

## Curso Virtual ALADI – Edición 2022

### - Módulo I -

#### Antecedentes: la historia institucional y normativa de la integración en materia de transporte

<p><b>Alex Daniel Pérez Cajilema</b> Profesional en Transporte de Pasajeros, Mercancías e Infraestructura Vial de la CAN</p>
<p><b>Alicia Paulina Beltrán Cáceres</b> Profesional en Comercio Exterior de la CAN</p>
<p><b>Ana Carolina Oliveira</b> Técnica del Departamento de Integración Física y Digital de la ALADI</p>
<p><b>Florencia Ferrari</b> Personal contratado del Departamento de Integración Física y Digital de la ALADI</p>
<p><b>Joel Cordero</b> Personal Contratado del Departamento de Integración Física y Digital de la ALADI</p>

## 1. INTRODUCCIÓN

El Estudio “**Análisis Comparativo de las Normas sobre Transporte Internacional Terrestre de Carga y Pasajeros y de Tránsito Aduanero** vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, en el marco de una posible armonización”, fue lanzado en 2017 por las Secretarías Generales de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Comunidad Andina (CAN) como resultado del análisis comparativo de las normas a nivel de principios y disciplinas de transporte internacional terrestre de cargas y pasajeros vigentes, así como del tránsito aduanero.

Este análisis se dio a partir del marco del Acuerdo de Cooperación, suscrito en 2001, mediante el cual convinieron aunar esfuerzos y profundizar la mutua cooperación, a fin de mejorar la inserción de los países miembros en el contexto mundial.

En el marco de dicho Acuerdo, se llevaron a cabo diversas actividades en áreas específicas, habiéndose concretado el abordaje de la temática de transporte internacional en el Acuerdo Específico de Cooperación, suscrito el 4 de octubre de 2016, en la ciudad de Lima, Perú.

El Acuerdo Específico de Cooperación responde, fundamentalmente, a un explícito mandato político formulado por ambas organizaciones, con el objetivo de buscar la armonización normativa para alcanzar mejoras concretas y mayor fluidez de la operativa de transporte internacional terrestre entre los países miembros.

En base a lo anterior se realizó el análisis comparativo de dichas normas y se publicó el Estudio ALADI-CAN que sirve como base para identificar y sugerir alternativas para

la efectiva armonización de los procedimientos de transporte internacional y tránsito aduanero utilizado entre los países miembros.

La primera presentación del Estudio se efectuó en el marco de la XVIII Reunión de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), llevada a cabo en Montevideo del 28 al 30 de junio de 2017 y la segunda en el marco de la Comunidad Andina en 14 de septiembre de 2017.

## **2. HISTORIA INSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE TRANSPORTE EN EL MARCO DE LA ALADI Y DE LA CAN**

Este Estudio fue elaborado teniendo en cuenta los marcos normativos que regulaban en aquel momento el transporte internacional terrestre en ALADI (ATIT) y en la CAN (las Decisiones 398 - Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera y el 399 - Transporte Internacional de Mercancías por Carretera). A continuación, se realiza el análisis descriptivo de los antecedentes institucionales y normativos de la integración en materia de transporte en el ámbito de la ALADI y de la CAN.

### **2.1 EL ACUERDO SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE – ATIT**

El ATIT es el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 3 protocolizado al amparo del Artículo 14 del Tratado de Montevideo 1980 (TM80) de la ALADI (ALADI/AAP/A14TM/3), suscrito el 1° de enero de 1990 por la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República del Paraguay, la República del Perú y la República Oriental del Uruguay, siendo el principal instrumento que regula la prestación de los servicios de transporte terrestre por carretera, tanto de carga como de pasajeros, además de regular también el transporte por ferrocarril entre estos países del Cono Sur.

Su texto original es producto de un proceso que comenzó en la I Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur en 1970 y finalizó en 1989, cuando los Ministros, en su XVI Reunión, aprobaron el “Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre”, recomendando su pronta ratificación mediante la suscripción un Acuerdo de Alcance Parcial en el marco del ALADI.

