



Aduana Nacional de Bolivia
eficiencia y transparencia

GERENCIA NACIONAL JURIDICA

CIRCULAR No. 75/2004

La Paz, 11 de marzo de 2004

REF: RESOLUCION DE DIRECTORIO N° RD-03-009-04 DE
05-03-04 QUE MODIFICA LA RD-01-002-04 DE 15-01-04
SOBRE APLICACIÓN DE CONTROLES ADUANEROS
AL INGRESO DE MEDIOS DE TRANSPORTE CON
CARGA PROVENIENTE DE ZONAS FRANCAS
EXTRANJERAS.

Para su conocimiento y difusión, se remite la Resolución de Directorio N° RD-03-009-04 de 05-03-04 que modifica la RD-01-002-04 de 15-01-04 sobre aplicación de controles aduaneros al ingreso de medios de transporte con carga proveniente de zonas francas extranjeras.

Abog. Ausberto Ticona Cruz
Gerente Nacional Jurídico
ADUANA NACIONAL

ATC/yatp

RESOLUCION N° RD 03 -009-04

La Paz, 05 MAR 2004

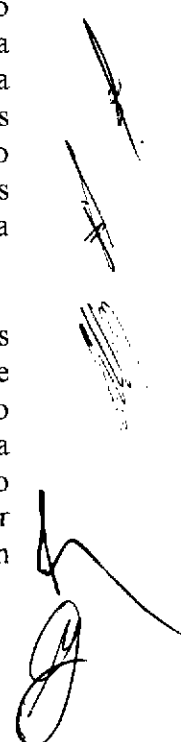
VISTOS:

Los recursos de revocatoria interpuestos contra la Resolución de Directorio RD -01-002-04 de 15.01.04, por la Asociación Nacional de Concesionarios de Zonas Francas ANCOZOFRA; la empresa concesionaria General Industrial & Trading S.A. G.I.T.; la Zona Franca Desaguadero S.A. (ZOFRADESA) y por la Zona Franca WINNER S.A., todo lo obrado y,

CONSIDERANDO:

Que la Asociación Nacional de Concesionarios de Zonas Francas (ANCOZOFRA), mediante memorial presentado en fecha 28.01.04 y la empresa concesionaria General Industrial & Trading S.A. GIT, mediante memorial presentado en fecha 27.01.04, ambas representadas por el Ing. Oscar Ewel Renjel, oponen Recursos de Revocatoria contra la Resolución de Directorio No. RD 01-002-04 de 15.01.04, sobre la base de los siguientes argumentos:

- La Resolución de Directorio RD 01-002-04 señala en su parte considerativa que las decisiones que en ella se adoptan se fundan en el informe TAMOF No. 31/2003, mismo que no ha sido puesto en conocimiento de sus asociadas y que por el texto de la resolución, se colige que la Aduana Nacional, en virtud al informe citado, habría decidido dictar la mencionada resolución imponiendo a los concesionarios de zonas francas sanción por imputaciones que desconocen y que no han podido rebatir, por lo que dicha omisión vulnera el legítimo derecho de oposición y defensa de las empresas concesionarias de zonas francas que se hallan consagrados en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado.
- La Aduana Nacional sabe que no existen casos en los que la aduana de salida de los países de procedencia de mercancías de importación entregue los documentos de transporte internacional directamente a las aduanas nacionales de ingreso y que esa no es una práctica posible por razones logísticas y prácticas, sobre todo porque esa práctica no forma parte de la legislación aduanera de los países fronterizos con Bolivia, por lo que esa condición impuesta por la Aduana Nacional es imposible de cumplir y que por aplicación analógica del artículo 507 del Código Civil debe considerarse una condición no puesta o inexistente, de modo que su cumplimiento no será obligatorio.





