



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

DICTÁMENES ANTICIPADOS

GUÍA DE RECURSOS



Febrero 2011

Esta publicación fue producida por Nathan Associates Inc. para ser estudiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La Guía de Recursos para Dictámenes Anticipados fue escrita por Edmund Saums y Robert Holler, con contribuciones de Wilbur Smith y Ann Katsiak para el proyecto TCBoost.

TCBoost, implementado por Nathan Associates Inc. para el GBTI II DAI/Nathan Group, trabaja con la Oficina de Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio (EGAT, por su sigla en inglés) de la USAID para ayudar a las misiones a identificar sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio, y diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo de la capacidad comercial.

TCBoost puede satisfacer cada aspecto de las necesidades relacionadas con el comercio de una misión, desde análisis hasta capacitación práctica, en una amplia gama de temas, incluyendo facilitación del comercio, reforma aduanera, formulación de políticas comerciales, negociaciones, diversificación de exportaciones, competitividad y ajustes económicos a la liberación comercial.

Visite www.tcboostproject.com para mayor información.

Foto

U.S. Customs and Border Protection

DICTÁMENES ANTICIPADOS

GUÍA DE RECURSOS

EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Este documento fue producido con el apoyo del pueblo norteamericano por intermedio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor o autores, y no necesariamente refleja las opiniones de la USAID o el gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

Introducción	I
1. Perspectiva general de un dictamen anticipado	3
2. Requisitos para un proceso de dictámenes anticipados	5
Voluntad política, profesionalismo y asociación	5
Competencia técnica	6
3. Cómo iniciar un programa de dictámenes anticipados	10
Grupo de trabajo para la implementación	10
Marco jurídico	11
Cobertura	11
Periodos de tiempo para el procesamiento y validez de los dictámenes	12
Estructura orgánica	13
Coordinación interna y externa	14
Disponibilidad pública de los dictámenes	17
Aporte de los clientes	18
4. El proceso para hacer un dictamen	19
Recibo	19
Investigación y seguimiento	20
Dictamen propuesto	20
Examen y aprobación antes de la emisión	22
Disponibilidad de los dictámenes	22
Apelaciones	23
Documentos de implementación	23
5. Mejores prácticas	24
Definición de los principios y el alcance de un proceso de dictámenes anticipados	24
Marco jurídico	25
Implementación de los reglamentos	26
Organización y personal	26
Requisitos a cumplir	28

Procedimientos de solicitud	28
Duración de la validez de un dictamen anticipado	33
Revocación o enmienda	33
Derecho de apelación	34
Disponibilidad de los dictámenes	35

ILUSTRACIONES

Anexo 0-1	Definición del dictamen anticipado	2
Figura 1-1	Proceso de dictamen anticipado	3
Anexo 3-1	Tres métodos para establecer un marco jurídico para los dictámenes anticipados: Australia, Estados Unidos y Canadá	12
Anexo 3-2	¿Está lista su organización para un programa de dictámenes anticipados?	14
Anexo 3-3	Programa de dictámenes anticipados en Jordania	18
Anexo 4-1	Pasajes selectos sobre la concesión de reuniones, tomados de <i>Dictámenes Anticipados: Una Reseña Completa</i> , de la USCBP	21

INTRODUCCIÓN

Está bien reconocida la función de facilitar el comercio con el propósito de promover el crecimiento económico y la competitividad. Ese reconocimiento se refleja en el amplio apoyo brindado a las negociaciones que lleva a cabo la OMC sobre facilitación del comercio; en el aumento de los fondos para la creación de capacidad conexas por parte de organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), otras instituciones financieras internacionales, y agencias donantes; así como en el deseo de países en desarrollo y desarrollados de hacer más eficiente la administración de las importaciones y exportaciones.

Los dictámenes anticipados son una manera comprobada de facilitar el comercio, promover la transparencia y uniformidad en las operaciones aduaneras, y fomentar la participación de las empresas pequeñas y medianas en el comercio mundial. Los sistemas bien implementados de dictámenes anticipados brindan certeza a los comerciantes y sus agentes con respecto al trato que van a recibir sus productos en el momento de ser importados, promueven la aplicación uniforme de los dictámenes aduaneros y la ley, fomentan confianza entre las aduanas y el comercio, y brindan un marco transparente que estimula el cumplimiento. Estos beneficios de los dictámenes anticipados concuerdan con el mandato de las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio, que pide una “aceleración ulterior del movimiento, entrega y despacho de mercancías, incluyendo las que están en tránsito.” Existe un sólido apoyo entre los miembros de la OMC en el grupo negociador de la facilitación del comercio, en favor de incluir los compromisos adquiridos en los dictámenes anticipados, en un acuerdo para facilitar el comercio.

Los Estados Unidos promueven los dictámenes anticipados por intermedio de las negociaciones para la facilitación del comercio que se llevan a cabo en la OMC, a cuyos efectos ha presentado un proyecto de texto sobre los dictámenes anticipados. El apoyo de los Estados Unidos a los dictámenes anticipados se refleja también en los esfuerzos del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) para garantizar, por medio de los acuerdos de libre comercio que entraron en vigor desde 2004, compromisos que le permitan a importadores, exportadores y productores obtener dictámenes anticipados de cada parte para que las transacciones sean transparentes y predecibles.

A primera vista, un sistema de dictámenes anticipados parece sencillo. No obstante, después que un país se compromete a adoptar el proceso de dictámenes, los administradores de aduanas suelen enfrentar obstáculos para ponerlo en práctica.

Los más comunes son la carencia de leyes y directrices; la falta de experiencia y conocimientos técnicos; experiencia fragmentada en la organización ejecutora; controles administrativos ineficaces; una relación con la comunidad comercial caracterizada por una desconfianza mutua y dominante; así como expectativas mal definidas para su cumplimiento. A estos obstáculos se pueden añadir directrices complejas o deficientemente divulgadas, así como sistemas y prácticas mal diseñados del procesamiento de declaración, todos los cuales, cuando se combinan con la discreción ilimitada entre los funcionarios de aduanas, facilitan prácticas dudosas y corruptas que promueven una desconfianza mutua.

Esta guía de recursos es la primera en una serie producida por la USAID a petición de, y en cooperación con, el USTR. La serie representa el compromiso adquirido por los EE.UU. para brindar asistencia y entrenamiento técnico a los países en desarrollo y menos desarrollados para que estos puedan participar plenamente en las Negociaciones de Doha. La guía complementa los seis folletos sobre modernización de aduanas encargados por la USAID.

Tal como aclara la guía, existen estrategias diferentes para implementar un proceso de dictámenes anticipados. La guía tiene por objeto ayudar a las administraciones aduaneras a diseñar estrategias de dictámenes anticipados que se adapten a sus respectivas circunstancias, y a poner en práctica un mecanismo de dictámenes anticipados. En las tres primeras secciones se examinan dictámenes anticipados en el contexto de la modernización de aduanas, se describe el proceso de dictámenes anticipados (Sección 1), se identifican los elementos que una administración de aduanas ya debe haber implantado, o que es preciso desarrollar junto con un procedimientos para dictámenes anticipados (Sección 2), y se examinan los componentes vitales de la implementación de dictámenes anticipados (Sección 3). Las dos últimas secciones brindan orientación realista y ejemplos de mejores prácticas para los administradores de aduanas y sus gobiernos y socios en el sector privado. La Sección 4 es un esbozo detallado del proceso de dictámenes anticipados. En la Sección 5 se describen las mejores prácticas utilizadas en Australia, Canadá y los Estados Unidos.

El CD adjunto contiene materiales de referencia, entre ellos varios folletos de la USAID y documentos de la OMC.

ANEXO 0-1 *Definición del dictamen anticipado*

El proyecto de texto de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio, define un dictamen anticipado como “una determinación de un miembro, presentada por escrito a un solicitante antes de iniciar el comercio en la mercancía en cuestión, en la que se expone el trato que el miembro dará al solicitante en relación con una importación amparada por la

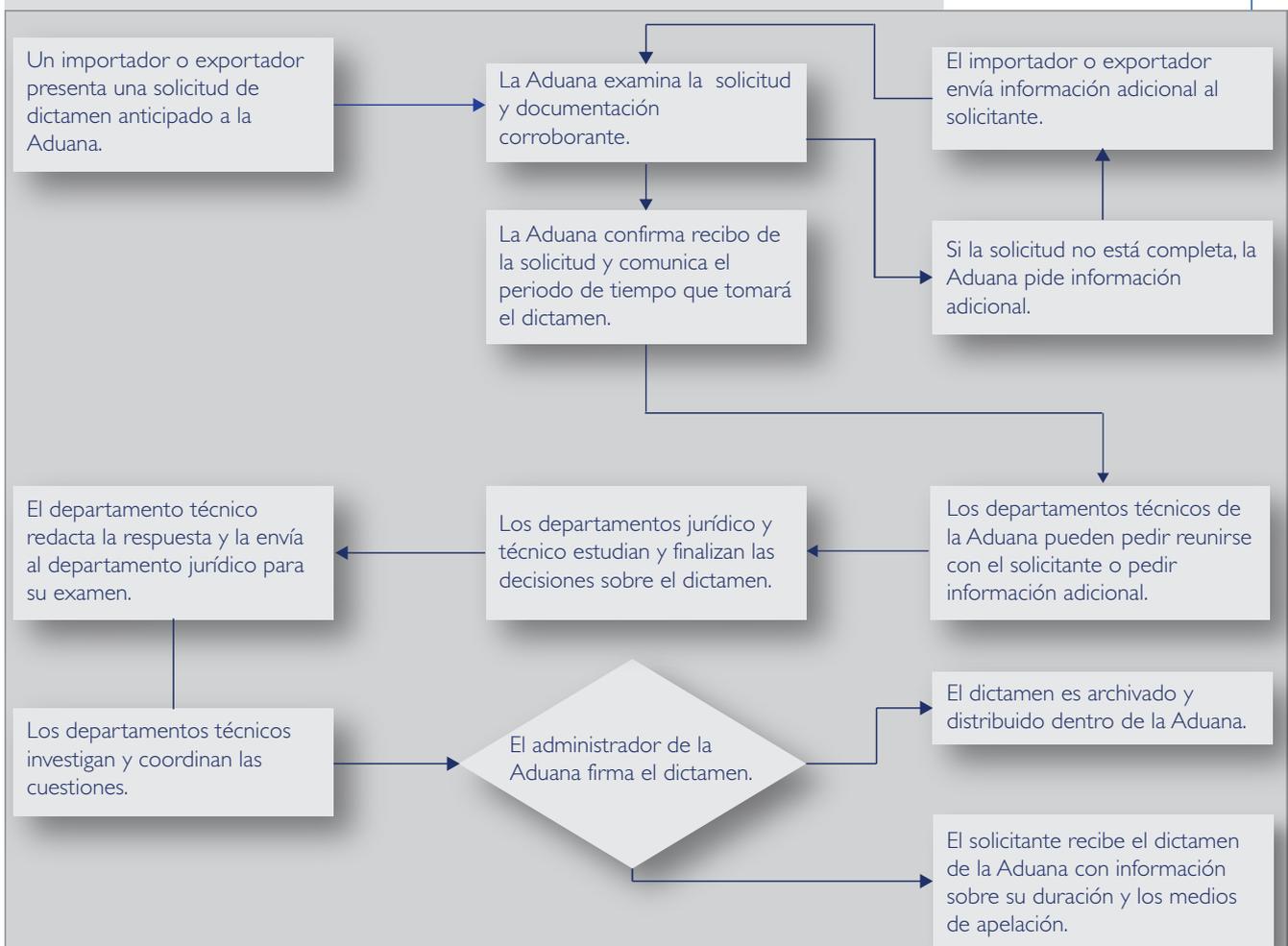
aplicación relacionada con los puntos siguientes: clasificación arancelaria; aplicación de criterios de valoración aduanera; aplicación del reintegro o postergación de derechos, u otra desgravación de los derechos de aduanas; así como la aplicación de cuotas.”