En la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el año 1970, se celebró la I Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur. En dicha oportunidad se adoptó el Acuerdo 1.6, "Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre" para perfeccionar, reglamentar y agregar un anexo de Transporte Ferroviario, uno de Medidas de Coordinación y uno de Turismo al Convenio que Argentina, Brasil y Uruguay habían suscripto el 16 de diciembre de 1965 y al que posteriormente adhirieron Chile y Paraguay en 1966.

En la V Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur llevada a cabo en Santiago de Chile en 1974, se aprobó el proyecto del cuerpo principal del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre.

En 1975, durante la VI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur realizada en Asunción del Paraguay, se aprobó el Anexo II sobre Autotransporte Internacional por Carretera y se acordó elevar a los respectivos

Gobiernos el cuerpo principal del Convenio para su ratificación, así como también las modificaciones propuestas al Anexo I sobre Aspectos Aduaneros y al Anexo III sobre Aspectos Migratorios para su análisis.

Fue durante la VIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur celebrada en Mar del Plata en 1977, que se aprobó el Proyecto del Cuerpo Principal del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, el cual se denominó “Convenio de Mar del Plata”, el fue ratificado posteriormente por todos los países signatarios.

Finalmente en 1989, durante la XVI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte del Cono Sur, celebrada en Santiago de Chile, se aprobó el texto básico actual del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre y se recomendó su pronta ratificación mediante la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial en el marco del Tratado de Montevideo 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI.

En este sentido, en cumplimiento de la recomendación de los Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, el Convenio tras su posterior suscripción como Acuerdo de Alcance Parcial N° 3, pasó a denominarse Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT.

El ATIT es el instrumento jurídico por excelencia para el transporte por carretera y ferrocarril de siete de los doce países miembros de la ALADI. Su Comisión de Seguimiento ha ido adaptando el Acuerdo a los cambios tecnológicos y operativos del entorno.

### **2.1.1 EL ATIT EN EL CONTEXTO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO (TM80)**

El ATIT está protocolizado al amparo del TM80 que instituye en su artículo 14 que los países miembros podrán establecer, mediante las reglamentaciones correspondientes, normas específicas para la concertación de otras modalidades de acuerdos de alcance parcial.

El TM80 es el instrumento jurídico constitutivo y regulador de la ALADI y fue suscrito el 12 de agosto de 1980 estableciendo los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

ALADI es el mayor grupo latinoamericano de integración, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y cerca de 570 millones de habitantes (datos de 2018). La Asociación cuenta con 13 países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El Tratado de Montevideo 1980 está abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano. De hecho, el 26 de agosto de 1999 se perfeccionó la primera adhesión al Tratado de Montevideo 1980, con la incorporación de la República de Cuba como país miembro de la Asociación. Asimismo, el 10 de mayo de 2012, la República de Panamá pasó a ser el Decimotercer país miembro de la ALADI. Por otra

parte, también fue aceptada la adhesión de la República de Nicaragua, en la Decimosexta Reunión del Consejo de Ministros (Resolución 75 (XVI)), realizada el 11 de agosto de 2011. Actualmente, Nicaragua avanza en el cumplimiento de las condiciones establecidas para constituirse en país miembro de la Asociación.

La Asociación acoge en su estructura jurídica a los más vigorosos acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración que surgen en forma creciente en el continente. En consecuencia, le corresponde a la Asociación – como marco institucional y normativo de la integración regional – desarrollar acciones tendientes a apoyar y fomentar estos esfuerzos con la finalidad de hacerlos confluir progresivamente hacia la creación de un espacio económico común.

### 2.1.2 DEL TEXTO DEL ATIT

El ATIT contiene los principios generales, que se presentan más adelante, y esenciales para un servicio de transporte internacional terrestre eficiente, siguiendo una estructura conformada por cuatro capítulos y tres anexos. Es importante destacar que el ATIT es un acuerdo marco que se “operativiza” a través de convenios bilaterales de aplicación en el que determinadas cuestiones son definidas.

En el **Capítulo I** – Disposiciones Generales - se determina el ámbito de aplicación de la norma (artículo 1), estableciendo que la misma sólo se aplica a las operaciones de transporte internacional terrestre, efectuadas entre los países signatarios.

