

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



**XIV Curso Superior de Seguridad Nacional**  
**y Desarrollo**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

REGIMENES ADUANEROS ESPECIALES, ECONOMICOS Y OTROS,  
QUE DEBEN SER INCLUIDOS EN LA LEGISLACION NACIONAL.

Lcdo. CC.PP. Santiago Rojas P.

**1986-1987**

## P R O L O G O

Constituye un compromiso no sólo de carácter profesional sino moral para quienes hemos tenido la oportunidad de laborar y habernos preparado dentro del vasto campo aduanero tan antiguo como la misma civilización y sumamente vinculado con la actividad económica a través del comercio internacional, en donde las instituciones aduaneras han constituido entes catalizadores de la economía, pues sus instituciones regulan y controlan el intercambio de bienes y servicios entre los países.

Esta difícil y delicada función, en muchas ocasiones le han colocado en contraposición con los grupos económicos de poder a quien no les ha convenido su perfeccionamiento y tecnificación, procurando más bien, convertirlo en un botín político desvirtuando su carácter técnico.

Ventajosamente, la presencia de la O.E.A., a través de funcionarios especializados en el área, han inyectado un nuevo dinamismo a la actividad aduanera, poniendo en conocimiento de funcionarios del sector público, principalmente, las técnicas y regímenes aduaneros, para cambiar la imagen y función de la Aduana y convertirla de un ente eminentemente fiscalizador y recaudador de tributos en un instrumento de apoyo y de facilitación de la actividad productiva sin descuidar su acción de control.

Imbuído de esa mística y consciente de la realidad aduanera, aprovecho la oportunidad que me brinda el Instituto de Altos Estudios Nacionales, el de cumplir con un anhelo personal, cual es el de contribuir aunque sea en mínima parte a propalar la necesidad de modernización de la Aduana.

Deseo expresar mi especial agradecimiento al señor doctor Re  
né Carrasco B., por su valiosa colaboración en la elaboración  
de este Trabajo de Investigación Individual, así como también  
a mi familia por el constante apoyo moral que me dispensa.

## I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
<u>PROLOGO</u>	
<u>CAPITULO I</u>	- 1
A. <u>ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION</u> <u>ADUANERA.</u>	- 1
1. FINAL DE LA EDAD MEDIA Y LA REFORMA	- 2
2. EL MERCANTILISMO	- 4
3. FISIOCRACIA E INDIVIDUALISMO	- 5
4. EL CAPITALISMO	- 8
5. CARACTERISTICAS DEL COMERCIO MUNDIAL	- 10
B. <u>LOS ORGANISMOS ADUANEROS INTERNACIONALES</u>	- 19
1. EL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA.	- 20
2. EL CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL (CIES).	- 21
C. <u>LOS CONVENIOS ADUANEROS</u>	- 22
1. EL CONVENIO DE KYOTO.	- 22
D. <u>SITUACION ECUATORIANA</u>	- 25
<u>CAPITULO II</u>	- 30

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
A. <u>LOS REGIMENES ADUANEROS</u>	- 30
B. <u>CLASIFICACION</u>	- 31
1. REGIMENES COMUNES	- 31
2. REGIMENES ESPECIALES	- 33
C. <u>REGIMENES ADUANEROS EXISTENTES EN LA LEGIS-</u> <u>LACION ECUATORIANA.</u>	- 34
1. TRANSITO	- 34
2. LA ADMISION TEMPORAL	- 40
3. LA EXPORTACION TEMPORAL	- 49
4. DEPOSITOS COMERCIALES	- 50
5. LOS DEPOSITOS INDUSTRIALES	- 56
6. DEVOLUCION CONDICIONADA DE TRIBUTOS "DRAW-BACK".	- 58
7. ZONAS FRANCAS	- 59
<u>CAPITULO III</u>	- 68
A. <u>REGIMENES QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEGIS-</u> <u>LACION ECUATORIANA</u>	- 68
B. <u>LAS ZONAS FRANCAS ANEXO F-1 AL CONVENIO DE</u> <u>KYOTO.</u>	- 69
1. COMO FUNCIONAN	- 71
C. <u>LA ADMISION TEMPORAL PARA PERFECCIONAMIENTO</u> <u>ACTIVO</u>	- 75

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
1. COMO FUNCIONA	- 77
D. <u>LA EXPORTACION TEMPORAL PARA EL PERFECCIONAMIENTO PASIVO</u>	- 80
1. REGIMEN PARA EXPORTACION TEMPORAL PARA EL PERFECCIONAMIENTO PASIVO	- 81
2. COMO FUNCIONAN.	- 82
E. <u>EL CONVENIO SOBRE IMPORTACION TEMPORAL DE EMBALAJES</u>	- 84
1. COMO FUNCIONAN	- 85
<u>CAPITULO IV</u>	- 88
A. <u>CONCLUSIONES</u>	- 88
B. <u>RECOMENDACIONES</u>	- 95
BIBLIOGRAFIA	- 96

*CAPITULO I*

## CAPITULO I

### A. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION ADUANERA.

Es conocido por todos nosotros la capital importancia que tiene la Aduana en el contexto del Comercio Internacional como ente catalizador de la economía y como instrumento fundamental utilizado por los países para la defensa de sus intereses, pues a través de la Aduana Moderna se cumple objetivos prioritarios como son: insentivar las exportaciones, regular las importaciones, incrementar el ingreso fiscal, canalizar el comercio, proteger la industria nacional, corregir el consumo, etc.; para ello cuenta con mecanismos propios inherentes y consustanciales a él, tales como: el manejo del Arancel de Importaciones y Exportaciones, mecanismos de control y utilización de tarifas como medidas restructivas o estimuladoras. Además su influencia sobre otros organismos que intervienen en la actividad ordenadora de la Economía, es de tal grado, que muchas decisiones no podrían llevarse a efecto si no se toma en cuenta a la Aduana y a sus disposiciones.

En tal consideración, la Aduana tiene que estar consciente de su rol en la economía y adoptar con todos los medios a su alcance, las medidas necesarias conducente a recuperar la función primordial e importante que ha tenido y con lo cual ha contribuido en forma directa para el desarrollo de los pueblos consecuentemente tiene que efectuar una revisión profunda de sus sistemas y procedimientos para marchar acorde con las exigencias del mundo moderno.

Es por esta razón, que la tesis de la contraposición entre la rapidez y eficiencia usado por sus detractores carece de consistencia porque, demostrado está, la Aduana para ello puede (y lo está haciendo) introducir mecanismos modernos y tecnología actual como la computarización, la estadística e informática, que lo convertirán en un ente dinámico y eficaz, que -

brando con todo un proceso burocrático manual (cuello de botella), produciendo una increíble reducción del tiempo.

Su evolución no es resultado de la casualidad, está íntimamente relacionada con los efectos y desarrollo que en la sociedad han ejercido las distintas escuelas del Pensamiento Económico, así como la evolución del Derecho y su necesaria especialización para normar y regular estos procesos históricos; por lo que siguiente este orden efectuaré una breve retrospectiva para establecer la incidencia en la Aduana y el Comercio Exterior.

Creo que el momento histórico para iniciar el análisis o evolución del pensamiento podría ser aquel en que de una u otra manera, se producen las mayores transformaciones y que trastocan el pensamiento en esos momentos imperante, este período es el final de la Edad Media y el inicio del Renacimiento.

#### 1. FINAL DE LA EDAD MEDIA Y LA REFORMA.

El Descubrimiento de América y consecuentemente el advenimiento de las grandes navegaciones marítimas en el siglo XVI, motivó un gran desenvolvimiento del comercio, afectando concomitantemente a las estructuras económicas de la época, y porque no decirlo a la forma de pensar y la cosmovisión que hasta ese momento tenía el hombre, sacudiendo las bases fundamentales de la sociedad en la que vivía y se desarrollaba, y perdiendo las instituciones feudales su dominio; siendo el señor feudal reemplazado poco a poco por los mercaderes y banqueros quienes emplean o dan lugar al trabajo asalariado y vagamente específico, apareciendo las primeras corporaciones.

Con la ampliación y mejoramiento de la navegación, también los horizontes se extienden y se va poco a poco descubriendo el real tamaño del mundo y el choque con otras formas de vida, medios de sustento, etc., a pesar de ser avasallados, de una

u otra manera modificaron su forma social de vida.

En todo caso España se convierte en un país hegemónico en Europa, por su riqueza y poderío gracias al oro, plata y piedras preciosas obtenidos de las colonias americanas.

El acaparamiento de los metales preciosos y la gran cantidad del oro en particular, que circulaba produjo una alza generalizada de precios y un cambio en las diferentes clases sociales; la gente de las ciudades por causa de este efecto vieron reducido su poder de compra.

Este fenómeno también afectó a la nobleza, que normalmente vivía de los enormes impuestos que estrangulaban a la población.

En la medida que la burguesía va aumentando sus propiedades fiduciarias, transformaciones muy importantes comienzan a ocurrir en la agricultura y consecuentemente en el modo de vida de las poblaciones, pues los nuevos propietarios esbosan los primeros movimientos de aquello que va a ser conocido como el "encercamiento", es decir, la delimitación de la propiedad, esto produce un gran desempleo y el traslado de la población a las ciudades, creando un considerable excedente de mano de obra y una enorme mendicidad.

En el campo político, no son menos importantes las transformaciones, pues se da origen a la formación de los Estados Nacionales, es decir al surgimiento del Poder Central que se vuelve hegemónico en relación con los líderes regionales, lo que deviene en el apareamiento de los Estados unificados como es el caso de España, Portugal, Inglaterra, y más tarde Italia y Alemania.

Este proceso de cambió también penetra en el campo intelectual las concepciones medievales son objeto de duras críticas y, gracias al incentivo como la imprenta y el papel, se propala-

ron con mucho más rapidez; así el pensamiento Aristotélico y de Santo Tomás de Aquino pierden su influencia a igual que la religión, surgiendo en este campo profundas divisiones como la propiciada por Calvino y Lutero.

Nicolás Maquiavelo es un ejemplo de este nuevo cambio, es un defensor del Gobierno fuerte dando mayor supremacía al Poder Temporal sobre el Espiritual.

## 2. EL MERCANTILISMO.

En esta corriente, notamos que por primera vez se estructura una teoría de la sociedad sujeta al ámbito de la economía, no se puede afirmar que estos principios hayan sido impulsados por grandes pensadores, o que se hubiera estructurado una obra donde se ordenara todo ese pensamiento económico. Los principales exponentes del movimiento eran en su mayor parte mercaderes, financistas, hombres de negocios, que a través de panfletos expresaban sus ideas, enfatizaban la necesidad de un estado Poderoso que venga a aglutinar las fuerzas que quedarían dispersas como resultado de la disminución del poder de la Iglesia; así el Mercantilismo Inglés y el Cameralismo Alemán, utilizaron mecanismos para demostrar la supremacía de los intereses de la comunidad sobre los individuos.

Los comerciantes por lo tanto son los que realizan las actividades más importantes de la sociedad propiciando el deseo de lucro; la felicidad del hombre consiste principalmente en la riqueza, razón por lo que el Estado debe estimular la producción y el cambio.

Esta corriente del pensamiento económico la podríamos resumir en los siguientes puntos:

- a. Los metales preciosos constituyen la mejor forma de riqueza nacional;

- b. Si una Nación no posee recursos naturales en metales preciosos el principal medio de conseguir ingresos es el Comercio;
- c. La Balanza Comercial esta dada por la Mayor o Menor concentración de Metales Preciosos;
- d. Las colonias pueden ser útiles como mercados para la exportación o como fuentes de abastecimiento de producción y de los mismos metales preciosos;
- e. Las colonias sólo pueden abastecer a las metrópolis a las que pertenecen, prohibiéndose la manufactura en las colonias por el temor a que perjudiquen el mercado de la matriz o agotar el suministro de materias primas.

Todas estas actitudes y formas de concepción económica no hacen otra cosa sino propiciar un desarrollo e impulso del modo capitalista de producción, el insumo que se aprovecha de la enorme cantidad de mano de obra disponible para conseguir la fuerza de trabajo necesaria para su despegue apareciendo aquí una nueva concepción del desarrollo económico.

### 3. FISIOCRACIA E INDIVIDUALISMO.

Propiciado y alentado por un cuerpo de escritores franceses del siglo XVIII que bajo el nombre de Fisiócratas propugnaban que el orden económico tenía que basarse en las normas de la naturaleza, por la creencia de que la verdadera riqueza deriva de la tierra. Podría enunciar que uno de los más destacados propulsores fue Quesnay quien consideraba a la industria Manufacturera como casi improductiva pues combinaba cosas ya producidas, en cuanto al comercio, algunos lo consideraban como la mera traslación de las cosas de un lugar a otro.

Sólo la agricultura rendía una verdadera utilidad, que se de-

mostraba en la diferencia al valor que ocasionaba su producción, por lo que su política estaba encaminada a aumentar la productividad de la tierra; a través de las mejoras incluidas en los sistemas de arrendamiento y buscar formas más idóneas de comercialización. Esto llegó a sustentar criterios de que el comercio sea interior o exterior debía estar libre de restricciones; por lo que se empezó a atacar al mercantilismo en todas sus fases, cambiar el poder absoluto del Estado y desvalorizar la concentración de los metales preciosos como sinónimo de riqueza, para ello, lanzaron el criterio de Laissez-Faire -Laissez - Passe (dejar hacer- dejar pasar) por lo cual se entendía el desmantelamiento de los obstáculos del comercio y la disminución e ingerencia del Estado en las actividades económicas, dejando en libertad a las fuerzas de la economía (oferta y demanda) y al libre impulso de la iniciativa privada; quedando el Estado, como un observador o con muy poca intervención.

Una contestación vehemente al Mercantilismo y al Intervencionismo Estatal lo efectuó Pierre le Pesant, quien propuso una amplia reforma fiscal, oponiéndose a la exención de impuestos que gozaban las clases superiores, a más de criticar los impuestos indirectos y tarifas aduaneras, tanto internas como externas; añade que para estimular el consumo, como fuente de desarrollo y de la riqueza es necesario suprimir los impuestos que limitan la adquisición de productos.

Estos planteamientos no sólo eran resultados de efectos económicos, sino que fueron además impulsados por países como Francia, Holanda, que querían romper el poder económico en España Portugal y de la misma Inglaterra; sin embargo este último país rápidamente asimiló el cambio, entendiendo que el dominio sobre el mar y el comercio robustecerían profundamente su economía, así las plantaciones en sus colonias americanas produjeron cantidades considerables de mercaderías que en Europa

tenían gran aceptación encargándose su metrópoli de abrir los mercados respectivos para productos tales como: tabaco, algodón, especias, azúcar, madera, frutas, etc. Cabe también anotar que las importaciones inglesas del resto de Europa no se destinaron al consumo ostentatorio, sino a actividades vitales para su economía tales como hierro, cáñamo, cierto tipo de maderas, productos necesarios para sus navíos y armamento.

Inglaterra y también Holanda, encontraron en la práctica del comercio la forma para ampliar el espacio vital que requerían para su desarrollo, convirtiéndose por este procedimiento en nuevos colosos de la época.

Es necesario señalar que este desarrollo no se debió exclusivamente a las ganancias obtenidas a causa del Comercio Exterior, sino también a la acumulación primitiva de riquezas y algunas transformaciones internas ocurridas en esos países - que posibilitaron que la rentabilidad del capital acumulado - fuera multiplicado, por ejemplo:

- a. Se propició el desarrollo de los medios de transporte, importante factor que contribuyó al desarrollo de los procesos de industrialización.
- b. el control de las importaciones y exportaciones utilizando sus sistemas aduaneros.
- c. Al convertirse en el centro nervioso de Europa, el servicio que prestaba a través de sus puertos, almacenes de depósitos, bancos.
- d. La seguridad marítima en la transportación y la facilidad de comercialización por la generalización de su moneda.

Su posición geográfica y su conformación le permitió tener u-

na gran ventaja sobre los demás países pues, su territorio des de cualquier punto del interior no se encuentra a más de cien kilómetros de la costa; además posee una red considerable de ríos que contribuyeron a que se desarrolle una economía integrada.

Sin embargo, Inglaterra enfrentaba algunas dificultades que tenían mucho que ver con los nuevos cambios económicos, por señalar uno, no poseía en su territorio europeo vastos recursos económicos, ni una extensión muy apreciable, por lo que no tenía como generar internamente los medios para consolidar su desarrollo endógeno, pues su hegemonía era más bien exterior y su control empezaba a ser disputado por otras naciones; además empezaban a correr vientos independentistas, por lo que comenzó a desarrollar actividades especializadas y aumentar la elaboración de productos propios, dando inicio a los procesos de industrialización o producción en escala; concomi tantemente propició los primeros estudios de mercado.

#### 4. EL CAPITALISMO.

Este sistema social basado en principios económicos de la libre empresa, en la cual el capital está en manos privadas y donde el estímulo del trabajo se lo hace a través de una recompensa material. Este sistema de producción, en una concepción más amplia, permite la participación del Estado, en la que parte del capital le puede pertenecer directamente o a través de cooperativas, pero con predominio de la actividad privada.