I. PERSPECTIVA GENERAL DE UN DICTAMEN ANTICIPADO

El proceso de un dictamen anticipado es un ejemplo primordial de la cooperación y coordinación entre las Aduanas y el sector privado. Este proceso requiere que varias disciplinas funcionen al unísono para responder a las peticiones de los comerciantes y sus agentes. A su vez, el solicitante del sector privado tiene que entregar a la Aduana información exacta y detallada en la cual esta pueda basar un dictamen (ver Figura 1-1).

El CD adjunto contiene un documento en el cual se resume la aplicación de los dictámenes anticipados en los acuerdos de libre comercio de EE.UU.

FIGURA 1-1 *Proceso de dictamen anticipado*



Un importador, exportador o representante aprobado solicita oficialmente de la Aduana un dictamen anticipado vinculante (dictamen anticipado) antes de una importación o exportación. Estas solicitudes generalmente tienen que ver con el pago de derechos de aduana o la admisión de un producto determinado conforme a un código arancelario específico. La Aduana examina la solicitud y determina si esta proporciona información suficiente. Si la Aduana necesita más información, se la pide al solicitante. Si la solicitud de dictamen anticipado está completa, la Aduana le comunica al solicitante que la ha aceptado. Le proporciona información de contacto, y le indica la fecha en que puede esperar el dictamen.

Los expertos técnicos de la Aduana luego investigan los puntos planteados en la solicitud y preparan una respuesta. Algunos dictámenes anticipados tratan de varias cuestiones que tienen que ser coordinadas entre los expertos en las diferentes secciones técnicas. Los primeros examinadores envían el borrador de su respuesta al departamento jurídico para que verifique si es compatible con los precedentes establecidos (incluyendo dictámenes y decisiones anteriores de tribunales). Después que los expertos técnicos y jurídicos se ponen de acuerdo, un administrador con autoridad de aprobación examina el dictamen. Una vez aprobado, es enviado al solicitante junto con información sobre la duración de su validez y cómo apelarlos.

Aduanas asienta, archiva y distribuye el dictamen internamente. Para asegurarse que los funcionarios de procesamiento aduanero estén al tanto del dictamen, éste es distribuido entre ellos, ya sea en copia impresa o electrónicamente, dependiendo del país. El dictamen también puede ser facilitado al público, suprimiéndose la información de sensibilidad comercial.

Además de estos pasos, un proceso de dictámenes anticipados incluye procedimientos para modificar o cancelar dictámenes.

2. REQUISITOS PARA UN PROCESO DE DICTÁMENES ANTICIPADOS

La implementación de un proceso de dictámenes anticipados puede ser uno de los cambios más difíciles de la modernización aduanera. Los requisitos propuestos en el texto del proyecto de negociación de la OMC sobre dictámenes anticipados presentan los desafíos siguientes:

- La autoridad emisora tiene que publicar la información que hay que proporcionar en la solicitud de dictamen.
- La autoridad emisora tiene que publicar la fecha en que va a emitir los dictámenes anticipados y el periodo de tiempo durante el cual van a ser válidos.
- Los dictámenes tienen que ser vinculantes durante un periodo de tiempo “razonable”, a menos que ciertos hechos o circunstancias justifiquen un cambio del dictamen original.
- Si se modifica o revoca un dictamen, la autoridad emisora tiene que notificárselo inmediatamente por escrito al solicitante, explicándole en qué basó su decisión.
- Si un solicitante lo pide, la autoridad emisora tiene que ordenar un examen administrativo de un dictamen o de la decisión de revocarlo o modificarlo.
- La autoridad emisora tiene que tratar de poner a la disposición de otros comerciantes la información sobre dictámenes anticipados que considere que es de interés para ellos, teniendo en consideración la necesidad de proteger la información comercial confidencial.

El diseño e implementación de un programa tan ambicioso somete a prueba los recursos administrativos y organizativos de cualquier administración aduanera. Al igual que cualquier otro proyecto importante de modernización, para que un programa de dictámenes anticipados tenga éxito tiene que ser establecido sobre una sólida base de apoyo, profesionalismo e integridad de alto nivel, competencia técnica y la colaboración y aporte del sector privado.

VOLUNTAD POLÍTICA, PROFESIONALISMO Y ASOCIACIÓN

VOLUNTAD Y APOYO POLÍTICOS

Un programa exitoso de dictámenes anticipados requiere la firme dedicación del ejecutivo principal o director general de la administración aduanera. En esta guía

se supone que el ejecutivo principal ya ha obtenido el consentimiento o aprobación del gobierno, que le han garantizado los fondos necesarios, y que ha contactado a los ministerios y agencias involucrados en cuestiones de comercio y fronteras. El ejecutivo principal tiene que patrocinar y defender el programa desde el principio. La participación directa del ejecutivo principal brinda apoyo tangible al equipo que está formulando el programa, garantiza que los funcionarios aduaneros entiendan su importancia, y difunde su credibilidad entre la comunidad comercial y transportista. El ejecutivo principal tiene que participar personalmente en la introducción del concepto de dictámenes anticipados en los poderes ejecutivo y legislativo, así como en otros ministerios y agencias del gobierno a fin de obtener de éste el apoyo y financiamiento necesarios para el programa.

PROFESIONALISMO E INTEGRIDAD

No importa cuán bien haya sido diseñada, cualquier iniciativa para facilitar el comercio fracasará si la administración aduanera, así como los importadores y exportadores, no pueden depender de sus funcionarios y empleados para desempeñar sus deberes de una manera ética. Si entre las prácticas acostumbradas figuran el intercambio de propinas, obsequios, favores o soborno, tanto la Aduana como la comunidad comercial tienen que estar dispuestos a cambiar. En la administración aduanera, el éxito comienza con el compromiso personal y firme de la alta gerencia para proporcionar liderazgo e insistir en mejores políticas, prácticas y procedimientos, aun cuando la antigua manera de hacer negocios esté profundamente arraigada. El éxito de un programa de dictámenes anticipados también depende del profesionalismo e integridad de la comunidad comercial, especialmente entre importadores, exportadores y corredores. Las aduanas y su clientela del sector privado tienen que enfrentar la cuestión de la integridad por medio de una asociación dedicada y orientada hacia los resultados. La OMC cuenta con excelentes recursos de integridad, y el folleto de la USAID titulado *Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera* trata directamente de este tema.

ASOCIACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

En las administraciones aduaneras modernas, los sistemas de control tradicionales han cedido el paso a los sistemas de selectividad basados en el riesgo. Estos sistemas han hecho más fácil cumplir con los requisitos aduaneros. Para establecer un programa de dictámenes anticipados, una administración aduanera tiene que aumentar sus relaciones con la comunidad comercial y su entendimiento de las prácticas y preocupaciones de esta. Las relaciones de confrontación tienen que ser sustituidas por unas relaciones de trabajo que se caractericen por un respeto y asociación mutuos. Al adoptar un sistema menos conflictivo, las administraciones aduaneras pueden mejorar considerablemente el cumplimiento, facilitar el movimiento de embarques legítimos, y asegurar la cadena de suministro internacional. En la Sección 3 de esta guía se proporciona información sobre cómo fortalecer las relaciones entre las aduanas y la comunidad comercial.

COMPETENCIA TÉCNICA

Un proceso de dictámenes anticipados depende de elementos organizativos específicos y de capacidades técnicas. En el mejor de los casos, la Aduana cuenta con personal técnicamente competente orientado hacia controles operacionales y organizativos

El CD incluido con esta guía de recursos incluye los documentos de la OMC y la USAID.

basados en riesgos, procedimientos simplificados, controles internos eficaces y gerentes capacitados que ponen información clave a la disposición de todo el personal interesado. La Aduana puede determinar que tiene que adoptar estos elementos al mismo tiempo que pone en práctica un proceso de dictámenes anticipados. En esos casos, el diseño e implementación del programa se pueden integrar beneficiosamente al plan de modernización partiendo de la premisa que una temprana dedicación al proceso de dictámenes anticipados, mejorará la estructura y función de los elementos preliminares de la reforma.

PERSONAL COMPETENTE EN ASUNTOS TÉCNICOS

Los administradores aduaneros encargados de poner en práctica el proceso de dictámenes anticipados tienen que entender los problemas que enfrentan: clasificación, valoración, reintegro de derechos y aplicación de cuotas, así como las normas de origen (en conformidad con el Acuerdo de la OMC sobre Normas de Origen). Un proceso efectivo de dictámenes anticipados requiere que las administraciones aduaneras garanticen la competencia técnica interna en estos campos vitales.

CLASIFICACIÓN

La determinación de la clasificación arancelaria correcta de las mercancías que entran o salen de un país es una función crítica de toda administración aduanera, debido a que la misma afecta a los ingresos del gobierno y del sector privado. Como la clasificación suele ser el determinante primario de los derechos a que van a estar sujetas las importaciones, la mayoría de las solicitudes de dictámenes anticipados está relacionada con la clasificación.

El CD-ROM adjunto contiene las fuentes y técnicas de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. para determinar y verificar las clasificaciones arancelarias.

VALORACIÓN

La valoración tiene un impacto directo y potencialmente significativo sobre el costo y las condiciones de las importaciones, y suele ser el tema de las solicitudes de dictámenes anticipados. Por consiguiente, un proceso eficaz de dictámenes anticipados requiere especialistas que puedan hacer las valoraciones de manera correcta y uniforme. La estructura jerárquica del Acuerdo sobre Valoración en Aduana (ACV por sus siglas en inglés) del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), y las complejidades de la valoración, significan que una administración aduanera tiene que tener experiencia y conocimientos en materia de valoración. Las autoridades aduaneras tal vez deseen considerar las medidas siguientes, recomendadas en el ACV, para adquirir esa experiencia y conocimientos. Estas medidas fortalecerán la aptitud de una administración aduanera para emitir dictámenes anticipados y alentará la implementación del ACV al reforzar la fijación de precios de referencia en lugar de declarar el valor de la transacción como base de la valoración:

- Establecer y mantener una base nacional de datos de valoración para los funcionarios aduaneros de primera línea. Manteniendo los valores de mercancías previamente importadas determinados por la Aduana, la base de datos se utilizaría, junto con otros recursos de evaluación de riesgos, para identificar valores declarados como cuestionables para su ulterior consideración por los especialistas.

El CD-ROM adjunto contiene el Acuerdo sobre Valoración en Aduana del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

- Publicar, en una forma convenientemente accesible para uso interno y externo, las leyes y reglamentos aduaneros nacionales relacionados con valoración, así como un compendio de las decisiones aduaneras y casos judiciales conexos. Este depósito, al igual que la base nacional de datos sobre valoración, contribuye a la eficiencia de un programa avanzado de dictámenes, y no solamente al componente de valoración.
- Crear una unidad de auditoría integrada por funcionarios entrenados que examinarían, conforme fuera necesario, los registros financieros y otras prácticas comerciales de los importadores a fin de asegurar que se cumplan los requisitos aduaneros referentes al mantenimiento de registros y principios contables generalmente aceptados, y verificar la información presentada a los fines de la valoración en Aduana.

REEMBOLSO DE DERECHOS

Si se cumplen ciertas condiciones, la Aduana puede reembolsar derechos y ciertos otros impuestos y cargos cobrados en el momento de la importación. Los programas exitosos de reintegro de derechos están establecidos sobre la base de leyes y reglamentos ejecutores, y requieren la publicación de directrices precisas de procedimiento, una organización y entrenamiento efectivos de los funcionarios responsables de administrar los procedimientos de reintegro, así como sólidos sistemas financieros y de recopilación y retención de datos.