Aduana Nacional de Bolivia
eficiencia y transparencia

- Respecto al inciso d) del numeral primero de la Resolución de Directorio RD 01-002-04 señalan que afecta de manera negativa y directa a las operaciones de las zonas francas comerciales e industriales del país ya que la pretensión de imponer que los usuarios de zonas francas industriales y comerciales sean sólo personas jurídicas contradice disposiciones legales de jerarquía superior a la resolución que se impugna, tales como el artículo 136 inciso a) de la Ley 1990 y, por otra parte, los artículos 14 y 30 del Decreto Supremo No. 22410 de 11.01.90 que dispone de manera expresa que podrán ser usuarios de zonas francas industriales y comerciales del país, tanto personas naturales como jurídicas.
- Respecto a la disposición que establece que los usuarios de las zonas francas comerciales e industriales se hallen registrados seis (6) meses antes del embarque de las mercancías consignadas a ellos, señalan que este aspecto sumado al anterior demostraría que la Aduana Nacional favorece a los recintos interiores de aduana, pretendiendo obstaculizar y finalmente anular o hacer imposible toda operación en las zonas francas comerciales e industriales del país, lo que violaría los preceptos constitucionales contenidos en los incisos d) e i) del artículo 7 de la Constitución Política del Estado y haría pasibles a los miembros del Directorio de la Aduana Nacional a la sanción prevista en el artículo 237 de la Ley Penal sustantiva por la comisión del delito de desvío de clientela. Asimismo, señalan que esta disposición ya está siendo aplicada por funcionarios de frontera que, haciendo aplicación retroactiva de la resolución de directorio impugnada, están desviando hacia recintos de aduana interior, mercancía consignada a personas naturales, que fue embarcada antes de la vigencia de la mencionada resolución.
- Respecto de la disposición cuarta de la Resolución de Directorio No. RD 01-002-04 que impone al Despachante y a las empresas concesionarias de zonas francas la realización de examen de las mercancías con anterioridad a su despacho elaborando el acta correspondiente y que dispone la publicación diaria de una lista de partes de recepción sujetos a verificación, señalan que de conformidad a los artículos 30 a 33 de la Ley No. 1990 es competencia y atribución exclusiva de la Aduana Nacional, realizar los controles y verificaciones y que el artículo 32 inciso a) del Decreto Supremo N° 22526 de 13.06.90 establece claramente que el control de ingreso y salida de mercancías es función de la autoridad aduanera y no de los concesionarios de zonas francas.

CONSIDERANDO:

Que la empresa Zona Franca Desaguadero S.A. (ZOFRADESA), representada por la Lic. Ana María Farynik de Braverman, interpone recurso conforme al artículo 38 de la Ley General de Aduanas, contra la Resolución de Directorio No. RD-01-002-04 de 15-01-04, con los siguientes argumentos de orden legal:

- La disposición citada, en su artículo primero, inciso d), limita que las operaciones de tránsito aduanero continúen con destino a una zona franca nacional, bajo las siguientes condiciones:
 - i) Que esté consignada a una persona jurídica que sea usuaria de la zona franca. Este aspecto es contrario al artículo 6 párrafo 1 de la Constitución Política del Estado. Asimismo, cita el artículo 136 de la Ley 1990 y el artículo 36 del Decreto Supremo No. 22526 de 13 de junio de 1990 modificado por el Decreto Supremo No. 23333.
 - ii) Que el usuario esté registrado con seis meses de anticipación. No existe justificativo alguno para limitar el ejercicio de un derecho más allá de lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley General de Aduanas. Pretender que los usuarios se priven de ejercer el comercio por seis meses es contrario a esta disposición y sobre todo al artículo 32 de la Constitución Política del Estado que dispone: Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que ellas no prohíban.
- La pretendida instrucción de redestino a una aduana interior contenida en el artículo primero inciso d), implica cambiar oficiosamente y de manera ajena a la voluntad del propietario de las mercancías, las condiciones a las que la mercancía se someterá, condiciones muy distintas entre el tiempo ilimitado de permanencia en una zona franca y el limitado en régimen de depósito aduanero, además de coartar la posibilidad de reexpedición, así como la aplicación de tarifas. La Aduana Nacional, al cambiar el destino de la mercancía de manera oficiosa y ajena a la Ley, afecta al patrimonio de la empresa recurrente y afecta a la seguridad jurídica ya que la Ley faculta a que sea el consignatario quien decida el destino de su mercancía, por lo que mal puede la administración aduanera imponer un destino distinto.
- La imposición de una garantía de USD. 25.000.- para proseguir con el tránsito aduanero cuando se presentan las condiciones establecidas en el artículo primero inciso a) segundo párrafo, genera una doble imposición de garantías para el tránsito aduanero. Con carácter previo a la autorización de empresas de transporte internacional, se exige una garantía según la capacidad de carga, que persigue exactamente el mismo objetivo