Es oportuno que los procesos de cambio no aparecen de la noche a la mañana en una sociedad, por lo que resulta peligroso asignar una fecha exacta para su aparición; sin embargo podemos decir en relación con todo lo afirmado, que el capitalismo surge en el punto de confluencia de diversos hechos históricos, relativamente independientes, como son: los aconteci-

mientos políticos, religiosos y técnicos. El hecho económico puro, el hecho técnico puro, sólo existe en nuestra mente, en la práctica se cristalizan después de una evolución progresiva o acumulación de hechos y circunstancias. Así:

"uno de los más importantes resortes de la revolución industrial lo constituyen los descubrimientos técnicos y las aplicaciones económicas, que convirtieron a la Segunda Mitad del Siglo - XVIII en un brillante período de la historia".<sup>1</sup>

No podemos negar que las épocas anteriormente analizadas, son de una u otra manera formas de capitalismo pero para el presente análisis me referiré al momento de su mayor identificación; el Capitalismo Industrial.

Esta revolución se produjo por influencia del comercio exterior, de los inventos, y las innovaciones que en los sistemas de producción causaron los motores y máquinas; pero no hay que olvidar que estas creaciones fueron obra de artesanos, cuyo anhelo era reducir el esfuerzo físico, alentados también por los empresarios que deseaban aumentar la producción y el beneficio.

"En esta segunda mitad del siglo, los inventos se produjeron sin cesar: Kay inventa en 1763 la lanzadera volante, Webb, Garatt y Perrin entre 1761 y 1767 idearon varias máquinas de hilar y tejer, a finales del siglo en 1785 Newcomen emplea las bombas movidas a fuego para extraer el agua de las minas; Watt concluye su máquina de vapor".<sup>2</sup>

En todo caso el capitalismo es un sistema económico basado en la explotación, en la fuerza del trabajo y en el aprovechamiento de la plusvalía.

- 
1. Furtado Guillermo. Obra Comercio Internacional. Capítulo III. Pág. 217.
  2. Furtado Guillermo. Ob. Cit. Capítulo III. Pág. 217.

Es una forma y sistema entre las que tienen los medios de producción y los que carecen de él, principio apegado a los débitos y formas de la comercialización y financiamiento que lo convierten en un sistema extenso y complicado creando mutuas dependencias entre los distintos factores que intervienen; este sistema se ha proyectado a nivel de países donde es titánica la lucha para evitar ser absorbido por los tentáculos del capital, mantener la independencia relativa y propender al desarrollo.

El cambio de las economías durante el presente siglo, a llevado a nuevas polémicas sobre la naturaleza del capitalismo, - hoy se ha centrado la atención en el funcionamiento de las empresas anónimas y monopolios. Su evolución es de tal manera, que ha derivado de un imperialismo, forma de designar las relaciones de carácter comercial entre los países subdesarrollados y las empresas y países desarrollados, con implicaciones resultantes de la inversión extranjera y la necesidad de importación por parte de los países pobres de casi todos los productos manufacturados todo esto provoca alteraciones en sus relaciones y comercio.

##### 5. CARACTERISTICAS DEL COMERCIO MUNDIAL.

La crítica situación por la que atraviesa la economía mundial, podría catalogarse como la de mayor magnitud desde los años treinta. Las últimas dos décadas se han caracterizado por mantener altas tasas de desempleo, inflación persistente, desequilibrio de pagos y del sistema monetario internacional, distorsiones en los patrones de consumo, inversión y productividad, entre otras variables, que han repercutido desfavorablemente sobre el crecimiento de los países industrializados, a su vez, generando un comportamiento depresivo del comercio mundial.

"Por primera vez desde 1958, el valor del comercio mundial disminuyó en 1981, en un 2% con respecto al año anterior. Dicho retroceso contrasta con más del 20% de crecimiento para

el período 1980/79 y, con un incremento medio anual del 20%, registrado entre 1970/79. Considerando que el volúmen del comercio, en 1981, se elevó marginalmente, aquella baja del valor se debió, esencialmente, a la disminución de los valores unitarios de la moneda de los Estados Unidos. Estimados preliminares del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para 1982, indican que el volúmen del Comercio Internacional disminuyó el 20%, lo que ocurrió en mayor medida por la baja en las exportaciones del petróleo".<sup>3</sup>

A esto hay que añadir los graves problemas de la deuda externa, los altos intereses que exige el Banco Mundial, la creciente inflación de los países deudores y la violenta baja de los precios del petróleo.

a. Derecho Tributario Aduanero.-

A pesar de ser una actividad tan antigua como el Comercio, lastimosamente su conocimiento no está paralelo con su importancia; por lo que es de lamentar su escaso cultivo por parte de los estudiosos del Derecho, esto se traduce en la limitada bibliografía, (libros y publicaciones). De todas maneras gracias a la ingerencia de Organismos Internacionales que se han propuesto la esforzada tarea de propalar los principios doctrinarios, las normas más generalizadas y su elaboración a fin de robustecer esta disciplina compleja y técnica en el que la parte jurídica tiene capital importancia; - el propósito general es además procurar el ordenamiento y elaborar bases jurídicas plenamente definidas a fin de que las distintas legislaciones se ajusten a las tendencias existentes.

Para reforzar lo afirmado me referiré al concepto que sobre el Derecho Aduanero tiene el Tributarista italiano Archiles Cutrera, cuando expresa:

---

3. Acuerdo General de Aranceles, O.E.A. Pág. 18

"No existe una disciplina tan vasta y compleja y tan poco conocida como la ciencia aduanera".<sup>4</sup>

Parte de esta falta de interés es el hecho de que no existen verdaderos centros de investigación que se preocupen de esta temática en Universidades o Institutos de formación académica que lo analicen o estudien. Como dato referencial podemos indicar que en América, con excepción de Brasil, Argentina, México y actualmente Ecuador, se les ha incluido esta materia - en los planes y programas de estudio de las universidades pero no con la independencia e importancia que merece sino en muchos casos como materia de relleno.

De todas maneras esta preocupación se va extendiendo, así el Instituto Universitario Europeo de Florencia creó una Facultad de Derecho Aduanero, dirigido por los departamentos de ciencias jurídicas y económicas, con el fin de construir un centro de estudios e investigación sobre la vasta gama de problemas relacionados con la legislación y técnicas aduaneras, en el contexto de Institucionalización de grandes espacios económicos y de las relaciones comerciales internacionales, es de desear que en poco tiempo pueda quedar definitivamente marcada la unidad científica y sus principios en esta especialidad jurídica.

Establecidos estos antecedentes es necesario que haga una breve reseña histórica del quehacer aduanero.

En los siglos XVI y XVII, España a consecuencia de las contínuas guerras con sus países vecinos tubo que optar por una política de restricción no sólo en el campo de su comercio exterior sino también en el ámbito interno.

Los ataques piratas de distintas nacionalidades asechaban a

---

4. Anabalón Carlo. Derecho Aduanero. O.E.A. Pág. 24.

las embarcaciones, puertos, caminos y bienes del país más importante de esa época, castigando y produciendo daño a su comercio exterior, sobre todo en sus colonias por ser las que menor resguardo y amparo tenían.

Esa política cerrada, de no mantener relaciones comerciales con sus enemigos frenaba el flujo normal de la productividad y a un control minucioso de la mercadería, aún si ésta provenía de países amigos, para ello utilizaba una serie de formalidades o prácticas amparadas por leyes muy rígidas. Estas disposiciones no sólo se referían a su territorio, sino que también fue aplicado en las colonias y con mayor drasticidad, debido al celo natural de las distintas autoridades administrativas que gobernaban los extensos territorios como si fueran de su propiedad, adoptando con las otras organizaciones administrativas actitudes como si fueran Estados.

Una práctica común era embargar los cargamentos de oro y plata de los particulares, creando graves perjuicios al desarrollo, al comercio y progreso de las colonias y cuando esto no ocurría surgían a través de impuestos con el pretexto de requerir ingresos para afrontar las guerras, dinero que en ocasiones no tenía ese destino, pasando a engrosar las arcas de ciertos grupos, fenómenos que no eran desapercibidos para el pueblo, por lo que se originaba un crecido contrabando, lo que motivó la creación de las aduanas interiores.

La forma de comercialización de la época fundamentalmente era marina y a través de puertos determinados bajo la modalidad de flotas o galeones, en forma periódica, por la escasa producción existente, recordemos que el comercio era sumamente restringido, los países europeos no habrían su comercio al extranjero; así el Acta de Navegación de 1651 establecía que las mercancías solamente podían importarse en Inglaterra si se transportaban en embarcaciones inglesas.

España a través de la cédula de 1561 organiza definitivamente las flotas y la Armada Real de la Carrera de los "Indias", regulada en España para los puertos de Cádiz y Sevilla comercien con los pocos puertos existentes en América como: Lima, Guayaquil, Cartagena en Pacífico, obligando a la utilización de rutas invariables, asunto que también ocurría en la transportación terrestre que se realizaba por las escasas vías conocidas como "caminos reales" y conducidas a lomo de mula, asunto que contribuía a la reducción en el comercio y en los costos.

Todo el sistema monopolista aplicado en la Colonia produjo una lucha de intereses entre los distintos virreynatos y dentro de ella de las Audiencias y Capitanías Generales, más aún se convirtió en un instrumento para beneficiar a ciertos grupos sociales dentro del Sistema Colonial en perjuicio de otros, esto trajo como consecuencia el Contrabando, que adquirió considerable desarrollo apoyado por ingleses y portugueses, asunto que llegó a funcionar como una institución regular durante casi tres siglos y llegó a ser el eje en la vida colonial, práctica que se convirtió en costumbre en sus habitantes al eludir las leyes, tratando de considerar al hecho como natural y justo.

Este problema se agravó en el siglo XVIII, como consecuencia de Tratados celebrados con Inglaterra, permitiendo el asentamiento de negros y la permanencia de la South Sea Company por más de 30 años.

En el siglo XVIII se aplicaron ciertas medidas de acuerdo con las corrientes liberales, el comercio con las colonias fue permitido por orden Real de 1795, que liberó de impuesto a los géneros o productos que ingresaban a condición de que no sean similares a los producidos en España, con excepción del tráfico de negros, la Real Orden de 1797, autorizó el comercio con países neutrales pero muy limitado en todo caso la

tendencia comercial se impuso.

Las medidas contra el contrabando fueron severas; se lo calificó de horrendo crimen y fue perseguido con todos los medios precarios de que se disponía, concediendo a los aprehensores las dos terceras partes del valor del comiso.

En la época de la independencia la forma y estructura de las instituciones no cambió lo que se modificó es el destino de sus ingresos y la dependencia del nuevo Estado, así el mismo año de fundación de la República se dictó una Ley de Alcaba - las y de Aduanas para gravar el comercio que era reducidísimo, por lo tanto su ingreso escaso, se añade que había amplia evasión fiscal pues los nuevos ciudadanos no estaban acostumbrados a cargar con el peso del sistema administrativo y en parte también se debe a la pobreza natural de la colonia y el estado económico desastrozo en que quedaron las nacientes Repúblicas por el esfuerzo que demandó las guerras independentistas, además de la lenta recuperación del comercio exterior - con Europa, que al no contar con sistemas de transportación - marítima, pasó a una mayor dependencia del comercio internacional.

El estudio de la Evolución de la Institución Aduanera y de las Normas y Disposiciones que lo rigen es muy escasa, lo que no permite contar con la información adecuada; a pesar de ello dirigiré mi interés a enfocar aspectos que tienen que ver con los orígenes e interrelación del Derecho Aduanero.

Si bien es cierto, en Derecho es muy peligroso establecer definiciones, porque éstas muchas veces son limitantes, sin embargo es necesario tener claro, ciertos conceptos que servirán de puntos de partida.

La Real Academia de la Lengua, al referirse al término Aduana expresa:

"Oficina Pública establecida generalmente en la costa y fronteras para registrar, en el tráfico internacional, los géneros y mercaderías que se importan, además, cobrar los derechos que se adeudan".<sup>5</sup>

Así mismo dentro del campo del Derecho existen varias definiciones de lo que constituye el Derecho Aduanero; una de las más claras es la que emite el profesor Octavio Gutiérrez Carrasco al señalar que es:

"El conjunto de normas legales que determinan el Régimen fiscal a que deben someterse los - intervinientes y las mercancías en el comercio internacional a través de las fronteras utilizando cualquier modo y vía".<sup>6</sup>

El Derecho Aduanero no es autónomo y ningún derecho por principio lo es, constituye parte del Derecho Tributario, es importante esta ubicación a fin de determinar la naturaleza y el alcance de las normas del Derecho Aduanero situándole en una corriente que le relacione en mayor o menor grado de dependencia con las ramas fundamentales del Derecho Público y en especial del Administrativo o Financiero.

1) El Derecho Aduanero tiene afinidad con el Derecho Tributario, manteniendo plena identidad aún en su estructura, propósitos, y en la mayoría de los procedimientos, por lo tanto no constituye un capítulo o división del Derecho Administrativo, no obstante su vinculación.

2) Considero que no es importante la referida autonomía, más bien lo trascendental está en señalar las características propias del Derecho Aduanero que le dan cierta especificidad.

---

5. Real Academia de la Lengua. Edición, 1980.

6. Derecho Aduanero O.E.A. Pág. 26

a) Dentro de este aspecto es un Derecho Público - pues está destinado a proteger el interés del Estado en forma inmediata.

b) Precautela también el interés privado en forma mediata.

c) Por su estructura y aplicación se integra más al área de las finanzas públicas, sobre todo en el orden tributario por efectos del control, uso y aplicación de los gravámenes como medios de regulación del ingreso.

En la creación de la norma aduanera señala Hernández Lalanne, no tiene intervención alguna el obligado. El Estado es quien sanciona y usa la disposición legal de acuerdo con las normas generales contenidas en la Constitución; de tal suerte que las relaciones jurídicas a que da lugar el impuesto por Derecho de Aduanas son principalmente de carácter público, por lo tanto las disposiciones legales de Derecho Privado pueden ser aplicadas sólo por vía de excepción.

Con la misma configuración del Derecho Aduanero lo podemos dividir en:

- Derecho Aduanero Sustantivo
- Derecho Aduanero Administrativo.
- Derecho Aduanero Penal.
- Derecho Aduanero Procesal.
- Derecho Aduanero Internacional.

(1) Derecho Aduanero Sustantivo:

Esta dado por los principios fundamentales - del Tributo y su obligación, estructura y nacimiento y los elementos cualitativos y cuantitativos del Impuesto o más conocido como derecho.

(2) Derecho Aduanero Administrativo.

Comprende el estudio de su estructura orgánica, de los organismos que la integran, sus funciones y atribuciones y las relaciones entre sí y sus funcionarios.

(3) Derecho Aduanero Penal:

Comprende el análisis y estructura de todas las normas que tienen relación con el aspecto punitivo, normando aspectos referentes a los delitos, infracciones y otras falta de menor gravedad.

(4) Derecho Aduanero Procesal:

Tienen relación con las controversias entre las particulares y la administración tributaria estableciendo los caminos y mecanismos para la solución de los problemas y necesidades.

(5) Derecho Aduanero Internacional:

Por la serie de normas y disposiciones que vinculan con otras normas internacionales a través de dos pilares la costumbre internacional y los tratados internacionales, sea en la modalidad de la bilateralidad o multilateralidad.

b. Fuentes del Derecho Aduanero.-

Al igual que las otras ramas del Derecho, las principales fuentes que lo alimentan son:

- 1) La Constitución;
- 2) La Ley;
- 3) Los Tratados Internacionales;
- 4) La Jurisprudencia;
- 5) Otras Leyes conexas;

- 6) Los Reglamentos;
- 7) Los convenios de carácter comercial;
- 8) Los usos y costumbres; y,
- 9) Las Resoluciones Administrativas.

Es necesario comprender además, que cuando nos referimos a Legislación Aduanera, estamos englobando a los Códigos, Aranceles y también a todas esas disposiciones legales paralelas o reglamentarias que modifican el comportamiento aduanero.

#### B. LOS ORGANISMOS ADUANEROS INTERNACIONALES

El mayor beneficio que aportan los Organismos Internacionales es el de promover el desarrollo, tecnificación de procedimientos aduaneros uniformes, que permitan la mayor agilidad del comercio, a más de ello conseguir que la mayoría de los países en vías de desarrollo modernicen sus estructuras legales, mejoren sus servicios y lo que es más importante, modifiquen su comportamiento, dejando de lado el criterio de que la Aduana sólo es una Institución de control y de pesquisa, con el único propósito de obtener recursos para el Estado, por el tradicional procedimiento de cobro de derechos en las importaciones y exportaciones. Siendo necesario la adopción de nuevas técnicas que le coloquen en el verdadero rol que le corresponde, esto es coadyuvar el desarrollo de sus países a través de mecanismos que propicien la facilidad y efectividad de sus sistemas económicos utilizando además medidas proteccionistas a su industria, recurriendo para ello a regímenes que le son ventajosos. Con este propósito los organismos internacionales cuentan con grupos de profesionales especializados y de basta experiencia que laboran trabajos, estudios, planes y programas que son puestos a órdenes de los países suscriptores de los convenios, y en muchos casos a otros que no lo son.

Entre los más destacados organismos podemos mencionar los siguientes:

1. EL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA.

Es un organismo técnico Internacional con carácter Intergubernamental; es uno de los que más ha contribuido al desarrollo del derecho y técnicas aduaneras.

a. La razón de su creación se debe a que el desarrollo del comercio exterior es más factible a través de las decisiones de los Gobiernos en base de la cooperación.

b. Convenía agrupar en un organismo los mecanismos de ejecución de normas generalizadas y que los convenios de carácter particular de los Estados sean en la medida de lo posible, armónicos y uniformes.

c. Que se encargue del estudio y solución de los problemas atinentes al uso y progreso de las técnicas y legislación de este campo.