APLICACIÓN DE CUOTAS

Las cuotas, que ayudan a determinar la clasificación arancelaria y el país de origen de los productos principales, son un factor importante en los dictámenes anticipados. Las cuotas son controles sobre la cantidad de ciertos tipos de productos que se pueden importar durante un periodo de tiempo específico. En los Estados Unidos, las cuotas son “absolutas” o de “tarifa arancelaria.” Las cuotas absolutas fijan límites cuantitativos precisos sobre la importación de ciertas mercancías en los Estados Unidos; pueden ser globales o específicas para un país de origen determinado. Las cuotas de tarifa arancelaria no fijan límites cuantitativos absolutos sobre los productos, sino que más bien especifican umbrales cuantitativos pasados los cuales se aplican tarifas de derechos más altas.

NORMAS DE ORIGEN

La OMC y sus miembros generalmente distinguen entre normas preferenciales y no preferenciales para determinar el país de origen. Las normas preferenciales se refieren a si las mercancías califican para tasas de derechos gratuitas o reducidas en virtud de acuerdos comerciales bilaterales, multilaterales o internacionales suscritos por un país. Las normas no preferenciales están fuera del alcance de esos acuerdos, pero son de interés para las administraciones aduaneras y comerciantes internacionales, por estar relacionadas con aspectos importantes del trato dado a los productos importados.

La atención prestada con anterioridad por la OMC a los dictámenes anticipados sobre origen subraya la importancia de las determinaciones sobre normas de origen para el comercio, así como la necesidad de contar con un grupo de funcionarios competentes en cuestiones técnicas para que atiendan las solicitudes de dictámenes.

Las cuestiones siguientes son representativas de aquéllas que dependen, ya sea total o parcialmente, de las determinaciones sobre normas de origen preferenciales y no preferenciales:

- Admisibilidad en el comercio interno
- Calificar para la categoría de nación más favorecida (NMF) o de trato preferencial
- Cumplir con los requisitos sobre etiquetado y marcación
- Aplicabilidad de derechos “antidumping” o compensatorios
- Aplicabilidad de salvaguardias restrictivas
- Aplicabilidad de cuotas cuantitativas o tarifas arancelarias
- Exactitud de los datos estadísticos
- Calificar para adquisiciones internas del gobierno.

CONTROLES INTERNOS

Para que un proceso de dictámenes anticipados sea efectivo, los administradores de aduanas tienen que sopesar los riesgos que enfrenta la integridad del programa. Por una parte, el proceso puede hacer transparentes las acciones de las aduanas, predecir los costos del comercio internacional, y facilitar el procesamiento de las declaraciones. Por otra, todo aquel proceso que ponga a un grupo pequeño en posición de tomar decisiones que pudieran surtir un efecto perjudicial sobre la tesorería y la reputación ética de la Aduana, tiene que regirse por controles internos. Las administraciones aduaneras modernas que estén listas para introducir un proceso de dictámenes anticipados debieran contar con un sistema de control interno y familiarizarse con los conceptos y técnicas de control generales. Una estructura de control básica es la base de un programa de dictámenes anticipados; en la Sección 3 presentamos una plantilla para aplicar los conceptos generales a la administración de un programa.

3. CÓMO INICIAR UN PROGRAMA DE DICTÁMENES ANTICIPADOS

Antes que una administración aduanera pueda emitir dictámenes anticipados, tiene que definir el proceso que va a seguir. Esta sección ayudará a las administraciones aduaneras a definir un proceso para la emisión y cumplimiento de dictámenes anticipados, apropiado para el medio en que se desenvuelve y capacidad funcional. Un proceso de dictámenes anticipados consta de los componentes siguientes:

- Fundamento jurídico
- Cobertura
- Estructura orgánica
- Coordinación interna y externa
- Disponibilidad y aplicabilidad de los dictámenes
- Aporte de los clientes
- Proceso para determinar un dictamen

En la Sección 5 se describe cómo Australia, Canadá y los Estados Unidos enfocan estos pasos en el proceso de dictámenes anticipados.

GRUPO DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El primer paso para iniciar un programa de dictámenes anticipados consiste en crear un grupo de trabajo integrado por administradores y funcionarios de aduanas encargados de diseñarlo y ponerlo en práctica. Este grupo deberá incluir expertos en los campos siguientes: aspectos jurídicos y de política, aranceles y valoración, informática, estadísticas e información pública. Otros expertos pueden ser útiles, pero estos son los más esenciales. El proceso de implementar un programa de dictámenes anticipados también debiera incluir empleados de los departamentos de recursos humanos y entrenamiento a fin de asegurar que las repercusiones que el programa de dictámenes anticipados tengan sobre el personal y aptitudes requeridas, se reflejen en la contratación, entrenamiento y dotación de personal. Su participación debiera garantizar que los departamentos de clasificación y valoración posean el entrenamiento necesario para examinar y aplicar los dictámenes anticipados, en lugar de emitir clases específicas de estos.

Aunque el director general o el funcionario ejecutivo de una administración de Aduanas será el patrocinador del proyecto, estos altos gerentes no podrán dedicar el tiempo y atención necesarios para su implementación cotidiana. Por lo tanto, el jefe

de la administración de aduanas debiera nombrar a un representante de confianza que tenga buenas relaciones de comunicación en toda la organización para que administre el proyecto a tiempo completo. Este jefe del proyecto debiera nombrar a los demás miembros del grupo de trabajo. Los funcionarios aduaneros en el terreno y los representantes de la comunidad comercial también debieran participar en el grupo de trabajo. La comunidad comercial y los funcionarios aduaneros que estén fuera de la sede tienen que participar a fin de que entiendan el programa y puedan defenderlo más adelante.

El grupo de trabajo puede tener miembros a tiempo completo y parcial. Independientemente de si trabajan a tiempo completo o parcial, los miembros tienen que estar en libertad de dedicar todo el tiempo que necesiten a contribuir de manera práctica al grupo de trabajo para la implementación. Todos los que participen en el grupo de trabajo tienen que considerar que la institución de un proceso de dictámenes anticipados es de la más alta prioridad. En la selección de los miembros del grupo, una consideración primordial debiera ser su capacidad para permanecer en esta tarea a largo plazo. Los conocimientos y experiencia adquiridos por los miembros del grupo de trabajo a medida que investigan y diseñan el proceso serán sumamente valiosos. Estos funcionarios conocedores deberán llegar a asumir la dirección del programa de dictámenes anticipados.

El aporte y la cooperación de otros interesados son necesarios para armonizar los procedimientos para la aplicación de los dictámenes y coordinar los procedimientos de otras agencias fronterizas y el sector privado (por ejemplo, asociaciones de importadores y exportadores, corredores). La inclusión de otras agencias en la fase de diseño ayudará a evitar conflictos e ineficiencias cuando se ponga en práctica el programa.

MARCO JURÍDICO

Cuando una administración aduanera considere establecer un proceso de dictámenes anticipados, tendrá que determinar si posee—o necesita— la autoridad legal para hacerlo. El departamento jurídico deberá encargarse de este análisis y coordinarlo con el grupo de trabajo sobre dictámenes anticipados, el cual tendrá que decidir si es necesario redactar y promulgar nuevas leyes y reglamentos a fin de conseguir la autoridad necesaria para emitir dictámenes anticipados. El marco jurídico de un programa de dictámenes anticipados debiera fijar el alcance y periodo de validez de los mismos. Ver en el Anexo 3-1 tres métodos de enfocar los aspectos legales.

COBERTURA

Antes de redactar leyes, reglas o instrucciones de procedimiento, la administración de aduanas debiera considerar el alcance del programa que va a poner en práctica. En ese sentido, el texto propuesto para las Negociaciones de la OMC Sobre Facilitación del Comercio es una referencia útil. Estas señalan que es de esperar que una administración de aduanas proporcione, como mínimo, dictámenes sobre clasificación arancelaria; valoración; reintegro, postergación de derechos u otras medidas paliativas; aplicación de cuotas y normas de origen. Se pueden emitir dictámenes anticipados sobre muchos temas además de los mínimos propuestos por la OMC, y esta cobertura ampliada aumenta los beneficios potenciales de un programa de dictámenes anticipados —tal como el cumplimiento y claridad voluntarios,

predictibilidad y transparencia. Pero como cuestión práctica, un nuevo programa de dictámenes anticipados probablemente debiera limitarse al alcance más estrecho. Entonces, conforme lo permitan los recursos y la Aduana adquiera experiencia, y cuando cuente con la capacidad legal, reguladora y de procedimientos para hacerlo, podrá ampliar su programa de dictámenes anticipados.

ANEXO 3-1 *Tres métodos para establecer un marco jurídico para los dictámenes anticipados: Australia, Estados Unidos y Canadá*

Australia, Canadá y los Estados Unidos utilizan tres métodos específicos para procesar los dictámenes anticipados, que reflejan sus diferentes ambientes y circunstancias legislativas.

Mejores prácticas y procedimientos sencillos

Australia no tiene un mandato legal para emitir dictámenes anticipados. El Servicio Australiano de Aduanas y Protección Fronteriza (ACBPS) emite dictámenes anticipados como una mejor práctica, y ha publicado procedimientos simplificados para hacerlo. Las leyes o reglamentos de Australia no contienen nada que le prohíba a las Aduanas emitir dictámenes anticipados y poner en práctica un proceso para hacerlo. Si una administración aduanera opera en un ambiente similar, entonces este método puede que sea el más sencillo y más rápido para establecer un proceso de dictámenes anticipados.

Mejores prácticas y reglamentos detallados

En los Estados Unidos, la Ley de Modernización de Aduanas promueve el cumplimiento voluntario y la compartición de

responsabilidades, pero la administración de Aduanas no está obligada por la ley a proporcionar dictámenes anticipados. Lo hace como una cuestión de buena práctica administrativa y ha publicado reglamentos extensos y detallados sobre su proceso de dictámenes anticipados. Por consiguiente, este método es apropiado si no se requiere una nueva legislación y el gobierno o la administración de aduanas quiere promulgar reglamentos detallados para regir el proceso.

Leyes y reglamentos detallados

La Ley de Aduanas de Canadá contempla la emisión de dictámenes anticipados, y la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA) ha publicado reglas detalladas para su implementación. Las leyes y reglas de implementación canadienses pueden ser útiles para aquellas autoridades aduaneras que determinen que se requieren nuevas leyes y reglas de implementación para poner en práctica un programa de dictámenes anticipados.

PERIODOS DE TIEMPO PARA EL PROCESAMIENTO Y VALIDEZ DE LOS DICTÁMENES

La OMC propone exigir que las Aduanas emitan dictámenes anticipados de una “manera limitada en cuanto a tiempo”, a fin de que los cumplan por un “periodo de tiempo razonable”, y publiquen esos periodos de tiempo. Y, como veremos en la Sección 4, la Aduana puede imponer límites de tiempo adicionales sobre otras medidas del proceso de dictámenes anticipados, a fin de asegurar su flujo ordenado y expedito. Por estas razones, una administración aduanera que comience un programa de dictámenes anticipados tiene que identificar las acciones que estarán sujetas a límites a tiempo y especificar intervalos para lo siguiente:

- El tiempo permitido entre
 - La determinación de que la información suministrada por el solicitante es inadecuada, y la devolución de la petición al solicitante.
 - La petición de información adicional del solicitante, y la entrega por éste de dicha información.
 - El recibo de toda la información requerida del solicitante y la emisión del dictamen.

- El periodo de tiempo durante el cual tendrá validez el dictamen vinculante.