Asimismo, este Capítulo establece los principios generales en base a los cuales la norma pretende desarrollar el transporte en la subregión:

a) **la empresarización de la prestación del servicio de transporte** (artículos 2 y 3), esto es, una prestación ejercida por una unidad de dinero y trabajo haciendo de ello su trabajo habitual; b) **la territorialidad de la ley** como cuerpo legal subsidiario del ATIT para los aspectos tributarios, impositivos y aduaneros inherentes a la operación de transporte (artículos 4, 11 y 34); c) **la reciprocidad** (artículo 5) y d) **la flexibilidad** (artículos 5 y 14), ambos como medios para optimizar los diferentes aspectos de la operación de transporte; e) **el reconocimiento de la validez de los documentos** emitidos por un país signatario en todos los restantes (artículo 9); f) y finalmente, **la preeminencia técnica del ATIT**, no la jurídica (artículo 18).

En ese sentido, el ATIT establece tráficos bilaterales directos entre dos países o en tránsito por un tercero y prohíbe el transporte entre dos puntos de un mismo país efectuado por empresas de otro, es decir no pueden hacer transporte local; establece un régimen de tránsito aduanero internacional e impone la obligación de contratar seguros por las responsabilidades contractuales y extracontractuales emergentes de toda operación de transporte internacional terrestre.

El Capítulo I también establece que los países signatarios del ATIT designarán sus Organismos Nacionales Competentes para la aplicación de este Acuerdo, cuyas autoridades o sus representantes constituirán una Comisión destinada a la evaluación permanente del texto, de modo de proponer, a sus respectivos Gobiernos, modificaciones, ajustes y actualizaciones al Acuerdo (artículo 16).

Esta Comisión, llamada Comisión de Seguimiento del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (Comisión del Artículo 16 del ATIT), se reúne por convocatoria de cualquiera de sus países signatarios. Su objetivo, entre otros, es actualizar y perfeccionar el ATIT adaptándose a los cambios tecnológicos y operativos del entorno en la medida en que lo vaya requiriendo la realidad del comercio regional.

La Comisión de Seguimiento del ATIT tiene facultades de seguimiento, interpretación y propuesta de modificaciones al contenido y alcance de las normas del ATIT que son aprobadas por consenso, las que una vez aprobadas por los gobiernos y protocolizadas al amparo del TM80, serán vinculantes para las partes signatarias del Tratado. Actualmente, el ATIT cuenta con 1) el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones, que sustituyó el Anexo IV del Acuerdo; y 2) los Cuarto y Quinto Protocolos Adicionales, sobre el “Convenio De Transporte De Pasajeros Por Carretera Entre Tacna Y Arica”, firmados entre Chile y Perú.

De acuerdo al artículo 14 del ATIT, “los países signatarios podrán llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales sobre los diferentes aspectos considerados en el Acuerdo y, en especial, en materia de reciprocidad en los permisos, regímenes tarifarios y otros aspectos técnico-operativos. Dichos acuerdos no podrán en ningún caso contrariar los logrados en el presente Acuerdo”, como por ejemplo, el mencionado Convenio de Tacna y Arica.

El **Capítulo II** – Transporte Internacional por Carretera – establece una serie de definiciones inherentes a la operación de transporte por carretera regular y permanente, de cargas o de pasajeros, con dos excepciones (el transporte propio y el transporte ocasional); a partir de las cuales ya se aprecia la reciprocidad como principio rector del acuerdo, toda vez que el establecimiento mismo de ese servicio requiere de un previo acuerdo gubernamental (artículo 20) y su implementación debe cumplir exigencias, términos y condiciones establecidas a texto expreso.

Asimismo, este Capítulo establece taxativamente cuáles son las condiciones para acceder a una habilitación para efectuar transporte internacional por carretera (propiedad de vehículos, posibilidad de arrendarlos, posibilidad de contratar fleteros y cumplimiento de normas de seguridad vial).

Los dos **Capítulos restantes, el III y el IV**, regulan el transporte internacional de mercancías por ferrocarril y establecen las disposiciones finales del Acuerdo, temas que no fueron presentados en este estudio.