Es fácil notar esta labor, pues a partir de su formación, constituida en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, y que nació como una urgente necesidad de establecer mecanismos adecuados que vengán a dirigir y encauzar el Comercio Internacional, debido a que la práctica generalizada determinaba que cada país de acuerdo con sus propios criterios y con un comportamiento netamente individualista aplicaba sistemas inminentemente nacionales que diferían de prácticas y principios utilizados en otros.

Por esta razón, en el ámbito mundial las discusiones sobre "Prácticas de Comercio y la Problemática de Control", se analizaron a la luz de reuniones internacionales, promovidas por Organismos particulares o Asociaciones de Comerciantes.

d de las  
, temas  
onvención  
es Aduan  
ndo, un  
rvido ef:  
oersitiv:  
o que or:

o, que o  
sión que  
pósito, e  
a Comisió  
, ha teni  
a Organiz  
n Consult  
s a través

uerzos co  
, así ter  
reteras,  
s por car  
Tratado  
tación el

AL (CIES

American  
ernos a f  
comercio

.E.A. 19

transporte, pero el principal propósito o fin de este organismo es demostrar la efectividad de ciertas medidas que conduzcan a acelerar el proceso de una mayor participación de las exportaciones de América Latina y del Caribe en el mercado de los Estados Unidos. Entre las medidas más importantes sugeridas por la Resolución del CIES podemos indicar las siguientes:

- a. Adopción General por parte de los Estados miembros de la O.E.A. de la documentación básica establecida en el Convenio para facilitar el Transporte Acuático de 1963 y reducir al mínimo la documentación.
- b. Estandarización de los documentos indispensables establecidos por la O.E.A. y ALALC, para recepción de buques y su despacho, establecidos mediante Resolución No. - 254.
- c. Disminución de exigencias aduaneras, procurando armonizar y normar los servicios utilizando prácticas comunes.
- d. Evaluación de las exigencias actuales en materia sanitaria.
- e. Realización de seminarios técnicos para formular recomendaciones destinadas a solucionar las barreras institucionales que afectan al comercio y transporte de América.
- f. Cooperación Técnica sobre procedimientos aduaneros.

### C. LOS CONVENIOS ADUANEROS

#### 1. EL CONVENIO DE KYOTO.

Este Convenio constituye el instrumento o estrategia fundamental del Consejo de Cooperación Aduanera, para promover la armonización y difusión de los Regímenes Aduaneros; en tal

sentido, este instrumento abarca en un solo cuerpo todos los convenios, pero en la modalidad de anexos.

Si bien es verdad que el cuerpo del Convenio, no es de propio interés para el presente estudio pues no se lo incluirá en la Legislación, sin embargo es importante conocerlo por ser la parte medular y en donde constan las recomendaciones, las normas que se aplicarán sin ninguna restricción, además por ser utilizado como instrumento de consulta y de modelo para los anexos; por lo expuesto me permito hacer el siguiente extracto:

Nace como una imperiosa necesidad de simplificar, actualizar y difundir la enorme cantidad de convenios, recomendaciones y disposiciones de carácter legal propias de la Técnica y Legislación Aduanera, existentes por un período de más de treinta años creados por el Consejo u otros Organismos Internacionales que han colaborado para el efecto.

Este Convenio que fuera auspiciado por el Consejo de Cooperación Aduanera, se suscribió entre los países miembros el 18 de mayo de 1973 y quedó abierto a la firma hasta el 30 de junio de 1974, constituye una especie de compilación de las Técnicas Aduaneras actualizadas, e incluye otras nuevas como El Valor de la Mercancía y sobre Nomenclatura.

Este Convenio "... sobre Simplificación y Armonización como se lo enuncia en la Tercera Conferencia de Directores de Aduana de América Latina representa un nuevo avance en el desarrollo del Derecho Aduanero".<sup>8</sup>

En cuanto a su estructura, este convenio consta de dos partes perfectamente definidas:

---

8. Convenio de Kyoto. Consejo de Cooperación Aduanera. Pág. 18.

- a. La primera, que tiene relación con disposiciones de carácter obligatorio.
- b. La segunda compuesta de treinta anexos, todos ellos se refieren a un régimen aduanero o a una técnica o operativa vinculada directamente con un régimen. (Anexo 1).

Dentro de la mecánica del convenio, la segunda parte ofrece - la posibilidad de que éstos pueden ser suscritos independientemente de la primera, además puede adherirse a ellos o aplicarlos parcialmente y en la medida de la conveniencia, esto - porque en la práctica se ha demostrado que la rigidez en los convenios, no permite que los Estados interesados se inclinen por una adopción íntegra, lo que conduce, a que la principal intención de los convenios, esto es, la divulgación e internacionalización de sus normas y sus prácticas no se realice.

Por eso, considero que la medida adoptada por el Convenio de Kyoto, es la más acertada e inteligente, para obtener sus propósitos.

En la III Reunión de Directores Nacionales de Aduana de América Latina, efectuada en octubre de 1982, que insiste y reafirma la tesis de adoptar medidas tendientes a la facilitación - del Comercio Internacional y a la Armonización de las técnicas Aduaneras. "En estas circunstancias es conveniente resaltar la importante y trascendental labor del 'Concejo de Cooperación Aduanera'", factor preponderante y pieza fundamental para el desarrollo del Comercio Internacional y consecuentemente de la Aduana.

El trabajo fecundo de su Comité Técnico Permanente, que ajeno a la utilización de conveniencias políticas o intereses econó

---

9. Convenio de Kyoto. Consejo de Cooperación Aduanera. 1980  
Pág. 25.

micos sectoriales, se ha dedicado con mística admirable al estudio e investigación y desarrollo de las técnicas Aduaneras y a la elaboración de verdaderos Tratados.

(Ver anexo No. 1).

#### D. SITUACION ECUATORIANA

El Ecuador es un país en vías de desarrollo y por estar inmerso en estructuras sociales similares a la de sus vecinos americanos, se adolece de los mismos errores y deficiencias, - es decir en este caso tenemos una legislación engorrosa, nada práctica, complicada, copia en algunos casos de cuerpos jurídicos de países desarrollados y que si alguna vez sirvieron, hoy por falta de una revisión oportuna, se encuentran muchas de sus disposiciones caducas. Para reafirmar lo expuesto enunciaré criterios expuestos por el profesor Hugo Pazo Ramos, que con profundo conocimiento sobre la materia comenta:

"Es característica sobresaliente de la actual legislación latino-americana, su heterogeneidad, esa enorme cantidad de materias que se traduce en una frondosa, compleja y oscura legislación digna de iniciados. El que debería ser sinónimo de agilidad y claridad, esto lejos de parecerlo".

Nuestra Legislación adolece de algunas fallas, hay disposiciones de carácter adjetivo que deberían constar en el Reglamento, y a su vez muchos de ellos en la Ley. En muchos casos la Ley o Reglamentos se limitan a enunciar procedimientos o técnicas pero no hay una explicación ni jurídica ni reglamentaria; necesita una revisión y actualización de la Ley Orgánica de Aduanas.

Existen algunos cuerpos legales o norma de aplicación omitidos por distintos Organismos que se contraponen o distorcionan al espíritu de la Ley.

Existen Regímenes Aduaneros que no se utilizan como el caso - del Draw Back por ser ajeno a nuestras estructuras, en otros casos aglutina en 23 formas generales la Gran Guerra del Régimen que se pueden implementar y que posibiliten al mejor desarrollo y eficiencia de la Aduana y correlativamente de la actividad comercial.

En la época de la Gran Colombia se regula sobre los reguardos de Aduana y puertos consta en la Ley 8-IV-1826 Gaceta de Colombia.

Ya en la republicana el mismo año de fundación se legisló sobre materia aduanera, creándose aduana en los departamentos - de Quito y Azuay y se cobre derechos de importaciones, se encuentra en la Ley 23-IV de 1830.

Nuestra Ley Orgánica de Aduanas se la declara vigente a pesar de la parcial derogatoria por parte del Código Tributario D. GO-C-RO-44 de 15 de marzo de 1976 y a partir de allí han tenido muy pocas modificaciones o inclusión de artículos aislados.

En muchas ocasiones se ha evitado efectuar reformas a esta - Ley, pero se ha utilizado prácticas no muy adecuadas como el uso de instructivos, que en muchos casos crean obstáculos y obscuridad antes de aclararlos, además son formas de violentar disposiciones legales, viéndose obligados a su uso en vez de modificar las leyes o empolvarlas, como igual con los reglamentos.

La Ley Orgánica de Aduanas en nuestro país contiene disposiciones mucho más modernas que la gran cantidad de la legislación Latinoamericana, esto en parte se ha derivado que en los últimos años gracias al asesoramiento de la O.E.A. y de sus expertos que han contribuido de manera decisiva para este campo.

En materia de Convenios Internacionales el Ecuador ha celebrado un sólo convenio, lo que no le permite tener una serie de ventajas que proporciona los organismos aduaneros como es el asesoramiento según adjunto encontrará a anexo que demuestra lo aseverado.

A N E X O 1

DETALLE DE ANEXOS DEL CONVENIO DE KYOTO

- A-1 Relativo a las formalidades aduaneras anteriores a la presentación de la declaración de mercancías.
- A-2 Relativo al depósito temporal de mercancías.
- A-3 Relativo a las formalidades aduaneras aplicables a los medios de transporte de uso comercial.
- A-4 Relativo al tratamiento aduanero de las provisiones a bordo.
- B-1 Relativo al despacho a consumo
- B-2 Relativo a la admisión en franquicia de derechos e impuestos de importación de mercancías declaradas para despacho a consumo.
- B-3 Relativo a la reimportación en el mismo estado.
- C-1 Relativo a la exportación definitiva.
- D-1 Relativo a las reglas de origen.
- D-2 Relativo a las pruebas documentales del origen.
- D-3 Relativo al control de las pruebas documentales del orígen.
- E-1 Relativo al tránsito aduanero.
- E-2 Relativo al transbordo.
- E-3 Relativo a los depósitos de Aduanas.
- E-4 Relativo al "Drawback".
- E-5 Relativo a la importación temporal con reexportación en el mismo Estado.
- E-6 Relativo a la admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- E-7 Relativo al régimen de reposición en franquicia arance-

A N E X O 1

DETALLE DE ANEXOS DEL CONVENIO DE KYOTO

- A-1 Relativo a las formalidades aduaneras anteriores a la presentación de la declaración de mercancías.
- A-2 Relativo al depósito temporal de mercancías.
- A-3 Relativo a las formalidades aduaneras aplicables a los medios de transporte de uso comercial.
- A-4 Relativo al tratamiento aduanero de las provisiones a bordo.
- B-1 Relativo al despacho a consumo
- B-2 Relativo a la admisión en franquicia de derechos e impuestos de importación de mercancías declaradas para despacho a consumo.
- B-3 Relativo a la reimportación en el mismo estado.
- C-1 Relativo a la exportación definitiva.
- D-1 Relativo a las reglas de origen.
- D-2 Relativo a las pruebas documentales del origen.
- D-3 Relativo al control de las pruebas documentales del orígen.
- E-1 Relativo al tránsito aduanero.
- E-2 Relativo al transbordo.
- E-3 Relativo a los depósitos de Aduanas.
- E-4 Relativo al "Drawback".
- E-5 Relativo a la importación temporal con reexportación en el mismo Estado.
- E-6 Relativo a la admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- E-7 Relativo al régimen de reposición en franquicia arance-

laria.

- E-8 Relativo a la exportación temporal para perfeccionamiento pasivo
- F-1 Relativo a las zonas francas.
- F-2 Relativo a la transformación de mercancías destinadas al despacho a consumo.
- F-3 Relativo a las facilidades aduaneras aplicables a los viajeros.
- F-4 Relativo a las formalidades aduaneras relativas al tráfico postal.
- F-5 Relativo a los envíos urgentes.
- F-6 Relativo a la devolución de los derechos e impuestos de importación.
- F-7 Relativo al transporte en cabotaje de mercancías.
- G-1 Relativo a las informaciones facilitadas por las autoridades aduaneras.
- G-2 Relativo a las relaciones de autoridades aduaneras y terceros.
- H-1 Relativo al recurso aduanero.
- H-2 Relativo a las infracciones aduaneras.

Sin embargo de que no forman parte del Convenio de Kyoto, me permito anotar el convenio que tiene relación sobre la Asistencia Mutua Administrativa, para prevenir, investigar y reprimir las Infracciones Aduaneras, adoptado por el Consejo - en junio de 1976.

*CAPITULO II*

## CAPITULO II

### A. LOS REGIMENES ADUANEROS

Considero de importancia iniciar este Capítulo con la definición de REGIMEN ADUANERO, elaborado por el Consejo de Cooperación Aduanera y adoptado por los distintos organismos especializados y que además se encuentra incerto en muchas legislaciones.

"Régimen.- Tratamiento aplicable a las mercancías, sometidas al control de la Aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación". 10

Nuestro país utiliza esta definición que está contenida en el Glosario de Términos Aduaneros emitidos por la ALALC, como anexo al Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas.

Estas operaciones o mecanismos utilizados en el campo aduanero, han sido creados, fundamentalmente, para propiciar y apoyar el desarrollo económico de los países, cambiando fundamentalmente la función tradicional de la aduana para convertirse en un instrumento eficaz, que estimule y apoye al desarrollo nacional, sirviendo indistintamente tanto, al sector público como un instrumento más, en el difícil y complicado campo de la recaudación de tributos obtenidos de la comercialización - internacional de productos con el resto de países del mundo, y al sector privado ofreciéndole todas las facilidades del caso que los mueven técnicas y procedimientos que la aduana moderna tiene que implementar para estar acorde con el desafío impuesto, es decir, no solo sea una entidad de control sino también de apoyo.

---

10. Glosario de Términos Aduaneros ALALC y C.C.A. Pág. 154

Los regímenes aduaneros constituyen caminos, medios, a través de los cuales se trata de alcanzar esa nueva filosofía, ofreciendo al usuario una serie de alternativas para el tratamiento de su mercadería y el cumplimiento de sus objetivos.

Además, como señala el profesor Durval Ferreira de Abreu:

"La aplicación de los regímenes aduaneros debe ajustarse a las necesidades y objetivos económicos del comercio internacional, puesto que son los medios adecuados para la expansión del intercambio comercial dentro de las mejores condiciones".

## B. CLASIFICACION

Nuestra legislación, tomando en consideración lo anotado anteriormente y con el propósito de cumplir eficientemente las funciones encomendadas, separa a los regímenes de la siguiente manera:

### 1. REGIMENES COMUNES.

#### a. Importación

#### b. Exportación

Se los designa de esa manera, por cuanto es la actividad más generalizada y tradicional que se realiza en la actividad comercial y estas son: la importación y la exportación, que también se les conoce como Regímenes de Consumo, por cuanto la mayoría de las mercancías que ingresan o suelen desaparecer por su uso, también como Regímenes Definitivas pues a más de lo señalado toman en consideración el destino final de la mercancía.

La Ley Orgánica de Aduanas en su articulado no define lo que es la Importación, de su contexto podemos extraer el criterio de que la importación se refiere, al ingreso de la mercadería

al país con el ánimo de permanecer en él o consumirse, previo el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias establecidas para el efecto; y viceversa. La Exportación lo entendemos como la salida del territorio nacional (aduanero) de cualquier tipo de mercadería con el ánimo de ser definitivo.

En los dos conceptos de carácter general, se utiliza el término ánimo que no es sino esa facultad que la Ley le concede al contribuyente (importador-exportador o terceros interesados) para que señale el "destino de la mercadería" o sea el régimen aduanero que solicita para su mercancía (Art. 23 de la Ley Orgánica de Aduanas). Anotando que cada régimen aduanero, tiene una serie de normas y condiciones propias así como también reglamentarias que deben ser observadas por los usuarios, partiendo desde luego de ciertos principios o procedimientos de carácter general comunes a todos los Regímenes y que estimo procedente señalar.

Una vez cumplidos los requisitos que implica una Importación, se tiene los primeros contactos con la Aduana, a través de:

1) Presentación para despacho

- a) Ingreso y salida de Mercancías.
- b) Sujeción a la zona primaria (inspección de):
  - (1) Personas
  - (2) Medios de transporte y ductos.
  - (3) Mercadería.
  - (4) Ingreso bajo control aduanero.
  - (5) Entrega

2) Declaración:

- a) Verificación previa.
- b) Obligación.
- c) Plazo.

- d) Forma.
- e) Formularios (destino).

3) Aforo:

- a) Análisis físico y documental de la mercadería a fin de establecer la base imponible.

4) Liquidación:

- a) Determinación de los Derechos y otros impuestos a pagarse.

5) Desaduanamiento:

- a) Formas.
- b) Requisitos.

A través de la Declaración podemos observar la mayoría de los pasos.

En todo caso estimo adecuado recordar que toda mercadería que ingresa al país por las fronteras o zonas aduaneras se encuentran sujetas al control aduanero y que en forma explícita determina el Artículo 10 de la Ley Orgánica de Aduanas. Señalando además, que el nacimiento de la obligación se perfecciona particularmente con la aceptación de la Declaración para consumo o exportación; además, el control aduanero no sólo se refiere al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente, sino también a la observancia de las formalidades aduaneras.

Anotada la referencia anterior, enumeraremos los Régimenes Aduaneros existentes en nuestra legislación; efectuando posteriormente el análisis de cada uno de ellos.