En la sección siguiente se presenta una breve encuesta sobre este tema, que muestra resultados interesantes, especialmente en las relaciones comerciales entre Australia, Canadá y los Estados Unidos. En los acuerdos de libre comercio de los EE.UU., el tiempo permitido para suministrar un dictamen anticipado oscila entre 90 y 150 días. El TLC entre EE.UU. y Australia obliga a ambas partes a emitir dictámenes dentro de 120 días, pero las administraciones aduaneras se han comprometido a emitirlos dentro de 30 días. Del mismo modo, en su TLC con los Estados Unidos, Canadá se ha comprometido a emitir los dictámenes dentro de 120 días, pero la Agencia de Servicios Fronterizos (CBSA) está tratando de emitirlos dentro de un periodo de tiempo más corto.

El tiempo es esencial debido a que la sustancia de un dictamen puede afectar a las decisiones financieras de importadores y exportadores, y porque un proceso efectivo de dictámenes anticipados promueve el cumplimiento voluntario cuando es claro, predecible y transparente. Los gobiernos que negocian acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales pueden dudar en cuanto a comprometerse a adoptar periodos de tiempo rigurosos para los dictámenes anticipados, pero una administración de aduanas debiera considerar las necesidades críticas de tiempo de los comerciantes y la efectividad y eficacia de sus operaciones, resultantes de una emisión oportuna de dictámenes vinculantes.

Asimismo, cuando las Aduanas y el sector privado se beneficien, las Aduanas debieran invitar a la comunidad comercial a participar en la formulación de directrices para los dictámenes anticipados. Más adelante hablaremos sobre los beneficios de esto.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Es importante que la estructura administrativa de una aduana sea eficiente y efectiva para poder diseñar e implementar el proceso de dictámenes anticipados. Una solicitud de dictamen anticipado puede requerir varios campos de experiencia y conocimientos, y los diversos funcionarios técnicos responsables de esos campos tienen que trabajar bien unos con otros. La estructura orgánica tiene que proporcionar dirección clara, funciones definidas y comunicación fácil. El personal técnico deberá estar bien entrenado, ser capaz de entender y aplicar los principios de las complejas normas internacionales, tal como el Acuerdo del GATT Sobre Valoración en Aduana y el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, tener autoridad para guiar las oficinas de campo, y ocupar una posición en la organización que le permita ser efectivo.

Existen dos formas principales de organizar a los especialistas que examinan las preguntas técnicas en los dictámenes anticipados. Una consiste en atender los distintos campos técnicos —valoración, aranceles y clasificación— en departamentos diferentes. La otra es que la Aduana considere los campos técnicos interrelacionados y los consolide en un solo departamento. Al diseñar un programa de dictámenes anticipados, la administración de aduanas debiera contestar las preguntas que figuran en el Anexo 3-2.

Tener un solo departamento dotado de personal distribuido entre la sede y las grandes oficinas de campo para resolver las cuestiones relacionadas con aranceles, valoración y otras de tipo técnico, ofrece muchos beneficios. El establecimiento o ampliación de

¿Cuán bien promueve nuestra estructura un proceso efectivo para tomar decisiones técnicas?

¿Están las oficinas y el personal técnico ubicados, en la organización y geográficamente, de manera que puedan funcionar con efectividad?

¿Poseen los funcionarios asignados al procesamiento de declaraciones, las aptitudes y el acceso a los recursos técnicos necesarios para tomar decisiones acertadas sobre asuntos complejos, tal como los relacionados con la clasificación del HS, la valoración del GATT y el país de origen o el cumplimiento de los requisitos para participar en acuerdos comerciales preferenciales?

¿Pueden los especialistas técnicos tomar decisiones sobre clasificación, valoración, normas de origen y otros asuntos cuando se están procesando declaraciones antes que los funcionarios de primera línea finalicen las decisiones? ¿O asumen

un papel pasivo, proporcionando consejos técnicos únicamente cuando se los piden?

¿Debieran los especialistas técnicos que redactan los dictámenes anticipados estar situados al nivel local, regional o en la sede?

¿Debieran ser asignados a los distintos departamentos en función de sus campos de especialización, o ser consolidados en un solo departamento?

Si la responsabilidad de escribir los dictámenes anticipados se distribuye entre los diversos departamentos, ¿cómo se garantiza la supervisión por los administradores? ¿Quién debiera estar encargado del programa de dictámenes anticipados?

¿Se han adoptado sistemas y procedimientos de comunicación externa e interna para garantizar la divulgación oportuna de las decisiones técnicas entre todas las partes?

¿Hasta qué punto delega la sede responsabilidad y autoridad para tomar decisiones técnicas a las oficinas regionales o puertos de entrada?

El CD adjunto incluye el folleto de la USAID titulado *Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera*, que trae más información sobre programas de integridad y control interno.

un departamento de este tipo fortalecerá y aumentará las aptitudes de los funcionarios y les permitirá especializarse en los diversos productos. Con un entrenamiento formal en clasificación, valoración, normas de origen y similares, estos especialistas aplicarán los principios a productos específicos (por ej., automóviles, productos electrónicos y alimentos). De esta manera, las aptitudes técnicas se ponen en práctica no como especialidades discretas, sino como aspectos de un conocimiento más amplio y una familiaridad estudiada con una o más líneas de productos y con los importadores, fabricantes y exportadores extranjeros del caso, así como con las prácticas de la industria. Esta guía no sugiere que las administraciones aduaneras se reestructuren siguiendo un modelo determinado que permita la adopción del proceso de dictámenes anticipados. No obstante, un estudio de las mejores prácticas en las administraciones de aduanas con un departamento de dictámenes anticipados, sugiere que las siguientes características de organización son comunes:

- Cooperación y comunicación sistemáticas entre los especialistas técnicos, así como entre los especialistas de aduanas y los comerciantes
- Un método unificado para tomar decisiones técnicas, el cual probablemente se logra mejor consolidando el personal técnico en la oficina central nacional o en el centro de procesamiento comercial más activo (generalmente en la misma ciudad que la oficina central).
- Conservación de la uniformidad administrativa cuando los especialistas técnicos trabajan en oficinas regionales o de campo teniendo un departamento técnico en la oficina central con autoridad claramente definida y practicable sobre las otras
- Participación del personal jurídico en el proceso de dictámenes anticipados.

Los administradores encargados de planificar y poner en práctica un proceso de dictámenes anticipados, debieran analizar la estructura orgánica de sus respectivas administraciones teniendo estos puntos en mente.

COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA

Al diseñar un proceso de dictámenes anticipados, los administradores de aduanas tienen que contestar las preguntas siguientes sobre coordinación:

- Si las oficinas técnicas son entidades separadas, ¿cómo debieran interactuar y quién debiera ser responsable de asegurar que las unidades separadas cooperen y se comuniquen entre sí?
- Si las oficinas técnicas están geográficamente dispersas, ¿cómo puede la oficina central garantizar la uniformidad en los procesos de dictámenes anticipados?
- ¿Cómo debiera el especialista en productos (o su equivalente) interactuar con:
 - Importadores sobre preguntas relacionadas con política general y el proceso o con asuntos técnicos específicos?
 - Funcionarios que procesan declaraciones?
 - La persona o compañía que solicita un dictamen anticipado?

Independientemente de si las competencias técnicas están consolidadas o dispersas, la administración de aduanas tiene que poder coordinar las acciones y estructurar las interacciones del personal técnico y los sistemas que los respaldan y mantienen informados. Los errores técnicos y contradicciones tienen menos probables de ocurrir en aquellas organizaciones en las cuales la coordinación es inherente en su estructura y función. En otras partes de esta guía se mencionan muchos de los elementos organizativos descritos más adelante; aquí nos concentramos en la manera en que una administración de aduanas puede adaptar esos elementos para asegurar la coordinación de un programa de dictámenes anticipados.

DIRECTRICES DE PROCEDIMIENTO

Las directrices escritas para el personal de aduanas debieran definir el flujo del proceso de dictámenes anticipados desde el momento en que se presenta una solicitud de dictamen, a través del proceso decisorio técnico (incluyendo el examen, aprobación y apelación), hasta la aplicación del dictamen durante el procesamiento de la declaración. Se deben asignar claramente la responsabilidad de la dirección y los periodos de tiempo para las interacciones internas y externas, incluida la transmisión de documentos y demás información. Por ejemplo, si la oficina central aprueba una decisión de dictamen anticipado, las directrices debieran definir las responsabilidades de la oficina emisora en cuanto a asegurar la distribución oportuna de esa decisión entre las partes interesadas, incluido el solicitante, las oficinas de campo y demás oficinas en la sede. Las directrices también debieran describir las circunstancias que justifiquen recomendar el programa de dictámenes anticipados a los importadores, exportadores y agentes, y dar instrucciones sobre cómo responder a peticiones formales e informales de información relacionada con dictámenes anticipados.

CANALES DE COMUNICACIÓN VERTICAL Y LATERAL

Las administraciones de aduanas que estén instituyendo un programa de dictámenes anticipados debieran evaluar sus canales de comunicación. La información relacionada con un cambio considerable en la administración de aduanas, tal como el establecimiento de un programa de dictámenes anticipados, tiene que ser comunicada de manera eficiente al personal y explicarse bien el programa. Esto requiere directivas de la administración y coordinación entre las divisiones que participen en el proceso de dictámenes anticipados, incluyendo la jurídica, de clasificación y valoración.

Por ejemplo, los funcionarios de primera línea que carezcan de la experiencia necesaria para confirmar si un dictamen anticipado se aplica a una transacción determinada, deberían tener acceso inmediato a expertos, ya sea que estén cerca o lejos. Las reglas para regir ese acceso no deberían ser tan engorrosas como para que tengan que ser aprobadas por un supervisor, siempre y cuando se mantengan notas o registros. Las Aduanas también deberían asegurarse de que haya canales efectivos para el flujo vertical de información. Por ejemplo, a medida que se despliegue el programa de dictámenes anticipados, los funcionarios de campo deberían poder expresar sus opiniones sobre cómo están funcionando los nuevos procesos, cómo se pueden mejorar y en qué aspectos se necesita entrenamiento o aclaración.

PROGRAMAS AUTOMATIZADOS

Los programas automatizados pueden ser útiles para coordinar un proceso de dictámenes anticipados. Por ejemplo, se podría ofrecer en línea una solicitud estándar de dictamen anticipado, y las instrucciones para presentarla, a fin de asegurar que se reciban y encaminen de manera oportuna y correcta. Del mismo modo, las Aduanas podrían usar un sistema automatizado para seguir el procesamiento de las solicitudes de dictámenes anticipados. Además, también podría ofrecerse en línea, a partes internas y externas, una base de datos sobre dictámenes anticipados, censurada para proteger la confirmación confidencial.

CONTROLES INTERNOS

Los controles internos ayudan a garantizar una coordinación uniforme y confiable de los componentes de organización y procedimiento de dictámenes anticipados. Por ejemplo, el plan de distribución de dictámenes anticipados propuesto por la oficina emisora, podría estar sujeto al examen y aprobación de supervisores. Auditorías periódicas subsiguientes en el campo podrían confirmar el recibo y aplicación oportuna de los dictámenes, ya sea sobre una base generalizada o selectiva, dependiendo del número de dictámenes y solicitantes. Los controles internos deberían incluir a los funcionarios y los procedimientos relacionados con (1) la redacción de dictámenes vinculantes y (2) la aplicación de dictámenes a transacciones específicas.

Debe tenerse cuidado de asegurar que la responsabilidad de formular decisiones técnicas en las cuales se basan los dictámenes, y la autoridad para aprobar esas decisiones, recaigan sobre dos oficinas separadas, o por lo menos sobre dos funcionarios con una relación de subordinado a superior. Por ejemplo, el departamento de clasificación y/o valoración debiera redactar el dictamen, y un departamento jurídico debiera examinarlo y enviarlo al departamento técnico para su revisión, o remitirlo con su asentimiento a un administrador de más alto nivel, tal como un director general o subdirector general, para que lo apruebe.

