

Material Imprimible

Curso Procedimientos Aduaneros

Módulo 8

Contenidos:

- Normas legales base
- Protocolos, acuerdos y tratados de la gestión aduanera
- Territorio aduanero y territorio no aduanero
- Intervenientes de una operación de comercio exterior
- Origen y procedencia de la mercadería
- Disposiciones penales para los delitos aduaneros
- Delitos aduaneros
- Procedimientos aduaneros

Normas legales base

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina del año 1994 fue una importante modificación realizada al texto constitucional. Esta modernizó la misma y definió el texto constitucional, sobre cuya legitimidad plena no existía consenso.

Entre otros cambios, introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, normas para defensa de la democracia y la constitucionalidad, las características de los órganos de gobierno, y nuevos órganos de control.

La Convención Constituyente se celebró en las ciudades de Santa Fe, sede tradicional de las convenciones constituyentes, y de Paraná, primera capital de la Confederación.

Artículos que componen la ley 24.309:

- En el artículo 2, la ley incluye el “Núcleo de Coincidencias Básicas” que había sido acordado en el Pacto de Olivos, estableciendo que debía ser votado en bloque, por la afirmativa o por la negativa, condicionamiento conocido como “cláusula cerrojo” o “paquete”.
- Adicionalmente, el artículo 3 precisó otras cuestiones que quedaban habilitadas para ser objeto de la reforma, sin necesidad de ser votadas en bloque.
- Por su parte, en su artículo 7 la ley dejó aclarado que la reforma no podía realizar ninguna modificación al capítulo único de la primera parte de la Constitución, dedicado a las “Declaraciones, Derechos y Garantías”, correspondientes a lo que la doctrina internacional denomina “cláusulas pétreas”.
- El artículo 4 plantea que el gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

- Por otra parte, el artículo 9 expresa que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.
- El artículo 10 sentencia que en el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores
- Asimismo, el artículo 11 manifiesta que los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.
- El artículo 12 expresa que los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.
- Respecto al artículo 16 podemos decir que plantea que la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento, ya que no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.
- Por su parte, el artículo 26 expresa que la navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.
- En cuanto al artículo 75 podemos manifestar que expresa que corresponde al Congreso de la Nación:
 - Legislar en materia aduanera, es decir, establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación

- También reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí
- Y arreglar y establecer los correos generales de la Nación.
- Por último, el artículo 100 expone que el jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios, cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Protocolos, acuerdos y tratados de gran importancia en la gestión aduanera

El Protocolo Adicional del Tratado de Asunción, también conocido como Protocolo de Ouro Preto, es un importante protocolo complementario del Tratado de Asunción, el cual fue firmado el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, que estableció la base institucional del Mercosur.

Con este protocolo, se le asigna al Mercosur personalidad jurídica internacional; también se crea el arancel externo común, lo que lo hace ser una unión aduanera, una unión imperfecta, y además, establece una zona libre de aranceles entre sus integrantes con la sola excepción del azúcar y el sector automotriz. Asimismo, con relación a las controversias, deja de ser obligatoria la instancia del Grupo Mercado Común.

Por otro lado, encontramos el Acuerdo de Recife. Acuerdo para la aplicación de los controles integrados de frontera entre los países del Mercosur.

El Decreto número 390/01, Acuerdo de Recife, reglamenta las Decisiones del Consejo del Mercado Común del Sur, número 5/93 y 12/93, por las que se aprobaron el Acuerdo para la Aplicación de Controles Integrados de Frontera entre los Estados Partes del Mercosur y el Reglamento sobre Procedimientos Operativos para regular los Controles Integrados de Frontera.

El Acuerdo de Recife regula los controles integrados en fronteras entre los países signatarios, facilitando el comercio y el transporte mediante la simplificación de los trámites aduaneros.

Además, en los principales pasos fronterizos se establecieron “Áreas de Control Integradas”, donde funcionarios de ambas jurisdicciones cumplen sus actividades de manera conjunta. Dichos centros se caracterizan por la unificación de horarios hábiles de funcionamiento y prestación continua del servicio, armonización y simplificación de los procedimientos administrativos y prácticas operativas.

Haciendo referencia a los Certificados de Origen podemos manifestar que el Régimen de Origen del MERCOSUR es un Régimen Preferencial constituido por el conjunto de requisitos y procedimientos acordados por los Estados Partes tendiente a determinar si un producto califica o no para el otorgamiento del tratamiento preferencial establecido por los acuerdos del MERCOSUR, que incluye la eliminación de los aranceles que gravan el comercio intrarregional.

Sobre el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias podemos establecer que fue firmado el 17 de diciembre de 1991 y está vigente desde el 22 de abril de 1993. Básicamente, lo que contiene es el régimen de solución de controversias del Mercosur. Este sistema tiene carácter transitorio y sigue vigente aún después del Protocolo de Ouro Preto, que no logró establecer un sistema permanente de solución de controversias, tal como lo ordenaba el numeral 3 del Anexo III al Tratado de Asunción.

El Procedimiento de solución de controversias en el Protocolo de Brasilia tiene tres etapas:

- En primer lugar, las negociaciones directas, las cuales se tratan de técnicas de relacionamiento coyuntural, ad hoc, propias de la flexibilidad de la negociación diplomática.
- En segundo lugar, la “consideración” por el Grupo Mercado Común. Esta etapa queda habilitada solo cuando la primera ha fracasado. El Grupo Mercado Común

no resuelve la controversia, sino que se limita a evaluar la situación y a hacer recomendaciones, aunque no tiene competencia para imponerlas. Asimismo, puede recurrir al asesoramiento de expertos, cuya opinión no está condicionada por el consenso. Sin embargo, el no cumplimiento de las recomendaciones, habilita la tercera etapa.

