



## **Estudios del CURI**

*Dr. Juan Manuel Rivero Godoy*

**El concepto de Puerto Libre a la luz del nuevo  
Código Aduanero del Mercosur y del Código Aduanero Uruguayo**

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*23 de octubre de 2014*

*Análisis N° 02/14*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

## **“El concepto de Puerto Libre a la luz del nuevo Código Aduanero del Mercosur y del Código Aduanero Uruguayo”.**

### **Resumen.**

La adopción en el marco de uno de los órganos del MERCOSUR, el Consejo de Mercado Común, del Código Aduanero para todos los Estados Partes del bloque, ha generado una serie de interrogantes de cara a su futura aplicación, sobre todo por el nuevo Código Aduanero de la R.O.U. Especialmente, por las consecuencias que tendrá en relación a la obligación internacional que Uruguay asume una vez en vigencia el Código aduanero para la región. Se destaca que el Código uruguayo no asume la figura de exclave del puerto libre como sí lo hacen los decretos reglamentarios de la ley 16.246 que origina la noción de “puerto libre”. El Código del MERCOSUR no contempla la figura del puerto libre, por lo cual se plantea cual será la postura de los Estados Partes en el caso de entender que Uruguay aplica una figura jurídica no prevista en el Código del bloque regional, pero que tampoco ha sido prohibida y que, sin embargo, da señales a Uruguay de que aún podría seguir aplicando la noción del puerto libre, la cual es base de la política económica y comercial del Estado uruguayo hacia el exterior desde 1992. Por otro lado, se infieren errores de lenguaje y definiciones que provocan vaguedad y ambigüedad en la lectura de las distintas disposiciones normativas.

### **Palabras clave.**

*Puerto libre- código aduanero del MERCOSUR- exclave-territorio-código aduanero uruguayo.*

### **Brief.**

The past adoption of the MERCOSUR Customs Code into the main political organ of the MERCOSUR, the Common Market Conceal, has arrived to a strong questioning due to the new Uruguayan Customer Code, mainly in his future application. Specially, about the international obligation Uruguay assumes when the code takes effect. Moreover, the Uruguayan Customs Code does not foresee the legal figure of “exclave” for the free port as does law 16.246 and its bylaw. A part from that, The Code makes no provision to MERCOSUR’s free

port, which arises what will be the position of States Parties to the case of Uruguay understand that applies a legal device not provided in the Code of the regional bloc, but neither has been prohibited and yet gives signals that Uruguay could still continue to apply the notion of the free port, which is based on economic and trade policy of the Uruguayan State to the world since 1992. Finally, the issue gives the opportunity to focus on language errors and definitions that cause vagueness and ambiguity in reading the various regulatory provisions.

### **Key words.**

*Free port- MERCOSUR Customs Code- exclave- territory- Uruguayan Customs Code.*

### **Introducción.**

El abordaje de la temática se dividirá en los siguientes puntos a tratar:

- 1- Concepto de Puerto Libre en el Código Aduanero del MERCOSUR (C.A.M.).
- 2- Referencia al territorio aduanero del MERCOSUR.
- 3- Concepto y principales ventajas del puerto libre según la ley y los reglamentos.
- 4- ¿Cómo afecta el C.A.M al ordenamiento jurídico uruguayo?
- 5- Aspectos del Código Aduanero Uruguayo (C.A.U) Ley N° 19.276.
- 6- Consecuencias prácticas.
- 7- Controversias.
- 8- Conclusiones.

### **1. Concepto de puerto libre en el C.A.M.**

La Decisión N°27/10 del Consejo de Mercado Común (C.M.C) del MERCOSUR sancionó el Código Aduanero de dicho Organismo Internacional (C.A.M). Este código se realizó en pleno cumplimiento del objetivo de conformar la Unión Aduanera, aspecto no concluido desde que se formó el bloque de integración<sup>1</sup>. Para ello baste ver la remisión a la Decisión N° 54/04<sup>2</sup> que dispone “*en su artículo 4 establece que para permitir la implementación de la libre*

---

<sup>1</sup> Compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela como miembros plenos, y con el aditamento de otros socios no plenos como Chile o Bolivia.

<sup>2</sup> “Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”.