**El Anexo I – Aspectos Aduaneros** – establece un régimen aduanero especial, el de tránsito aduanero internacional, bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son las que se transportan desde la jurisdicción de un recinto aduanero ubicado en un país hacia la jurisdicción de otro recinto aduanero ubicado en otro país, en una misma operación de transporte que cruza una o varias fronteras y en vehículos lacrados o precintados. Las mercancías así transportadas, se consideran bajo el régimen que establece el Anexo, esto es, gozando de una suspensión del pago de los gravámenes a la importación o a la exportación eventualmente exigible.

Por su parte, **el Anexo II – Aspectos Migratorios** -, básicamente instituye un sistema especial para los tripulantes del medio de transporte, por el que gozan de un estatus legal específico durante su estadía en los países signatarios del acuerdo; y

**El Anexo III – Aspectos de Seguros** -, reglamenta la obligación prescrita por el artículo 13 del cuerpo principal y establece los montos mínimos de las coberturas, la obligación del control fronterizo sobre los certificados de cobertura que cada asegurador debe emitir a los asegurados y el mecanismo por el que se instrumenta este Anexo (convenios mutuos entre entidades aseguradoras).

## **2.2 TRANSPORTE TERRESTRE EN EL ÁMBITO DE LA CAN**

El fortalecimiento de la integración física del territorio comunitario andino es una acción fundamental para contribuir al crecimiento efectivo del comercio intrasubregional e impulsar las relaciones comerciales con la región. Para ello, la Comunidad Andina cuenta con herramientas normativas cuyo principal objetivo es desarrollar los servicios de transporte, en sus diferentes modalidades, como elemento facilitador de la dinámica económica y social.

### Ámbito de aplicación

El transporte internacional aéreo, acuático y terrestre que se efectúe entre Países Miembros de la Comunidad Andina, o en tránsito por sus territorios, se registrará por las Decisiones sobre la materia y sus normas complementarias.

### Normativa que rige el tema

Se cuenta con regulación sobre el transporte internacional por carretera para pasajeros, a través de la Decisión 398 y su normativa complementaria, y de mercancías, mediante la Decisión 837 (y normativa complementaria - Resolución 2101 y 2102), la normativa que busca promover un flujo eficiente de personas y mercancías.

Adicionalmente la Decisión 467 define el marco de infracciones y sanciones para el transporte internacional de mercancías por carretera.

Para ambos casos, mercancías y pasajeros se aplica la Decisión 491 sobre Límites de Pesos y Dimensiones para los vehículos que presten estos servicios.

Lo referido a infraestructura física vial, rutas y tráfico se encuentra regulado por la Decisión 271 sobre el Sistema Andino de Carreteras.

La Decisión 837 reemplazó a la Decisión 399, con esta modificación se busca agilizar procesos, minimizar tiempos y reducir trámites. Los principales cambios incluidos fueron:

- Creación de un Sistema de Información y Consultas como un medio para que los países puedan consultar los permisos de operación, habilitaciones y registros de las empresas, vehículos y unidades de carga respectivamente que prestan el servicio de transporte internacional de mercancías.
- Reconoce las Mesas de Trabajo Binacional sobre Transporte Internacional por Carretera como un mecanismo para fomentar la dinámica del transporte

- Elimina el Capítulo de Tránsito Aduanero existente en la Decisión. 399, de tal manera que la Decisión 617 sea la única norma que regule este tema.

### 3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO ALADI-CAN

El Estudio “**Análisis Comparativo de las Normas sobre Transporte Internacional Terrestre de Carga y Pasajeros y de Tránsito Aduanero** vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, en el marco de una posible armonización” consideró las normas de transporte internacional terrestre tanto de cargas como de pasajeros, y de aspectos aduaneros. Fue estructurado de forma de abordar las normas vigentes, sin incluir propuestas normativas que en ambos organismos se encuentran en proyecto, y considerando los aspectos aduaneros aplicables al transporte independientemente de que su tratamiento se efectúe en normas diferentes.