Aduana Nacional de Bolivia
eficiencia y transparencia

que pretende la norma impugnada. El cumplimiento del tránsito aduanero hasta la aduana de destino y la entrega de las mercancías, se encuentra garantizado por la garantía constituida con carácter previo a la autorización de funcionamiento de las empresas de transporte internacional. Se cita los artículos 54 y 75 del Decreto Supremo No. 25870.

- El reconocimiento previo es facultativo del despachante de aduanas y del consignatario, resultando ajeno a la voluntad tanto de la administración aduanera como de los concesionarios de depósitos o zonas francas. El artículo 100 del Decreto Supremo No. 25870 define claramente las funciones del concesionario de depósito o zona franca, estableciendo que les prestará todas las facilidades para el examen previo de las mercancías y la aceptación de la declaración de mercancías. Por ello, en su condición de concesionario de zona franca mal puede participar en el reconocimiento, elaborar un acta y publicar una lista de partes de recepción.
- El control de valor no puede darse con carácter previo a la presentación de la DUI, tal como establece el artículo 253 del Decreto Supremo N° 25870 que señala: "El momento para la determinación del valor en aduana es la fecha en la que la administración aduanera respectiva acepta la declaración de mercancías". Al ser posterior a la aceptación de la DUI, es propiamente un aforo físico y no un examen previo.

CONSIDERANDO:

Que la empresa Zona Franca Winner S.A. (ZOFWIN S.A.), representada por el señor Emil Daher Seleme, interpone recurso de revocatoria contra la Resolución de Directorio No. RD-01-002-04 de 15-01-04, con los siguientes argumentos de orden legal:

- El artículo 136 de la Ley General de Aduanas dispone que las mercancías procedentes del extranjero sólo podrán introducirse a las zonas francas cuando cumplan los siguientes requisitos: a) hallarse consignadas en el documento de transporte a un usuario registrado en zona franca, en el caso de mercancías procedentes del extranjero, b) haber obtenido permiso previo de introducción, de conformidad con las normas determinadas por el concesionario de la zona franca, antes del ingreso de la mercancía.
- Asimismo, cita el artículo 36 del Decreto Supremo No. 22526 de 13 de junio de 1990 modificado por el artículo 4 del Decreto Supremo No. 23333.



Aduana Nacional de Bolivia

eficiencia y transparencia

- La Resolución de Directorio No. RD-01-002-04 de 15-01-04 contradice el artículo 2 de la Ley General de Aduanas y el artículo 2 de su Reglamento, sobre los principios de legalidad, buena fe y transparencia.
- La Ley General de Aduanas y su Reglamento no restringen el derecho de los usuarios a que para operar deban contar con una inscripción previa anticipada de seis meses a la fecha de embarque de la mercancía y tampoco autorizan el desvío de dichas mercancías a una administración distinta a la que está consignada, por lo que la Resolución de Directorio No. RD-01-002-004 resulta arbitraria e ilegal.
- Por otra parte, al introducir plazos para la inscripción de los usuarios en zonas francas no contemplados ni previstos en la ley, está alterando y contrariando derechos de los usuarios de zonas francas, hecho que constituye una violación del artículo 32 de la Constitución Política del Estado.
- Finalmente, la aplicación de la resolución impugnada constituye una transgresión de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política del Estado.