*circulación de mercaderías importadas de terceros países al interior del MERCOSUR, los Estados Partes deberán aprobar el Código Aduanero del MERCOSUR.*” En este caso específico, la figura jurídica del Puerto Libre no fue prevista en el C.A.M, por lo cual si se hace una interpretación tomando como punto de partida que la disposición del Art. 1 N° 4 (C.A.M) establece la aplicación supletoria de cada jurisdicción, es lógico concluir que la figura o concepto jurídico de “puerto libre” en Uruguay se seguirá rigiendo por la ley 16.246 y sus decretos reglamentarios; en cuanto estos últimos no la contradigan<sup>3</sup>, en virtud de los principios de coherencia, jerarquía y seguridad jurídica.

A lo único que alude el C.A.M es a la “Zona Primaria Aduanera” (Z.P.A), la cual incluye los puertos, lugar donde se efectuará “*el control de la entrada, permanencia, salida o circulación de mercaderías, medios de transporte y personas*” (Art. 4). Además, la noción de “exclave” que tiene el puerto libre bajo el actual C.A.U<sup>4</sup> (ley 19.276) no se ajusta a la noción de exclave<sup>5</sup> del C.A.M, más allá de que la propia ley 16.246 no lo consagró como exclave en forma directa como si lo hacen sus decretos reglamentarios (DEC. 412/992 y 455/994).

## **2. Referencia al territorio aduanero del MERCOSUR.**

La referencia al territorio a la hora de definirlo plantea diversas cuestiones que son importantes tenerlas en cuenta. Sobre todo si se piensa que de su correcta definición serán aplicables las disposiciones tanto del C.A.M como del C.A.U.

---

<sup>3</sup> Ejemplo: el Decreto que reglamenta la ley de Puertos, considera al puerto como un exclave, cuando la ley no lo hace. Bajo el C.A.M, el puerto libre no deberá ser considerado un exclave. Dado que el C.A.M define a aquel como “*la parte del territorio de un Estado Parte del MERCOSUR en la que se permite la aplicación de la legislación aduanera de un tercer Estado, en los términos del acuerdo internacional que así lo establezca*” (Art.3). Por lo cual, la calificación de “exclave” carece de toda justificación, al menos en la definición dada para los exclaves en razón del C.A.U (art. 2, ley 19.276). Téngase en cuenta que en el puerto se aplica una ley uruguaya sobre el régimen de puerto libre (16.246). Ésta no prevé la figura de exclave para el puerto, sino sus decretos reglamentarios.

<sup>4</sup> Art. 6 2do párrafo del C.A.U

<sup>5</sup> Nótese que la Dirección General de la Impositiva considera como “exclave” a los siguientes lugares: recintos aduaneros, recintos aduaneros portuarios y los depósitos aduaneros, para lo cual hace alusión al Decreto N°220/998. Ver [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy). Sin embargo, no es la definición que otorga el art. 2 del C.A.U.

En ese sentido, el actual código aduanero del MERCOSUR define el territorio aduanero como *“El territorio aduanero del MERCOSUR es aquel en el cual se aplica la legislación aduanera común del MERCOSUR”* (Art. 2). En primer lugar, no es aceptado ni recogido en los tratados constitutivos del MERCOSUR la existencia de un territorio único, menos aún uno aduanero o tributario. Tal cosa podría acontecer en caso de un tratado por el cual las Partes cedan sus espacios soberanos en pos de la integración regional en un sentido similar al Espacio Schengen<sup>6</sup> en Europa. En segundo lugar, cada Estado mantiene su soberanía territorial establecida en sus constituciones y respaldadas por las leyes de límites territoriales. Además de los tratados con Argentina y Brasil delimitando las jurisdicciones y espacios soberanos marítimos.

En tercer lugar, la definición de territorio sin referencias empíricas precisas deja ambiguo el término *“territorio aduanero del MERCOSUR”* y otorga vaguedad al concepto.

Por otro lado, el C.A.U tampoco escapa a las críticas. La disposición del art. 1 establece en su numeral primero que *“El presente Código y demás disposiciones que integran la legislación aduanera se aplicarán en todo el territorio de la República Oriental del Uruguay y en los enclaves concedidos a su favor”*. En el numeral segundo se menciona que *“Por territorio aduanero se entiende el ámbito geográfico dentro del cual es aplicable la legislación aduanera”*.