## 2. REGIMENES ESPECIALES

- a. Tránsito;
- b. Admisión temporal;

- c. Exportación temporal;
- d. Depósitos Comerciales;
- e. Depósitos Industriales;
- f. Draw Back; y,
- g. Zonas Francas.

C. REGIMENES ADUANEROS EXISTENTES EN LA LEGISLACION ECUATORIANA.

1. TRANSITO.

Nuestra Legislación lo conceptúa como un régimen suspensivo de pago de derechos, en el que se permite el traslado, de mercancías de un lugar a otro dando facilidad al comercio nacional e internacional, promoviendo el desarrollo y el no encarecimiento de los productos.

El Régimen de Tránsito por las características que presenta se lo clasifica atendiendo a su origen en:

a. Tránsito Internacional.-

Determina que el territorio nacional se convierta en lugar de paso de mercaderías provenientes de un país con destino a otro, para lo cual se deben cumplir con los siguientes pasos:

- 1) Los documentos de embarque, donde constará el lugar de embarque de la carga y el destino.
- 2) Presentar la declaración de lo que ingresa en el formulario conocido como guía de tránsito, que conlleva los mismos efectos de carácter legal que tiene la declaración aduanera que constituye el vínculo jurídico existente entre el sujeto activo y pasivo de la obligación tributaria.

(Ver anexo 2).

- 3) Es facultad discrecional del Administrador de Adua

na el dotar de custodia al transporte, para lo cual solicitará la colaboración de la Policía Militar Aduanera.

4) Conjuntamente con la guía de tránsito y a modo de acompañamiento se presentará la siguiente documentación:

- a) Conocimiento de embarque (marino) guía aérea, Carta de parte (terrestre).
- b) Factura comercial.
- c) Certificados sanitarios o fito sanitarios.

(Se adjunta anexos 2, 3 y 4).

b. Tránsito Interno.-

Permite la movilización de mercancías que se encuentran bajo custodia aduanera hacia el punto de destino dentro del mismo u otro Distrito Aduanero que para efectos administrativos y de control, se ha dividido al territorio nacional, cuyo anexo se adjunta.

Generalmente como ya hemos afirmado es el importador o tercero interesado, es el que designa el destino de la mercadería, sin embargo, de oficio puede el administrador hacerlo, con el propósito de protegerlas mejor, además por: falta de espacio en las bodegas, casos fortuitos, reparación de las bodegas u otros motivos que obligue a tomar esa decisión; previo permiso del Director General de Aduanas.

El tránsito, también se clasifica tomando en consideración la vía o medio de transporte en:

- Aéreo,
- Marítimo o fluvial; y,
- Terrestre: rodoviario o ferroviario.

Nuestra legislación y sobre todo el Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas es bastante explícita al señalar los procedimientos y mecanismos que pueden adoptarse para el cumplimiento adecuado en cada una de las modalidades anteriormente indicadas siendo las más destacables las siguientes:

1) Por carretera:

Las personas naturales o jurídicas que quieran dedicarse a la transportación interna es necesario que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener personería jurídica y estar domiciliadas en el país;
- b) Dedicarse exclusivamente a este tipo de transporte;
- c) Contar mínimo con dos unidades para operar bajo este sistema;
- d) Tener un seguro, para garantizar el pago de las obligaciones derivadas de los daños a las mercaderías;
- e) Que los medios de transporte reúnan los requisitos mínimos para el efecto, esto es que tengan una capacidad de carga útil de 8 toneladas.
- f) Chasis cabinado y furgon acoplado o de remolques, en estos casos el furgón debe ser metálico, unido con remaches y una sola puerta posterior dotado de las seguridades que no permitan la violación de los sellos y precintas que se colocan para éste tipo de transportación, en el país se requiere que los vehículos sean de color blanco con un círculo rojo en los sectores laterales con las siglas T.M.T. que significa Transporte de Mercancías en Tránsito.

(1) Cuando se han cumplido con los requisitos anteriormente indicados la aduana de entra

da autorizará el tránsito mediante la tramitación de la guía, luego se pondrán los seguros y precintas en los transportes, contenedores o embalajes, según el caso. Cualquier despacho que se efectúe debe conocer la Dirección General de Aduanas y la Aduana de destino, para ello se usará el sistema más rápido de comunicación y contendrá:

"Número de guía de tránsito, fecha y hora de salida, número, clase y peso de los bultos cuando sea posible, identificación del vehículo, ruta que debe emplearse y plazo, nombre del conductor".<sup>11</sup>

(2) La autorización del Régimen tendrá un plazo, el mismo que será suficiente para efectuar la operación de tránsito, sino ha llegado la mercadería en todo o en parte al lugar de destino (aduanera-depósito-zona franca), se ejecutará la garantía de proporción a la que corresponda, sin perjuicio de la acción legal pertinente.

(3) En el transcurso del recorrido existen los puestos de control o resguardos de aduana, donde se efectuaran los chequeos de la documentación, vehículos, precintas y seguros, anotando en la respectiva guía el control efectuado o cualquier novedad. Si se ha producido la violación de los sellos u otras formas de control se detendrá el vehículo poniéndole a órdenes de la Administración de Aduanas a la que corresponda el resguardo o control.

Una vez llegada la mercancía al sitio de destino, la aduana procederá a la revisión de el transporte y los bultos o mercancía en su forma exterior y de que no hayan sido abiertos comparando con los datos consignados en la guía a ellos enviada por la aduana de ingreso, con la entregada por el conductor del transporte y la documentación necesaria para la pre -

---

11. Art. 329 R. a la Ley Orgánica de Aduanas.

sentación de la Declaración. La Aduana de destino comunicará máximo en 48 horas después de haber llegado la mercancía a la aduana de ingreso para poder cancelar la guía de tránsito y proceder a la Declaración y despacho de la mercancía.

Se procederá también a la cancelación de la guía:

- (a) Cuando la carga sea entregada en distinto lugar a que correspondía.
- (b) Si se efectuaren enmendaduras o correcciones en la guía, sin llegar a la falsificación o alteración, salvo si lo realiza la oficina expedidora en la propia guía y en la carta de corrección respectiva.
- (c) Si ha llegado pasado el plazo señalado:

"En todos estos casos serán sancionados como falta reglamentaria, correspondiente una multa de 100 a 5.000 sucres y sin que exceda del 50% del tributo en todo caso y si hay reincidencia se podrá duplicar la sanción hasta por tres veces en progresión geométrica, aunque llegue a superarse el monto del tributo".

Si se lanzan bultos desde el transporte será considerado como contrabando, tipificados en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Aduanas y aplicándoles las siguientes sanciones:

- Decomiso de las mercaderías.
- Prisión de hasta 5 años (si la cuantía pasa de 15.000 sucres no se aplicará.
- Multa de hasta el quintuplo de los derechos evadidos o que se pretendió evadir, o hasta el 25% del valor de la mercancía si no causan derechos.
- Cancelación o suspensión de la matrícula o clausura del establecimiento.

- Si existe intervención en el ilícito de algún funcionario de la Aduana se aplicará el doble de la pena de prisión y destitución del cargo.<sup>12</sup>

La falsificación, alteración de la guía o de los documentos de acompañamiento, la rotura de sellos y seguridades será tipificado como defraudación según señala el artículo 381 del Código Tributario y 113 de la Ley Orgánica de Aduanas (L.O.A.) siendo para estos casos la aplicación de las siguientes sanciones:

- . Decomiso de los bienes objeto de la infracción.
- . Multa hasta 5 veces el valor de tributos que se pretendió evadir.
- . Cancelación de las inscripciones, patentes o clausura en caso de reincidencia.<sup>13</sup>

El Procedimiento Penal Aduanero en el capítulo de las sanciones y su aplicación divide a las penas en principales y accesorias; las dos están plenamente establecidas y en orden de gradación, tomando para ello como base la cuantía. Para los principales está tipificados en los artículos 117 al 119 de la Ley Orgánica de Aduanas en concordancia con los artículos 346, 349 y 371, del C.T.; para las penas accesorias los artículos 120, 121 de la Ley Orgánica de Aduanas y 359 al 362 y 384 del Código Tributario.

Cuando se constate las infracciones anteriormente señaladas - en los artículos 381 y 113 del Código Tributario y la Ley Orgánica de Aduanas respectivamente, es necesario suspender la tramitación de despacho autorización o continuación de la actividad aduanera procediendo al decomiso provisional de la mercadería y proceder a elaborar el acta de aprehensión para

---

12. Código Tributario. Art. 380.

13. Código Tributario. Art. 381.

dejar junto con la mercancía en poder de la Administración de Aduana respectiva dentro de 24 horas.

Se procede al decomiso del vehículo o medio de transporte:

"cuando el valor de los bienes u objetos materia del delito, fuere superior al 50% del valor de los medios de transporte".<sup>14</sup>

De no ser así se aplicará la sanción del artículo 354 del Código Tributario:

"La administración de aduanas como juzgado de instrucción calificará el posible cometimiento de un delito y de ser así pasará al juzgado de aduanas del Distrito respectivo para su juzgamiento".

2) Por vía aérea, marítima o fluvial:

Todas las disposiciones enunciadas son también aplicables al Tránsito Aéreo, Marítimo o Fluvial en lo que fueren procedentes.

## 2. LA ADMISION TEMPORAL

También este sistema aduanero especial, es considerado como un Régimen suspensivo del pago de tributos, que permite el ingreso de mercaderías al país hasta por 180 días, condicionado a que en este tiempo se realice la reexportación de mercaderías.

Este concepto está comprendido dentro de los principios que el Derecho Internacional aduanero tiene, respecto de los regímenes suspensivos aduaneros y que es recogido por la ALALC y como he explicado, forma parte del cuerpo legal aduanero ecuatoriano.

Sin embargo, es necesario dejar anotado de que existen algu -

---

14. Código Tributario Arts. 354 y 381.

nas diferencias contenidas en la definición, que serán analizados posteriormente (en la crítica). En todo caso, me permito transcribir el concepto de Régimen Suspensivo y el de Admisión Temporal, contenido en el glosario de términos aduaneros para completar el criterio sobre esta modalidad aduanera.

"Régimen Suspendido de Derechos.- Denominación genérica de los regímenes aduaneros, que permiten la entrada o salida de mercaderías a/o desde el territorio aduanero, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación".<sup>15</sup>

"Admisión Temporal.- Régimen aduanero que permite entrar en un territorio aduanero, con suspensión de pago de gravámenes, ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportación dentro de un plazo establecido, sea en el estado que fueren importadas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinada".<sup>16</sup>

Este régimen en la última década ha contribuido notablemente al desarrollo del país, pues se han servido de sus mecanismos tanto el Estado, instituciones públicas, órganos sectoriales y aún las empresas que han celebrado contratos con esas entidades, por la serie de solicitudes que ofrece. Podría decir sin temor a equivocarme que es el más conocido entre los regímenes especiales, pero no lo suficiente.

La admisión temporal en la legislación ecuatoriana, está normada en 7 disposiciones de carácter sustantivas (artículo 8 al 87 L.O.A.) y 28 disposiciones de carácter reglamentario, que para fines didácticos y de explicación no respetaré el orden cronológico a fin de poder dar una visión objetiva y de conjunto del régimen y su funcionamiento.

Existen 4 grupos de mercaderías a los que la admisión temporal da atención preferente:

---

15. Glosario de Términos Aduaneros. L.O.A. Pág. 131 - 127

16. Ob. Cit.

- 1) Las destinadas a los medios de difusión colectiva, a exhibición, promoción y demostración; las muestras con o sin valor comercial.
- 2) Las que se introduzcan para ser reparadas perfeccionadas o acabadas.
- 3) Las maquinarias y equipos, incluso vehículos del personal técnico que deban emplearse para la construcción o prestación de servicios en contratos con el Estado, Consejos Provinciales, Municipales y demás instituciones del sector público hasta su terminación.
- 4) Los medios de transporte (embalajes, contenidos) que ingresen para llevar mercaderías, o con fines turísticos.
- 5) Los implementos de espectáculos públicos y/o culturales, los artículos para competencias deportivas, los vehículos y materiales de funcionarios extranjeros, en visitas al país, los artículos y bienes en caso de su ministros, ayudas internacionales, fuerza mayor.

En cuanto al uso del régimen se requiere el permiso de ingreso y salida de parte de las siguientes autoridades aduaneras: Ministro de Finanzas: para los comprendidos en el numeral 3 de este análisis; los administradores de aduanas para los casos comprendidos en los otros numerales.

En los casos comprendidos en el numeral 4, dependiendo de la importancia del evento y monto elevado, autorizará el Director General de Aduanas.

Existe además la prórroga de plazo, que puede ser hasta por 3 años con autorizaciones semestrales, excepción hecha de aquellas a que se refiere el numeral 3 que es de 60 días adicionales, cuyo plazo original es hasta la terminación del contrato.

Para los otros numerales la prórroga se solicitará al Director General de Aduanas que está facultado para conceder 180 días más.

La mercadería autorizada debe ser plenamente identificada a fin de facilitar ser reconocidas a través de sellos, números, marcas, series, etc., las mismas que deben constar en la declaración. Si no se cumple tal condición, no podrán ingresar al país.

La razón de esta justificación se debe al hecho, de que si por defectos de identificación, se filtra la declaración con un número de serie distinto o marca, etc., al que le corresponde, en el momento que la maquinaria o artículo sea revisado para su reexportación por parte de Tributación Aduanera y después por la misma aduana, crearía problemas, llegando en muchos casos, a considerarse como presumible cometimiento de un delito.

A la solicitud de concesión del régimen deberá adjuntarse:

a) La nota de pedido que contendrá la lista de las mercaderías con sus características e identificación, peso, valor, puerto de embarque y destino, etc. y el tiempo que va a permanecer en el país.

b) Copia del contrato y su traducción al español que justifica la admisión temporal, certificada por la entidad nacional que supervisa o depende la obra.

Conviene insistir en el hecho de que la solicitud ante las autoridades aduaneras, debe ser pedida con la antelación suficiente, pues, la autorización concedida no sólo se refiere a la utilización del régimen, sino que sirve para que se proceda al embarque de las mercaderías, caso contrario se sujetará a las sanciones que establece la Ley Orgánica de Aduanas, señalada en el artículo 113, literal a), tipificando como Defraudación

dación:

"La introducción o salida de mercaderías de prohibida importación o exportación o sin la autorización previa cuando sea exigible, aunque se lo hiciere bajo control aduanero". 17

Una vez que la mercadería ha llegado al país y fundamentalmente al punto de destino, el importador o tercero interesado, - procederá en la misma forma ya señalada para una importación normal y corriente; esto es presentar la declaración en el departamento de comprobación. El formulario para el presente caso es el mismo.

Conjuntamente con la declaración se debe presentar:

(1) El oficio de autorización extendido por la autoridad aduanera respectiva, Ministro de Finanzas, Director General de Aduanas o Administrador.

(2) El documento extendido por el embarcador - que puede ser según el caso, la compañía aérea (transportación aérea), conocimiento de embarque (transporte marino y fluvial o carta de porte por vía terrestre).

(3) La factura proforma para efecto de precios.

(4) Los certificados sanitarios o fito sanitarios que permitan garantizar la mercancía que ingresa.

Luego se procede al aforo y liquidación a fin de que quede determinado el monto de los tributos suspendidos. Nace aquí la posible interrogación de ¿por qué la necesidad de efectuar el aforo y liquidación si la mercadería va a salir del país, una vez que cumpla los objetivos de su ingreso?, y la razón

---

17. L.O.A. Art. 113.

fundamental es el hecho que se requiere rendir una garantía para avalizar el cumplimiento de las formalidades aduaneras, y en algunos casos las nacionalizaciones de las mercaderías sujetas al régimen de admisión temporal, sin embargo de que por norma general las mercaderías constituyen derecho de prenda general y especial por parte de la aduana. (Art. 56 y 57 L.A.O.)

Luego de efectuado el aforo y liquidación, la mercancía podrá salir de la aduana.

En cuanto a los plazos, que son distintos según el objeto de su admisión o de la mercadería que se trate, deben ser observados y pedidos con anticipación a su vencimiento a fin de proceder a renovarlos, tanto la autorización de permanencia como la garantía. En los casos de inobservancia de esta disposición se puede efectivizar la garantía sin perjuicio de la sanción a la que habría lugar y que está tipificada como contravención, puede llegar incluso a la suspensión del uso de el régimen aduanero, entendiéndose además de que la finalidad también es ejercer cierto control (incipiente) por parte de las entidades aduaneras, de que esa mercadería se encuentre en el país y cumpliendo su finalidad; prohibiéndose "... el uso, la venta, la cesión, el traspaso, el arrendamiento, asunto que algunas veces ocurre".

a. Vehículos de turismo.-

Dentro de este sistema aduanero, merece destacarse las facilidades y procedimientos que ha adoptado la legislación nacional para el ingreso de vehículos de turismo, siendo lo más destacable lo siguiente:

"Se considera turistas para efectos aduaneros a toda persona que ingrese al país sin ánimo de residencia y con el propósito de conocerla, esto significa que aún los ecuatorianos que no residen en el país son considerados turistas".

En el caso que los turistas decidan ingresar al país con ve

hículo es necesario que tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

(a) Tienen derecho a ella aquellos turistas - que no residen en el país por lo menos un años;

(b) El tiempo de permanencia es de 90 días con posibilidad de prórroga de 90 más, esto - significa que son 180 días dependiendo en parte de la autorización de inmigración para el turista, los vehículos que ingresen respaldados en la libreta de pasos por aduana podrán autorizarse mediante su ingreso, en los casos de tránsito por retorno al país de residencia.