CONSIDERANDO:

Que la Gerencia Nacional Jurídica de la Aduana Nacional, mediante informe AN-GNJGC/DALJC N° 050/2004 de 11 de enero de 2004, señala :

1. El artículo 450 del Código Civil establece que hay contrato cuando dos o más personas se ponen de acuerdo para constituir, modificar o extinguir entre sí una relación jurídica. En el presente caso, no existe una relación contractual civil, sino una resolución dictada por el Directorio de la Aduana Nacional en ejercicio de sus atribuciones para la aplicación de controles aduaneros al ingreso de medios de transporte con carga proveniente de zonas francas extranjeras. Por tanto, no son aplicables las normas del Código Civil que citan los recursos de revocatoria interpuestos por ANCOZOFRA y la empresa G.I.T. Sin embargo, recomienda aclarar el alcance de la aplicación de controles aduaneros al ingreso de medios de transporte de carga *proveniente de zonas francas extranjeras de países limítrofes con Bolivia.*

2. El artículo 36 del Decreto Supremo No. 22526 de 13 de junio de 1990, modificado por el artículo 4 del Decreto Supremo No. 23333 de 24 de noviembre de 1992, establece que los usuarios comerciales, industriales o de servicios de las zonas francas *podrán ser personas individuales o colectivas*, nacionales o extranjeras legalmente establecidas. Por lo que

recomienda que *el alcance de usuario debe comprender tanto a personas naturales como a personas jurídicas.*

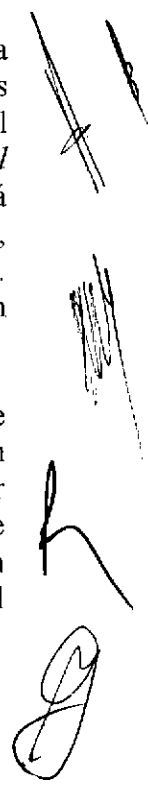
3. El artículo 65 del Decreto Supremo No. 27310 de 9 de enero de 2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano, prevé que el registro de usuarios en zonas francas se efectuará previa acreditación del Registro Único de Contribuyentes - RUC o del registro tributario equivalente y la constitución de garantías aplicables, estas últimas para las operaciones que determine la Aduana Nacional y que las transacciones dentro de las zonas francas podrán ser realizadas entre usuarios, siempre que acrediten su registro en tal calidad antes del embarque de la mercancía respectiva en el país de origen o procedencia.

Conforme a lo prescrito en el artículo 33 de la Constitución Política del Estado y el artículo 150 del Código Tributario Boliviano, Ley N° 2492, las normas no tienen carácter retroactivo, salvo aquellas que supriman ilícitos, establezcan sanciones más benignas o términos de prescripción más breves o de cualquier manera beneficien al sujeto pasivo o tercero responsable. Ergo, la Resolución de Directorio N° RD 01-002-04 *no puede tener aplicación retroactiva* y se debe prever un plazo para su aplicación en el futuro, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 65 del Decreto Supremo No. 27310 de 9 de enero de 2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano.

4. El artículo 78 de la Ley General de Aduanas señala que *se permitirá* al consignatario, a través de su despachante de aduana y a funcionarios de la empresa de seguros, examinar las mercancías para determinar su naturaleza, origen, estado, cantidad y calidad. El Reglamento a la Ley General de Aduanas, en el artículo 100, establece que *a solicitud del consignatario*, a través de su despachante de aduana, la administración aduanera autorizará el examen previo de las mercancías, por lo que en aplicación de las normas legales citadas, el examen previo de las mercancías no tiene carácter obligatorio sino voluntario. Consiguientemente, corresponde dejar sin efecto la obligatoriedad de realizar el examen previo al despacho aduanero.