- Y esta tercera etapa es el procedimiento arbitral, el cual no es institucionalizado, sino ad hoc, porque es para el caso. Si la opción, al menos hasta tener un verdadero sistema permanente, ha sido el arbitraje, habría sido preferible que no fuera ad hoc, sino un cuerpo estable, un verdadero tribunal arbitral.

Territorio aduanero y territorio no aduanero

El régimen aduanero abarca el territorio nacional, pero para poder definir del concepto de "territorio" y sus alcances, es necesario un ordenamiento normativo para poder entender cuál es el ámbito de aplicación de las normas aduaneras.

El **territorio aduanero** es todo ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como también en los enclaves constituidos a su favor, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

El Código Aduanero se aplica en todo el territorio sometido a soberanía nacional, más los enclaves a favor del país.

A todo este territorio se lo denomina territorio aduanero, el cual puede ser general o especial.

- El territorio general es el territorio donde se aplica un sistema general arancelario y de prohibiciones económicas a las importaciones y exportaciones
- Y en el territorio especial se aplica un régimen especial arancelario y de prohibiciones económicas a las importaciones y exportaciones.

El territorio aduanero general es aquel en el cual se aplica el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a la importación y a la exportación. Dicho territorio se divide en la zona primaria y la zona secundaria.

La zona primaria es aquella habilitada para la ejecución de operaciones aduaneras o afectadas al control de las mismas en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y el movimiento y disposición de la mercadería, por ejemplo, locales, instalaciones, depósitos donde se realizan operaciones aduaneras, puertos, muelles aeropuertos y pasos fronterizos.

Para que se puedan ejecutar las operaciones aduaneras, la zona primaria comprende:

- Locales, instalaciones, depósitos, plazoletas y demás lugares en donde se realizan operaciones aduaneras o se ejerce el control aduanero; y sus espacios aéreos
- Puertos, muelles, atracaderos, aeropuertos y pasos fronterizos; y sus espacios aéreos
- Espejos de agua de las radas y puertos adyacentes a los espacios mencionados precedentemente; y sus espacios aéreos
- Y los demás lugares que cumplan una función similar a los lugares citados, determinados por la reglamentación.

Por otro lado, la zona secundaria constituye todo lo que no es zona primaria, es decir, aquellos lugares no habilitados por la autoridad aduanera para la recepción, almacenamiento, movilización, cargue y descargue de mercancías objeto de comercio internacional. La zona secundaria se divide en dos: la zona de vigilancia especial y el resto de zona secundaria.

La zona de vigilancia especial es la franja de la zona secundaria aduanera sometida a disposiciones especiales de control que se extiende en las fronteras terrestres, acuáticas, espacios aéreos, entre las riberas de los ríos internacionales, en todo el curso de los ríos nacionales de navegación internacional. Aquí, la Dirección General de Aduanas adopta medidas especiales de control y vigilancia de depósitos y mercaderías y además, somete

la circulación de mercadería a régimen especial y establece áreas de permanencia y circulación, de personas y medios de transporte.

Esta zona comprende fronteras terrestres y acuáticas, riberas de los ríos internacionales y nacionales de navegación internacional, los enclaves, y los espacios aéreos de todos los lugares antes mencionados, y una cuestión a tener en cuenta es que esta franja de vigilancia no puede exceder los 100 km de distancia.

Por su parte, todo lo que no integra zona de vigilancia especial, es resto de zona secundaria.

El área aduanera especial es aquella en la cual los tributos que gravaran la importación para consumo y la exportación para consumo no excedieran el 75% de los que rigen en el territorio aduanero general.

Por otro lado, se considera **territorio no aduanero** todo lo que no forma parte del Territorio Aduanero General ni del Territorio Aduanero Especial, y está formado por:

- El mar territorial argentino y los ríos internacionales;
- Las áreas francas;
- Los enclaves;
- Los espacios aéreos correspondientes a los lugares mencionados anteriormente
- Y el lecho y el subsuelo submarinos nacionales.

En cuanto a las operaciones de comercio exterior, cuando se importara para consumo mercaderías procedentes del territorio no aduanero hacia el territorio aduanero, y cuando se exportara para consumo mercaderías desde el territorio aduanero hacia el territorio no aduanero, las mismas estarán exentas del pago de tributos y de aplicación de prohibiciones económicas.

En cambio, cuando se exportara para consumo mercaderías extraídas del territorio no aduanero con destino al extranjero, se aplicará el régimen del territorio aduanero general.

La zona marítima aduanera es la franja del mar territorial argentino y de los ríos internacionales, sometida a la soberanía de la Nación Argentina, sujeta a disposiciones especiales de control y que se extiende entre la costa y una línea externa paralela a la costa, trazada a una distancia que no puede exceder los 20 km. También comprende sus espacios aéreos.

En el mar territorial argentino, el servicio aduanero, sin necesidad de autorización alguna, podrá:

- Detener personas, mercaderías y medios de transporte, siempre que exista la sospecha de un ilícito aduanero. La detención de personas sigue el mismo procedimiento que en la zona primaria
- Exigir la exhibición de libros, anotaciones, comprobantes, documentos y papeles comerciales o privados
- Asimismo, ante algún ilícito aduanero, interdictar y secuestrar mercadería, libros, documentos, etc., con excepción de los que sean estrictamente personales
- Y establecer áreas donde la permanencia y circulación de personas, mercaderías y medios de transporte, queda sujeta a autorización previa.

