

INFORME FINAL MEDIDA N°8
ESTUDIO PARA DIGITALIZACIÓN TRAMITE IMPORTACION Y EXPORTACIÓN VÍA
AEREA

Descripción y Justificación del problema

Hoy en día, la industria de carga aérea a nivel global está cambiando sus procesos basados en papel para respaldar el transporte de la carga, por procesos electrónicos que permitan a todos los involucrados en la cadena de suministro contar con información electrónica anticipada. Esto mejorará el manejo de los embarques por vía aérea y reducirá los tiempos de aceptación y liberación de la mercancía, cumpliendo con todos los requerimientos solicitados por las autoridades locales, y permitirá el intercambio de información en tiempo real con todos los actores de la cadena de suministro

A nivel internacional, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, IATA, promueve la implementación de "e-freight", proyecto que pretende eliminar el papel en el transporte aéreo y reemplazarlo con mensajes electrónicos.

En el caso de Chile, esta iniciativa es apoyada por ACHILA, Asociación Chilena de Líneas Aéreas, y por ALOG, Asociación Logística, que reúne a las agencias de carga, quienes reconocen que mediante la tecnología disponible, se puede mejorar los procesos.

Impacto y beneficios esperados de la solución

- Reducción de costos de procesamiento derivado de la eliminación del papel.
- Eliminación de los requerimientos de almacenaje de papel.
- Aceleración de liberación de mercancías mediante el uso de datos electrónicos.
- Recepción de información anticipada que permite análisis de riesgos y mejora los procesos de selectividad.
- Contribuir a la preservación del medio ambiente.
- Uso e intercambio de mensajes electrónicos con otras entidades gubernamentales y/o gobiernos.
- Mediante la implementación del CXML se puede proveer información a los gobiernos una imagen clara de que se está embarcando y quien lo está embarcando.
- Se mejora la calidad de los datos mediante el uso de documentos electrónicos y se implementan controles de calidad en los procesos de transmisión mediante los estándares de la industria.

Normativa actual asociada.

- La norma donde se aprueba la transmisión electrónica del manifiesto de carga por la vía aérea, tanto al ingreso de la mercancía como a la salida de la misma, corresponde a la resolución N° 428 de 30.01.2004.

Esta resolución, aprueba las normas sobre "Transmisión electrónica del manifiesto de carga por vía aérea" y entrega las instrucciones para cada etapa de la transmisión del manifiesto de carga, con los datos asociados y los plazos que corresponden a cada una de ellas.

- Por otra parte, el inciso primero del artículo 8° de la Ley N° 19.799, establece la posibilidad de que las personas se relacionen con los órganos del Estado, a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que se ajusten al procedimiento descrito por la ley y sean compatibles con los que utilicen dichos órganos.
- Además, el artículo 73° de la Ordenanza de Aduanas, establece expresamente que: "Cuando se autorice el uso de sistemas de transmisión electrónica de datos, tendrá la calidad de matriz el registro final incorporado al archivo del Servicio Nacional de Aduanas, una vez cumplidas las operaciones de presentación, recepción, verificación, aceptación y legalización de la correspondiente declaración".

Situación Actual

Desde el año 2015, se ha venido trabajando en mejorar al sistema de manifiesto aéreo, específicamente a lo que corresponde a la tramitación de guías aéreas de manera electrónica.

Durante Abril de 2015, IATA planteó al Servicio de Aduanas que algunos datos que solicita el sistema computacional que interactúa con el sistema de manifiesto y que actualmente está en uso para ingreso de guías aéreas, tenían el carácter de obligatorio. Esta situación, en la práctica significaba alguna demora al momento del ingreso de datos al sistema. Por ejemplo, las líneas aéreas cuando procede con el ingreso de datos en el caso de salida de mercancías, no dispone de los datos relativos al cliente final receptor de la carga; de hecho, no es función de la línea aérea conocerlo si existe una empresa Courier tramitando el despacho. Este dato si lo conoce la empresa de correos local (tradicional o de entrega rápida), por ser parte de su negocio.