### ***¿Cuál es todo el territorio de la R.O.U?***

La falta de precisión no asombra dado que en varios tratados celebrados por Uruguay la ausencia de una correcta delimitación del territorio es notoria. En ese sentido, el territorio de Uruguay comprende su territorio terrestre hasta donde se hallan fijadas las fronteras con Brasil y marítimo en los términos establecidos por los tratados y notas reversales al respecto<sup>7</sup>. Por otro lado, con Argentina en lo establecido en los tratados del Río Uruguay y el Río de la Plata junto a su frente marítimo. Es decir, al margen de estos tratados que fijan el

---

<sup>6</sup> *“El espacio y la cooperación Schengen”*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm), visitado el 17/10/2014.

<sup>7</sup> Fundamentalmente las de 1972 y 2005, ver <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/07/2005072910.htm>.

territorio terrestre, marítimo y fluvial con sus socios del bloque, Uruguay se compone del territorio terrestre que incluye sus ríos internos y dominio lacustre. Además, incluye su mar territorial y la plataforma continental. Conjuntamente al espacio aéreo supra yacente a su dominio terrestre, lacustre, fluvial y marítimo. Sin embargo, la Convención de Derecho del Mar de 1982 (Convemar) ha establecido áreas que si bien no son de soberanía exclusiva, Uruguay puede aplicar su jurisdicción en determinadas zonas. Una de ellas es la zona contigua, que incluye potestades sanitarias, aduaneras, fiscales y migratorias (art. 33 de la Convemar de 1982). Y la zona económica exclusiva donde dichas potestades no las tiene, excepto para otras actividades.

Como se puede apreciar es de importancia establecer y aclarar cuál es el territorio al cual habrá de aplicarse las disposiciones mencionadas. Aspectos como la seguridad jurídica lo exigen y el evitar controversias de interpretación también.

### **3. Concepto y principales ventajas del puerto libre según la ley y reglamentos uruguayos.**

El Puerto libre es definido como *“los recintos aduaneros portuarios<sup>8</sup> en los que rigen los regímenes fiscales y aduaneros especiales consagrados en la Ley de Puertos en los cuales es libre la circulación de productos y mercaderías”<sup>9</sup>*

Las ventajas que presenta el puerto libre regulado por la Ley 16.246 se enmarca en lo siguiente:

- Libre circulación de la mercadería dentro del Puerto de Montevideo<sup>10</sup> hasta escoger o ampararse en un régimen aduanero. (Art. 2 Ley 16.246).
- El no requerimiento de autorizaciones ni trámites formales.
- Las operaciones no implicarán cambio de naturaleza.

---

<sup>8</sup> El decreto 455/994 determina que se considera recinto aduanero portuario a los espacios terrestres y acuáticos ordenados por el Poder ejecutivo, en régimen de exclave aduanero (considerando N° 3 y art. 2).

<sup>9</sup> Fernando Romero Carranza, 2007.

<sup>10</sup> Beneficiándose otros puertos del país de la misma regulación.

- Operaciones de depósito, re envasado, remarcado, clasificado, agrupado y desagrupado, consolidado y des-consolidado, manipuleo y fraccionamiento, etc.
- El destino de las mercaderías que ingrese al puerto podrá ser libremente cambiado.
- En su permanencia dentro del recinto aduanero las mercaderías no pagarán tributos o recargos a la importación, salvo las tasas correspondientes por los servicios de que se beneficien<sup>11</sup>.
- Tránsito nacional de un recinto aduanero portuario a otro o que vienen de otro país o zona franca y que arriban a un Recinto Portuario Uruguayo y se reembarcan a otro puerto o zona franca uruguaya (art. 14 a) DEC.455/994). El tránsito es internacional cuando el destino es otro puerto o zona franca extranjera (art. 14 b).

#### **4. ¿Cómo afecta el C.A.M al ordenamiento jurídico uruguayo?**

El hecho de determinar si el C.A.M afecta o favorece al actual ordenamiento jurídico aduanero uruguayo dependerá de cómo se adapte el nuevo Código Aduanero de la República (Ley 19.276) a las disposiciones del C.A.M. No hay que olvidar que de mediar contradicciones provenientes de nuestra propia legislación, Uruguay podría estar incumpliendo con la normativa internacional. Lo cual lo haría sujeto de responsabilidad internacional en el seno del MERCOSUR, sobre todo ante el reclamo de algún Estado Parte<sup>12</sup>.