En las administraciones de aduanas en las cuales a los funcionarios de primera línea que procesan las declaraciones de importación no se les exija ni se espere que sean competentes en todos los asuntos técnicos, podría requerirse una consulta oportuna con los expertos técnicos para confirmar la aplicabilidad de las cartas de solicitud de dictámenes anticipados presentadas por los importadores. También podría prescribirse el procedimiento a seguir para dejar constancia del consejo del experto técnico. Por medio de auditorías internas de las declaraciones de importación podrían buscarse pruebas de la consulta técnica en la cual se basó la aceptación y aplicación de

los dictámenes anticipados. Por otro lado, los registros de la oficina técnica consultada podrían cotejarse contra las declaraciones de importación correspondientes.

Una administración de aduanas también podría usar un programa de computadora para mantenerse al tanto de las decisiones pendientes sobre dictámenes anticipados. Este programa podría incluir parámetros de tiempo para cada fase del proceso de dictámenes anticipados, desde el recibo de la solicitud hasta la emisión de la decisión y apelaciones. El programa podría usar estos datos para generar informes de dictámenes pendientes y completos, marcando los que están retrasados en cualquier fase del proceso.

La presentación de una carta con una decisión de dictamen anticipado junto con una declaración de aduanas, no garantiza que ese dictamen se aplica a esa declaración. Por esa razón, el proceso de declaración debía incluir cierto control interno de la coherencia entre los detalles de las transacciones y los de la carta con la decisión sobre el dictamen anticipado. Estos controles debieran tener las características siguientes:

- Requerir la aprobación inmediata y objetiva, por un supervisor, de la decisión de cualquier funcionario en cuanto a ignorar la aplicación de un dictamen anticipado o de tomar medidas dilatorias sobre la aplicación del dictamen anticipado
- Basarse en riesgos y tener el potencial para disuadir y detectar a funcionarios poco éticos que harían mal uso del dictamen anticipado con objeto de retrasar la salida de productos
- Detectar y tratar, ya sea con éxito o sin él, de aplicar un dictamen anticipado a una transacción a la cual no se aplica legítimamente, y garantizar la documentación y notificación oportuna del incidente a los administradores correspondientes, con fines administrativos y para proporcionar las bases para una posible investigación de las acciones tomadas por las partes involucradas, incluidos importadores, exportadores, agentes y funcionarios procesadores, y sus supervisores.

DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE LOS DICTÁMENES

La actual propuesta de la OMC sobre los dictámenes anticipados requiere que las administraciones aduaneras pongan a disposición de los comerciantes toda la información sobre dictámenes anticipados de sumo interés para estos, al tiempo que mantienen la necesaria confidencialidad. En el cumplimiento de este requisito, los encargados de tomar las decisiones tienen que mantener un equilibrio entre la doble función que desempeñan las Aduanas como educadoras del público comerciante y guardianes de la información confidencial de los clientes. Como cuestión práctica, las restricciones legales o reguladoras sobre divulgación de información darán forma a la política. Sería constructivo solicitar la opinión de las partes del sector privado sobre la política relacionada con los dictámenes anticipados.

Las mejores prácticas aquí resumidas, y que se presentan con más detalle en la Sección 5, pueden ser útiles en la medida en que proporcionan modelos de política ligeramente diferentes. Para resumir, en Australia, la ACBPS limita al solicitante la disponibilidad de los dictámenes sobre valoración, mantiene una biblioteca de dictámenes arancelarios para uso interno, y pone a la disposición del público ciertos dictámenes sobre aranceles. En Canadá, la CBSA publica los dictámenes anticipados que considera que sientan un precedente y atiende las peticiones de solicitantes para que se mantenga confidencial cierta información contenida en los dictámenes. Del

mismo modo, la USCBP mantiene una biblioteca en línea que contiene todas las decisiones sobre dictámenes anticipados, pero los censura para proteger intereses comerciales confidenciales.

APORTE DE LOS CLIENTES

Se derivan grandes beneficios de la compartición, entre la Aduana y el sector privado, de la responsabilidad sobre la eficacia operacional e integridad de la administración aduanera, particularmente en los programas de dictámenes anticipados, lo cual contribuye a alcanzar metas mutuamente provechosas. Para las Aduanas, los programas de dictámenes anticipados ayudan a garantizar la, facilitación y transparencia administrativa; para el sector privado, estos programas promueven el cumplimiento voluntario y proporcionan previsibilidad.

Como una cuestión de estrategia, las administraciones aduaneras debieran permitir la participación del sector privado en el diseño e implementación del proceso de dictámenes anticipados, y debieran solicitar la opinión de la comunidad comercial para asegurarse de su cooperación. Las administraciones aduaneras debieran aconsejarse y solicitar el aporte de los comerciantes que tienen más probabilidades de usar el proceso de dictámenes anticipados. Esta labor de acercamiento podría hacerse por medio de un mecanismo oficial, tal como la creación de un comité permanente o “ad hoc” integrado por importadores, exportadores y corredores o despachantes de aduanas, o las agencias de aduanas y asociadas pueden establecer contactos informales con asociaciones de comercio.

Grupos formales e informales del sector privado pueden contribuir al proceso de dictámenes anticipados dando sus opiniones, comenzando con las etapas de planificación y desarrollo. Una vez establecido el programa de dictámenes anticipados, el sector privado también puede ayudar a educar a los comerciantes. Una sólida asociación con la comunidad de comerciantes complementará la información que las Aduanas tienen que obtener por medio de procedimientos oficiales. También se alienta a las Aduanas a considerar otras maneras de que los comerciantes participen en el desarrollo de un programa de dictámenes anticipados (por ej., por medio del sitio Web de la Aduana, gacetas u otras publicaciones, y conferencias de prensa ejecutivas).

ANEXO 3-3 *Programa de dictámenes anticipados en Jordania*

En una encuesta entre la comunidad de comerciantes de Jordania realizada en 2010, se encontró que el 88 por ciento de los encuestados consideraron que un mecanismo de dictámenes anticipados era muy valioso. La encuesta concluyó que la

carencia de este tipo de mecanismo obstaculizaba el alcance del comercio y le recomendó a la administración de aduanas de Jordania que estableciera un programa de dictámenes anticipados.

4. EL PROCESO PARA HACER UN DICTAMEN

En esta sección examinamos el proceso de dictámenes anticipados propiamente dicho: recibo de la solicitud, investigación y seguimiento; dictámenes propuestos; revisión y aprobación antes de la emisión; disponibilidad del dictamen; apelaciones, y documentos de implementación. Estos aspectos incluyen los procedimientos operacionales internos y los requisitos en cuanto a forma y contenido que deben cumplir los solicitantes.

RECIBO

Las instrucciones deben dar la dirección postal y electrónica completa del departamento u oficina de la administración aduanera responsable de procesar las solicitudes de dictámenes anticipados.

Si los especialistas técnicos que preparan las decisiones sobre dictámenes anticipados radican en un solo departamento, entonces los gerentes administrativos lógicamente pertenecerán a ese departamento. Si la responsabilidad está dispersa, entonces se debiera asignar a un departamento para que se encargue del manejo administrativo y autorizarlo para:

- Enviar las solicitudes de dictámenes anticipados a otros departamentos;
- Asignar y monitorear las fechas de vencimiento para las acciones a tomar, tales como el solicitar información adicional y redactar el dictamen; y
- Coordinar el trabajo de los departamentos encargados de responder a las solicitudes y que requieran el aporte de más de un departamento.

Inmediatamente después de recibir una solicitud de dictamen, el departamento principal deberá (1) asignarle un número de expediente, apuntar los detalles sobre el solicitante y la petición en un registro, preferentemente automatizado, y (2) enviar un acuse de recibo escrito al solicitante. El acuse de recibo deberá indicar para cuándo el solicitante puede esperar una averiguación de seguimiento o una respuesta definitiva, y deberá dar un nombre de contacto, número de teléfono y posiblemente una dirección de correo electrónico. El sistema de numeración de solicitudes deberá ser secuencial y simplemente podría comenzar con el año en curso (por ej., 2010-dictamen anticipado-0001). El registro deberá incluir la información necesaria para contactar al solicitante, la fecha de recibo de la solicitud, el nombre de la persona o departamento al cual se asignó la solicitud, y la fecha para cuando se espera que ese funcionario o departamento va a comunicar una decisión o solicitar más información.

Un empleado o unidad específica en el departamento principal debiera estar encargado de recibir, acusar recibo y asentar las solicitudes en el registro; asignar las solicitudes al funcionario o departamento correspondiente, y mantener y monitorear el registro para asegurarse que las respuestas se envíen dentro del plazo asignado.

Las administraciones aduaneras debieran procesar las solicitudes en el orden en que las reciben, pero pueden existir circunstancias que justifiquen dar un trato expedito a una solicitud. Por ejemplo, la USCBP permite que los solicitantes pidan por escrito, en el momento de presentar una solicitud (o más tarde), que estas se procesen con rapidez. La petición de asignar un trato especial tiene que expresar una clara necesidad del mismo. La USCBP acelera las solicitudes conforme lo justifiquen y permitan las circunstancias, pero no dará ninguna garantía de que se tomará una decisión definitiva sobre una solicitud determinada para la fecha solicitada.

INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO

El especialista o departamento técnico que esté respondiendo a la solicitud de dictamen anticipado deberá ver si la solicitud está completa, dentro de un periodo de tiempo breve —quizás de tres a cinco días hábiles. Durante el proceso de investigación, la Aduana determina si la solicitud proporciona información suficiente, y de no ser así, decide que se necesita más. En ese caso el funcionario investigador deberá pedir la información adicional por escrito al solicitante antes de que expire el plazo asignado al proceso de investigación.

La solicitud de información suplementaria debiera hacerse por escrito, y dar información sobre cómo contactar al funcionario que está manejando la solicitud, la razón por la cual se requiere la información, y un periodo de tiempo razonable para que se suministre la misma (por ej., 30 días). Deberán incluirse instrucciones para solicitar una prórroga de ese plazo, de ser necesario.

Algunas veces un solicitante quizás quiera discutir una solicitud antes que se emita el dictamen. La Aduana deberá decidir si es necesario tener una reunión, basándose en cuán productiva espera que sea. Por un lado, si se concede una reunión a cada solicitante, podría crearse una carga de trabajo difícil de controlar por los expertos técnicos, mientras que por el otro, una negativa general a conceder esas reuniones podría dar la impresión de que el proceso de dictámenes no es transparente. Generalmente, la Aduana tiene que decidir si una decisión va a ayudar a decidir las cuestiones del caso. Y si la Aduana concede una reunión, deberá establecer parámetros de manera que las expectativas de resolución del solicitante sean realistas.

En el Anexo 4-1 se presentan las directrices de la USCBP.

DICTAMEN PROPUESTO

El experto técnico a quien le asignen el dictamen anticipado, deberá redactar una respuesta dentro del plazo fijado e incluir en ella la información y orientación siguientes:

- Nombre y dirección del solicitante
- Categoría de la solicitud (o sea, clasificación, valoración, origen)
- Tema de la solicitud

Generalmente, solo se programará una discusión oral de cuestiones cuando, en opinión del personal de Aduanas encargado de considerar la solicitud de dictamen anticipado, la misma ayudaría a decidir el punto o puntos en cuestión o cuando se contemple una determinación o conclusión contraria a la propugnada en la solicitud de dictamen anticipado. Las conferencias se programan con objeto de darle a las partes una oportunidad para discutir, en forma libre y abierta, los asuntos planteados en la solicitud de dictamen anticipado. En consecuencia, las partes no se verán obligadas por ningún argumento o postura propugnada o acordada durante la conferencia, ya sea de manera expresa o implícita, a menos que una de las partes posteriormente acepte esa obligación por escrito. La conferencia no concluirá con la emisión de una carta de dictamen anticipado.