5. El artículo 146 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, establece que únicamente se admitirá el cambio de destino de las mercancías a una aduana distinta a la que fueron consignadas, en los siguientes casos: a) En puertos o localidades de tránsito en el exterior sin necesidad de autorización y b) En administraciones aduaneras de frontera mediante resolución administrativa, cuando la mercancía se encuentre restringida de nacionalización en frontera o *requiera inspección en una aduana interior*, por lo que recomienda que el cambio de destino debe sujetarse a esta previsión legal.

CONSIDERANDO:

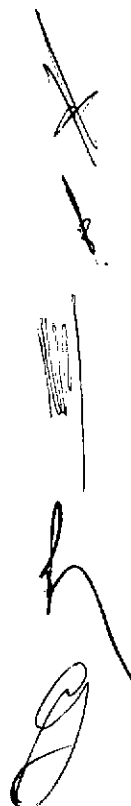


Que respecto a los argumentos que impugnan la disposición que establece que los usuarios de las zonas francas comerciales e industriales se hallen registrados seis (6) meses antes del embarque de las mercancías consignadas a ellos, el Directorio de la Aduana Nacional mediante Resolución RD 01-006-04 de 12.02.04 concede un plazo máximo de 30 días calendario, para que los usuarios que se encuentran habilitados con anterioridad a la vigencia del Reglamento al Código Tributario Boliviano, cumplan con lo establecido en el artículo 65 del citado Reglamento y dispone que el despacho aduanero efectuado por usuarios cuya mercancía hubiera ingresado a territorio nacional o embarcado con destino a territorio nacional, con anterioridad a la vigencia de dicha resolución, no requerirá la presentación de su registro de contribuyente durante el plazo de regularización establecido, por lo que corresponde modificar la Resolución de Directorio RD 01-002-04 aclarando que los usuarios de zonas francas pueden ser personas naturales o jurídicas.

Que respecto de los argumentos que impugnan la disposición que exige que la aduana de salida de los países de procedencia de mercancías de importación entregue los documentos de transporte internacional directamente a las aduanas nacionales de ingreso, corresponde señalar que si bien es necesaria una modificación por la imposibilidad anotada, no es menos evidente que dicha documentación será presentada a las aduanas de los países limítrofes por donde se efectúe el tránsito internacional con destino a territorio aduanero nacional, por lo que corresponde modificar la disposición contenida en la disposición primera inciso a) de la Resolución de Directorio impugnada, aclarando que la información contenida en los documentos de transporte internacional sea remitida por las Administraciones de Aduana de países limítrofes con los que Bolivia haya suscrito acuerdos de cooperación aduanera.

Que respecto a la imposición de una garantía de \$us. 25.000.- para proseguir con el tránsito aduanero cuando se presentan las condiciones establecidas en el artículo primero inciso a) segundo párrafo, impugnada con el argumento de que genera una doble imposición de garantías para el tránsito aduanero ya que con carácter previo a la autorización de empresas de transporte internacional, se exige una garantía según la capacidad de carga, que persigue exactamente el mismo objetivo que pretende la norma impugnada y al efecto hace referencia a los artículos 54 y 75 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, corresponde señalar lo siguiente:

- Dichas disposiciones, se refieren en el primer caso a la garantía de funcionamiento de la Agencia Despachante de Aduana y en el segundo a la obligación del transportista de garantizar los tributos aduaneros de las mercancías que transporta.