Teniendo en cuenta los puntos referidos, dicho documento tiene como objetivo efectuar un análisis comparativo de los principios generales y disciplinas recogidas por las normas de transporte internacional terrestre de cargas y pasajeros vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, con el propósito de identificar alternativas que permitan facilitar las operaciones de transporte internacional terrestre en la región.

Asimismo, se realizó un análisis comparativo de las principales disciplinas vigentes contenidas en las normas sobre aspectos aduaneros aplicables al transporte internacional terrestre que fueron suscritas al amparo de la ALADI y de la CAN.

### 4. ALCANCES Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Sobre el Transporte Internacional Terrestre, el estudio se estructuró en función de los Principios Generales y Disciplinas abordadas en las normas analizadas y se presentaron consecuentemente cuadros comparativos de los principales aspectos regulados, los cuales son descriptos abajo:

- **Importante grado de similitud en cuanto al contenido de los principios fundamentales**, tales como: empresarización, reconocimiento de actos de autoridades extranjeras, territorialidad de la ley, transparencia y uniformización, los cuales están incorporados a texto expreso en las normas analizadas, con un tratamiento compatible.
- **Algunos principios fundamentales incorporados sólo en una de las normas analizadas**, no representando obstáculo alguno para incorporar o incluir de manera similar dichos principios, tales como: libertad de operación, libre competencia, nación más favorecida, no discriminación y presencia comercial.
- **Algunas diferencias en los principios fundamentales**, tales como: acceso al mercado, continuidad, reciprocidad, trato nacional, entre otros. Sin embargo, no parecen representar un obstáculo considerable para avanzar en trabajos tendientes a lograr una futura articulación normativa regional del transporte por carretera.

## CUADRO I – CUADRO COMPARATIVO DE PRINCIPIOS REGULADOS

		Acceso al Mercado	Continuidad	Emprejarización	Libertad de Operación	Libre Competencia
ALADI ATIT		✓	✓	✓		
CAN	DS 398	✓	✓	✓	✓	✓
	DS 399	✓	✓	✓	✓	✓

		Nación Más Favorecida	No Discriminación	Presencia Comercial	Reciprocidad	Reconocimiento de Actos de Autoridad Extranjera
ALADI ATIT					✓	✓
CAN	DS 398	✓	✓	✓	✓	✓
	DS 399	✓	✓	✓	✓	✓

		Territorialidad de la Ley	Transparencia	Trato Nacional	Uniformización
ALADI ATIT		✓	✓	✓	✓
CAN	DS 398	✓	✓	✓	✓
	DS 399	✓	✓	✓	✓

Fuente: Estudio ALADI-CAN “Análisis Comparativo de las Normas sobre Transporte Internacional Terrestre de Carga y Pasajeros y de Tránsito Aduanero vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, en el marco de una posible armonización”. 2017.

El principio de libertad de operación no se encuentra regulado en el ATIT. Ya los principios de Libre Competencia, NMF, No discriminación y Presencia Comercial no se encuentran previstos en el ATIT.

La gran diferencia tiene que ver al principio de reciprocidad, en virtud del cual el transporte terrestre es posible en la medida en que se establezcan compensaciones mutuas o convenios bilaterales en los que quedan identificadas las condiciones exigidas por cada país a los prestadores del servicio. La aplicación de este principio en el ATIT, por un lado, permite que los países signatarios realicen acuerdos bilaterales específicos, cuya negociación directa entre los Organismos Nacionales Competentes refleja los puntos de interés de las partes negociadoras, pero por otro lado, trae consigo quedar sujeto a la dinámica de las relaciones vecinales. Esto regía en la Comunidad Andina hasta la Decisión 56, y terminó con la Decisión 257, predecesora de la Decisión 399, que consagraron los principios ya señalados de libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia y nación más favorecida.

Por su vez, en términos de las disciplinas, se puede llegar a la conclusión de que hay:

- **importante grado de coincidencia en el tratamiento de la mayoría de las disciplinas abordadas por las normas analizadas:** acceso a la profesión, ámbito de aplicación y definiciones, aspectos aduaneros y de seguros,

cabotaje, prescripción, competencia y jurisdicción, control de frontera, transportistas autónomos (fleteros), habilitación de rutas, pasos de frontera y empresas y vehículos, documentación que materializa la operación de transporte, normas técnicas y sus procedimientos de control, transporte propio, permisos, responsabilidad del remitente y del transportista, tránsito aduanero internacional, órganos nacionales competentes y mecanismo permanente de evaluación de las normas.