Sin embargo, juegan a favor del Estado uruguayo las reglas de la hermenéutica e interpretación legal. Es decir, si el C.A.M no contempla la figura del “Puerto libre” difícilmente estaría Uruguay infringiendo sus disposiciones al seguir aplicando la ley 19.276 en forma supletoria como aquel también prevé. Es un principio o regla constitucional y de teoría general de derecho (especialmente de

---

<sup>11</sup> Sólo pagarán impuestos una vez ingresadas al territorio aduanero, nacional art. 3 inciso 2 ley 16.246.

<sup>12</sup> En este sentido, las opciones del *forum shopping* van desde los mecanismos jurisdiccionales del Tribunal Ad Hoc o del Tribunal Permanente de Revisión hasta mecanismos políticos en el marco del Grupo Mercado común previstos todos ellos en el Protocolo de Olivos. Ello no quita que el mecanismo de solución de controversias de la O.M.C también puedan utilizarse, invalidando los del MERCOSUR en cuanto acciones paralelas.

las norma jurídicas) de que lo que “no está prohibido está permitido”. En ese sentido, el C.A.M no prohibió la figura del puerto libre-*así entendida y regulada por la ley 16.246 y 19.276*- simplemente ha dejado que en lo no regulado-*este sería un caso*<sup>13</sup>- se siga aplicando “supletoriamente” la ley de cada Estado. Por lo cual, debe entenderse que Uruguay aplicará la figura de “puerto libre” que le acuerda la ley 19.276.

Siempre y hasta cuando haya alguna controversia en torno a esta figura jurídica, y que se opongan a los intereses económicos de los Estados Partes que entiendan que Uruguay no cumple con las disposiciones del Código Aduanero del MERCOSUR<sup>14</sup>.

## **5. Aspectos del C.A.U- Ley 19.276.**

El presente proyecto de ley<sup>15</sup> del C.A.U- hoy ley- tiene por objeto adaptarse al nuevo C.A.M una vez que éste entre en vigencia<sup>16</sup> en nuestro país.

Entre las novedades que contempla el C.A.U se destacan<sup>17</sup>:

- La figura del O.E.C (operador económico calificado<sup>18</sup>).
- Análisis de riesgo para el control aduanero.

---

<sup>13</sup> Es decir, la expresa omisión del C.A.M en contemplar la figura del puerto libre.

<sup>14</sup> En este punto es de vital importancia entender que Uruguay asume la obligación emanada del art. 38 del Tratado de Ouro Preto “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 de este Protocolo*”.

<sup>15</sup> Ver la exposición de motivos enviada desde el Ministerio de Economía y Finanzas al Parlamento el pasado 16/08/2012. [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>16</sup> La entrada en vigencia de las normas del MERCOSUR provenientes en este caso de uno de sus órganos se encuentran en el Protocolo de Ouro Preto de 1994. Allí se establece que “*Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales*” (art. 40 numeral 3). La fecha de comunicación refiere a la que cada Estado realiza a la Secretaría Técnica del MERCOSUR de la recepción del C.A.M, en este caso, en su ordenamiento interno respectivo.

<sup>17</sup> Al margen de sistematizar en un solo cuerpo diversas normas, el régimen de infracciones y el de los Despachantes de Aduana.

<sup>18</sup> Una noción económica de los agentes previstos para desarrollar la actividad comercial exterior.



- Uso de sistemas informáticos en el registro de operaciones aduaneras, además de facilitar el intercambio de información entre particulares.
- La firma digital certificada o firma electrónica segura.
- Consultas previas sobre la aplicación de la legislación aduanera.
- Régimen armonizado de infracciones aduaneras<sup>19</sup>.
- Nuevas competencia de la Dirección Nacional de Aduanas.

Por otro lado, es de destacar la normativa de referencia de la que se nutre el C.A.U:

- **Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Kioto).**
- **Marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas para asegurar y facilitar el comercio (2005).**
- **Código Aduanero Europeo.**
- **Código Aduanero Centroamericano.**

En cuanto a los puertos libres el C.A.U en su Art. 3 párr. 2 deja en claro que los puertos enmarcados en la “Zona Primaria Aduanera<sup>20</sup>” (Art 3<sup>21</sup>) se seguirán rigiendo por las leyes 16.246, 16.320, etc. Ante lo cual cabe concluir que no se estaría afectando la noción de puerto libre hasta ahora utilizada y aplicada. Por otro lado, se incluyen las figuras de la “Zona Secundaria Aduanera”, definida por todo lo que no comprende<sup>22</sup> a la zona aduanera primaria. En este ejemplo podría incluirse la zona del mar territorial, por ejemplo, dado que no encuadra – técnicamente- en la definición de la Z.P.A. Por otro lado, se identifica una tercera zona llamada “Zona de Vigilancia Aduanera Especial” (Z.V.A.E), la cual

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, evitando algunas figuras de régimen objetivo.