Aduana Nacional de Bolivia
eficiencia y transparencia

- La disposición contenida en el numeral primero inciso a) párrafo segundo de la resolución impugnada se refiere a los casos en que la administración aduanera de ingreso identifique diferencias entre lo verificado y lo declarado en los documentos de transporte, situación en la cual se solicita al consignatario de la mercancía la constitución de una boleta de garantía bancaria por el monto de USD. 25.000 (Veinticinco mil 00/100 Dólares Americanos) que garantice la presentación en destino de la totalidad de la mercancía verificada en destino.
- En consecuencia, ninguna de las garantías a que se refiere la impugnación ampara el cumplimiento de la condición de la operación aduanera que establece la Resolución RD 01-002-04.
- El artículo 270 del Reglamento a la Ley General de Aduanas prevé que en los casos que corresponda se deberán constituir garantías para asegurar el pago de tributos aduaneros, sus intereses, mantenimiento de valor, multas y *el cumplimiento de otras responsabilidades emergentes de las actividades aduaneras.*
- El artículo 33 inciso a) del mismo Reglamento faculta al Directorio a dictar normas reglamentarias y adoptar las decisiones generales que permitan a la Aduana Nacional cumplir con las funciones, competencias y facultades que le asigna la Ley.
- Sin embargo, de la revisión del texto del numeral primero inciso a) segundo párrafo de la resolución impugnada, se encuentra necesario modificar el mismo aclarando que la boleta de garantía bancaria presentada, será devuelta por la administración aduanera de destino, una vez que el consignatario demuestre a la administración aduanera que la mercancía arribada corresponde en su totalidad a la registrada en el formulario 175-Detalle de Mercancías que remitió la Aduana de ingreso.

Que es atribución del Directorio de la Aduana Nacional resolver los recursos de revocatoria interpuestos contra sus resoluciones, conforme lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Aduanas.

POR TANTO:

El Directorio de la Aduana Nacional, en uso de las atribuciones conferidas por Ley,

RESUELVE:



Aduana Nacional de Bolivia
eficiencia y transparencia

UNICO. Declarar fundados en parte los recursos de revocatoria interpuestos por ANCOZOFRA y la empresa concesionaria General Industrial & Trading S.A., ZONA FRANCA DESAGUADERO S.A. (ZOFRADESA), ZONA FRANCA WINNER S.A., disponiendo:

1. Modificar el numeral Primero incisos a), c) primer párrafo y d) de la Resolución de Directorio RD 01-002-04 de 15.01.04, con el siguiente texto:

“a) Cuando los documentos de transporte o la información sobre el contenido de los mismos no hayan sido remitidos a la Administración Aduanera de ingreso en forma directa por las Administraciones de Aduana de los países limítrofes por los que se efectúe el tránsito internacional, con las cuales Bolivia haya suscrito acuerdos de cooperación aduanera y en la operación se transportara al menos un ítem de las mercancías detalladas en el listado del anexo y éstas no se transportaran en contenedores que cuenten con precintos de origen intactos, la administración de aduana de frontera deberá realizar el recuento físico de la cantidad de mercancías con base a la factura de reexpedición o factura comercial que se adjunte al Manifiesto Internacional de Carga, debiendo elaborar el Formulario 175-Detalle de Mercancías como resultado del reconocimiento de las mercancías, así como registrar las diferencias en la misma y las observaciones en el sistema informático. Una copia de la factura será retenida juntamente al ejemplar correspondiente al manifiesto, debiendo remitirse la documentación procesada a través de fax o correo electrónico a la Aduana de destino.

Cuando en la verificación física de cantidad se identifiquen diferencias entre lo verificado y lo declarado en los documentos de transporte, la administración aduanera procederá a dar curso a la continuación del tránsito aduanero previa constitución, por parte del consignatario, de una boleta de garantía bancaria por el monto de USD 25.000 (Veinticinco mil 00/100 Dólares Americanos) para garantizar la presentación de la mercancía en la aduana destino. La boleta de garantía deberá ser presentada a la administración aduanera de destino, la que comunicará a la Aduana de ingreso el cumplimiento de esta obligación para la autorización del tránsito aduanero. La boleta de garantía bancaria será devuelta por la administración aduanera de destino, una vez que el consignatario demuestre a la administración aduanera que la mercancía arribada corresponde en su totalidad a la registrada en el formulario 175-Detalle de Mercancías que remitió la Aduana de ingreso.