- **Disciplinas importantes comprendidas expresamente en el texto de una de las normas analizadas**, no implicando que las normas que actualmente no las contienen sean obstáculos para poder considerarlas en similares términos, tales como: capacitación, cargas especiales y peligrosas, comunicaciones, naturaleza del servicio de transporte, statu quo, tránsito y transporte fronterizo, control de frontera, tarifas, habilitación de empresas y vehículos, transporte fronterizo, tripulación y registro de transportistas y vehículos.
- **Algunas diferencias de menor grado** en el tratamiento de algunos temas como aspectos migratorios, bilateralidad, ocasionalidad y tránsito y seguridad vial; de grado medio en los temas de contrato de transporte e infracciones y sanciones; y de alto grado, en los temas de libre tránsito, tarifas, transbordos y tributación.

**CUADRO II – CUADRO COMPARATIVO DE DISCIPLINAS REGULADAS**

		Ámbito de Aplicación	Bilateralidad	Materialización Documental de la Operación de Transporte	Cargas Especiales	Habilitación y Registro de Vehículos	Competencia y Jurisdicción	Contrato de Transporte	Control de Frontera	Habilitación de Rutas y de Paso de Frontera	Responsabilidad del Transportista	Tarifas	Aspectos Aduaneros
ALADI ATIT		✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓		✓
CAN	DS 398	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	DS 399	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

		Responsabilidad del Remitente	Prescripción	Normas Técnicas de Control y Fiscalización	Ocasionalidad	Organismos Nacionales Competentes	Vehículos Habilitados	Mecanismo de Evaluación	Permisos	Registro de Transportistas Autorizados	Cabotaje	Libre Tránsito
ALADI ATIT		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓
CAN	DS 398	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	DS 399	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

		Tránsito y Seguridad Vial	Transbordo	Tránsito y Transporte Fronterizo	Transporte Propio	Tránsito Aduanero Internacional	Aspectos de Seguros	Aspectos Migratorios	Tributos	Infracciones y Sanciones	Tripulante	Cargas Peligrosas
ALADI ATIT		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
CAN	DS 398	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	DS 399	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Fuente: Estudio ALADI-CAN “Análisis Comparativo de las Normas sobre Transporte Internacional Terrestre de Carga y Pasajeros y de Tránsito Aduanero vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, en el marco de una posible armonización”. 2017.

Hay que recordar que, en algunos casos, hablar de diferencias no quiere decir necesariamente hablar de una contraposición en el espíritu de las normas. Muchas veces las diferencias obedecen a los distintos contextos en los que las normas son aprobadas. En el caso del ATIT estamos hablando de un esquema intergubernamental, mientras que en el caso de la CAN estamos hablando de derecho supranacional, con determinadas características y garantías, particularmente en lo que refiere a la existencia de un órgano comunitario de solución de diferencias, que vuelve quizá innecesaria la reciprocidad como instrumento disuasivo.

Sin embargo, no parecen representar un obstáculo considerable para avanzar en trabajos tendientes a lograr una futura articulación normativa regional del transporte por carretera.

## 5. ASUNTOS ADUANEROS APLICABLES AL TRANSPORTE

El estudio también analiza comparativamente las disciplinas presentes en las normas de tránsito aduanero vigentes en el ámbito de la ALADI y también de la CAN, que son aplicables al transporte. El marco normativo que regula el tránsito aduanero internacional está compuesto por el Anexo I “Aspectos Aduaneros” del ATIT y por la Decisión andina 617 “Tránsito Aduanero Comunitario” modificada por las Decisiones 636 y 787.