En la zona marítima aduanera los controles son similares a la zona de vigilancia especial, salvo que sólo podrá interdictar y secuestrar mercadería, libros, documentos, que no sean de carácter estrictamente personal.

En la República Argentina, las leyes número 5142 y 8092 consideran a las zonas francas como instrumentos aptos para facilitar el comercio y la industria exportadora.

La Zona Franca es un ámbito en el cual las mercancías no están sometidas al control habitual del servicio de aduanas y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de impuestos o tributo alguno, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran corresponder, ni alcanzadas por prohibiciones de tipo económico, pues no constituye un Territorio Aduanero.

A su vez, por Zona Franca definiríamos a un espacio del territorio nacional de un Estado, donde la legislación aduanera no es plenamente aplicable o se establece un tratamiento aduanero diferencial, es decir, donde las mercaderías de origen extranjero pueden ingresar y permanecer, transformándose o no en otros bienes, sin estar sujetas al régimen tributario normal de ese Estado.

Tanto la introducción como la salida de mercadería en la Zona Franca, se considerarán como importación y exportación respectivamente, y la permanencia de las mismas puede ser indefinida, ya que no existe plazo para su extracción o retiro.

Según el Decreto número 2409/93, las zonas francas pueden ser clasificadas como:

- Zona Franca de Almacenaje, la cual recibe la mercancía sólo a la espera de un destino posterior. En ella, esta mercadería puede ser objeto únicamente de todas las acciones necesarias para conservarlas en buen estado y de manipulaciones comunes para mejorar su presentación, calidad comercial o acondicionarla para el transporte
- Zona Franca Comercial, que es aquella en la cual la mercadería, además, puede ser comercializada, utilizada o consumida
- Y la Zona Franca Industrial, que tiene por objetivo la creación de complejos industriales transformadores de materias primas con cierta incidencia de materiales extranjeros.

Por los decretos número 1668/91, 1159/92 y 1788/93, fueron reglamentadas las leyes número 5142 y 8092, por lo cual se constituyó en el puerto de La Plata una zona franca. En el ámbito de la zona podrán desarrollarse actividades comerciales, de servicio e industriales, éstas últimas solamente con la finalidad de exportar la mercadería resultante.

Según el sitio web de la Administración Federal de Ingresos Públicos, en la República Argentina existen 13 zonas francas que se encuentran habilitadas y en funcionamiento con propósitos comerciales. Estas son:

- Zona Franca La Plata, Provincia de Buenos Aires
- Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales, Provincia de Buenos Aires
- Zona Franca Justo Daract, Provincia de San Luís
- Zona Franca Córdoba, Provincia de Córdoba
- Zona Franca Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza
- Zona Franca General Pico, Provincia de la Pampa
- Zona Franca Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut
- Zona Franca Salta, Provincia de Salta
- Zona Franca Iguazú, Provincia de Misiones
- Zona Franca Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos
- Zona Franca Villa Constitución, Provincia de Santa Fe
- Zona Franca Caleta Oliva, Provincia de Santa Cruz
- Zona Franca Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz

Asimismo, en el año 2018, se autorizaron la Zona Franca Perico y la Zona Franca La Quiaca, ambas en la Provincia de Jujuy. Las mismas todavía no están construidas, pero una vez que la construcción finalice, formarán parte de las zonas francas ya habilitadas y el total en Argentina será de 15 zonas francas.

El exclave es el ámbito sometido a la soberanía de un Estado en el que se permite, en virtud de un convenio internacional, la aplicación de la legislación de otro país. A la inversa, se denomina enclave al mismo ámbito pero visto desde la perspectiva del país a cuyo favor ha sido constituido, es decir, es un territorio sometido a la soberanía de otro Estado, en el cual se aplica la legislación aduanera Nacional en virtud de un convenio internacional.

Por ejemplo, dentro de la República Argentina existen dos ámbitos en el Puerto de Rosario donde se aplica, en uno de ellos, legislación aduanera Paraguaya, y en el otro, legislación aduanera boliviana. Desde la óptica argentina, estos espacios constituyen exclaves, y desde la óptica paraguaya y boliviana, estos espacios constituyen enclaves.

Protagonistas de la operatoria aduanera

Las facultades de la Dirección General de Aduanas son:

- Ejercer el control sobre el tráfico internacional de mercadería
- Aplicar y fiscalizar las prohibiciones a la importación y a la exportación cuya aplicación y fiscalización le estén o le fueren encomendadas
- Aplicar, liquidar, percibir, devolver y fiscalizar los tributos cuya aplicación, liquidación, percepción, devolución y fiscalización le estén o le fueren encomendadas
- Efectuar la revisión de las actuaciones y documentos aduaneros una vez concluida su tramitación ante las aduanas y, de conformidad con las disposiciones aplicables, formular rectificaciones y cargos, así como disponer las devoluciones que correspondieren
- Conceder esperas para el pago de los tributos y de sus correspondientes intereses de cualquier índole, en los casos autorizados por ley
- Autorizar las operaciones y regímenes aduaneros relativos a los medios de transporte, así como las operaciones, destinaciones y regímenes a que puede someterse la demás mercadería involucrada en el tráfico internacional
- Habilitar lugares, con carácter precario o transitorio, para la realización de operaciones aduaneras
- Autorizar, según los antecedentes y garantías que brindaren los petitionantes, de acuerdo con la naturaleza de la operación y con los controles que en cada caso correspondiere, la verificación de la mercadería en los locales o depósitos de los importadores y exportadores, o en los lugares por ellos ofrecidos a tal fin, siempre que los mismos reunieren las condiciones y ofrecieren las seguridades requeridas para el adecuado contralor de la operación y la debida salvaguardia de la renta fiscal
- Impartir normas generales para la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos de la materia