Es importante señalar que una vez vencido el plazo concebido en cualquiera de los casos, no podrá el vehículo quedarse en el país. El incumplimiento acarreará las sanciones que para efectos del Régimen de Admisión temporal he señalado y que es tan tipificados en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Aduanas, previo el comiso preventivo del vehículo que pasará a órdenes de la Administración de Aduanas para iniciar el trámite administrativo y la calificación por Funcionario Aduanero.

(c) Existe tratamiento preferencial para los países miembros de la subregión, pues, se les exime de la presentación de una garantía, considerandolo como tal su propio vehículo.

Los documentos indispensables para el ingreso de vehículos en calidad de turismo son los siguientes:

- En la aduana de entrada se presentará la Libreta de Pases por Aduana que tiene más o menos el sistema de cheques u hojas desprendibles, en el talón firmará el Administrador o su delegado, anotando el plazo que se ha otorgado; la aduana retiene la otra parte de la ho-

ja para efectos de control.

Esta libreta de pases es otorgada en cada país por el Automóvil Club reconocido en cada país pero puede ser reemplazado por algún otro documento oficial que haga sus veces.

En el parabrisas del coche se colocará el sello que determinará la situación en que ingresa el vehículo.

- Si no tiene la libreta, presentará una declaración en el formulario que se denomina tarjeta de admisión temporal para turistas.

- La presentación de la Garantía exigida, cuando corresponda.

El mismo procedimiento se operará en la Aduana de Salida, efectuando el análisis de que se trata del mismo vehículo y en las mismas condiciones en las que ingresó; si su salida se produce por otro distrito aduanero, la Aduana de Salida comunicará a la de ingreso y a la Dirección General de Aduanas para dejar sin efecto la garantía presentada.

El ingreso de vehículos en la Zona de Integración fronteriza (15 kilómetros) será hasta 7 días y será controlado a que no se rebase ese límite territorial, por parte de la Policía Militar Aduanera.

Si se analiza globalmente al Régimen de admisión temporal, hay 3 maneras bien diferenciadas:

- . El ingreso de la mercadería y condiciones a las que están sujetas.
- . La reexportación de aquellas.
- . Su posible nacionalización (excepción).

Sobre el literal a) ya me referí anteriormente, y de cierta manera también se ha enunciado el literal b), pero ampliaré porque es importante se conozca sus procedimientos y mecanismos para posteriormente analizar la nacionalización.

Toda mercadería que ingresa al país sujeto a la modalidad o procedimiento de la Admisión Temporal tiene dos opciones: re-exportarlo o nacionalizarla.

Para el caso de la reexportación se presentarán los documentos que servirán para la internación temporal más la declaración que se hará en el formulario establecido para la reexportación, excepto en el Tráfico Turístico.

Para los casos de maquinarias y equipos utilizados en los contratos de construcción y servicio es necesario además de la solicitud de exportación que será presentada al Ministerio de Finanzas con la antelación del caso (un mes), deberá tener la certificación de la Dirección General de Rentas de que no se está adeudando al Fisco y de que se ha realizado la auditoría (fiscalización) respectiva. La Dirección de Tributación Aduanera procederá a establecer la base imponible para que la Aduana proceda al cálculo de los derechos que le corresponde cancelar.

(Ver anexo 5).

Parecería contradictorio el hecho de que en estos casos, se cobren Derechos a una mercancía que ingresó al Régimen de Admisión Temporal pero no debemos olvidar que no es un régimen liberatorio sino suspensivo.

La determinación y cálculo se efectuará tomando en consideración el desgaste sufrido por la mercancía (coeficiente de depreciación fijado por D.G.R.), el tiempo de vida útil y el de permanencia en el país, descontado el tiempo de un año.

(Ver anexo 6).

b. Nacionalización.-

El artículo 87 de la Ley Orgánica de Aduanas permite que las mercaderías puedan ser nacionalizadas, cumpliendo con los requisitos establecidos, en este cuerpo legal, esto es, de que se presente la declaración a consumo y obtenga la autorización antes del vencimiento del plazo de la admisión o prórroga.

Como cada régimen aduanero es independiente, insisto en el concepto de que se debe presentar otra declaración, para el Régimen de consumo o importación normal, como también se le denomina, y el pago de los derechos que corresponda, para ello, se tomará en cuenta la fecha de llegada de la mercancía al país y las tarifas vigentes en ese momento.

3. LA EXPORTACION TEMPORAL

Este régimen aduanero tiene las mismas condiciones que la admisión temporal y está sujeta al mismo tratamiento y la razón para ello es que se trata del caso inverso.

Este régimen está conformado por dos momentos:

- a. El de la exportación temporal en si mismo.
- b. El de la reimportación o regreso.

Para la salida de la mercadería se exigirá una fianza o garantía específica, cuyo valor está en relación directa con el monto de los tributos a pagarse, previo el acto de aforo y liquidación; además debe tener una validez de 30 días plazo.

Las mercaderías que pueden acogerse a este régimen son las mismas que están señaladas en los literales a, b, c, d, para la admisión temporal, incluyéndose además las siguientes:

- 1) Las exportadas para reparación o perfeccionamiento o no acoplamiento de partes nuevas;
- 2) Los moldes, clisés, modelos, atrices y material de reproducción; y,
- 3) Los equipos e implementos para ayudas internacionales.

Es importante aclarar que las partes y piezas incorporadas, así como la reparación será objeto de aforo y liquidación en base a las certificaciones y facturas otorgadas, pero no se aceptará el caso de que un artículo o mercancía que salió será reemplazada por otra.

El plazo de permanencia es de 80 días, restringiendo las posibilidades del régimen.

En el caso de la reimportación, si retorna fuera del plazo, se le considerará como mercadería extranjera, es decir se le dará el tratamiento de una importancia normal y corriente con el pago de tributos, etc., o se aplicarán las acciones legales respectivas.

#### 4. DEPOSITOS COMERCIALES

Comenzaré su análisis manifestando el concepto genérico que la legislación aduanera tiene de lo que es un depósito:

"Son locales y recintos de propiedad de la Aduana o autorizados por ella donde se almacena las mercaderías".

En los depósitos comerciales puede almacenarse mercadería de varios importadores, o de uno solo, en muchos casos por el tratamiento específico que reciben y a fin de procurar un me

por manejo de su mercadería, muchos importadores utilizan el sistema de Depósitos, sólo para un tipo de mercaderías.

Dentro del Régimen Aduanero, los depósitos están considerados como parte de la zona primaria, pues en ella se efectúan bajo custodia aduanera, operaciones de carga y descarga de mercaderías, que están destinadas a ser exportadas o importadas. En este segundo caso, podríamos acotar que se sirve de una dispensa o ficción legal que permite el ingreso de mercaderías sin el pago de derechos.

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de Aduanas no establece el propósito o finalidad de este régimen, podemos colegir de su estudio, que su finalidad es la de proveer a la industria y sobre todo al comercio del material necesario para el desarrollo de su actividad, evitando el desabastecimiento en el mercado de artículos indispensables, evitando por lo tanto la subida de precios y estancamiento productivo del comercio.

En el artículo 92 de la Ley Orgánica de Aduanas, se establece que:

"Constituyen depósitos comerciales: las bodegas privadas en las que con autorización del Ministerio de Finanzas y bajo el control de la Aduana pueden recibirse temporalmente mercaderías bajo el Régimen Suspensivo del pago de Derecho".

Los depósitos comerciales se clasifican en:

a. Públicos.-

En los que se almacenan mercaderías de varios importadores o exportadores, dentro de este Grupo existen algunos Depósitos especializados para cierto tipo de mercaderías.

b. Privados:

Este Depósito recibe mercaderías sólo para el concesionario del Régimen.

c. Mixto.-

Su diferencia está dada en función del capital; si el concesionario es una entidad de economía mixta, se podrá almacenar en él mercaderías importadas con exoneración total o parcial.

Los Depósitos Comerciales pueden recibir mercaderías para el uso del Sector Diplomático acreditado en el país.

Para su funcionamiento es necesario reunir una serie de condiciones, entre ellas están:

- 1) La autorización del Ministerio de Finanzas, emitida mediante acuerdo, para ello es necesario el informe favorable de la Dirección General de Aduanas, del Comandante de la Policía Militar Aduanera y de la Dirección de Tributación Aduanera, sobre la conveniencia o no de su funcionamiento.
- 2) La suscripción del contrato con el interesado que casi siempre es el administrador del depósito, esta persona puede ser natural o jurídica, en el caso de ser jurídica se requerirá el nombramiento de su representante legal.
- 3) Título de propiedad o contrato de arrendamiento - del local donde funcionará el depósito.
- 4) Certificados del Cuerpo de Bomberos de que el depó

sito cuenta con los medios adecuados contra incendios y que preste todas las seguridades y facilidades básicas para el manejo de mercancías.

5) La presentación de una Garantía; la misma que por disposición de la Ley Orgánica de Aduanas, en sus artículos 10 literal c) y 61 numeral 3, debe ser General. Cabe anotar que este tipo de Garantía solo puede ser Hipoteca -  
ria, Bancaria, Prendaria, Póliza de Seguros y Personal.

Esta garantía estará determinada en función del monto que genere el movimiento del depósito, para lo cual al ingreso de la mercadería se procederá, por parte de la aduana a efectuar un cálculo estimado que se imputará a la garantía, el valor de los derechos no rebazará el 80% del total de afianzamiento, si lo hace no se puede conceder el Régimen de Depósito, hasta que la Dirección General de Aduanas autorice la ampliación de la garantía.

Qué tipos de mercaderías pueden ingresar a depósito comercial, aquellas que no son de prohibida importación, pero fundamentalmente herramientas, respuestos y accesorios para la industria, agricultura, minería, hidrocarburífera, construcción y avia -  
ción.

La autorización de funcionamiento será hasta por 5 años, que pueden ser renovables, siempre y cuando el Ministerio de Fi -  
nanzas considere adecuadas con nuevas estipulaciones contrac -  
tuales de creer conveniente.

Los requisitos anotados anteriormente insisto, son los que se exige para el funcionamiento, porque para el ingreso de merca -  
derías al depósito, se requiere de la autorización del Admi -  
nistrador de Aduanas del distrito en donde está ubicada, la presentación de la Declaración al Régimen, la factura comer -  
cial, y el conocimiento de embarque que corresponda a la vía

de transporte utilizada.

El plazo de permanencia de la mercadería en el depósito no podrá superar el año que será contada desde la fecha de llegada al país (se entiende a recintos aduaneros en caso de importación y de exportación a los puertos de embarque). No existe prórroga de plazo, de tal suerte que si hasta antes del vencimiento no se procedió a su nacionalización o al reembarque dentro del plazo anual, se procederá a la declaratoria de abandono y efectivizando la garantía.

En la mercadería llegada a depósito se puede permitir al importador adjunte a la documentación que amparó el ingreso de la mercancía a más de la nueva declaración a Régimen de Consumo, en los casos que exista mercadería exonerada que va a nacionalizarse se adjuntará copia del acuerdo de Liberación.

Para efectos de control del depósito, el Administrador o concesionario del Depósito, presentará al Ministerio de Finanzas cada tres meses el movimiento de ese período con la documentación respectiva que respalde lo afirmado. Así mismo la Dirección General de Aduanas ordenará se proceda a un inventario físico, si se detectara diferencia se procederá al cobro de los derechos y la acción penal correspondiente.

Los almacenes Francos In Bon conocidos también como Duty Free, están clasificados como un depósito comercial y tiene ciertas características que le diferencian de los demás.

Nuestra legislación en su parte normativa, no hace referencia de ellos, pero en el Reglamento existen disposiciones expresas para regular su funcionamiento.

Para su constitución, se requiere de un concurso de ofertas

que será convocado por el Ministerio de Finanzas, en base a una reglamentación expresa; pero como hasta la presente este no se ha elaborado, el Ministro de Finanzas en base al Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, artículo 408 reformado, está facultado para que sin esa formalidad, autorice su funcionamiento.

La característica fundamental de los almacenes francos consiste en posibilitar la adquisición de cierto tipo de mercaderías nacionales y extranjeras, libres del pago de derechos a los viajeros que bajo una ficción jurídica no ingresan al país, - sino simplemente hacen escala en los puertos, aeropuertos y terminales terrestres de carácter internacional, la venta de artículos se hace en moneda extranjera, generalmente dólares.

Los locales asignados para el efecto deben ofrecer las seguridades del caso y además estar previstos de cerraduras dobles, una para el concesionario y la otra para la Policía Militar Aduanera.

La venta de artículos en éstos depósitos sólo es perminido a los tripulantes y viajeros al exterior.

El plazo concedido a estos depósitos depende del lapso de contrato de arrendamiento de los locales con la Aviación Civil.

En este tipo de bodegas o almacenes, no hay la posibilidad de cambio o tránsito, ni siquiera a otra del mismo concesionario; la mercadería además llega a cada uno de los depósitos, allí, directamente se expende de acuerdo con las normas estableci - das, estando en la obligación de anotar el número del pasaporte en cada nota de venta que realicen, esta nota de venta debe ser emitida por quintuplicado que serán destinadas en este orden:

(a) Concesionario,

- (b) Ministerio de Finanzas,
- (c) Dirección General de Aduanas,
- (d) Administración de Aduanas,
- (e) Pasajero; y,
- (f) Policía Militar Aduanera.

Si se anulan las hojas de venta deben desglosarse en ese mismo orden.

En cuanto a la mercadería que se autoriza en términos generales es aquella que es propiamente utilizada y requerida por los viajeros, ejemplos: licores 4 litros, tabaco, grabadoras, tocacintas, encendedores, relojes, binóculos, etc.

Para el funcionamiento de los In-Bond, es necesario se rinda una Garantía General, que será establecida por el Ministerio de Finanzas, tomando en consideración para ello su capacidad de comercialización, con las mismas condiciones que para el Depósito Comercial ha fijado el reglamento y que consiste en el cálculo aproximado en función del 80% de su monto.

## 5. LOS DEPOSITOS INDUSTRIALES

Manteniendo los mismos lineamientos de los depósitos aduaneros revisados, funcionan los depósitos industriales cuya función primordial es dar facilidad y apoyo a los procesos industriales nacionales a fin de abaratar costos y hacer más competitivos los productos del país en el mercado internacional demostrándose así la función de una aduana moderna.

El artículo 417 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, en forma muy clara y sucinta demuestra en que consisten los depósitos industriales, que voy a permitirme transcribir integramente:

"Artículo 417.- Bajo este régimen, únicamente podría admitirse materias primas y artículos semi elaborados que constituyen insumos para incorporarse en artículos destinados a la exportación".<sup>18</sup>

Podrán beneficiarse de este sistema aquellas industrias que se encuentran acogidas a las leyes de fomento industrial, pequeña industria, artesanía y pesca, pudiendo almacenar en sus bodegas materia prima o insumos que son incorporados a sus productos, ya sea como parte o en la elaboración. Estas materias primas están exentas del pago de derechos y por lo tanto abaratan los artículos producidos, pero la condición para beneficiarse del sistema es, que este debe ser exportado, habiendo la prohibición de ser colocados en el mercado local, - si esto ocurre sin autorización de Finanzas, será sancionado de conformidad con el artículo 113 de la Ley Orgánica de Aduanas y 369 del Código Tributario; con la posibilidad de que se le suspenda el régimen, a más del pago de los derechos que corresponden.

Para su funcionamiento a más de los requisitos anotados es necesario de acuerdo con el artículo 418 del Reglamento a la - Ley Orgánica de Aduanas lo siguiente:

1. SOLICITUD PARA OBTENER EL REGIMEN.

- a. Acuerdo de clasificación y ampliaturas si es necesario,
- b. Valores de los productos que se exportarán,
- c. Proyectos justificativos en el exterior,
- d. Volúmen de producción anual,
- e. Proceso de fabricación,
- f. Materias primas e insumos que se utilizarán en el producto a elaborarse; y,

---

18. Ley Orgánica de Aduanas. Art. 417

g. Coeficientes de utilización y desperdicio.

El tiempo de permanencia es de 1 año lapso en el cual debe ser incorporado esa materia prima y exportada, en todo caso el Ministro de Finanzas puede prorrogar este plazo por 90 días para ello se requiere que se cumplan 3 condiciones: imposibilidad de colocar el artículo en el mercado local; no haberse exportado oportunamente (causa justificada); y, caso fortuito o fuerza mayor. Además de lo enunciado, es importante tener en consideración que la solicitud de prórroga debe pedirse antes del vencimiento del año.

Puede también autorizarse la nacionalización de la materia prima o el producto terminado pagando los derechos respectivos vigentes a la fecha de nacionalización y los intereses calculados desde la fecha de llegada de la mercadería.

El Ministerio de Finanzas ejercerá el control sobre todos los tipos de Depósitos Aduaneros por intermedio del Departamento de Fiscalización de Aduanas perteneciente a la Dirección Nacional de Tributación Aduanera, para ello utiliza procedimientos contables, y la descripción física y técnica de la mercadería ingresada con suspensión de derechos, revisando las fechas de ingreso y la declaración al Régimen. (Ver anexo 7).

Además utilizan las hojas de trabajo y producción a fin de elaborar el coeficiente de desperdicios y las mermas propias del proceso industrial, estos desperdicios pueden ser objeto de dos tratamientos: se venden o se exportan, cumpliendo para ello con lo que establece en el reglamento el artículo 428. (Ver anexo 8).