<sup>20</sup> A partir de ahora Z.P.A.

<sup>21</sup> Véase que esta disposición es muy similar al art. 4 del C.A.M “*Constituyen zona primaria aduanera el área terrestre o acuática, ocupada por los puertos, aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes, y otras áreas del territorio aduanero, delimitadas y habilitadas por la Administración Aduanera, donde se efectúa el control de la entrada, permanencia, salida o circulación de mercaderías, medios de transporte y personas*”.

<sup>22</sup> Véase que es una definición por exclusión en referencia a lo que no queda incluido en la zona aduanera primaria.

podría quedar bajo los límites de la zona contigua<sup>23</sup>, tanto ésta como el mar territorial son zonas definidas en la Convención de Derecho del Mar<sup>24</sup> de 1982. Téngase presente que en la zona contigua<sup>25</sup> el Estado ribereño tiene potestades de control aduanero.

Por otro lado, en el Art. 1 del C.A.U se hace mención del territorio aduanero. El cual abarca a todo el territorio geográfico, salvo los “exclaves” concedidos a favor de otros países o bloques de países. Aquí modifica la situación de las Zonas Francas<sup>26</sup> (Z.F) o al menos podría modificarlas, ya que quedarían bajo el control, vigilancia y fiscalización aduanera (Art. 162). El Código aduanero vigente define a los “exclaves” como *“la parte del territorio de la República Oriental del Uruguay en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro Estado, en los términos del acuerdo internacional que así lo establezca”*. Es por ello que se entiende en la exposición de motivos del actual proyecto de C.A.U que se cambia en parte la aplicación o alcance en relación a las Z.F, pero que no supondría restricción alguna ya que se dice lo contrario, porque *“potencia las actividades desarrolladas en las mismas, especialmente las logísticas”*.

Sin embargo, esta conclusión no tiene un matiz jurídico sino práctico. Del lenguaje jurídico utilizado en las disposiciones se desprende que podría haber una probable afectación en las actividades llevadas a cabo en las Zonas Francas dado el control de la Dirección Nacional de Aduanas (D.N.A). La ley de Zonas Francas N° 15.921 las define como áreas del territorio nacional de propiedad

---

<sup>23</sup> El art. 162 numeral 3 da como ejemplo de estas zonas la zona exterior contigua al perímetro de la zona franca hasta la extensión que sea establecida por las normas reglamentarias. Téngase en cuenta que se manifiesta una contradicción a lo referido en el art. 5 (Z.V.A.E) dado que ahí se hace referencia a la proximidad de la frontera, puerto o aeropuertos. Sin embargo, en este caso de las zonas francas, el C.A.U las define como territorio nacional (art. 160 n°1).

<sup>24</sup> Debe recordarse la definición que da de puertos la convención *“Aux fin de la délimitation de la mer territoriale, les installations permanentes faisant partie intégrante d’un système portuaire que s’avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la côte. Les installations situées au large des côtes et les îles artificielles ne sont pas considérées comme des installations portuaires permanentes”* (art. 11).

<sup>25</sup> Art. 33 Zone contiguë. Especialmente tiene el Estado ribereño funciones de *“prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, etc.”*

<sup>26</sup> La disposición del art. 160 del C.A.U las define como *“parte del territorio de la República Oriental del Uruguay en la cual las mercaderías introducidas serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a tributos que gravan la importación...”*. Es decir, la definición tiene referencia netamente tributaria, sin embargo deja en claro que las zonas francas son parte del territorio nacional del Uruguay.

pública o privadas, cercadas y aisladas eficientemente. Lo cual difiere semánticamente a la definición del actual C.A.U, que las considera parte del territorio nacional, excepto en lo que respecta a los tributos. La definición del C.A.U (Ley 19.276) tiene un tono “soberano” a diferencia de la ley de Zonas Francas.

Lo relevante es que de tal carácter semántico de la disposición del art. 160 numeral 1 es que se desprende la consecuencia práctica del art. 162. En esta disposición la D.N.A tiene facultades de control y permanencia de puestos de vigilancia dentro de la zona franca, aspecto que no estaba contemplado en la ley 15.921. Es de ahí el carácter “soberano” del C.A.U con relación a las zonas francas.