- Suspender o modificar, fundadamente, con carácter general o singular, aquellos requisitos legales o reglamentarios de naturaleza meramente formal, siempre que no afectare el control aduanero, la aplicación de prohibiciones a la importación o a la exportación o el interés fiscal
- Determinar, mediante normas generales, los libros, anotaciones y documentos que deberán llevar, efectuar y conservar los despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, importadores, exportadores y demás administrados cuya actividad se vinculare con la del servicio aduanero, fijando igualmente los plazos durante los cuales estos deberán guardar en su poder dicha documentación y, en su caso, los respectivos comprobantes
- Dictar normas estableciendo requisitos con el objeto de determinar la lícita tenencia de mercadería de origen extranjero que se encontrare en plaza, a cuyo efecto podrán exigirse, declaraciones juradas de existencia, estampillado, marcación de mercadería, contabilización en libros especiales o todo otro medio o sistema idóneo para tal fin
- Ejercer las atribuciones jurisdiccionales que se le acuerdan en este código
- Avocarse en cualquier tiempo al conocimiento y decisión de las causas aduaneras de cualquier naturaleza, quedando a este fin investida de toda la potestad jurisdiccional del órgano sustituido
- Instruir, cuando correspondiere, los sumarios de prevención en las causas por delitos aduaneros
- Ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras y coordinar el ejercicio de tales funciones con los demás organismos de la Administración pública, y en especial los de seguridad de la Nación, provincias y municipalidades, requiriendo su colaboración como así también, en su caso, la de las fuerzas Armadas
- Requerir directamente el auxilio inmediato de las fuerzas de seguridad y policiales para el cumplimiento de sus funciones y facultades, sin perjuicio del ejercicio de su propias atribuciones

- Practicar las averiguaciones, investigaciones, análisis o verificaciones pertinentes para el cumplimiento de su cometido, como así también tomar, por si o con la colaboración de personas u organismos públicos o privados, las medidas necesarias para determinar el tipo, clase, especie, naturaleza, pureza, medidas necesarias para determinar el tipo, clase, especie, naturaleza, pureza, calidad, cantidad, medida, origen, procedencia, valor, costo de producción, manipulación, transformación, transporte y comercialización de la mercadería, al igual que los márgenes de beneficio
- Solicitar y prestar colaboración e informes, en forma directa, a administraciones aduaneras extranjeras y a organismos internacionales competentes en la materia
- Realizar, directamente en el extranjero, investigaciones destinadas a reunir elementos de juicio para prevenir, detectar, investigar, comprobar o reprimir los ilícitos aduaneros y, en especial, el contrabando. Para el cumplimiento de Misiones que superen 15 días se requerirá autorización previa del Poder Ejecutivo
- Representar a la Nación ante los tribunales judiciales y administrativos en todos los asuntos que de cualquier modo afectaren los intereses, funciones y facultades que este código pone a su cargo, pudiendo también actuar como querellante, sin perjuicio de las funciones asignadas al ministerio público
- Llevar los registros y ejercer el gobierno de las matrículas de los despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, apoderados generales y dependientes de unos y otros, y de los importadores y exportadores
- Organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la repartición
- Llevar los registros siguientes:
 - de mercadería librada al consumo con liquidación provisoria;
 - de mercadería librada al consumo con facilidades para el pago de tributos;
 - de mercadería librada al consumo con franquicia condicionada, total o parcial, de prohibiciones a la importación o a la exportación o de tributos;
 - de mercadería sometida a las diferentes destinaciones suspensivas;
 - los que fueren necesarios para la valoración de la mercadería;

- de infractores a las disposiciones penales aduaneras así como los que resultaren convenientes para prevenir y reprimir los delitos y las infracciones sancionadas por este código;
 - y los demás registros que estimare conveniente para el mejor cumplimiento de sus funciones
- También reglamentar los servicios de recaudación de tributos a su cargo
 - Llevar el estado general, por rubros, de las rentas que recaudaren las dependencias a su cargo
 - Y proponer al Poder Ejecutivo, por intermedio de la secretaría de estado de hacienda, las normas que complementen, modifiquen o reglamenten la legislación aduanera.

Una cuestión a tener en cuenta es que el Poder Ejecutivo Nacional tiene la facultad de trasladar la ubicación geográfica de una aduana en función de mejorar su desempeño, mientras que la AFIP es quien designa las diferentes oficinas aduaneras, sean éstas definitivas, como las de un paso fronterizo, o transitorias, como las aduanas domiciliarias o factorías.

En el año 2016, la disposición 79/16 de la AFIP, por necesidades funcionales y operativas, efectuó, junto a los decretos 1156/96 y 618/97, la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, por lo cual se decidió intervenir la ex Administración Nacional de Aduanas, quitarle su autarquía, y fusionarla con la Dirección General Impositiva constituyendo una agencia única y obteniendo lo siguiente:

- Jerarquización del área jurídica creándose la Dirección Legal
- La unificación porteña, ya que las estructuras de la Aduana Metropolitana de Buenos Aires se unifican para mejorar los procesos y aumentar el control por oposición
- Cambios en el interior, debido a que la subdirección se divide en cinco regiones: Noroeste, Hidrovía, Central, Pampeana y Patagónica

- También un Área de Control, ya que se integran las áreas de Investigaciones y Narcotráfico a nivel nacional
- Asimismo, el Área de Valoración y Comprobación Documental reportará a Control
- Una Nueva Dirección, dedicada a la Gestión de los Recursos y Presupuesto
- Y la formación continua, que son concursos por antecedentes para cubrir cargos jerárquicos

Intervinientes de una operación de comercio exterior

El comercio exterior es una actividad que comprende toda clase de negociaciones de naturaleza comercial entre empresas y/o personas que se encuentran en territorios de diferentes jurisdicciones.