En ese sentido luego de revisar la situación, se flexibilizó la obligatoriedad de algunos datos, permitiendo una mayor fluidez en la transmisión del ingreso de datos desde las líneas aéreas hacia Aduana, considerando que esta modificación no constituía un impacto mayor en el proceso.

En paralelo y como una mejora anexa a la anterior pero de una relevancia mayor por sus posibilidades, surge la posibilidad de intercambiar electrónicamente información entre Aduana y IATA.

Este intercambio de información, podría significar un avance en el proceso de la fiscalización para los datos relativos a la carga aérea.

En términos generales, el Servicio de Aduanas, tendría acceso, por medio de un mensaje electrónico basado en estándar XML, los datos relativos a la Guía Aérea completa que es emitida por las líneas aéreas. Así, por ejemplo, se podría conocer a priori, destinos, consignatarios, valores, pesos; todo esto con el objeto que Aduana y el área de Fiscalización del servicio, pueda realizar las verificaciones o validaciones que estime necesario.

En el ámbito de los beneficios a propósito de un intercambio electrónico de información, es posible deducir que el manejo de papeles, la manipulación de las mismas guías aéreas, se podría ver disminuido.

Acerca de lo anterior, la guía aérea corresponde a un contrato de transporte entre aerolíneas y agencias de carga. En la actualidad, es impresa mediante copias de carbón, por lo tanto, y en el mismo contexto del párrafo anterior, dado que se plantea el intercambio electrónico de información, se podría aceptar una copia impresa en láser de la mencionada guía aérea cuando haya sido procesada a través de medios electrónicos.

De acuerdo a lo recogido y conversado al momento, este cambio no representa impacto a los procesos actuales, dado que la copia impresa contaría con los sellos, firmas y endosos (manuales). Con la tecnología disponible se puede optar por la impresión de la guía aérea cuando sea necesario.

La condición fundamental para aceptar este documento digital, será que las guías aéreas estén disponibles en un repositorio y que el Servicio de Aduanas disponga de ellas cuando estime necesario.

Para lo anterior, se dispone de un ofrecimiento formal de parte de IATA (ALOG/ACHILA) para utilizar el programa denominado "carga-xml"; sistema utilizado por IATA que permite transmitir información electrónica relativa a la carga aérea. Este programa computacional, permitiría a Aduana recibir información detallada de los envíos de carga antes de la llegada del vuelo y acorde a las normas establecidas por la Organización Mundial de Aduanas.

Derivado de lo anterior, para avanzar en la concreción del intercambio electrónico de datos con las líneas aéreas, el Servicio de Aduanas y su área informática podría someter a revisión para determinar la factibilidad técnica, tecnológica y su utilidad para el propio Servicio de Aduanas, el programa denominado "carga-xml", sistema utilizado por IATA que permite transmitir información electrónica relativa a la carga aérea.

Sin embargo, es necesario señalar que en caso de resultar positiva la evaluación realizada por el Servicio, la utilización del programa debe materializarse mediante la suscripción de un convenio de confidencialidad y un compromiso de confidencialidad que asegure el debido resguardo de la información contenida en el software. No debe considerarse algún tipo de contrato que obligue al Servicio de Aduanas a adquirir obligaciones respecto del uso de este software, incluso antes de verificar su utilidad.

Acerca del Endoso

Otro de los aspectos importantes a considerar dentro los requerimientos de la medida que busca digitalizar procedimientos es el endoso.

De la normativa y antecedentes existentes se puede desprender, entre otros aspectos, lo siguiente:

El artículo 197° de la Ordenanza de Aduanas, en su inciso segundo, es perentorio en establecer que el mandato para despachar, en el caso de mercancías que ingresan al país en virtud de un contrato de transporte, debe otorgarse sólo por el endoso del documento de transporte respectivo.

Por otra parte, la Guía Aérea electrónica se constituye como un documento válidamente emitido y, que prueba la existencia del contrato de transporte aéreo.