Una persona que presente una solicitud de dictamen anticipado y desee que le den la oportunidad de discutir verbalmente el punto o puntos en cuestión, deberá expresar ese deseo por

escrito en el momento de presentar su solicitud de dictamen anticipado.

Si se aprueba una solicitud de conferencia, al solicitante se le notificará la fecha y el lugar donde se celebrará. No se programará más de una conferencia relacionada con los asuntos planteados en la solicitud de dictamen anticipado, a menos que, en opinión del personal de Aduanas que esté considerando la petición de dictamen anticipado, sea necesario celebrar más.

La persona que esté presentando la solicitud para un dictamen anticipado tiene que prever la inclusión, en el archivo de la Aduana, de un registro escrito donde conste cualquiera y toda información adicional, documentos y anexos introducidos durante la conferencia, en la medida que esa persona considere que dicho material es pertinente para la consideración de la solicitud de dictamen anticipado. Esa información, documentos y anexos solo se considerarán si se reciben en la Aduana dentro de 30 días calendarios siguientes a la conferencia.

- Fecha en que la Aduana recibió la solicitud
- Descripción detallada del punto o cuestiones a tratar
- Discusión detallada de los hechos pertinentes a la decisión tomada por el experto técnico
- Dictamen propuesto
- Instrucciones sobre cómo puede garantizar el solicitante que las oficinas de campo de la Aduana cumplan el dictamen
- Instrucciones sobre cómo apelar el solicitante la decisión ante la Aduana o una autoridad superior, y los plazos para hacerlo
- Espacio para la firma del administrador de Aduanas autorizado para emitir un dictamen final.

El solicitante tiene que poder hacer referencia al dictamen anticipado, en cuyo caso lo ideal es usar el número asignado al dictamen anticipado al cual Aduanas pueda tener acceso en una base de datos electrónica, a fin de facilitar su procesamiento y asegurar que el dictamen sea respetado por las oficinas de campo. En la solicitud de dictamen anticipado, la declaración y los documentos corroborantes, hay que indicar de manera clara y uniforme la descripción del punto o puntos planteados por el dictamen, de modo que el funcionario de campo pueda cotejar el dictamen anticipado contra los productos a mano.

EXAMEN Y APROBACIÓN ANTES DE LA EMISIÓN

A fin de garantizar la exactitud técnica, uniformidad e integridad de los dictámenes anticipados, los dictámenes propuestos por los expertos técnicos debieran ser examinados por una autoridad superior antes de ser aprobados y emitidos, tal como el departamento jurídico o un administrador o comité administrativo con la necesaria experiencia y alcance de conocimientos. Cuando el examen llegue a una conclusión favorable, se podrá firmar, fechar y enviar la carta del dictamen.

DISPONIBILIDAD DE LOS DICTÁMENES

Tal como se describe detalladamente en la Sección 5, las administraciones en Australia, Canadá y los Estados Unidos adoptan métodos diferentes para poner los dictámenes anticipados a la disposición del público en general. No obstante, estos tres países están de acuerdo con que sus propios funcionarios aduaneros tienen que tener acceso fácil. Esto significa que los dictámenes tienen que estar bien organizados para su identificación y recuperación, preferiblemente por medio de una base de datos automatizada que emplee criterios fácilmente localizables, tales como categorías, descripción de productos, clasificación arancelaria, parte a la cual se adjudicó el dictamen. Los dictámenes deberán estar a la disposición de los funcionarios de aduanas, así como a las partes externas que califiquen para ello.

En Australia, los “dictámenes relacionados con avisos sobre valoración” están disponibles únicamente para el solicitante porque contienen información sobre los arreglos comerciales y financieros de éste. Los “dictámenes relacionados con avisos sobre aranceles” se mantienen en una base de datos a la cual solo tienen acceso los funcionarios de Aduanas; algunos dictámenes que establecen precedentes y han sido sometidos a una intensa revisión, están a la disposición de agentes económicos.

En Canadá se puede publicar el contenido sobre política de los dictámenes anticipados sobre avisos relacionados con aranceles, o “clasificación arancelaria”, que sienten un precedente. Podrá retenerse información comercial sensible, y no se publica ninguna información que pudiera identificar directamente al cliente. Los dictámenes anticipados sobre acuerdos de libre comercio que contengan políticas que fijen precedentes, en última instancia podrán ser incorporados en la serie de memorandos-D u otras publicaciones. No se publicará ninguna información que identifique directamente al productor o la parte solicitante, ni ninguna información comercial confidencial relacionada con esas personas. La única información específica sobre un dictamen anticipado que se publique, fuera de la persona a quien se emitió el dictamen, es la referente a si el número de un dictamen determinado sigue estando vigente o ha sido modificado o revocado.

En los Estados Unidos, los dictámenes anticipados se publican en una base de datos buscable, el Sistema de Búsqueda en Línea de Dictámenes Aduaneros. Un solicitante podrá pedir que la USCBP no divulgue parte de la información contenida en la solicitud de dictamen, tal como secretos industriales, basándose en su confidencialidad. El solicitante tiene que poner entre corchetes, o destacar, la información confidencial que figura en la solicitud y especificar por qué se debe mantener confidencial.

APELACIONES

Cuando un solicitante no está de acuerdo con la decisión de la Aduana, deberá tener el recurso de apelar. Aquí examinamos los principios de los procesos de apelación contenidos en los acuerdos internacionales. Un proceso exitoso de apelación de dictámenes anticipados requiere la misma competencia técnica, transparencia de procedimientos y protocolos de comunicación interna y externa que otros procesos de apelación.

El proyecto de texto de las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio pide a los miembros de la OMC que concedan a los solicitantes de dictámenes

anticipados el derecho a apelar decisiones ante la autoridad que las emitió, sin sanción alguna, y con derecho a una apelación subsiguiente ante un órgano externo, incluyendo, en última instancia, una autoridad judicial. El texto asigna las características siguientes al proceso de apelación:

- **Transparencia.** El proceso es de fácil acceso para todas las partes potencialmente interesadas, es administrado de manera no discriminatoria y concede al apelante la opción de tener representación legal independiente en cada paso.
- **Límites de tiempo.** El proceso de apelaciones define los periodos de tiempo para las distintas etapas de presentación y respuesta.
- **Explicación de las decisiones.** Los apelantes podrán pedir el razonamiento en que se basaron las decisiones de la Aduana, incluidas citas de leyes y reglamentos.

Del mismo modo, el Convenio de Kyoto Revisado, que fue adoptado por el Consejo de la OMC en junio de 1999 y que entró en vigor en febrero de 2006, fija normas para que los gobiernos promulguen leyes para establecer el derecho de apelación en asuntos aduaneros:

- El proceso de dictámenes anticipados tiene que contemplar la apelación inicial de una decisión u omisión aduanera, así como una apelación ulterior ante una administración no aduanera si se niega la apelación inicial. El lugar de la apelación definitiva será una autoridad judicial.
- La apelación se tiene que hacer por escrito y la administración aduanera tiene que darle al apelante tiempo suficiente a partir de la emisión de la decisión protestada, para preparar la apelación y, en ciertas circunstancias, tiempo adicional para perfeccionarla.
- La Aduana tiene que emitir su decisión por escrito lo antes posible. Cuando niegue la apelación, la Aduana tiene que indicar las razones que tuvo para hacerlo e informarle al apelante las opciones que tiene como recurso adicional. Cuando permita apelar, la Aduana tiene que implementar lo antes posible la acción correctiva, excepto cuando tenga la intención de apelar un fallo judicial.

DOCUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

La fase de diseño del proceso de dictámenes anticipados incluye la creación de una variedad de documentos y formularios, tal como anuncios públicos, instrucciones internas y externas, listas de verificación para el control interno, planillas o formatos de solicitudes, cartas de rechazo y cartas sobre dictámenes.

El CD que acompaña a esta guía contiene el texto propuesto para las Negociaciones de la OMC sobre Facilitación del Comercio, TN/TF/W/143/Rev.19, 30 de junio de 2009 (09-3167).

El CD que acompaña a esta guía contiene ejemplos de mejores prácticas para documentos de implementación.

5. MEJORES PRÁCTICAS

Hasta ahora hemos examinado el establecimiento de un proceso de dictámenes anticipados en el contexto de la modernización y reforma de las aduanas; hemos identificado los elementos principales para el diseño e implementación de un programa de dictámenes anticipados, y hemos revisado los elementos del proceso de dictámenes anticipados. En esta sección presentamos ejemplos prácticos de cómo las administraciones aduaneras de Australia, Canadá y los Estados Unidos han manejado las cuestiones relacionadas con dictámenes anticipados.

Cuando se pone en práctica una iniciativa nueva, resulta instructivo examinar las políticas y procedimientos utilizados en otras partes. Las descripciones siguientes abarcan métodos adoptados por tres administraciones aduaneras con experiencia considerable en el manejo de procesos de dictámenes anticipados. En los sitios Web de esas administraciones puede encontrarse información detallada y, en particular, los documentos siguientes:

- Comunicación de Australia (al Grupo de Trabajo de la OMC sobre Facilitación del Comercio). TN/TF/W/66; 28 de septiembre, 2005
- Memorando D11-11-3; Dictámenes Anticipados para la Clasificación de Aranceles, Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá; 1 de abril, 2003
- Lo Que Todo Miembro de la Comunidad Comercial Debiera Saber sobre el Programa de Dictámenes Aduaneros y Protección Fronteriza de los EE.UU.; diciembre de 2009.

Australia, Canadá y los Estados Unidos usan términos diferentes para los dictámenes anticipados, pero en aras de la claridad, aquí utilizamos “dictámenes anticipados”.

DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y EL ALCANCE DE UN PROCESO DE DICTÁMENES ANTICIPADOS

Al establecer un proceso de dictámenes anticipados, es preciso definir sus objetivos y alcance. La Comunicación de Aduanas de Australia de 2005 al Grupo Negociador de la OMC sobre la Facilitación del Comercio, presenta una descripción concisa de los principios de un proceso de dictámenes anticipados:

- Los dictámenes se deben emitir por escrito.
- Los dictámenes deberán obligar a la autoridad emisora (ya sea codificada o no por la ley).

- Los dictámenes deberán permanecer válidos por un periodo definido de tiempo, que deberá ser comunicado al comerciante.
- El sistema deberá permitirle a las autoridades modificar o revocar dictámenes en ciertas circunstancias claramente definidas. Los comerciantes deberán ser notificados por escrito de cualquier modificación o revocación, y las razones para ello.
- Los comerciantes tienen que tener la oportunidad de solicitar una revisión del dictamen.
- La conveniencia de adoptar dictámenes y su valor como precedentes, tiene que ser equilibrada con legítimas consideraciones de confidencialidad.
- Se deben mantener registros internos de los dictámenes a fin de asegurar decisiones uniformes.
- La información sobre el proceso para obtener dictámenes anticipados deberá ser fácilmente accesible de manera que los comerciantes y sus agentes puedan beneficiarse de ese servicio.

El CD adjunto a esta guía de recursos contiene esta comunicación, así como documentos similares en los cuales se presentan los principios y alcances de los procesos de dictámenes anticipados de Canadá y los Estados Unidos.

MARCO JURÍDICO

AUSTRALIA

Aunque el proceso de dictámenes anticipados no está codificado en la ley, la ACBPS trata los dictámenes anticipados como vinculantes internamente. La política de la ACBPS consiste en respetar un dictamen anticipado a menos que haya sido emitido con base en información falsa o engañosa, o si el solicitante no proporcionó toda la documentación pertinente disponible. Esto brinda a los comerciantes la certeza de que los dictámenes no serán anulados arbitrariamente.

CANADÁ

El proceso de dictámenes anticipados de Canadá está autorizado en las Secciones 43.1 y 60 de la Ley de Aduanas. En el Memorando D11-11-3 se cita esta ley.