En tanto transacción comercial, involucra a alguien que vende una mercadería, alguien que la compra, ya sea a escala individual o entre países, y el Estado que, por intermedio de la Aduana, realiza el control de la actividad y percibe los tributos.

En estas operaciones intervienen además otros agentes, conocidos con el nombre de “auxiliares del comercio exterior”.

El despachante de aduana

Sus funciones están previstas en los artículos 36 a 41 del Código Aduanero, y son los que asesoran y asisten en todo lo vinculado en el comercio exterior y las aduanas y, además, realizan trámites y diligencias ante el servicio aduanero en nombre de los importadores y/o exportadores en todas las gestiones requeridas en la aduana para la tramitación de las operaciones de importación o exportación. Por lo tanto, se los considera como agentes auxiliares del comercio y del servicio aduanero.

Además, los despachantes de aduana deben ser personas de existencia visible y estar inscriptos en el Registro de Despachantes de Aduana, y para realizar una operación de exportación, deberán estar inscriptos en el Registro de Importadores y Exportadores.

El Agente de Transporte Aduanero

Estos pueden ser personas de existencia visible o ideal, representan a los transportistas y tienen a su cargo las gestiones relacionadas con la presentación del medio transportador y de sus cargas ante el servicio aduanero. Además de auxiliares del comercio, dichos agentes de transporte son auxiliares del servicio aduanero.

Para desempeñarse como un agente, es necesario estar inscripto en el Registro de Agentes de Transporte Aduanero, y para ello deberá acreditar, entre otros requisitos, la solvencia necesaria y otorgar a favor de la Dirección General de Aduanas una garantía en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones.

Según el artículo 75 del Código Aduanero, los despachantes de aduana y los agentes de transporte aduanero podrán hacerse representar ante el servicio aduanero por el número de apoderados generales que determinare la reglamentación y sólo podrá designarse como apoderados a personas de existencia visible.

Dichos apoderados generales podrán representar a más de un despachante de aduana o, en su caso, a más de un agente de transporte aduanero.

Asimismo, toda persona que quiera ejercer como auxiliar del servicio aduanero, no debe estar en los siguientes supuestos:

- Condenado a delitos aduaneros o contrabando menor
- Haber sido socio en empresas condenadas a delitos aduaneros
- Condenado a delito con pena privativa de la libertad
- Condenado a delito con pena accesoria para no ejercer cargos públicos
- Concursado civil quiebra o Concurso culpable o fraudulento después de su rehabilitación
- Inhibidos
- Deudor de obligación tributaria
- O haber sido agente aduanero, solo hasta después de un año de haber cesado actividad

Importadores y exportadores

El último grupo de auxiliares del comercio y del servicio aduanero corresponde a los importadores y exportadores, principales actores del comercio internacional, y que pueden ser personas físicas como jurídicas.

El importador es la persona que importa mercaderías al territorio aduanero, ya sea que la traiga consigo mismo o la ingrese un tercero. En cambio, el exportador es la persona que exporta mercaderías del territorio aduanero, ya sea que la lleve consigo o la extraiga un tercero, o sea una empresa de transporte internacional.

Para ser importador y exportador, se debe tener capacidad para ejercer el comercio, es decir, estar inscripto en el registro de comercio, y se deben tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Si la inscripción como comerciante recién se inicia, se puede pedir una autorización especial de la Dirección General de Aduana por seis meses para importar o exportar
- Además, se debe acreditar solvencia económica por \$300.000 (trescientos mil pesos) o constituir una garantía a favor de la aduana de \$ 30.000 (treinta mil pesos)
- Y también se debe acreditar domicilio real y constituir domicilio especial dentro del país

Los importadores y exportadores que no realicen operaciones de importación y exportación en forma habitual, no están obligados a inscribirse en el registro de importadores y exportadores, solo necesitan contar con la autorización de la Dirección General de Aduanas por cada operación que decidan realizar, además de demostrar la solvencia económica o garantía, exigida en cada caso.

Origen y procedencia de la mercadería

En el origen de la mercadería, la regla se puede basar en seis criterios:

- Si la mercadería es un producto natural, es originaria del país en cuyo suelo, agua territorial, lecho y subsuelo submarinos, o espacio aéreo, hubiera nacido y sido criada, cosechada, recolectada o extraída
- Si la mercadería es extraída en alta mar o en su espacio aéreo, por buques y demás medios de transporte, es originaria del país al que corresponde el pabellón o matrícula del medio de transporte. También se aplica este criterio si esta mercadería, además, es perfeccionada en alta mar
- Si la mercadería es un producto manufacturado en un solo país, sin aporte de materias de otro país, es originaria del país donde se ha fabricado
- En cambio, si la mercadería es un producto manufacturado en un solo país, pero con el aporte de materias de otro, es originaria del país donde se hizo la transformación y cuya posición arancelaria es diferente a la posición de las materias usadas
- Por otro lado, cuando la mercadería ha sido perfeccionada en varios países, cambiando la posición arancelaria sucesivamente, es originaria del país en donde se realizó el último cambio de posición
- Y por último, cuando no se pudieran aplicar las reglas precedentes, la mercadería es originaria de aquél lugar en el que se la hubiere sometido a un proceso, que le otorgare el mayor valor relativo en aduana, al producto importado.