El artículo 3° de la ley 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica Y Servicios de Certificación de dicha Firma, consagra el principio de la equivalencia funcional, en virtud del cual, se concede igualdad de trato a los usuarios de documentos con soporte electrónico, en relación con los de soporte de papel. En consecuencia, los actos y contratos celebrados por medios electrónicos de comunicación tienen el mismo reconocimiento y protección ante el derecho que aquellos celebrados de manera convencional.

Por otra parte, en lo que respecta a la firma electrónica, hay que distinguir entre la guía aérea electrónica con firma simple y la guía aérea electrónica mediante firma electrónica avanzada.

La guía aérea electrónica suscrita con firma electrónica simple, es aquella que solo garantizará la identidad formal del transportista o de quien actuó en su representación,

su valor probatorio se ajusta a las reglas generales sobre la materia. Por su parte, aquella firmada mediante firma electrónica avanzada, garantizará su autenticidad, integridad, confidencialidad, no repudio y singularidad. Su valor probatorio, hace plena prueba.

De conformidad al artículo 197° de la Ordenanza de Aduanas, el acto por el cual el dueño, consignante o consignatario encarga el despacho de sus mercancías a un agente de aduana, constituye un mandato, que se rige por las normas de este cuerpo legal y supletoriamente por el Código Civil, que en caso de existir un contrato de transporte, " este mandato se constituirá por el endoso de los conocimientos de embarque, cartas de porte, guías aéreas, ..." y que de acuerdo al Capítulo III del Compendio de Normas Aduaneras, en su numeral 10, el documento de transporte en original, en este caso la Guía Aérea, constituye un documento de base para la confección de la declaración de ingreso.

Respecto del endoso de una Guía Aérea electrónica, deberá hacerse por el mismo medio, es decir, mediante un endoso electrónico y que producirá los mismos efectos que el endoso tradicional o en papel. Desde el punto de vista jurídico, al ser otorgado por el endosante mediante firma electrónica será válido de la misma manera y producirá los mismos efectos que un endoso tradicional o manuscrito.

Esta última alternativa se encuentra contemplada en legislaciones comparadas. Así el artículo 24° de la Ley General de Aduanas de Perú dispone que el mandato es el "acto por el cual el dueño, consignatario o consignante encomienda el despacho aduanero de sus mercancías a un agente de aduana, que lo acepta por cuenta y riesgo de aquellos, es un mandato con representación que se regula por este Decreto Legislativo y su Reglamento y en lo no previsto en éstos por el Código Civil.

El mandato se constituye mediante:

- a. el endoso del documento de transporte u otro documento que haga sus veces.
- b. poder especial otorgado en instrumento privado ante notario público; o
- c. los medios electrónicos que establezca la Administración Aduanera."

Sin embargo, es pertinente señalar que el sistema descrito, por aplicación del principio de la equivalencia funcional, si bien es factible de ser aplicado en nuestro sistema, esta información o el sistema propiamente tal, deberá constituirse en un sistema resguardado.

Conclusiones

Para llegar a las conclusiones se han considerado los siguientes antecedentes:

- a) Resolución N° 428 de 30.01.2004 aprueba las normas sobre "Transmisión electrónica del manifiesto de carga por vía aérea" y entrega las instrucciones para cada etapa de la transmisión del manifiesto de carga, con los datos asociados y los plazos que corresponden a cada una de ellas:
 - i. Transmisión electrónica del Manifiesto de Carga en el ingreso de mercancías al país.
 - ii. Transmisión electrónica del Manifiesto de Carga en la salida de mercancías al país.
- b) El artículo 8° de la Ley N° 19.799, establece la posibilidad de que las personas se relacionen con los órganos del Estado, a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que se ajusten al procedimiento descrito por la ley y sean compatibles con los que utilicen dichos órganos.
- c) Se dispone el ofrecimiento formal de parte de IATA (ALOG/ACHILA) para utilizar el programa denominado "carga-xml"; sistema utilizado por IATA que permite transmitir información electrónica relativa a la carga aérea. Este programa computacional, permitiría a Aduana recibir información detallada de los envíos de carga antes de la llegada del vuelo y acorde a las normas establecidas por la Organización Mundial de Aduanas.
- d) El Servicio de Aduanas, a través de la o las Subdirecciones que determine, debiera proceder con una la revisión de este programa informático denominado "carga-xml", para determinar la factibilidad técnica y tecnológica del software en cuestión y su utilidad para el propio Servicio.
- e) El oficio N° 9642 de 30.08.2016 de la Subdirección Jurídica (que se adjunta al presente informe), señala que en caso de resultar positiva la evaluación realizada por el Servicio, la utilización del programa debe materializarse mediante la suscripción de un convenio de confidencialidad y un compromiso de confidencialidad que asegure el debido resguardo de la información contenida en el software. De acuerdo a lo indicado por el oficio en cuestión, suscribir un contrato de licenciamiento, como pretende IATA, es innecesario, toda vez que esta instancia impone derechos y obligaciones, por ejemplo el pago de derechos de uso.

De los antecedentes anteriores entonces, se concluye que:

- Para lograr una mejora con la digitalización del trámite de importación y exportación vía aérea, no es necesaria una nueva normativa. Se dispone de la Resolución N° 428 de 30.01.2004 sobre "Transmisión electrónica del manifiesto de carga por vía aérea".
- Es necesario que el Servicio de Aduanas, mediante un pronunciamiento jurídico, resuelva la pertinencia de aceptar la guía aérea electrónica impresa mediante copia laser, sin el contrato de transporte al reverso; formato impreso que debiera emitirse solo en caso de ser requerida por el Servicio, al momento de la selectividad y cuando haya sido procesada de manera electrónica.


Este formato impreso, en la actualidad se constituye mediante copias de carbón, por lo tanto, no representaría impacto en los procesos actuales porque la copia (de la guía aérea) contaría con sellos, firmas y endosos tal como en es aceptado hasta ahora.

- Es opinión de este grupo que, es perfectamente aceptable esta instancia dado que en otros trámites que se realizan ante el Servicio de Aduanas, es aceptado como medio de verificación y aceptados como documentos de base de la carpeta de despacho, copias impresas obtenidas desde un repositorio y siempre que existan los mecanismos que permitan con certeza validar dicha impresión como una copia del documento electrónico alojado en dicho repositorio. Lo anterior, basado en el artículo 8° de la Ley N° 19.799 y el artículo 73° de la Ordenanza de Aduanas y en recomendaciones de la Subdirección Jurídica, mediante Oficio Ordinario N° 13.498 de 18.11.2016.

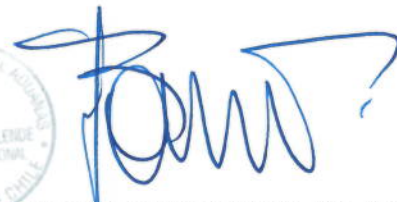
Entre los beneficios que se pueden obtener, de aprobarse esta iniciativa, tendremos:

- Reducción de costos de procesamiento de papel.
- Mejoramiento de la calidad de datos de la guía aérea electrónica.
- Mejor manejo de la carga por la disminución de papeles.
- Mejor acceso a información por parte de Aduana.
- Operativamente, el endoso se producirá respecto de un documento electrónico previamente firmado, por lo que el endoso debe garantizar tanto las firmas del documento original como las del endoso mismo, de tal forma que el sistema de validación sea confiable y seguro, que garantice la integridad, autenticidad, confidencialidad, no repudio, singularidad y disponibilidad de la información; todo sobre una plataforma tecnológica que permita la verificación de las acciones descritas.
- En consecuencia, en cuanto a considerar como documentos validos otorgados, los conocimientos de embarque emitidos en el exterior, que amparan cargas con destino a nuestro país y que han sido firmados por vía electrónica, lo cierto es que

por aplicación de los principios que fundan el derecho comparado y nuestra legislación interna, es perfectamente posible pensar en su aplicación, sin perjuicio de lo anterior, para efectos de seguridad, fiabilidad y confianza en el funcionamiento del sistema aduanero, teniendo como principal consideración la necesidad de operar a través de endoso electrónico, para efectos de entender constituido el mandato, es necesario contar con una tecnología que permita la verificación de todas las operaciones ya descifradas.