El Memorando D11-11-3 de la Aduana Canadiense figura en el CD que acompaña a esta guía.

ESTADOS UNIDOS

En 1993 entró en vigor el Título VI de la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también conocida como Ley de Modernización de Aduanas. De esta ley surgieron dos conceptos: “cumplimiento bien fundamentado” y “responsabilidad compartida.” La premisa de ambos conceptos es que la comunidad comercial debiera ser informada de sus obligaciones legales y reglamentarias a fin de maximizar el cumplimiento voluntario con los requisitos de la USCBP.

Del mismo modo, la Ley de Modernización impone una obligación mayor sobre la USCP para que le proporcione al público información sobre los derechos y responsabilidades de la comunidad comercial. Aunque la USCBP no está obligada a emitir dictámenes anticipados, sí considera que la aptitud para solicitar un dictamen o decisión administrativa es un derecho administrativo, a cuyos efectos ha publicado reglas e instrucciones detalladas, así como procedimientos automatizados en relación con el programa de dictámenes anticipados. Una carta de la USCBP sobre un dictamen representa la postura oficial con respecto a la transacción o cuestión del

caso. La persona que reciba la carta del dictamen puede depender de ese dictamen hasta que cambie la ley o hasta que la USCBP lo modifique o revoque. El solicitante está obligado a suministrar información correcta al solicitar un dictamen anticipado, y tiene que comunicarle a la USCBP que ha recibido un dictamen sobre una transacción importante.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

AUSTRALIA

Los “avisos” de la Agencia de Aduanas y Fronteras de Australia se pueden ver en su sitio Web: <http://www.cargosupport.gov.au/notices/acca/acca.asp>.

CANADÁ

El reglamento sobre dictámenes anticipados se cita en el Memorando D11-11-3 de la CBSA.

ESTADOS UNIDOS

La Parte 177 (Dictámenes Administrativos) del Título 19 (Derechos de Aduana) del Código de Reglas Federales de los EE.UU. confiere la autoridad reguladora del proceso de dictámenes anticipados de los EE.UU. Estas reglas, que se citan como 19 CFR 177, se pueden ver en el sitio <http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>.

ORGANIZACIÓN Y PERSONAL

AUSTRALIA

Hasta agosto de 2002, cada oficina regional en Australia publicaba “avisos vinculantes sobre valoración” y, a petición de los solicitantes, también examinaba avisos originales sobre valoración. Cuando se lo solicitaban, la oficina central hacía exámenes de segundo nivel. Como parte de las medidas más amplias destinadas a mejorar las prácticas comerciales y asegurar un servicio de superior calidad, la ACBPS decidió que a partir de agosto de 2002, la oficina regional de Melbourne publicaría avisos iniciales sobre valoración, y la oficina central solo proporcionaría el único examen. Ese mismo examen de un solo paso ahora se aplica a los avisos arancelarios y avisos sobre origen. Dos funcionarios publican los avisos sobre valoración, y unos 35 publican avisos sobre aranceles, en una escala aproximada equivalente a 25 funcionarios a tiempo completo. La inmensa mayoría de los dictámenes anticipados está relacionada con clasificaciones. En 2004/2005, las Aduanas de Australia emitieron 3,254 avisos sobre aranceles, 85 sobre valoración, y 35 sobre origen.

CANADÁ

En Canadá, los dictámenes aduaneros, dictámenes anticipados para clasificaciones arancelarias y dictámenes anticipados al amparo de tratados de libre comercio, los emiten las oficinas regionales de la CBSA en los lugares donde se van a importar los productos (en la mayoría de los casos, el más cercano al importador). Si los productos entran en más de una región, el dictamen es emitido por la oficina regional más cercana a la oficina central del importador.

ESTADOS UNIDOS

La Oficina de Reglas y Dictámenes de la USCB emite dictámenes anticipados. Esta oficina cuenta con tres divisiones que emiten dictámenes vinculantes. La División Nacional de Especialistas en Productos, en la Ciudad de Nueva York, tiene cuatro secciones: Metales y Maquinaria, Productos Agrícolas y Químicos, Textiles y Prendas de Vestir, y Misceláneos. Esta división emite dictámenes eventualmente vinculantes en los campos siguientes:

- Clasificación de aranceles
- País de origen
- Etiquetado sobre país de origen
- Trato preferencial bajo los TLC

La División Comercial y de Facilitación del Comercio y la División de Seguridad Fronteriza y Cumplimiento del Comercio se encuentran en la sede de la USCBP en Washington, D.C. Cada una de ellas cuenta con cinco secciones que emiten dictámenes anticipados sobre los temas siguientes: clasificación arancelaria y etiquetado; valoración y programas especiales; proceso de entrada y reembolso de derechos; seguridad de la carga, transportistas e inmigración, y derechos de propiedad intelectual y mercancías restringidas. Estas secciones emiten dictámenes anticipados en los campos siguientes:

- Valoración, incluyendo determinaciones regionales sobre contenidos de valor conforme a los TLC
- Embarcaciones y transportistas
- Mercancía restringida
- Propiedad intelectual
- Reintegro de derechos
- Importación temporal bajo fianzas
- Zonas de comercio exterior
- Almacenes afianzados
- Cargos por el procesamiento de mercancías
- Adquisiciones del gobierno o “Compre América”
- Procedimientos de entrada y cobro.

El tamaño y complejidad de la Oficina de Reglamentos y Dictámenes están más que justificados por el alcance y el número de solicitudes de dictámenes anticipados que se reciben cada año. En 2009, la USCBP emitió 6,821 dictámenes. Hasta diciembre de 2009, el Sistema de Búsqueda En Línea de Dictámenes Aduaneros, www.rulings.cbp.gov, tenía disponibles más de 160,000 dictámenes anticipados.

REQUISITOS A CUMPLIR

AUSTRALIA

Los dictámenes anticipados en las categorías siguientes están a la disposición de importadores australianos y exportadores extranjeros y sus agentes: avisos sobre aranceles; avisos sobre origen/preferencia, y valoración.

CANADÁ

Los dictámenes anticipados para clasificaciones arancelarias y los TLC están a la disposición de importadores, exportadores y agentes autorizados. Se proporcionan dictámenes sobre valor con fines de derechos, origen y etiquetado en virtud de los Dictámenes de la Aduana Nacional de Canadá. Estos dictámenes se conceden a petición de cualquier importador o agente que esté actuando en nombre de un importador, pero no así a exportadores y productores, fuera de los dictámenes anticipados sobre origen para fines no preferenciales, aunque los distintos departamentos podrán dar consejos.

ESTADOS UNIDOS

Los dictámenes anticipados están a la disposición de importadores y demás partes interesadas con respecto a una transacción específicamente descrita, una interpretación definitiva del derecho vigente, u otra información apropiada relacionada con clasificaciones arancelarias, determinaciones sobre país de origen, tratados y programas de comercio, etiquetado de país de origen, valoración, comercio costero, mercancías restringidas, violación de derechos de propiedad intelectual, reembolso de derechos, importación temporal bajo fianza, zonas de comercio exterior, almacenes afianzados y otros asuntos técnicos.

PROCEDIMIENTOS DE SOLICITUD

AUSTRALIA

Las solicitudes de un dictamen anticipado las pueden enviar los usuarios autorizados directamente a la computadora central de la ACBPS o por escrito en un formulario especial. Cada solicitud puede tratar únicamente de un punto, y la documentación corroborante se debe presentar dentro de los cinco días hábiles siguientes.

CANADÁ

Las solicitudes de dictámenes anticipados se deben presentar en una carta dirigida a la CBSA. Las solicitudes se deben limitar a un solo producto, aunque se puede presentar más de una al mismo tiempo.

ESTADOS UNIDOS

Las solicitudes de dictámenes anticipados se pueden presentar por escrito ante la Oficina de Reglas y Dictámenes en el caso de dictámenes sobre valoración o transportistas, o ante la División Nacional de Especialistas en Productos para dictámenes sobre clasificaciones arancelarias. También se pueden presentar por vía electrónica las solicitudes de dictámenes vinculantes sobre clasificación, ciertos dictámenes sobre etiquetado, origen, el TLCAN, y dictámenes sobre la aplicabilidad de programas comerciales.

FORMULARIOS O FORMATOS DE LA SOLICITUD

AUSTRALIA

La ACBPS da a las partes interesadas las instrucciones siguientes para solicitar dictámenes anticipados:

- Guía para la Presentación de Avisos Aduaneros, julio de 2008
- Documento 2008/039291, Instrucciones y Directrices—Avisos sobre Valoración, julio de 2009.

CANADÁ

La CBSA proporciona a las partes interesadas las instrucciones siguientes para solicitar dictámenes anticipados:

- Memorando D11-11-1, Dictámenes Aduaneros Nacionales.
- Memorando D11-11-3 Dictámenes Anticipados para Clasificaciones Arancelarias.
- Memorando D11-4-16, Dictamen Anticipado Bajo el Tratado de Libre Comercio.

ESTADOS UNIDOS

Las solicitudes de dictámenes anticipados a la USCBP se pueden presentar por carta, o en línea usando el formulario electrónico para dictámenes, que se puede encontrar en el sitio <https://apps.cbp.gov/erulings/index.asp>. La USCBP especifica la información que tiene que figurar en la carta de solicitud, pero no tiene una planilla específica para usarla con ese propósito.

OTROS EJEMPLOS

En el CD que acompaña a esta guía se proporcionan los documentos y formularios siguientes:

- Unión Europea, Solicitud de Información Arancelaria Vinculante
- India, Solicitud de Dictamen Anticipado
- Nueva Zelanda
 - Solicitud de Dictamen de Aduanas, Clasificación o Concesión de Derechos, Formulario C7
 - Solicitud de Dictamen de Aduanas, País de Producción o Fabricación, Formulario C7A
 - Solicitud de Dictamen de Aduanas, Aplicación Correcta de las Reglas, Formulario C7B

INFORMACIÓN REQUERIDA

AUSTRALIA

La solicitud de dictamen anticipado tiene que incluir la información siguiente:

- Identificación de las mercancías
- Identificación de las partes en la importación o transacción y, cuando corresponda, una explicación de las funciones de cada una de ellas
- Esbozo del trato propuesto de la cuestión de valoración y las razones del trato propuesto
- Mención de las disposiciones pertinentes de la Ley de Aduanas consideradas por el solicitante
- Identificación de los contratos, convenios y arreglos relacionados directa o indirectamente con la transacción

- Cuando proceda, explicación de los arreglos financieros y de pago.

CANADÁ

La carta de solicitud deberá incluir la información siguiente:

- Nombre y dirección del solicitante
- Número del negocio del solicitante (si procede)
- Declaración a los efectos de que el solicitante es el importador, exportador, productor o representante autorizado
- Nombre y número de teléfono de una persona con pleno conocimiento de la solicitud
- Puertos de entrada principales
- Declaración indicando si el producto está o ha estado sujeto a una verificación de clasificación arancelaria, una revisión o apelación administrativa, una revisión judicial o cuasi-judicial, una solicitud de dictamen aduanero nacional u otro tipo de aviso, o una solicitud de dictamen anticipado
- Si las mercancías han sido importadas con anterioridad
- Descripción completa de las mercancías, incluyendo sus nombres de marca o comerciales, designaciones comunes o técnicas
- Composición de las mercancías
- Proceso de fabricación de las mercancías
- Descripción del empaque
- Uso previsto de las mercancías, la clasificación arancelaria que el solicitante considera apropiada, y el razonamiento en que basa esa clasificación
- Folletos del fabricante del producto (si es posible)
- Dibujos y/o fotografías (si es posible)
- Esquemas (si es posible)
- Muestra de los productos para su examen (si es posible).