En cuanto a la procedencia de la mercadería, se la define como el lugar desde donde se le da el destino hacia el exterior. En tal sentido, la mercadería puede ser procedente pero no originaria del país de exportación.

Disposiciones penales para el delito aduanero

La teoría del delito es un sistema categorial, clasificatorio y secuencial en el que van elaborando los diferentes elementos esenciales comunes a todas las formas de aparición del delito.

Esta teoría no se ocupa de los elementos o requisitos específicos de un delito en particular, como el homicidio, robo, violación, etc., sino de elementos o condiciones básicas y comunes a todos los delitos.

La definición usual de delito es “conducta típica, antijurídica, culpable y punible”; y a partir de ella, se ha estructurado esta teoría.

- La tipicidad es una característica propia y específica de la ley penal. Hay tipicidad cuando una conducta concreta ha sido descrita en la ley, lo cual se relaciona con el principio de legalidad
- Antijurídica radica en contrariar lo establecido en una norma jurídica. Para que sea delictuosa, debe ser de conducta típica, antijurídica y culpable
- Y en la culpabilidad se agrupan aquellas cuestiones relacionadas a las circunstancias específicas que concurrieron al autor del hecho en el momento de la comisión del mismo, ya calificado como típico y antijurídico.

El capítulo cinco del Acuerdo de Recife expresa que “si los funcionarios están cometiendo un delito, en ejercicio o con motivo de sus funciones, se someterán a los tribunales de su país, y serán juzgados por sus propias leyes. Si están cometiendo una infracción, en ejercicio de sus funciones, que viole las reglamentaciones de su país, serán sancionados conforme las reglamentaciones administrativas de este país”.

En caso de no darse ninguna de estas dos situaciones, los funcionarios que cometan delitos o infracciones serán sometidos a las leyes y tribunales del país donde fueron cometidos.

Por su parte, el artículo 862 del Código Aduanero plantea que se considera delito aduanero cuando, ya sea por un acto u omisión, se transgreden las disposiciones que el Código Aduanero prevé.

Delitos aduaneros

En el contrabando, mediante un acto u omisión, valiéndose de engaños, se trata de evitar el control del servicio aduanero sobre las importaciones y exportaciones. De acuerdo a la gravedad de la acción, el delito de contrabando parte de dos supuestos: el simple y el calificado.

Los supuestos de contrabando plasmados en los artículos 863 y 864 del Código Aduanero constituyen tipos de contrabando simple, los cuales tienen una pena de prisión que va de los dos a ocho años; mientras que los artículos 865, 866 y 867 describen distintos supuestos de contrabando agravado o calificado, que tienen una pena que va de los tres a diez años de prisión.

Actos reprimidos con prisión en una pena que va de los dos a ocho años:

- Al tratar de importar o exportar mercadería en horas o por lugares no habilitados, o al desviarse de las rutas señaladas para evadir los controles aduaneros
- Al realizar cualquier acción u omisión que impida o dificulte el control del servicio aduanero, con el propósito de someter a la mercadería a un tratamiento aduanero o fiscal distinto al que corresponde
- Al presentar ante el servicio aduanero una autorización especial, una licencia arancelaria o una certificación expedida contraviniendo las disposiciones legales, destinada a obtener un tratamiento aduanero o fiscal más favorable al que corresponde
- Al ocultar, disimular, sustituir o desviar, total o parcialmente, mercadería sometida o que debe ser sometida a control aduanero
- Y al simular ante el servicio aduanero, total o parcialmente, una operación o una destinación aduanera de importación o de exportación, con la finalidad de obtener un beneficio económico.

Según el artículo 865, se reprimirá con prisión de cuatro a diez años, cuando:

- En el hecho intervengan tres o más personas en calidad de autor, instigador o cómplice
- Cuando el autor, instigador o cómplice sea un funcionario público
- Cuando el autor, instigador o cómplice se un funcionario de la Dirección General de Aduanas o fuerzas de seguridad
- Cuando se emplee violencia física o moral sobre las personas, las cosas; o la comisión de otro delito
- Cuando una aeronave se aparte de las rutas habilitadas o aterrice en lugares clandestinos
- Cuando se tratara de importar o exportar mercadería afectada por una prohibición absoluta
- Cuando se importaran o exportaran elementos que, por su naturaleza, afectaran la salud pública
- Y cuando el valor de la mercadería en plaza objeto de contrabando supere los tres millones de pesos.

Por su parte, el artículo 866 expresa que se impondrá una pena de tres a doce años de prisión cuando se importaren o exportaren estupefacientes en cualquier etapa de elaboración.

Sobre la tentativa del contrabando, que es otro delito, podemos establecer que el artículo 871 del Código Aduanero define la tentativa del mismo modo en que lo hace el Código Penal. Según estos dos códigos mencionados, incurre en tentativa de contrabando el que comienza su ejecución pero no lo consuma por circunstancias ajenas a su voluntad. Se supone la frustración del delito por circunstancias ajenas a quien comenzó a ejecutarlo, porque si no se lo consuma por voluntad del propio comitente, se trataría de un acto preparatorio no punible.