GFA/CSV/JUM/JMG/MBZ
Entregado con fecha 30.11.2016





DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS
Aprobado con fecha

30 DIC. 2016

Documentos adjuntos:

1. Oficio N° 9642 de Subdirector Jurídico, acerca de la firma de un convenio de confidencialidad para el uso de software.



Servicio Nacional de Aduanas
 Dirección Nacional
 Subdirección Jurídica
 Departamento de Informes y Asesoría Jurídica

Dpto. Normativa
 Sr. Senevaler H.

0009042

OFICIO ORDINARIO N°

Mat.: Contrato de Licencia entre Asociación Internacional de Transporte Aéreo y el Servicio Nacional de Aduanas. Software "Carga XML".
Adj.: Oficio Ordinario N° 7761, de 18.07.2016.

SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS / CHILE
 DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS
 SUBDIRECCIÓN NORMAS GENERALES
 Fecha: Hora:
 Registro N°:
 Clase:
 Destino: **MANDADO BUSTOS**

Valparaíso, **30 AGO. 2018.**

DE: Subdirector Jurídico (T y P)

A: Sr. Subdirector Técnico (T y P)

Mediante oficio de la referencia se nos ha solicitado realizar una revisión, en el ámbito de nuestras competencias, de borrador de Contrato de Licencia entre la Asociación Internacional de Transporte Aéreo ("IATA") y el Servicio Nacional de Aduanas, en virtud del cual se hace entrega a este Servicio de un Software llamado "Carga XML", para su análisis.

Se señala, a su vez, que Carga XML, es un sistema que permite transmitir información electrónica relativa a la carga aérea, permitiendo a la Aduana recibir información detallada de los envíos de dicha carga antes de la llegada del vuelo y acorde con las normas establecidas por la Organización Mundial de Aduanas.

Luego, y según el oficio ordinario de la referencia, la Dirección Nacional de Aduanas, a fin de evaluar la factibilidad técnica y tecnológica para implementar el citado software, ha solicitado la entrega material del mismo, siendo necesario, en forma previa, firmar un convenio de confidencialidad, de manera de comprometer que la estructura del software no será divulgada.

Situados en este contexto, y teniendo especial consideración de que corresponderá al Servicio evaluar la factibilidad técnica y tecnológica para los efectos de la implementación del mencionado software, esta Subdirección estima innecesario suscribir, en esta instancia, un Contrato de Licencia, pues éste impone derechos y obligaciones, entre ellos el pago de los derechos de Licencia, lo que aún no puede ser objeto de un contrato, ya que depende del resultado del análisis de factibilidad pertinente.

Por lo anterior, el contrato acompañado para su revisión no responde a la situación fáctica planteada, estimando por ello, que en este momento, sólo procede la suscripción de un Acta o Compromiso de confidencialidad que permita asegurar a



Plan de Seguridad 2017-2020
 Valparaíso, Chile
 Teléfono: 55 22 15 10



la contraparte el resguardo de la información contenida en el software, para que una vez resuelta positivamente la factibilidad técnica y tecnológica del software, se suscriba el convenio respectivo.

Se hace presente, además, que atendida la naturaleza del contrato remitido, resulta procedente enviar los antecedentes a la Subdirección Administrativa y Subdirección de Informática para que se pronuncien, dentro del ámbito de sus competencias.

Saluda atentamente a usted,

Claudio Sepúlveda Valenzuela
Subdirector Jurídico (T y P)

CHA
Seg. Doc.: 38129
Ex.: 1247

46008



ESTADO
CHILENO
SECRETARÍA DE INTERIORES

SECRETARÍA DE INTERIORES