ESTADOS UNIDOS

Una solicitud de dictamen anticipado tiene que incluir todos los datos relacionados con la transacción, incluidos los siguientes:

- Nombre, dirección, dirección de correo electrónico y número de teléfono de la parte solicitante
- Nombres, direcciones, direcciones de correo electrónico y demás información de identificación de todas las partes interesadas (si se conocen) y el código de identificación del fabricante (si se conoce)
- Nombre(s) del puerto o puertos por donde va a entrar la mercancía (si se saben)
- Descripción de la transacción
- Declaración indicando que, a buen saber y entender del importador, no hay ningún problema pendiente ante la USCBP o ningún tribunal
- Declaración indicando si se ha pedido consejo a la oficina de la USCBP, y de ser así, a quien y qué tipo de consejo le dieron
- Para clasificaciones arancelarias, la información siguiente:

- Descripción total y completa de la mercancía en su condición importada
- Materiales componentes
- Uso principal de la mercancía en los Estados Unidos
- Designación comercial, común o técnica
- Folletos, bosquejos, fotos digitales, flujogramas ilustrativos y similares
- Análisis químico, número de del Servicio de Extractos Químicos
- Cualquier requisito especial de facturación indicado en las reglas
- Cualquier otra información que ayudaría a determinar la clasificación del artículo
- Para las solicitudes que traten de cuestiones del país de origen que determinen la aplicación de tasas especiales de derechos y otros programas de comercio, la siguiente información detallada:
 - País o países en los cuales se fabricó o cosechó cada uno de los materiales fuente
 - País o países donde tuvo lugar cada paso de la producción
- Para solicitudes de un dictamen sobre un programa o tratado comercial, como el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), o de programas comerciales especiales como la Ley para el Crecimiento y Oportunidades de África (AGOA por sus siglas en inglés), además de la información detallada sobre producción para los dictámenes sobre país de origen, información sobre los costos incurridos en cada país de producción
- Para solicitudes de dictámenes sobre etiquetado del país de origen que determinen si los productos han sido marcados o etiquetados correctamente:
 - Descripción detallada de cómo se va a marcar el artículo y su empaque
 - Ilustraciones que muestren cómo están etiquetados y empacados los productos
 - Descripción detallada de cómo se van a usar o vender los productos importados.

PLAZOS PARA LA RESPUESTA DE LA ADUANA

AUSTRALIA

La ACBPS aspira a finalizar las solicitudes en 30 días, pero las que son más complejas pueden tomar más tiempo. Si la Aduana necesita información adicional, la solicitará dentro de 28 días. Si el solicitante no la proporciona o si pide una prórroga de tiempo para el final de ese periodo, la Aduana cancelará la solicitud. Si un dictamen anticipado no se puede finalizar en 30 días, la Aduana le comunicará al solicitante la fecha de la prórroga.

CANADÁ

Cuando la CBSA recibe una solicitud con toda la información necesaria, el tiempo normal de procesamiento es de 120 días calendarios, pero aspira a emitir los dictámenes en menos tiempo. Si necesita información adicional, la CBSA se lo indica al solicitante por escrito y le da 30 días calendarios para que se la envíe.

ESTADOS UNIDOS

Generalmente, la División Nacional de Especialistas en Productos emite sus dictámenes dentro de los 30 días calendarios siguientes al recibo de una solicitud. Puede haber alguna demora si se requiere el informe de un laboratorio o consultar con otra agencia. Los dictámenes que tengan que ser remitidos a la oficina central, son enviados por correo dentro de los 90 días siguientes a haberlos recibido la Oficina de Reglas y Dictámenes.

DIRECTRICES PARA LA CARTA CON LA DECISIÓN

AUSTRALIA

Cada decisión sobre una solicitud, indicando si se acepta o rechaza la solicitud de dictamen de un solicitante, incluye las razones para esa decisión y hace referencia a la sección o secciones de la Ley de Aduanas en las cuales se basa la decisión. Esta es comunicada por escrito al solicitante y registrada en la base de datos de la computadora de la Aduana.

CANADÁ

En Canadá, los dictámenes anticipados incluyen el número de la clasificación arancelaria y las razones para la determinación. La carta sobre el dictamen también da un número de dictamen anticipado, el cual se coloca en la factura de la Aduana, factura comercial y formulario de declaración de aduanas o en el cuadro de ingreso automatizado. La CBSA no emitirá ningún dictamen anticipado en ninguna de las circunstancias siguientes: cuando la solicitud tenga que ver con un asunto pendiente ante los tribunales; si existe una nueva determinación sobre productos idénticos; cuando no se puedan determinar todos los hechos materiales; si la solicitud es hipotética; si la solicitud contiene varios productos; si los productos ya han sido importados y no continuarán importándose; si la solicitud trata de una ley proyectada o propuesta; o cuando los productos estén sujetos a verificación. Si la CBSA rehúsa aceptar una solicitud de dictamen anticipado, le informará las razones por escrito al solicitante.

ESTADOS UNIDOS

Generalmente, la División Nacional de Especialistas en Productos emite los dictámenes dentro de los 30 días calendarios siguientes al recibo de la solicitud. Puede haber cierta demora si se requiere el informe de un laboratorio o si hay que consultar a otra agencia. Los dictámenes que hay que remitir a la oficina central, son comunicados por correo dentro de los 90 días siguiente a haber sido recibidos por la Oficina de Reglas y Dictámenes.

DURACIÓN DE LA VALIDEZ DE UN DICTAMEN ANTICIPADO

AUSTRALIA

Los dictámenes anticipados son válidos hasta 5 años después de la fecha de su notificación. Al cabo de cinco años, el dictamen anticipado se cancela

automáticamente. Si se necesita todavía, el solicitante tiene que presentar una nueva solicitud.

CANADÁ

Los dictámenes anticipados están en vigor a partir de la fecha de ser emitidos, por todo el tiempo que no sean modificados, cancelados o revocados.

ESTADOS UNIDOS

Un dictamen anticipado mantiene su validez a menos que cambie la ley o lo modifique o revoque la USCBP.

REVOCACIÓN O ENMIENDA

AUSTRALIA

La Aduana puede revocar o enmendar un dictamen anticipado dentro de cinco años si así lo justifican ciertas circunstancias; por ejemplo, si:

- Se enmienda la ley pertinente,
- Se suministró información incorrecta o se retuvo información pertinente,
- La Aduana cambia de opinión, o
- La Aduana emitió dictámenes contradictorios.

CANADÁ

La CBSA puede examinar un dictamen anticipado en cualquier momento para establecer que sigue siendo válido. Un dictamen anticipado puede ser revocado o modificado por una cualquiera de las razones indicadas en el Reglamento de Dictámenes Anticipados sobre Clasificaciones Arancelarias. El dictamen anticipado también puede ser revocado o modificado por la oficina central de la CBSA o por la región de la CBSA que lo emitió, o por cualquier otra región con el consentimiento de la región que lo emitió. El aviso de modificación o revocación adquiere la forma de un nuevo dictamen anticipado emitido al solicitante original. El dictamen anticipado anulado deja de ser válido en la fecha de emisión del nuevo dictamen que hace la modificación o revocación.

ESTADOS UNIDOS

Si un dictamen anticipado deja de ser válido, se podrá modificar o revocar. Generalmente, la modificación o renovación se aplicará únicamente a las importaciones que ocurran después de la fecha de dicha modificación o revocación. Las revocaciones se harán retroactivas únicamente en circunstancias limitadas, tal como cuando el solicitante no ha actuado de conformidad con los términos y condiciones del dictamen o cuando la modificación o revocación beneficia al solicitante.

La USCBP también podrá determinar que un dictamen previo es incorrecto. En ese caso, el procedimiento depende de cuánto tiempo ha estado en efecto el dictamen. Si la carta del dictamen tiene menos de 60 días, la USCBP simplemente podrá enviar una nueva carta indicando que la anterior ha sido modificada o revocada. La nueva carta será efectiva en el momento de su publicación. Si el dictamen en cuestión ha

estado en efecto por 60 días o más, y la USCBP determina que es preciso modificarlo o revocarlo, la USCBP tiene que publicar un aviso en el Boletín de Aduanas semanal, con una copia del dictamen que se va a revocar, así como una copia del que está proponiendo. La USCBP da al público 30 días para enviar sus comentarios después de publicar un aviso. La USCBP tiene en consideración todos los comentarios recibidos durante ese periodo de 30 días, y responde a los mismos en la carta final sobre el dictamen, que también se publica en el Boletín de Aduanas semanal. Esta carta de dictamen revisado o modificado entra en vigor a los 60 días después de haberse publicado en el boletín. Un dictamen también puede ser revocado mediante un procedimiento legislativo.

DERECHO DE APELACIÓN

AUSTRALIA

Si el solicitante de un dictamen anticipado no está satisfecho con una decisión, puede pedirle a la Oficina Central que revise la decisión. La solicitud de revisión tiene que ser por escrito e indicar las razones para disputar la decisión. Si un solicitante no está satisfecho con la decisión sobre la revisión de la Oficina Central, puede referir el asunto al Tribunal de Apelaciones Administrativas o a un tribunal de jurisdicción competente.

CANADÁ

Un solicitante que no esté de acuerdo con la determinación del número de clasificación arancelaria en un dictamen anticipado, podrá disputarlo dentro de los 90 días siguientes a la fecha efectiva del dictamen. La apelación tiene que ser por escrito e indicar en qué se basa. En circunstancias excepcionales, podrá solicitarse una prórroga del plazo de 90 días. También se podrá apelar ante el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional dentro de 90 días si el solicitante no está de acuerdo con la decisión de la CBSA sobre la disputa.

ESTADOS UNIDOS

Los solicitantes tienen 30 días calendarios a partir de la fecha de emisión para presentar una apelación escrita a un dictamen anticipado para que sea objeto de una revisión administrativa por la Oficina de Reglamentos y Dictámenes. La solicitud tiene que indicar las razones por las cuales considera que el dictamen es incorrecto, con atención particular a la aplicación de la ley por la USCBP. Este análisis puede incluir citas de dictámenes anteriores sobre el mismo producto, transacción o cuestión.

DISPONIBILIDAD DE LOS DICTÁMENES

AUSTRALIA

Los dictámenes sobre valoración solo están a la disposición del solicitante, ya que están basados en la información comercial y financiera proporcionada por aquél. Las decisiones sobre avisos arancelarios se mantienen en una biblioteca de decisiones en una computadora para el uso de los funcionarios aduaneros. Cierta porcentage de avisos sobre aranceles es sometido a un examen minucioso, y algunos de estos se

guardan en una base de datos separada a la disposición de funcionarios de aduanas, dueños y agentes para fines de precedentes. La ACBPS está revisando el sistema de avisos sobre aranceles y si estos debieran estar disponibles al público.

CANADÁ

El contenido de política de los dictámenes anticipados que fijan un precedente puede ser publicado. En esos casos, los productos serán identificados claramente por su nombre (incluyendo nombres de marcas) y números de modelo. Los clientes tienen que comunicarle a la CBSA cualquier información confidencial que figure en una solicitud de dictamen anticipado o cuando se vaya a examinar un dictamen anticipado, a fin de asegurarse que no se publique la misma. No se publica ninguna información que identifique al solicitante.

ESTADOS UNIDOS

Los dictámenes anticipados son publicados en el Sistema de Búsqueda en Línea de Dictámenes Aduaneros. Las colecciones de dictámenes están divididas entre la Oficina Central y Nueva York y datan de 1989. Estas colecciones se pueden buscar individual o colectivamente. Un solicitante puede pedirle a Aduanas que no divulgue cierta parte de la información contenida en la solicitud de dictamen, tal como secretos industriales, por razones de confidencialidad. El solicitante tiene que destacar la información confidencial en la solicitud y especificar por qué no se debe publicar.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20523
Tel: 202-712-000
Fax: 202-216-3524
www.usaid.gov