Por su parte, el artículo 872 se aparta del Código Penal y dispone que la tentativa de contrabando será reprimida con las mismas penas que corresponden al delito

consumado. Este artículo simplifica la tipificación, ya que no hay distinción entre el delito consumado y el delito en grado de tentativa.

A su vez, según el artículo 873, se considera supuesto especial de tentativa de contrabando cuando una persona introduce a recintos sometidos a control aduanero bultos que, individualmente o integrando una partida, contuvieran en su interior otro u otros bultos con marcas, números o signos de identificación iguales o idóneos para producir confusión con los que ostentare el envase exterior u otros envases comprendidos en la misma partida. El responsable será reprimido con la pena que correspondiere al supuesto de contrabando que se configurare.

Dentro de los delitos, también encontramos el encubrimiento de contrabando.

Según el artículo 874, comete encubrimiento quien una vez consumado el delito:

- Ayuda a alguien a eludir las investigaciones
- Omite denunciarlo, estando obligado a hacerlo
- Ayuda a alguien a desaparecer, alterar u ocultar rastros, pruebas o instrumentos del contrabando
- Compra o interviene en la adquisición de mercadería que se supone que proviene de contrabando

El encubrimiento se reprime con prisión de tres meses a tres años, y se eleva un tercio cuando:

- El encubridor es un funcionario o empleado público o miembro de las fuerzas armadas
- Y cuando el encubrimiento se realiza como actividad habitual

Otro delito que reprime el Código Aduanero es el acto culposo, el cual posibilita el contrabando y el uso indebido de documentos.

Estos son actos cometidos por los funcionarios y empleados de la Dirección General de Aduanas y los cometidos por los auxiliares del servicio aduanero, importadores y exportadores.

Según los artículos 868 y 869, se reprimirá con una multa de \$5.000 a \$50.000 a:

- Funcionarios o empleados aduaneros que, mediante negligencia, ejercieran indebidamente las funciones de verificación, valoración, clasificación o inspección, posibilitando así la comisión de contrabando o tentativa
- También a funcionarios o empleados aduaneros que, ejerciendo indebidamente sus funciones, libren una autorización especial, licencia arancelaria, etc., que aplicada a la mercadería, le otorgue un tratamiento arancelario más favorable al que le correspondiera
- Y a los auxiliares del servicio aduanero, importador o exportador, que presentaran ante la Dirección General de Aduanas las autorizaciones especiales o licencias arancelarias, para obtener un tratamiento más favorable para la mercadería

Un último delito que podemos nombrar es la infracción aduanera. Cuando hablamos de infracciones aduaneras, nos referimos a contravenciones, es decir, hechos, actos u omisiones que transgreden las disposiciones del Código Aduanero.

Dentro de las infracciones están:

- Contrabando menor
- Declaraciones inexactas y otras diferencias injustificadas
- Mercadería a bordo sin declarar
- Transgresiones a los diversos regímenes
- Y tenencia injustificada de mercadería de origen extranjero con fines comerciales o industriales

En cuando al contrabando menor, según el artículo 947, cuando el valor en plaza de la mercadería objeto de contrabando o tentativa de contrabando no superara los \$500.000, o los \$160.000 en caso de tratarse de tabaco o sus derivados, el hecho será considerado como infracción aduanera de contrabando menor, y se aplicará sólo una multa de dos a diez veces el valor en plaza de la mercadería y el comiso de la misma. Asimismo, para el caso del tabaco y sus derivados, además se procederá a su destrucción.

Para la Dirección General de Aduanas, una declaración será inexacta cuando una persona, con el fin de concretar una operación de importación o exportación, presentara una declaración que difiera con lo comprobado por el servicio aduanero, y que produjera o hubiera podido producir:

- Un perjuicio fiscal. En este caso se aplicará una multa de dos a cinco veces el importe del perjuicio fiscal
- Una transgresión a una prohibición de importación o exportación. En este caso se aplicará una multa de dos a cinco veces el valor en aduana de la mercadería
- Un ingreso o egreso de divisas distinto al que efectivamente correspondiera. Aquí se aplicará una multa de uno a cinco veces el valor de la diferencia.

También se considerarán declaraciones inexactas cuando hubiera diferencias en el manifiesto general de la carga, del rancho, de la pacotilla y de la relación de la carga.

En este delito no se aplicarán las multas mencionadas cuando:

- La inexactitud sea comprobable de la simple lectura de la declaración o de los elementos sobre los que recaiga dicha inexactitud
- El perjuicio que causara fuera un importe mínimo
- La diferencia de la cantidad declarada de una mercadería de una misma posición arancelaria no exceda el 2%

El delito de mercadería a bordo sin declarar se trata de mercadería a bordo de un medio de transporte, oculta o en lugares destinados a la tripulación, o en poder de un tripulante, que no haya sido declarada debidamente.

En este caso, la Dirección General de Aduanas procederá a comisar la mercadería en infracción y se le aplicará una multa al transportista.

Por su parte, las transgresiones a los diversos regímenes hacen referencia a:

- La transgresión al cumplimiento de una obligación como condición de un beneficio
- La transgresión a los regímenes de destinación suspensiva
- Las transgresiones a los regímenes de equipaje, pacotilla y franquicias diplomáticas
- Y la transgresión al régimen de envío postal

Por último encontramos la tenencia injustificada de mercadería de origen extranjero con fines comerciales o industriales.

El Código Aduanero plantea que quien tuviera en su poder dicha mercadería y no demuestre haber hecho el pago de los impuestos internos respectivos, o no estuviera debidamente identificada según lo establecido por la Dirección General de Aduanas, será sancionado con el comiso de la mercadería y una multa de uno a cinco veces su valor en plaza.