16. DEVOLUCION CONDICIONADA DE TRIBUTOS "DRAW-BACK".

Este régimen aduanero es de origen evidentemente inglés que significa entre distintas acepciones lo siguiente:

"... es el reintegro que efectúe un gobierno en todo o parte de los derechos de aduana pagados sobre mercancía importada, que es luego manufacturada y convertida en un artículo más acabado y es vuelto a exportar".

La finalidad de este régimen es el mismo que persiguen todos los depósitos, en especial el industrial.

Nuestra legislación se refiere a esta forma de depósito en 5 artículos de la ley del 103 al 107, anotando que este régimen tiene sólo la parte normativa de la ley y no cuenta con su reglamento, más aún la propia disposición artículo 430 del Re - glamento señala que este régimen se aplicará posteriormente - cuando las condiciones del país sean propicias, por lo tanto sobra cualquier otro comentario.

## 7. LAS ZONAS FRANCAS

La Legislación ecuatoriana ha recogido el concepto emitido por el Consejo de Cooperación Aduanera, que en forma clara define lo que es este sistema:

"Las Zonas Francas son espacios determinados de territorio del Estado, en los que aplicándose el concepto de Extraterritorialidad, pueden ser admitidas todas o algunas mercaderías sin el pago de derechos a la importación".<sup>19</sup>

Del contenido de su definición se desprende que se trata de - un régimen liberatorio, en el que se aplica el principio de la extraterritorialidad, que para los fines consiguientes a modo de explicación recurriré al eminente jurisconsulto Gui - llermo Cabanelas, que define a la Extraterritorialidad como:

"Ficción jurídica que considera ciertas personas y cosas como pertenecientes al territorio de la nación que representan y sometidos a sus leyes"<sup>20</sup>

---

19. L.O.A. Art. 108.

20. Cabanelas Guillermo, Diccionario Jurídico, Ed.Eliasta.Ed.1979. Pág.128

Mediante decreto se delimitará el espacio asignado a la Zona Franca, así como las mercaderías que pueden ingresar al régimen y ser tratadas bajo los mismos principios generales de los depósitos.

Esta Zona estará vigilada en cuanto se refiere a la entrada y salida de mercadería.

Este régimen permite la realización de las siguientes operaciones:

- a. Manipuleo, reparación, transformación y montaje.
- b. Venta o comercialización interna, esto se refiere a la comercialización dentro del espacio físico asignado.

La venta de artículos o mercaderías en su zona interior, deberá hacerse principalmente al por mayor, porque de otra manera desfiguran un tanto el beneficio del Régimen y por su propia configuración la mercadería destinada a esta modalidad, será considerada como una exportación, importación o admisión temporal, pudiendo nacionalizarse aquella mercadería que es de Permitida Importación.

La mercadería que ha ingresado a este régimen puede ser transferida, cambiada a otros regímenes o procedimientos aduaneros.

A.

Nº 08615

FORMA 004 012		IMPRESA: Oficina de Exportación	
REPUBLICA DEL ECUADOR		R.D.C.	
Administración de Aduana - QUITO		GUIA DE TRANSITO Nº 000106	
Aduana de Destino QUITO		FECHA DE RECEPCION 15 MAY 1987	
Aduana de Salida IV Distrito		DESINO DE LA MERCADERIA	
DATOS DEL AGENTE DE ADUANA		INTERNO <input checked="" type="checkbox"/> INTERNACIONAL <input type="checkbox"/>	
Credencial Nº 253		DATOS DEL IMPORTADOR O EXPORTADOR	
Luis Barra		Luis Barra	
FUNCIONARIOS ADUANEROS ACTUANTES			
ACEPTESE LA DECLARACION DE VERIFICACION <input type="checkbox"/> SIN VERIFICACION <input checked="" type="checkbox"/>		Empleado designado Señor	
Fecha		Fecha	
Comprobacion		Comprobacion	
Fecha		Fecha	
Cualquier defecto o anomalía que se detecte en el momento de la inspección se anotará en el presente documento.		Cualquier defecto o anomalía que se detecte en el momento de la inspección se anotará en el presente documento.	
Fecha		Fecha	
Empleado Responsable		Empleado Responsable	
Concuerda Autoridad Portuaria o Rodadero de Aduana		Concuerda Autoridad Portuaria o Rodadero de Aduana	
CON CUSTODIA <input checked="" type="checkbox"/>		CON CUSTODIA <input checked="" type="checkbox"/>	
RUTA:		RUTA:	
PLAZO:		PLAZO:	
Fecha		Fecha	
Existen que el Vehículo, la Mercadería, los Documentos o Sellos de Seguridad lleguen a la Aduana de Destino o Salida en las siguientes condiciones:		Existen que el Vehículo, la Mercadería, los Documentos o Sellos de Seguridad lleguen a la Aduana de Destino o Salida en las siguientes condiciones:	
Fecha		Fecha	
D. Delegado		D. Administrador	
Nombre del Custodio		Nombre del Custodio	
Fecha		Fecha	
CONTROLES DE ADUANA			
EMPRESA VALORADA S/ 25.000			

B.

A  
S  
C

AEREO SEA CARGO LTDA.



CONOCIMIENTO DE EMBARQUE TERRESTRE

DO-078

Remitente: MANUELITA S. A. A. A. 207 PALMIRA - VALLE DEL CAUCA - COLOMBIA		B/L No. 322
(Destinatario:) CONSIGNATARIO: CITIBANK N. A. SUCURSAL QUITO		Marcas y Números: FERRERO DEL ECUADOR CALLE HUMBERTO MARI QUITO
Notificar A: FERRERO DEL ECUADOR S. A. CALLE HUMBERTO MARIN 358 QUITO		Export No.
Agente en Destino: SR LUIS IBARRA TULCAN ECUADOR		Factura No. 17/87
Condiciones de Entrega: F.O.B. TULCAN		Vía TERRESTRE
Lugar y Fecha de Expedición: PALMIRA MAYO 15/87		Puerto de Desembarque: TULCAN ECUADOR
Cantidad Clase de Bultos:	Peso Bruto y Dimensiones:	Descripción de la Mercancía:
500 SACOS	25.000 KLS	25.000 KLS: AZUCAR REFINADO DEPOSITO INDUSTRIAL AUTORIZACION EMBARQUE DE MERCADERIAS INTER/TEMPORAL NUMERO 0005 DEL 18 MAI REG EXP #1608 MAYO 8-87
Fletes Prepaid	Fletes Collect	



ANEXO No. 4

**Crowley Caribbean Transport, Inc.** (1) SHIPPER'S FORM BILL OF LADING  
CONOCIMIENTO DE EMBARQUE  
FORMA COMIA

SHIPPER'S PORT: **FREEPORT, BAHAMAS**  
 CONSIGNEE: **RON HATUSALEH LTD., P.O. BOX F-2444, FREEPORT, BAHAMAS**  
 DATE: **12/12/80** VOY No: **71**  
 DOCUMENT NO. **12P/09C-00** DATE: **12-C-1-V-2151**  
 FORWARDING AGENT: **REFRENT'S Agents Embarque y Fletes de Carga**  
 POINT AND COUNTRY OF ORIGIN: **FREEPORT, BAHAMAS**  
 DOMESTIC ROUTING/EXPORT INSTRUCTIONS: **"REGIMEN DE TRANSITO A QUITO" PANAMANIAN H.V. TROPIC FLYER 7-2151 B/L 12-C-1**  
 SHIPPER'S WEIGHT AND COUNT: **101,692 LB.**  
 TRANSHIPMENT: **IN QUITO**  
 PARTS OF CARGO: **20' CONTAINER LOTS SIC 3156 CS AS FOLLOWS:**  
**800 CS. 12/75OHL RON HATUSALEH GRAN/RESERV 80 PF.**  
**800 12/40 OZ. RON NATI GRAN RESERVA RUM 80 PF.**  
**513 12/40 OZ. RON NAT. CARTA PLATA RUM 80 PF.**  
**765 CS. 6/1.75 HLS. RON. NAT. CARTA PLATA 80 PF.**  
**513 CS. 12/40 OZ. RON NAT. GOLDEN LABEL RUM 80 PF.**  
**765 CS. 6/1.75 HLS. RON NAT. GOLDEN LABEL 80 PF.**  
**FREIGHT PREPAID**  
**T & E 88246952**  
**DATED: 4/23/87**  
**1PCH 903948 5 SH 025386 866 CS.**  
**XIPH 8382 025392 454 CS.**  
**ICSH 337073 7 SH 016894 686 CS.**  
**ICSH 391770 0 SH 025400 800 CS.**  
**1110 148340 0 SH 025385 530 CS.**  
**REGISTRO N° 162**  
 FREIGHT CHARGES:  
 F 2000.00  
 F 2000.00  
 F 2000.00  
 F 2000.00  
**TOTAL PAYABLE IN U.S. \$10000.00**  
 DATE OF BILL OF LADING: **12/12/80**  
 BY: **[Signature]**  
 CROWLEY CARIBBEAN TRANSPORT, INC.  
 COSTO DEL EMBARQUE DEBERA SER PAGADO POR ADELANTADO Y ANTES DE ENTREGA

Oficio Nº

Quito, a

Señor  
Administrador de Aduanas del I Distrito  
Guayaquil.-

Señor Administrador:

El señor Ingeniero Odd E. Hanssen, Gerente General del Consorcio Escandinavo Agoyán, mediante Oficio Nº GG-648-87 fechado el 9 de Febrero del presente año, solicita la autorización para la reexportación de varias maquinarias y equipos que ingresaron al país bajo el régimen de Admisión Temporal, en virtud del contrato celebrado con el Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL, para la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Agoyán.

El señor Director General de Rentas a través del Oficio Nº 1692 del 11 de Febrero de 1987, comunica que el Consorcio Escandinavo Agoyán no adeuda valores al Fisco por concepto de impuestos a la renta, así como también de que se halla garantizado el interés fiscal de posibles obligaciones tributarias, en razón de que la Empresa posee en el país, varios activos fijos en calidad de Internación Temporal y de conformidad con el Art. 371 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas da su visto bueno para que se proceda a la reexportación de varias maquinarias y equipos utilizados en la ejecución del mencionado proyecto.

Este Ministerio, de conformidad con los Artículos 86 de la Ley Orgánica de Aduanas y 371 del Reglamento de la misma, autoriza la reexportación de los activos descritos en el Anexo adjunto, debidamente legalizado por este Despacho; dicha operación se encuentra sujeta al pago de la parte proporcional de los derechos e impuestos respectivos, sobre la base imponible establecida, así como del cumplimiento de todas las formalidades y obligaciones exigibles.

Particular que comunico a usted, para los fines consiguientes.

Atentamente,  
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,

Ing. Jorge Luis Abad,  
SUBSECRETARIO DE RENTAS





FORMULARIO PARA LLENAR EL ACTA DE FISCALIZACION

MINISTERIO DE FINANZAS  
DIRECCION NACIONAL DE TRIBUTACION ADUANERA

ACTA DE FISCALIZACION DE: \_\_\_\_\_

NUMERO: \_\_\_\_\_ FECHA DE INICIO: \_\_\_\_\_ FECHA DE FINALIZACION: \_\_\_\_\_

ANEJO No. 8

DATOS DE LA EMPRESA		
RAZON SOCIAL:		REGISTRO DE CONTRIBUYENTES
Ciudad:	Dirección:	Teléfono:
DATOS DEL REPRESENTANTE LEGAL		
Apellidos	Nombres:	Cédula
Ciudad	Dirección	Teléfono
DATOS DE LA ULTIMA FISCALIZACION		
Funcionarios que actuaron:		
Ejercicio	Acta N°	Fecha
DATOS DE LA PRESENTE FISCALIZACION		
Funcionarios que actúan:		
Supervisado y Revisado por:		Aprobado por:
JEFE DE REGIMENES ESPECIALES		DIRECTOR NACIONAL TRIBUT. ADUAN.

*CAPITULO III*

### CAPITULO III

#### A. REGIMENES QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEGISLACION ECUATORIANA.

Si bien es cierto que todos los regímenes aduaneros especiales son importantes, y que de una u otra manera están encaminados a propender el desarrollo del comercio internacional y el beneficio económico de sus usuarios, no es menos cierto que a través de sus mecanismo se establecen facilidades para el desarrollo de la cultura y el bienestar de los pueblos.

En todo caso para ser consistente y armónico con lo analizado sobretodo en el capítulo anterior, me referiré a aquellos regímenes especiales que de cierta manera se complementan con los existentes en la legislación nacional y que a mi criterio robustecerían el campo de la actividad económica.

Los regímenes aduaneros internacionales, son instrumentos que promueven, compromisos entre los países con el objeto de favorecer la cooperación internacional, en materia aduanera y contribuir al desarrollo del comercio internacional, teniendo en cuenta los factores económicos y la técnica aduanera.

Uno de los propósitos de los regímenes aduaneros es la simplificación y armonización de sus normas, así como también la agilización de las formalidades administrativas, en beneficio de los países que adopten sus medidas.

El profesor Durval Ferreira de Abreu, al referirse a los convenios expresa:

"... La adopción de los convenios internacionales, dentro de las características y condiciones, especiales de cada país, representará seguramente para los países de América Latina un medio idóneo, para la facilitación de

su comercio, y como parte del desarrollo económico regional".<sup>21</sup>

Los regímenes aduaneros de carácter económico que sugiero se incorporen a la legislación nacional son:

1. Las Zonas Francas Anexo - F-1 al Convenio de Kyoto.
2. La Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.
3. La Admisión Temporal para Perfeccionamiento Pasivo.
4. El Convenio sobre importación temporal de embalaje.

#### B. LAS ZONAS FRANCAS ANEXO F-1 AL CONVENIO DE KYOTO

El Consejo de Cooperación Aduanera, cumpliendo con uno de sus principales propósitos y con la finalidad de propender al desarrollo, tecnificación, modernización y armonización de las Técnicas Aduaneras, elaboró una serie de documentos para que sean acogidos por los países y cuyas normas y principios se incorporen en sus legislaciones; el Anexo f-1, parte del Convenio de Kyoto es el referente a las Zonas Francas, el mismo que me he permitido condensarlo destacando lo más importante.

Este convenio propende al desarrollo del Comercio Exterior a través de la concesión de excensiones de impuestos a la importación de las mercaderías que ingresan a este recinto aduanero, sin limitación de tiempo, y que no estan sujetas al control aduanero como consecuencia del principio de la extraterritorialidad. A la Zona Franca también se le conoce como Puerto Franco o Depósito Franco.

Este régimen aduanero puede estar constituido por dos modalidades distintas, pero que no se contraponen y son: la Zona Fran

---

<sup>21</sup>. Los Convenios Aduaneros, Documento O.E.A., 1984, Pág. 61

ca Comercial y la Industrial; la primera generalmente esta en cargada de la conservación de las mercancías, su manipuleo y mejor presentación o calidad comercial, a través de técnicas especializadas, preocupandose también por el acondicionamiento para el transporte de las mercancías.

En la Industrial se procede a su elaboración, transformación y perfeccionamiento.

En el supuesto de que las mercancías que no fueron sometidas a operaciones de perfeccionamiento, puedan al salir de la zona franca, introducirse en el territorio aduanero para su consumo, se les aplicarán los derechos e impuestos de importación como si se tratase de mercancías importadas directamente del extranjero. En cambio, a las mercancías extranjeras que hayan sido sometidas a operaciones de perfeccionamiento en el interior de la zona franca, lo mismo que a las mercancías nacionales o nacionalizadas empleadas en dichas operaciones y que se beneficiaron de una exención o de un reembolso de los derechos e impuestos, cuando se introduzcan en zona franca, se les aplicarán reglas particulares de imposición de acuerdo - con la legislación nacional.

La legislación nacional, enunciará las condiciones para que - se puedan crear zonas francas, determinará las categorías de mercancías susceptibles de ser admitidas en ellas, y precisará la naturaleza de las operaciones a las que pueden someterse las mercancías durante su permanencia en zona franca. Las autoridades aduaneras tendrán derecho en todo momento a efectuar un control de las mercancías almacenadas en los locales de la persona que introduzca mercancías en una zona franca. La admisión en una zona franca se autorizará no sólo para aquellas mercancías que se importen directamente del extranjero, sino también para mercancías procedentes del resto del territorio nacional, que pueden consistir en mercancías que se encuentren en libre circulación o que se hayan beneficiado de

un régimen suspensivo o hayan sido objeto de un tráfico de perfeccionamiento activo.

Las mercancías admisibles en una zona franca que, por el hecho de su exportación, se benefician de la excención o del reembolso de los derechos e impuestos de importación, gozarán de este beneficio inmediatamente después de haber sido introducidas en la zona franca. Además la admisión de mercancías en una zona franca, no debería quedar subordinada a la condición de que las mercancías se introduzcan o se almacenen en cantidades determinadas.

Cuando haya que presentar un documento a la Aduana para las mercancías introducidas directamente en una zona franca sin atravesar el territorio aduanero del Estado en cuestión, las autoridades aduaneras se limitarán a exigir la presentación de un documento comercial o administrativo, que contenga los principales datos referentes a dichas mercancías (factura comercial, carta de porte, resguardo de expedición, etc.).

La admisión en una zona franca de mercancías que procedan del territorio aduanero del Estado interesado, o que hayan transitado por ese territorio, no debería dar lugar al establecimiento de un documento diferente de la declaración de mercancías que se exige normalmente en el territorio nacional para amparar la exportación, la reexportación o el tránsito de las mercancías.