Por lo cual, dadas las definiciones vistas se podrían generar problemas en la forma en que la Aduana ejerza competencia<sup>27</sup> dada la redacción y alcance que tiene el territorio aduanero en materia de control y vigilancia sobre las Zonas Francas. Por una cuestión de práctica y política económica se debió en este punto haber dejado fuera de la noción de territorio nacional a las Zonas Francas de manera expresa. Hubiera tenido lógica y coherencia seguir la definición de la ley 15.921 que le daba la independencia que era el fin práctico de esta figura, ahora la supervisión de la D.N.A tiene un objetivo de contralor semejante al que tiene en territorio aduanero.

Finalmente, el actual C.A.U no trata al puerto libre como exclave así como lo hacen los Decretos Reglamentarios 412/992 y 455/994 de la Ley 16.246. Porque si bien el art.3 numeral 2 deja claro que se aplica la figura de puerto libre de la ley 16.246 (con todas sus ventajas), no hizo mención a la figura de “exclave” que les asignaban tales Decretos. Sobre todo si se aplica la noción de exclave que hoy dispone el C.A.U como ámbito geográfico donde se permite la aplicación de la legislación de otro Estado. Por lo cual, ese no sería el caso del Puerto libre de Uruguay, dado que la noción de exclave no está prevista en la propia ley 16.246. Con lo cual, es de imaginarse la contradicción entre los conceptos jurídicos en juego.

---

<sup>27</sup> Especialmente, en materia tributaria.

Es evidente que la noción de exclave que le asignan los decretos al puerto libre de la ley 16.246 es contraria y carente de justificación. Lo que se quiso equiparar en su momento era que la actividad dentro del puerto debía asimilarse a como si “no operara el régimen aduanero uruguayo” y sí la ley 16.246 que instauraba la noción de puerto libre novedosa, que daría dinámica y proyección a las actividades allí generadas. Especialmente, lo referido a las exoneraciones tributarias y las actividades con las mercaderías<sup>28</sup>.

## **6. Consecuencias prácticas.**

Dependerá de muchos factores, entre ellos:

- La interpretación mancomunada del C.A.M, el C.A.U y la Ley 19.276.
- La operativa portuaria y de comercio exterior que manejan parámetros y costos muy pragmáticos y que van más allá de las reglas técnicas establecidas y normas jurídicas aplicables.
- Problemas de interpretación concomitantemente con la aplicación de la normativa mencionada en el ámbito judicial.

Por lo que serán los propios operadores el comercio quienes determinarán los cambios desde la práctica dado que son quienes mejor conocen la operativa.

## **7. Controversias**

Además de las consecuencias internas entre los operadores del comercio exterior y la Aduana, también se hallan los intereses de los propietarios de las mercaderías. La incorrecta interpretación de las disposiciones en juego podría dar lugar a serias y cuantiosas pérdidas en la operativa económica. Se podría pensar en lo referido a las nuevas competencias de la D.N.A en las zonas francas, especialmente referidas al control y vigilancia.

---

<sup>28</sup> Ejemplo de ello era la nueva figura del “contenedor”.

Sin embargo, de mantenerse las visiones negativas que tiene el concepto de puerto libre en países como Argentina<sup>29</sup>, se estaría ante un panorama conflictivo con dicho país, dado el creciente nivel de conservadurismo y ostracismo que ha mostrado el Estado argentino<sup>30</sup> con respecto a esta figura jurídica en Uruguay. Y si de ello se entendiera que se generan perjuicios o que se obstaculiza la finalidad de la unión aduanera y del mercado común, Uruguay podría ser demandado ante los tribunales del MERCOSUR (u otro foro) a fin de que deje de aplicar la normativa interna, especialmente la ley 19.276, para dar paso únicamente al C.A.M.

De ser así, las ventajas que ofrece Uruguay a los operadores del comercio y propietarios de mercaderías (nacionales o extranjeros) se verían seriamente comprometidas y la ventaja comparativa en dichos servicios para captar clientes podría verse disminuida. Esa fue la idea matriz cuando se insertó en el ordenamiento jurídico del comercio exterior la figura del puerto libre, tan exitoso en otros puertos del mundo.