### 5.1 EL ATIT

La ALADI incorporó al ATIT, suscrito al amparo del TM80, el Anexo I referido a los “Aspectos Aduaneros”. El referido Anexo cuenta en su estructura con 14 Capítulos y 30 artículos, divididos en disciplinas las cuales regulan lo siguiente: “ámbito de aplicación”, “suspensión de gravámenes a la importación o a la exportación”, “condiciones aplicables a las empresas y a las unidades de transporte”, “precintos aduaneros”, “declaración de mercancías y responsabilidad”, “Garantías sobre las mercancías y los vehículos”, “Formalidades a observar en las aduanas de partida, de paso de frontera y de destino”, “Infracciones aduaneras”, “reclamaciones y accidentes”, así como “asistencia mutua administrativa”.

Este Anexo es aplicable al transporte de mercancías en unidades de transporte bajo el régimen de Tránsito Aduanero Internacional (TAI), por medio del cual las mercancías

sujetas a control aduanero son transportadas desde una aduana de partida hasta una aduana de destino con la suspensión de gravámenes a la importación o a la exportación mientras dure la operación del TAI. Este anexo descarta el transporte de mercancías provenientes o destinadas a terceros países que no sean países signatarios del ATIT. Asimismo, se admite el modo marítimo siempre y cuando no se produzca transbordo de las mercancías.

El documento establece ciertas condiciones y características exigidas para autorizar el transporte de mercancías en tránsito aduanero internacional. Es importante precisar al respecto, que las autorizaciones para el ingreso de vehículos, conduciendo o no mercancías, se efectúa bajo admisión temporaria.

Asimismo, dispone que los precintos provenientes de otro país miembro gocen de la misma protección jurídica que los precintos nacionales, e incorpora normas sobre especificaciones particulares de los precintos y de los materiales de los sellos.

De acuerdo a la mencionada norma, las autoridades aduaneras pueden permitir, o no, el establecimiento de depósitos particulares por las empresas extranjeras habilitadas, a los efectos de almacenamiento de los repuestos y accesorios indispensables para el mantenimiento de sus unidades de transporte. El ingreso y egreso de los mismos estará exento de los gravámenes de importación y exportación.

A su vez, sobre el procedimiento de garantía para el TAI, se prevé que los vehículos de las empresas habilitadas se constituyen de pleno de derecho como garantía para responder por los gravámenes y sanciones pecuniarias eventualmente aplicables que pudieran afectar tanto a las mercancías transportadas, como a los vehículos que se admitan temporalmente en los territorios de los países.

El Anexo I también dispone que el transportista sea responsable de presentar la unidad de transporte con la respectiva carga, con los precintos intactos, así como con la Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI) ante las autoridades aduaneras de paso de frontera y de destino. Asimismo, las disposiciones contenidas en dicha norma sobre inspección aduanera de los medios de transporte y unidades de carga se limitan a la constatación del número, código y estado del precinto aduanero, de las marcas de identificación aduanera, de la unidad de transporte y de la unidad de carga.

Del mismo modo, disponen de procedimientos en las aduanas de paso y destino en caso de sospecha de irregularidades, lo cual incluye la verificación de las mercancías. Por su parte, incluyen además normas en caso de rotura del precinto o de alteración o destrucción de las marcas de identificación durante el TAI por causa ajena a la voluntad del transportista y debidamente justificada; e incorpora datos sobre revisión por parte de la aduana de paso del estado de los vehículos y establece medidas sobre la circulación del DTA (MIC/DTA) y del tratamiento de las cargas excepcionales.

Por último, prevé de manera general que ante la existencia de presuntas infracciones aduaneras detectadas por Aduana, ésta adoptará las medidas legales de acuerdo a su legislación nacional. Este documento habilita a las aduanas a requerir al organismo nacional competente de su país que proceda a la suspensión del permiso originario o

complementario que haya concedido a la empresa afectada, la cual si incurre en infracciones reiteradas, puede ser pasible de cancelación de su permiso.

En 2017, se realizó la actualización de dicho anexo, lo cual se encuentra en fase de protocolización.

## 5.2 LA CAN

Los Países Miembros vienen aplicando desde enero de 2006, la Decisión 617 sobre tránsito Aduanero Comunitario, modificada por las Decisiones 636 y 787, régimen aduanero que permite trasladar bajo una misma operación, mercancías desde la Aduana de un País Miembro a la Aduana de otro País Miembro, en el curso del cual cruzan una o varias fronteras del territorio andino.