Las autoridades aduaneras no exigirán garantía por admitir mercancías en una zona franca y cuando sometan a control las mercancías destinadas a ser introducidas en una zona franca, limitarán sus operaciones a las que estimen indispensables para asegurar el respeto de las prescripciones legales o reglamentarias que la Aduana está encargada de aplicar.

## 1. COMO FUNCIONAN

En cuanto a las operaciones autorizadas, además de las de carga, descarga, transbordo o almacenamiento, las mercancías admitidas en una zona franca podrán ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial, o a acondicionarlas para el transporte, tales como la división o reunión de bultos, la formación de lotes, la clasificación de mercancías y el cambio de embalaje.

Las operaciones de perfeccionamiento, a las que se puede someter las mercancías admitidas en una zona franca industrial, se fijarán por las autoridades competentes, bien en términos generales, bien en forma detallada, e incluso combinando estas dos posibilidades en un reglamento aplicable a toda la extensión de la zona franca, o en la autorización expedida a la empresa que efectúa estas operaciones.

El derecho a efectuar operaciones de perfeccionamiento, puede quedar subordinado a la condición de que las operaciones de perfeccionamiento contempladas se consideren por las autoridades competentes ventajosas para la economía nacional.

El régimen recomienda tomar en cuenta ciertas consideraciones respecto al lugar y medidas de control sobre el establecimiento de la zona franca, y son los siguientes:

- a. Las zonas francas generalmente se ubicarán en un sitio que goce de situación geográfica privilegiada, - puerto marítimo o fluvial, aeropuerto, etc.
- b. Según las disposiciones de la legislación nacional, la gestión de las zonas francas puede efectuarse bien por las autoridades aduaneras, bien por otras autoridades, - por personas físicas o jurídicas.
- c. Las exigencias referentes a la construcción y al a-

condicionamiento de las zonas francas, así como las condiciones en que se ejerza el control de la aduana, se fijarán por las autoridades aduaneras.

d. Las autoridades aduaneras podrán exigir que se cerciore que la zona franca, igualmente podrán imponer limitaciones a sus vías de acceso y fijar sus horas de apertura.

Para ejercer su control, las autoridades aduaneras deben, de modo especial, hacer lo siguiente:

- 1) Vigilar las vías de acceso a la zona franca de modo permanente o intermitente.
- 2) Exigir de las personas que introduzcan mercancías en las zonas francas, se lleven registros o una contabilidad de materias que les permitan controlar la circulación de las mercancías.
- 3) Proceder a su control por sondeo de las mercancías admitidas a fin de asegurarse de que no se les sometan, sino únicamente a operaciones autorizadas y que no se ha introducido ninguna mercancía no autorizada.

En el caso de mercancías consumidas en el interior de la zona franca, la legislación nacional enumerará los casos en los que puedan admitirse con franquicia de derechos e impuestos, y fijará las condiciones que han de cumplirse para beneficiarse de esta exención, la misma que puede alcanzar no sólo a los derechos o impuestos de importación, sino a los impuestos interiores. También el material destinado a utilizarse exclusivamente en el interior de la zona franca para el transporte, almacenamiento y elaboración de las mercancías pueden igualmente beneficiarse de esta exoneración.

Las mercancías admitidas en una zona franca pueden ser objeto de sesiones, además se puede prohibir las ventas al por me-

En caso de supresión de una zona franca, las personas interesadas deberán disponer de un plazo suficiente para dar nuevo destino a sus mercancías.

Es conveniente que las autoridades aduaneras adopten las medidas adecuadas, para que toda personas interesada pueda obtener sin dificultad todas las informaciones acerca del uso, requisitos y disposiciones aplicables en las zonas francas.

### C. LA ADMISION TEMPORAL PARA PERFECCIONAMIENTO ACTIVO

En muchas ocasiones la mejor forma de expresar un sistema u operatividad es a través del concepto o definición, pues resume y condensa en pocas palabras los aspectos más peculiares de una actividad; así, la Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, se lo define como:

"Régimen especial que permite recibir dentro de un territorio Aduanero, en suspensión de derechos e impuestos de importación, ciertas mercancías destinadas a ser reexportadas, en un período de tiempo determinado, después de haber sufrido una transformación, una elaboración o una reparación". 22

La Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, implica por regla general la suspensión total de derechos e impuestos a la importación, pero esto no significa que pueden grabarse los desperdicios procedentes de la elaboración o transformación de las mercancías sujetas a este régimen.

La legislación nacional enunciará las circunstancias en que la Admisión Temporal de Perfeccionamiento Activo puede y debe ser concedida, precisando las condiciones que deben cumplirse para beneficiarse de este régimen por parte de los usuarios; recomendando se tome en consideración las siguientes normas:

---

22 Consejo de Cooperación Aduanera, Anexo E-6. O.E.A., pág. 93.

Puede concederse una exoneración o excensión de los derechos e impuestos de importación a mercancías tales como, catalizadores, asceleradores de reacciones químicas que se utilizan para la obtención de productos compensadores y que desaparecen total o parcialmente en el curso de su utilización, sin estar efectivamente contenidas en estos productos. Esta excensión puede no concederse más que en la medida en que se exporten los productos compensadores obtenidos. Sin embargo, esta excensión no se extiende normalmente a elementos que no juegan más que un papel auxiliar en la fabricación, tales como los lubricantes.

El derecho a importar mercancías sujetas a este régimen puede estar reservado a las personas establecidas en el territorio aduanero y pueden ser efectuadas sus procesos de transformación etc., en establecimientos constituidos en depósitos.

El despacho a consumo de los productos compensadores se autorizará de acuerdo con un porcentaje determinado en la producción; es necesario indicar que los productos compensadores son:

"... Aquellos obtenidos en el curso o como consecuencia de la transformación, elaboración, o reparación de mercancías recibidas en este régimen".<sup>23</sup>

El reconocimiento de mercaderías y el de los productos compensadores que se declaran a la salida del depósito, se realizará en el mismo depósito, proporcionando de esta manera facilidades a los usuarios y mejor control sobre las mercancías.

Las mercancías en Admisión Temporal se beneficiarán a la suspensión total de derechos e impuestos a la importación; en -

---

23. Idem. Anexo E-6, pág. 97.

cuanto a los desperdicios procedentes de la elaboración, perfeccionamiento, etc. que no son reexportados o tratados de manera que se les prive totalmente del valor comercial, pueden someterse al pago de los Derechos e impuestos a la importación. Puede preverse además que los desperdicios que presenten o tengan un cierto valor comercial serán grabados según su clasificación arancelaria propia, o bien según la clasificación arancelaria de las mercancías de que proceden. Sin embargo, se considerará la posibilidad de que la legislación nacional pueda conceder una franquicia de derechos e impuestos de importación a los desperdicios, tomando en consideración ciertos porcentajes sobre todo cuando estos son irrecuperables o inutilizables.

Este régimen no quedará reservado a las mercancías que se importen directamente del extranjero, sino que se autorizará igualmente para aquellas que son objeto de tránsito aduanero, o salen de un depósito, de un puesto franco o zona franca. Además no debería negarse por la única razón de que las mercancías a utilizar tengan un origen, procedencia o un destino de terminado.

## 1. COMO FUNCIONA

Podemos colegir de su misma definición que opera en forma muy similar a los Depósitos Industriales, condicionados a la suspensión del pago de tributos, de tal suerte que la mayoría de las normas que regulan este régimen aduanero, son aplicables también a la Admisión Temporal de mercaderías para perfeccionamiento activo. El convenio de todas maneras recomienda, igual que en la parte inicial observar ciertas normas que permiten la agilidad del régimen en cuanto a su aplicación, así como la optimización de recursos.

Las principales medidas a tenerse en cuenta son:

a. La legislación determinará las circunstancias en las que el régimen se subordina a una autorización previa y designará las autoridades habilitadas para conceder esta autorización, que en todo caso, siguiendo los mismos principios de nuestra Ley Orgánica de Aduanas, para los regímenes especiales señala que deben ser el el Ministro de Finanzas, Director General de Aduanas, Administradores de Aduanas, según el caso. Sin embargo las operaciones importantes deberían beneficiarse de una autorización general que cubra éstas operaciones (funcionamiento del régimen).

b. Cuando las mercancías en Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, deban sufrir una elaboración o transformación, las Autoridades Aduaneras, fijarán el porcentaje del rendimiento de la operación de perfeccionamiento, basándose para ello en las condiciones reales en las que se efectúa esa operación, este porcentaje se fijará precisando la especie, la calidad, y cantidad de los diversos productos compensadores; procurando que estas operaciones se efectúen en condiciones técnicas bien definidas y que además conduzcan a la obtención de productos compensadores y de calidad constante.

c. La declaración al régimen deberá efectuarse en formularios utilizados para el despacho de la admisión temporal armonizándo con aquellos que se utilizan en la declaración de mercancías para consumo (importación).

d. Sobre el sistema de garantías, el estado establecerá el tipo más adecuado al régimen, que podría ser el mismo que se utiliza para el funcionamiento de los depósitos, es decir, una garantía general; sin embargo, el convenio recomienda que entre las formas de garantías admitidas, la elección debería dejarse al declarante. En lo que se refiere al monto, no debería exceder del importe (100%) de los derechos e impuestos de importación. Las Autoridades Aduaneras deberían renunciar a exigir una garantía en los casos en que los

valores eventualmente exigibles, puedan asegurarse por otros medios.

e. En cuanto al reconocimiento de las mercancías, se recomienda que sean revisados en los locales del interesado, corriendo a su cargo, los gastos que de ella se deriven, sugiriendo además se adopten ciertos mecanismos de identificación, tomando en consideración la naturaleza, la operación a efectuar, y la importancia de los intereses en juego. Podría en este caso recurrirse a los presintos extranjeros colocados sobre las mercancías, a las marcas, números y otras indicaciones que se encuentren de manera permanente sobre las mercancías. Es importante además, como mecanismo de control, recurrir a la contabilidad del importador.

f. En lo que tiene que ver con el plazo de permanencia en el territorio aduanero, se fijará en cada caso, en función de la necesidad para cumplir las operaciones de perfeccionamiento y otras típicas del régimen. A petición del interesado y por razones justificadas ante las autoridades aduaneras, se podrá prorrogar el plazo concedido inicialmente. El mismo que no deberá ser superior al máximo contemplado para el régimen.

g. Para la reexportación de productos compensadores, deberá exportarse por una Aduana diferente de la de Importación, esto permitirá tener un mejor control sobre aquellas mercaderías que han sufrido transformación.

h. La cancelación del régimen de Perfeccionamiento Activo, puede darse por la exportación en uno o varios envíos, de los productos compensadores (si se tratara de una garantía específica para cada embarque, de otra manera, creo que no sería posible).

i) En los casos en que los productos compensadores sean abandonados a favor del Estado, o destruídos o trata

dos de manera que se les prive totalmente del valor comercial bajo control de la aduana, su destrucción o abandono no debe acarrear ningún gasto para el Estado. Los desechos y desperdicios resultantes de la destrucción estarán sujetos, en el caso de su nacionalización, al valor que tendría si fuesen importados en ese estado.

j. Los productos compensadores que son destruidos o perdidos, como consecuencia de un accidente o fuerza mayor, no estarán sometidos al pago de impuestos de importación, siempre y cuando esta pérdida sea debidamente comprobada, a -satisfacción de las autoridades aduaneras; principio que tam-bién tiene nuestra legislación en el Capítulo VI, como una de las formas de extinción de las obligaciones. (Art. 51. LOA).

#### D. LA EXPORTACION TEMPORAL PARA EL PERFECCIONAMIENTO PASIVO.

Este régimen aduanero permite exportar temporalmente merca-derías que se encuentran en libre circulación, dentro del te-rritorio Aduanero, para ser sometidas en el extranjero, a una transformación, elaboración y preparación y luego ser reimpor-tadas con franquicia total o parcial de derechos de importa-ción. Es importante aclarar que cuando me refiero a mercade-rías de libre circulación, significan aquellos artículos o -bienes que existen en el mercado local, y que pueden ser ad-quiridos por cualquier persona, sin restricción alguna (no -sean de prohibida importación).

Este régimen aduanero es el caso contrario al régimen de Per-feccionamiento Activo, por lo tanto, la mayoría, por no decir todos los principios atinentes al Régimen, como las técnicas para su funcionamiento y control, también le son aplicables.

La Concesión de este Régimen puede estar condicionada a que -las operaciones de perfeccionamiento de que se trate, se con-sideren por parte de las autoridades competentes, como que no

causan perjuicio a los intereses nacionales.

1. REGIMEN PARA EXPORTACION TEMPORAL PARA EL PERFECCIONAMIENTO PASIVO.

Para la aplicación de este Régimen, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos:

a. Se establecerá las circunstancias en las cuales se concederá el Régimen, estos casos se señalarán en forma general y también específica.

b. Las autoridades aduaneras pueden exigir a la persona que exporte, temporalmente mercancías para perfeccionamiento pasivo, que indique la naturaleza de la elaboración o de la transformación que las mercancías han de sufrir en el extranjero.

c. La exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, no debería negarse por la única razón de que las mercancías sean perfeccionadas en un país determinado, y además no estará reservada al propietario de éstas mercancías.

d. Es necesario establecer el porcentaje de rendimiento de la operación, como consecuencia de su perfeccionamiento en el exterior, para ello es necesario tener en consideración, la especie, calidad y cantidad de los diversos productos compensadores obtenidos.

Para fijar estos porcentajes, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

1) Condiciones en que se realizan, (si esto es posible). En base a los contratos firmados con las empresas que van a efectuar las reparaciones o transformaciones en el exterior.

2) Utilizar referencialmente los porcentajes de rendimiento que han fijado las autoridades aduaneras del país donde se repararán.

3) Porcentaje aproximado, cuando se refieren a mercancías constantes, o se realicen en condiciones técnicas definidas y conduzcan a la obtención de productos compensadores de calidad constante.

## 2. COMO FUNCIONAN

En cuanto a la mecánica del Régimen, es necesario considerar los siguientes aspectos:

a. La legislación nacional enunciará las circunstancias en las que la exportación temporal para perfeccionamiento pasivo está supeditada a una autorización previa y designará las autoridades habilitadas para conceder esta autorización.

b. Se establecerá las condiciones en que la mercancía - debe presentarse ante la Aduana, para efectos de la Declaración de Salida, utilizando preferentemente un formulario expreso, pero que en cierto sentido guarda relación con los formularios generales de exportación e importación, pero poniendo énfasis en el detalle, condiciones y características propias del bien, así como de las partes que van a repararse. Estas medidas de identificación pueden ser colocadas por las Aduanas (precintos, sellos, marcas, perforados, etc.), según la naturaleza de las mercancías a exportarse bajo el régimen de perfeccionamiento pasivo.

c. Recomienda también el anexo, que este tipo de mecanismos se apliquen a los productos compensadores, acompañado de una declaración escrita, relativa a la identidad de las mercancías contenidas en esos productos, e incluso se podrá pedir los documentos comerciales relacionados con esa ope

ración.

d. En cuanto al plazo o duración de la exportación temporal, se tomará en cuenta un plazo general y una posible prórroga, dentro del cual en forma particular, se concederá el plazo al bien o mercancía en el exterior.

e. En términos generales igual procedimiento se adoptará para el control y declaración de los productos compensadores, a los que explicamos, para el caso del régimen de perfeccionamiento activo, recordando el concepto de que los productos compensadores, son aquellos obtenidos como consecuencia de la transformación, elaboración o reparación de mercancías.

f. Los productos obtenidos en el extranjero como resultado de la reparación o transformación, podrán asimilarse como un producto compensador, sobre todo, si tiene las características similares en especie, calidad, especificaciones técnicas, a los enviados.

g. Para efectos de control, los productos compensadores deberán ingresar por una aduana distinta a la de la mercancía que temporalmente sale para perfeccionamiento pasivo.

h. Puede suceder, que por circunstancias claramente establecidas, la mercancía que salió a ser reparada o transformada no lo fue, en ese caso, se autorizará la reimportación de las mercancías en el mismo estado y sin el pago de tributos.

i. Si una mercancía que salió a ser reparada o transformada por alguna circunstancia, no regresa, podría cancelarse la obligación de pago suspensa, presentando la declaración de exportación definitiva, pero sujeto a las medidas y restricciones que para el efecto puedan establecerse.

j. En lo que tiene relación con los impuestos aplica - bles a los productos compensadores, se podría seña - lar el porcentaje que debe aplicarse, incluso la exención to - tal de los mismos; para ello se tomará en cuenta la naturale - za del bien y condición del propietario. Otro caso de exen - ción sería cuando el producto compensador provenga de una zo - na franca o depósito, caso igual para aquella que ha sido re - parada gratuitamente.

k. Aquellas mercancías que vengan como sustitutos o res - titución, no estan exentas de tributos en este régi - men.

l. Si la exención es parcial, es necesario para su cálcu - lo tener en cuenta el incremento que el bien ha ad - quirido luego de su exportación temporal, esto es ya repara - do.

m. Otra forma de cálculo es deducir del monto total de derechos que son aplicables al producto compensador, el total de derechos que correspondan a las mercancías expor - tadas temporalmente para perfeccionamiento pasivo, para este cálculo se tomará en cuenta, los valores constantes a la fe - cha de declaración a consumos o importación del producto com - pensador.