## **8. Conclusiones.**

Es muy apresurado hacer conjeturas sobre lo que el C.A.M, y a posterior el C.A.U, podría generar como impacto, sea positivo o negativo. Para ello se necesitarán de varios meses de comparación con la situación anterior una vez entrada en vigencia las normativas aludidas. Por otro lado, el nuevo C.A.U genera que Uruguay hoy cuente con una normativa unificada y sistematizada sobre todas las cuestiones que rodean la actividad del comercio exterior y adaptado al mundo comercial moderno.

---

<sup>29</sup> Respecto al “Puerto libre” que se define como una zona en la que la mercadería extranjera tiene libre circulación donde no se aplican las normas aduaneras y no se pagan derechos, a diferencia de las zonas francas donde la legislación argentina le otorga facultades a la aduana, para controlar el ingreso y egreso de mercadería. Por esta razón la legislación argentina no contempla esta figura de Puerto libre. Ya que quedaría ajena a su control.

<sup>30</sup> Sobre todo por el entendido que esta noción del puerto libre atenta contra la soberanía del Estado y le quita poderes de control tributario. No es difícil pensar que los clientes vean con mayor atractivo un puerto como el de Montevideo donde no pagan impuestos por mantener sus mercaderías ahí mientras le asignan un destino determinado, que pagar ni bien se desembarca como en el puerto de Buenos Aires.

Sin embargo, se reitera la necesidad de contar con interpretaciones claras a la luz de los principios constitucionales y legales que ordenan los sistemas u ordenamientos jurídicos, basados en una armonización lingüística que evite ambigüedades. Se ha remarcado las diferencias que existen en los términos utilizados por el C.A.M en torno a la figura del “puerto libre” y su tratamiento como “exclave”. En otro sentido, al término empleado por el C.A.M sobre el “territorio aduanero del MERCOSUR”. Estas cuestiones (no las únicas) podrían generar confusión en algún Estado vecino y provocar controversias jurídicas susceptibles de ser llevadas ante un tribunal internacional.

Es parte de la actividad jurídica mantener la unidad del sistema jurídico en relación a la vinculación entre los derechos internos y el internacional, por ello es importante conservar determinadas reglas generales (principios); a saber: jerarquía, no contradicción, coherencia y seguridad jurídica. Sin dejar de mencionar las disposiciones de la Convención de Viena de 1969, especialmente, los tratados del MERCOSUR que rodean la creación de reglas técnicas<sup>31</sup> en aplicación directa de aquellos. El C.A.M es un ejemplo de ello<sup>32</sup>. Un error de lenguaje puede conllevar al entendido de que se infringe una disposición del C.A.M.

## **9. Bibliografía.**

-Atienza, Manuel. *El sentido del Derecho*. Editorial Ariel, España, 2012, p.50 y 84.

-Romero Carranza, Fernando (2007). *Sistema de Puertos Libres y Régimen Aduanero, su integración en la cadena Logística del Transporte y del Comercio Exterior*. Visitado el 17/10/2014 en [http://www.armada.gub.uy/Diper/Esnal/pagina\\_esnal/testweb/jornadas\\_derecho\\_maritimo/dr\\_carranza.pdf](http://www.armada.gub.uy/Diper/Esnal/pagina_esnal/testweb/jornadas_derecho_maritimo/dr_carranza.pdf)

---

<sup>31</sup> Sea en el entendido del derecho derivado (provenientes de los órganos del MERCOSUR) o del derecho complementario (otros tratados conexos relativos al cumplimiento de los objetivos del bloque de integración).

<sup>32</sup> Proveniente del Consejo Mercado común, entendido como el derecho derivado.

-Siquiera, Vania y Szasz, Mariana (2010). *Efectos Económicos de la Existencia de Puertos Libres en Uruguay*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Trabajo Monográfico.

-Convención de Derecho del Mar de 1982. [www.itlos.org](http://www.itlos.org).

-Ley 15.691. [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy). Ley de Zonas Francas.

-Ley 16.246. [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy). Ley de Puerto Libre.

-Ley 19.276. [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy). Código Aduanero Uruguayo.

-Decretos Reglamentarios N° 412/992 y 455/994.

-Exposición de motivos del Proyecto de Código Aduanero Uruguayo, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

-Código Aduanero del MERCOSUR, Decisión N°27/10 del Consejo de Mercado Común, [www.mercosur.org](http://www.mercosur.org).

-Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo [http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder legislativo aprobo nuevo codigo aduanero uruguayo.html](http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder_legislativo_aprobo_nuevo_codigo_aduanero_uruguayo.html), visitado el 17/10/2014.