### RESOLUCIÓN 1457

Adicionalmente, a nivel de reglamentación, se cuenta con la Resolución 1457 que señala las rutas y los plazos en los cuales deben ser presentadas las mercancías en las aduanas de cruce de frontera y destino.

### TRÁNSITO ADUANERO COMUNITARIO

Este régimen aduanero permite el traslado de mercancías bajo control aduanero desde una aduana de partida a una de destino en una misma operación, cruzando varias fronteras de los países, en esta operación no se deberán considerar el pago de derechos e impuestos.

No es necesario hacer despachos adicionales ni transbordos, los cuatro Países Miembros utilizan documentos unificados y trabajan en la búsqueda de medios electrónicos que permitan el intercambio de información entre las administraciones aduaneras con la finalidad de facilitar los procedimientos y reducir los costos a los usuarios.

**CUADRO III – CUADRO COMPARATIVO DE DISCIPLINAS REGULADAS RESPECTO A LOS ASUNTOS ADUANEROS**

		Ámbito de Aplicación	Gestión del Régimen de TAIs	Procedimientos en la Aduana de Partida, Paso y Destino	Precintos Aduaneros	Condiciones Vehículos y Unidades de Carga
ALADI ATIT	Anexo I	✓		✓	✓	✓
CAN	DS 617	✓	✓	✓	✓	✓

		Procedimientos de Garantías	Infracciones	Sanciones	Cooperación entre Aduanas
ALADI ATIT	Anexo I	✓	✓		✓
CAN	DS 617	✓	✓	✓	✓

Fuente: Estudio ALADI-CAN “Análisis Comparativo de las Normas sobre Transporte Internacional Terrestre de Carga y Pasajeros y de Tránsito Aduanero vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN, en el marco de una posible armonización”. 2017.

Se observa en el cuadro presentado arriba que el Anexo I del ATIT no regula las disciplinas de “Gestión del Régimen del Tránsito Aduanero Internacional” y de “Régimen de Sanciones”, por el contrario de, la Decisión 617 de la Comunidad Andina que sí las regula.

## 6. CONCLUSIONES

De acuerdo a la información prevista sobre las normas analizadas, se puede concluir que no existen impedimentos para desarrollar trabajos tendientes a unificar o armonizar las normas de transporte internacional por carretera de América del Sur. Al respecto, las posibles alternativas a considerar serían, entre otras:

- **Suscripción de una norma regional;**
- **Adhesión al ATIT por parte de todos los países miembros de la CAN, también países miembros de la ALADI.** La adhesión a dicho Acuerdo por parte de Colombia y Ecuador, completaría al conjunto de todos los países miembros de la Comunidad Andina, también países miembros de la ALADI, como países signatarios del ATIT;
- **Armonización normativa**, eliminando posibles asimetrías o divergencias;
- **Reconocimiento recíproco**, por medio del desarrollo de normas de articulación regionales de los acuerdos subregionales entre los países signatarios del ATIT amparado en la ALADI y los países miembros de la CAN, también miembros de la ALADI. Los acuerdos de reconocimiento recíproco podrían facilitar el movimiento de mercancías por carretera y el transporte de personas en la región.

Se estima que estas alternativas representarían posibles oportunidades para el sector exportador y transportista de los países miembros de la CAN, de ampliar el acceso a los mercados de los países del cono sur, y viceversa.

Esto se debe, entre otros aspectos, al régimen de tránsito aduanero internacional consagrado en el ATIT y en la Decisión 617 de la CAN, también factible de ser contemplado en una futura norma regional.

En general, los temas que abarcan las normas subregionales sobre el tránsito aduanero internacional han sido desarrollados en forma similar, con algunas particularidades según las necesidades de cada subregión. Por lo tanto se considera que dichas particularidades podrían tenerse en cuenta para consolidar un marco normativo armonizado de transporte terrestre internacional en la región.

Finalmente, de alcanzarse una norma regional de transporte internacional por carretera o la adhesión al ATIT por parte de todos los países miembros de la CAN, significaría un avance hacia la simplificación de la gestión, mediante la utilización de un marco normativo articulado para la región.