#### E. EL CONVENIO SOBRE IMPORTACION TEMPORAL DE EMBALAJES.

Antes de entrar al estudio de lo que constituye este con - venio puesto a consideración de los países, el Consejo de Co - peración Aduanera, me permitiré anotar las partes constituti - vas o su estructuración.

Contiene un preámbulo muy escueto en el que se expresa la fi - losofía del Convenio, destacándose el deseo de facilitar el Comercio Internacional y la conveniencia de que se adopten - normas generales relativas a la importación temporal de emba -

laje.

Está compuesto por cinco capítulos; el primero se refiere a - definiciones, el segundo al ámbito de aplicación, el tercero sobre condiciones particulares de aplicación, el cuarto con - tiene disposiciones diversas, el quinto trata sobre cláusulas finales.

En el Capítulo I, más que una definición de embalaje, se señala los artículos que constituyen embalajes, así tenemos: los recipientes utilizados o destinados para ser utilizados para el embalaje exterior o interior de mercancías, los armazones utilizados o destinados para ser usados para el enrollamiento, plegado o fijación de mercancías. Se excluye los materiales de embalaje (paja, papel, fibra de vidrio, virutas, etc.), importados a granel; se excluyen así mismo los dispositivos de transporte particularmente los "contenedores".

#### 1. COMO FUNCIONA

El Capítulo II al referirse al ámbito de aplicación, establece que se concederá la admisión temporal, a los embalajes, cuando se los puede identificar, al reexportarse y cuando:

- a. Importados llenos se declaren que deben reexportarse vacíos;
- b. Importados vacíos, se declaren que deben reexportarse llenos.

La reexportación en los dos casos, deberá efectuarse por el - beneficiario de la admisión temporal. Las disposiciones de este convenio no afectarán en nada a la liquidación de los derechos de importación de las mercancías contenidas en los embalajes.

Las condiciones particulares de aplicación, que contiene el Capítulo III, disponen que en lo posible, no se exigirá la constitución de una garantía, debiendo contentarse con un compromiso, de reexportación de los embalajes. Para los embalajes importados llenos, en los seis meses siguientes a la fecha de importación, se procederá a su reexportación de embalajes importados vacíos, que disfruten de la admisión temporal, deberán ser reexportados, en los tres meses que sigan a la fecha de importación. Por razones justificadas, dichos plazos podrán prorrogarse por las Autoridades Aduaneras, dentro de los límites prescritos por su legislación. La reexportación de los embalajes, que disfruten de admisión temporal, podrá realizarse, una o varias veces y con destino a cualquier país, desde cualquier aduana permitida para el efecto, aunque esta sea diferente de la que ingresó. Los embalajes sujetos al régimen de admisión temporal, no podrán, ni ocasionalmente utilizarse en el interior del país de importación, salvo en los casos en los que se utilicen para la exportación de mercancías.

En el caso de los embalajes importados llenos, esta prohibición no se aplicará, sino a partir del momento en que se ha vaciado su contenido. En caso de accidentes debidamente comprobados, no se exigirá la reexportación de los embalajes gravemente dañados, siempre y cuando, por decisión de las autoridades aduaneras, se sometan a los derechos de importación (nacionalización). Puede darse el caso de que se abandonen libres de todo gasto para el Estado. Estos embalajes dañados, o se proceda a su destrucción, bajo control oficial, cuidando de que no causen gastos para el Estado del país de importación temporal.

El Capítulo IV contiene una serie de disposiciones diversas, siendo las más importantes las siguientes:

- 1) Para la aplicación del presente convenio, podrán

considerarse, como un solo territorio, el de las partes contra  
tantes, que constituye una unión aduanera o económica.

2) Las disposiciones del presente convenio establecere  
rán facilidades mínimas y no constituirán un obs-  
táculo para la aplicación de determinadas disposiciones unilara  
terales.

3) Cualquier infracción a las disposiciones del pre-  
sente convenio, cualquier sustitución, declara -  
ción falsa, o acto que tenga por efecto, hacer que una perso-  
na o artículo se beneficien indebidamente de los regímenes -  
previstos en el convenio, expondrá al contraventor, en el país  
en que se haya cometido la infracción, a las sanciones prevista  
tas por la legislación de ese país, e incluso, al pago de los  
derechos de importación exigibles.

En cuanto al Capítulo V, que contiene las cláusulas finales,  
éstas tienen relación directa, entre las partes contratantes  
(consejo de Cooperación Aduanera y el país Suscriptor o el -  
que se adhiera).

RECOMENDACIONES

de los  
trabajo  
a obten  
anero,  
Regimen  
pini6n

*CAPITULO IV*

mpo del  
nero, ha  
lta a ni  
ecientes  
con la a  
s, en su  
r6s, est  
n6mica

importa  
de estud  
est6n ut  
ces que  
ndose al  
os paise  
lo que c

excesiva  
con la

ra, asunto que de una u otra manera evita la profesionalización de su personal, por el escaso tiempo de permanencia o la poca preocupación por la capacitación del mismo. lo que impide establecer mecanismos ciertos y adecuados, acordes con lo que significa una aduana moderna.

La mayoría de normas que regulan la actividad aduanera, se encuentran contempladas en la Ley Orgánica de Aduanas, la que fue expedida mediante Decreto Ley No. 24 01-A de 31 de marzo de 1978 y publicado en el Registro Oficial No. 601 de 6 de junio de 1978. A partir de su publicación se han venido efectuando una serie de reformas coyunturales de artículos o de disposiciones legales aisladas, o incorporando algunas, que no responden al contexto general de la ley; como ejemplo tenemos el caso de las Garantías, medida que afecta también a los Regímenes especiales y que para solucionar su aplicación se dictó un instructivo de carácter interno para su interpretación, distorsionando en muchos casos el espíritu de la Ley, y en algunos casos contradiciéndolo. Este instructivo, fue elevado a la categoría de Manual de Procedimientos para la aplicación de la Ley de Aduanas y su Reglamento, mediante acuerdo No. 248, el 31 de marzo de 1983. De acuerdo con el orden de preminencia legal, primero está la ley, luego los reglamentos y por último los instructivos-manuales, etc., y es conocido por todos que un reglamento, no puede modificar una disposición legal, peor aún un manual como viene ocurriendo.

En cuanto a las disposiciones que norman y regulan los Regímenes Aduaneros, me permito señalar lo siguiente:

1) Régimen de Tránsito:

a) Se le ha incluido al tránsito, dentro de los depósitos Generales, lo que constituye una terna equivocación, por cuanto el concepto que la ley establece como tránsito, no se asemeja en nada a lo que significa un depósito.

b) Se lo clasifica como un Régimen Suspensivo, lo que no es, pues el tránsito en esencia no establece impuestos a los productos o mercancías, lo que exige es una Garantía que ampare o respalde el uso adecuado de los medios que efectúan el transporte, es por lo tanto un régimen liberatorio.

c) En la práctica no se aplican las normas referentes a las condiciones de los medios de transporte (peso, medidas y distintivos). La Dirección General de Aduanas, no ejerce las medidas adecuadas para que sean observadas las disposiciones legales.

d) En el aspecto normativo, el régimen de tránsito, apenas cuenta con cinco artículos, que se refieren al tránsito en general; en cambio el reglamento contiene treinta y dos disposiciones, muchas de las cuales son de carácter normativo, otorgándole al reglamento, funciones que no son de su competencia, de tal suerte que abarca al tránsito interno, por ferrocarril, al tránsito mixto y al internacional, mientras en la Ley, sobre estas modalidades nada se enuncia. Todo esto obedece a una práctica nociva, adoptada para adecuar y modificar las disposiciones legales que regulan la actividad aduanera, evitando el trámite largo y problemático que significa presentar un proyecto de ley, optando por hacerlo a través del reglamento.

e) Sin embargo, no todo es negativo, pues de una u otra manera procura englobar todos los sistemas del tránsito, tomando en cuenta sus características.

## 2) La Admisión Temporal:

a) Este régimen como tal, es bastante completo en la legislación ecuatoriana, siempre y cuando se le entienda como el procedimiento que permite el ingreso y salida, en el mismo estado, de las mercancías que ingresan al

país en Admisión Temporal.

b) La simple enunciación de una frase (las que se introduzcan para ser reparadas, acabadas o perfeccionadas) constante en el numeral 2 del artículo 82 de la Ley Orgánica de Aduanas, no puede considerarse como la inclusión de todo un régimen, que es distinto al que se está normando en el artículo 81 y siguientes. Es decir, peca el régimen de tratar de englobar varias formas de procedimiento aduanero.

c) Como consecuencia de las modificaciones parciales superpuestas, sin un análisis, se está creando confusión respecto al plazo, pues la modificación procede al artículo 84 de la L.O.A., que es el que por disposición expresa está regulando la concesión del plazo, y no al artículo 82 de la misma Ley, de tal suerte que legalmente son dos formas de plazo.

d) En el artículo 86 de la Ley, se concede la deducción o descuento de un año para el cálculo de derechos (base imponible) para la exportación, esto beneficia a las Compañías Internacionales que no pagan o tienen rebajas considerables en la determinación de los derechos a que están obligadas, causando en ambos casos perjuicios al estado.

e) Ocurre lo mismo, con la aplicación de los coeficientes de depreciación utilizados para la reexportación, pues se les concede tratamiento como maquinaria nueva, cuando en realidad se trata de maquinaria usada.

f) Dentro de la Admisión Temporal, y específicamente sobre los vehículos de turismo, hago dos observaciones:

- (1) Nada se dice sobre el tratamiento que debe darse a los vehículos accidentados.

(2) Existe diferencias entre el plazo concedido en el artículo No. 360 del Reglamento a la L.O.A., que se refiere a la prórroga de 90 días para el ingreso de turistas con vehículo y el de 6 meses, concedidos con el mismo fin en el artículo No. 363 del mismo Reglamento. La diferencia radica en que de conformidad con lo que disponen los artículos 11 y 86 del Código Tributario respecto al término y plazo en materia tributaria, se contará de la siguiente manera. Cuando la ley se refiere en días se entenderá como término (días laborables) y cuando se refiere a meses o a años, se entenderá como plazo (todos los días). Consecuentemente, no es lógico que salga el vehículo y salga el turista.

3) Los Depósitos Comerciales e Industriales:

a) Nuestra legislación utiliza el sistema de Depósitos en General, esto permite una limitada actividad a los procesos industriales, en cuanto a estas modalidades las disposiciones legales, como reglamentos más adecuados.

b) No tienen definición de lo que es o son los depósitos, en su lugar señala los lugares que se constituyen en depósitos, artículo 92 L.O.A.

c) Se nota la tendencia a englobar bajo el sistema de Depósitos a Regímenes Aduaneros que no son, como el caso de los Almacenes Francos, mal llamados Duty Free, que tienen más la característica de una zona libre.

d) A los Almacenes Francos In-Bond, sólo se les enuncia dentro del Capítulo de los Depósitos Comerciales, pero no hay en la parte normativa de la Ley disposición alguna que lo norme.

4) La devolución condicionada de tributos Draw Back:

Se le enuncia en la Ley, pero no se les dota de las disposiciones legales para su funcionamiento y esto se justifica en cierto sentido, porque la legislación ha implementado del régimen de Depósitos Industriales.

5) Zonas Francas:

a) Al igual que la mayoría de los regímenes especiales, se nota la ausencia de disposiciones normativas que le permitan proporcionar un concepto claro de lo que es, y de sus propósitos, por ejemplo no dice nada de lo que se hará en su interior y las alternativas que ofrece.

b) Posiblemente el hecho de que este sistema aduano no ha funcionado, ha ocasionado que su reglamentación sea exigua.

c) En este Régimen se debe incluir a los almacenes francos y a los puertos libres por las características similares de funcionamiento.

b. Conclusiones sobre los Regímenes Internacionales.-

Con relación a los Regímenes especiales que deben incluirse en la legislación nacional, es importante tener en consideración que cada una de ellas van a coadyuvar el desarrollo económico del país, pues están destinados a proporcionar tanto a los procesos industriales como a los comerciales de mecanismos idóneos para su protección y desarrollo.

1) La Zona Franca anexo F-1

Del análisis efectuado se desprende una serie de actividades, que se pueden realizar propiciando polos de desarrollo y la posibilidad de ampliar la capacidad de producción del país, más aún si se tiene una visión más ambiciosa se puede instalar en él, formas o procesos de elaboración de

insumos que sirvan a industrias no solo del país sino de toda la costa sur oeste de América Latina, creando así fuentes de trabajo y procesos industriales intermedios, necesarios dentro de la escala industrial; a más de ello se proporcionará actividades comerciales dentro de la misma zona y con el resto del territorio nacional.

2) La Admisión temporal para perfeccionamiento activo:

He considerado adecuado sugerir su inclusión en la legislación nacional pues existen antecedentes previos a su aplicación, y están los depósitos industriales que por necesidad propia del desarrollo nacional trata de solucionar planteamientos presentados por el sector, distorcionando como es lógico el régimen aduanero o forzando la disposición legal a través de reformas inconvenientes. El fin principal de este nuevo régimen (perfeccionamiento activo), es el de permitir a las empresas nacionales el ofrecer sus productos o servicios en los mercados extranjeros a precios competitivos, creando por lo tanto fuentes de trabajo y mayores divisas para el país y no necesariamente por vía impositiva.

3) La Exportación Temporal para perfeccionamiento pasivo:

Su uso también es imprescindible en la legislación aduanera pues permite solucionar problemas atinentes a la reparación, transformación o elaboración y que no puede realizarse en el país, pero que tiene incidencia en el costo o procesos continuos de producción o cumplimiento de las obras, lo que de una u otra manera afecta el desarrollo económico de la Industria.

4) El Convenio sobre Importación Temporal de Embalajes:

Nuestra legislación no contiene disposiciones con

cretas respecto al uso, utilización y procedimientos que debe adoptarse respecto de las distintas formas de embalajes. Es un Régimen eminentemente operativo su uso incluso permitirá - facilitar los procesos aduaneros así como también agilizará - los mecanismos de importación y exportación para los fines de su actividad, conocer los criterios que de la Aduana aplica respecto al uso de embalajes, más aún si de acuerdo con la dinámica de la economía nacional.

## 2. RECOMENDACIONES

En consideración al análisis efectuado a través de este Trabajo de Investigación Individual me permito sugerir las siguientes recomendaciones:

a. La necesidad imperiosa de efectuar un análisis global de la Ley Orgánica de Aduanas, en busca de su reestructuración y reforma.

Para ello se deberá contar con el apoyo y concurrencia de expertos de las distintas áreas que tienen que ver con el quehacer aduanero, a fin de que la nueva Ley responda a las necesidades del país y a las posibilidades de crecimiento.

b. Evitar encargar su elaboración a un reducido grupo de funcionarios que responden o tienen una sólo óptica sobre el problema aduanero, como ha venido ocurriendo, y otorgar el suficiente tiempo para su elaboración.

c. Incluir en la Legislación Regímenes Aduaneros como los enunciados y otros que a bien tuvieren considerarlos, quienes elaboren el proyecto de ley procurando que estas respondan a realidades propias del país.

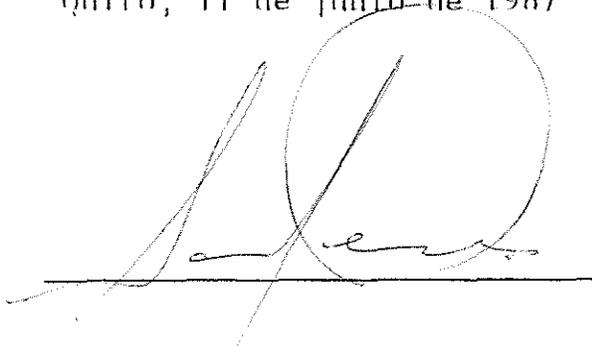
B I B L I O G R A F I A

1. ANABALON RAMIREZ, Carlos, Derecho Aduanero, O.E.A., 1980.
2. CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA, Convenio de Kyoto, Proyecto ESAF/OEA/SUBIN. 1983, Brasilia, D.F.
3. FERREIRA MANGIA, Joaquín, O Imposto de Importacio e a Política Aduaneira, Ministerio Da Fazenda, Brasilia. D.F. 1983.
4. FURTADO, Guillermo, Comercio Internacional, Ministerio de Fazenda, Río de Janeiro, 1971.
5. FERNANDEZ LALANNE, Pedro, Derecho Aduanero, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1966.
6. FERREIRA DE ABREN, Durval, La Facilitación del Comercio Internacional, O.E.A., 1982.
7. MACHADO, María Theresa, Teoría de la Integración Económica Colección Cerson Augusto da Silva. Editorial Quintelba.
8. MANEL NICACIO, Ricardo, Las Zonas Francas, Centro de Pesquisa, ESAF, Brasil, 1979.
9. MORALES QUIROZ, José Adolfo, Compendio Esquemático del Código Tributario Ecuatoriano, Quito-Ecuador, Editorial Pudeco, 1981.
10. SANCHEZ, Idelfonso, Acuerdos Internacionales sobre Materia Aduanera, Recopilación Ministerio de Hacienda. España-Madrid.
11. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA, Diccionario, Editorial ESPASA-CAIPESA. 1980.
12. OTRAS OBRAS DE CONSULTA.  
Código Tributario de la República del Ecuador, 1986.  
Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, 1986.  
Términos Usuales de Comercio Exterior, Publicación Diteca, 1986.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 11 de junio de 1987

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a large circle and a horizontal line underneath. The signature is written over a horizontal line.

LCDO. CC.PP. SANTIAGO ROJAS P.