“c) El transportador internacional deberá presentar a las administraciones aduaneras de ingreso y destino, adicionalmente a los documentos exigibles para la gestión de manifiestos y tránsito aduanero, la boleta de pesaje emitida por la Zona Franca

Comercial desde la cual se reexpide la mercancía, siempre que ésta se encuentre ubicada en el territorio de un país limítrofe con Bolivia.”

“d) La administración aduanera de partida sólo autorizará la continuación del tránsito aduanero internacional a zonas francas comerciales nacionales, cuando la mercancía esté consignada a una persona jurídica o natural usuaria de las mismas que cuente con todos los requisitos para considerarse como tal, incluyendo el registro tributario correspondiente que exige el artículo 65 del Decreto Supremo N° 27310 de 09.01.04. Si la operación no cumpliera con la condición señalada, la administración aduanera considerará que no existe usuario legalmente registrado por el concesionario de zona franca y en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley General de Aduanas y el artículo 241 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, redestinará la carga a la aduana interior más cercana a la zona franca consignada en el documento de embarque.”

2. Modificar el numeral Cuarto de la Resolución de Directorio RD 01-002-04 de 15.01.04, con el siguiente texto:

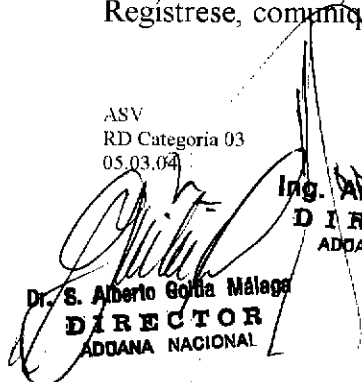
“CUARTO. El concesionario de depósito aduanero o de zona franca deberá publicar diariamente un listado de partes de recepción de mercancía procedente de zonas francas extranjeras.”

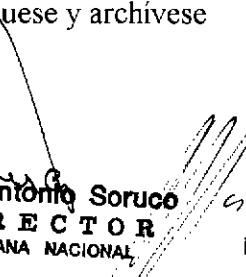
3. Modificar el numeral Quinto la Resolución de Directorio RD 01-002-04 de 15.01.04, con el siguiente texto:

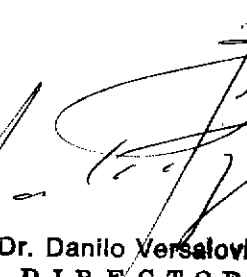
“QUINTO. Determinar el aforo documental (canal amarillo) obligatorio en todas las administraciones aduaneras del país para todas aquellas declaraciones de mercancías de importación para el consumo que amparen mercancías provenientes de zonas francas extranjeras. Cuando en el aforo documental de dichas declaraciones, la Administración Aduanera verifique que no se adjunta el acta de examen previo, efectuará el reconocimiento físico de la mercancía.

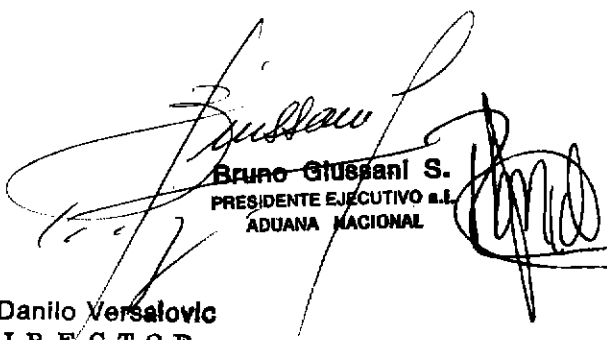
Regístrese, comuníquese y archívese

ASV
RD Categoría 03
05.03.04


Dr. S. Alberto Gorda Málaga
DIRECTOR
ADUANA NACIONAL


Ing. Antonio Soruco
DIRECTOR
ADUANA NACIONAL


Dr. Danilo Versalovic
DIRECTOR
ADUANA NACIONAL


Bruno Giussani S.
PRESIDENTE EJECUTIVO S.R.L.
ADUANA NACIONAL