Además, se aplicarán estas mismas sanciones a quien tuviera en su poder mercadería de origen extranjero con fines comerciales o industriales y no pudiera demostrar que la misma hubiera sido librada lícitamente a plaza.

A su vez, se dispondrá la clausura del local comercial por el plazo de hasta un año, y en caso de reincidencia, se dispondrá la clausura por el plazo de seis meses hasta dos años y la inhabilitación para ejercer el comercio por igual tiempo.

El artículo 913 expresa que salvo disposición especial en contrario, cuando un mismo hecho configurare simultáneamente una infracción aduanera y un delito, se impondrán las penas para el delito.

Y el artículo 914 manifiesta que cuando concurrieren varios hechos que configuraren independientemente una infracción aduanera y un delito, se impondrán separadamente las previstas para cada uno de ellos.

Procedimientos aduaneros

Se denomina preferencias aduaneras al privilegio de este último que la ley otorga a un acreedor para ser pagado con preferencia a otro cuando hay pluralidad de acreedores que concurren sobre el patrimonio de un mismo deudor.

Sobre los procedimientos aduaneros podemos expresar que en la Sección XIV del Código Aduanero, y bajo el epígrafe “Procedimientos”, en sus 183 artículos desarrolla el régimen o derecho procesal aduanero de un modo integral y completo en lo atinente a la resolución de todas las “controversias” ante el servicio aduanero y los recursos respectivos o procedimientos judiciales en su caso.

Dentro del género “procedimientos” están también incluidos todos los procedimientos de “carácter operativo” que, asimismo, están específicamente “reglados” en las Secciones del Código que desarrollan el llamado “derecho sustantivo aduanero”.

En relación a cualquiera de estas tramitaciones o procedimientos operativos puede suceder:

- que ello motive una presentación no reglada del interesado con algún planteo, una pretensión o una mera petición que no signifique o no constituya una controversia entre el administrado y el servicio aduanero;
- que una presentación tal, sí origine u ocasione una controversia;
- que el procedimiento operativo mismo ocasione una controversia.

El procedimiento de impugnación es la tramitación y la vía idónea para dilucidar y resolver en sede administrativa aduanera, con debida garantía del derecho de defensa mediante, la gran mayoría de las controversias. En el esquema metodológico, todas las cuestiones que no son objeto de los demás procedimientos especiales, deben ser objeto de este procedimiento.

El artículo 1053 dispone que tramitan por este procedimiento las impugnaciones contra los actos del servicio aduanero por los cuales:

- se liquidarán tributos aduaneros en forma originaria o suplementaria, excluidas las resoluciones condenatorias del procedimiento para infracciones que contengan una liquidación tributaria;
- se intimare la restitución de importes pagados indebidamente por el Fisco por estímulos a la exportación;
- se aplicaren prohibiciones;
- se denegare el pago de importes que los interesados reclamaren al Fisco por estímulos a la exportación;
- se aplicaren multas automáticas;
- se resolvieren cuestiones que pudieran afectar derechos o intereses legítimos de los administrados no contemplados en otros procedimientos.

Por su parte, el procedimiento de repetición es la tramitación y la vía idónea para dilucidar y resolver en sede administrativa aduanera los reclamos de los contribuyentes respecto de los importes que consideren indebidamente abonados en concepto de tributos aduaneros, haya sido el pago espontáneo o a requerimiento. En este último supuesto siempre que la liquidación no se hubiera controvertido en un procedimiento de impugnación o estuviere contenida en un fallo condenatorio sumarial.

Además, es el medio idóneo para arribar a una decisión de naturaleza jurisdiccional en cuanto a la procedencia o improcedencia del importe abonado, emanada de juez administrativo y que tiene el alcance de la cosa juzgada.

El procedimiento para las infracciones es la tramitación idónea para el juzgamiento en sede administrativa de las infracciones aduaneras, por la cual, con debida garantía del derecho de defensa mediante, se puede arribar a la decisión administrativa de contenido jurisdiccional en materia de sanciones de naturaleza penal aduanera, y de tributos cuando su liquidación esté vinculada a alguno de los ilícitos bajo juzgamiento.

Sin embargo, hay un nuevo procedimiento que pone en marcha la AFIP para infracciones aduaneras, el cual permitirá una liberación más rápida de las mercaderías retenidas tras el pago de las multas correspondientes.

El nuevo "Procedimiento sumarial abreviado" aportará fluidez al circuito de aplicación de las multas establecidas por el Código Aduanero para quienes suministren informes inexactos o falsos, no aporten los documentos requeridos por el servicio aduanero, o cometan faltas que pudieran producir un perjuicio fiscal o afectar o afectar el control aduanero.

El procedimiento consta de tres pasos y establece la posibilidad de que el juez administrativo aduanero delegue sus facultades para agilizar el trámite. Los pasos son:

- Inicio del trámite
- Intervención del juez administrativo y notificación al imputado
- Y finalización del procedimiento

En su regulación actual, el procedimiento para los delitos debió contemplar el mantenimiento del sistema de desdoblamiento o división del juzgamiento de las causas por delitos aduaneros entre la Justicia Nacional y el Servicio Aduanero, tema llamado como la "doble jurisdicción".

El Código Aduanero, en sus artículos 1118, 1119 y 1120, regula un régimen equilibrado entre aquéllos regímenes, plenamente justificado y adecuado a la realidad.

Se prevé como principio general que son competentes para sustanciar las actuaciones de prevención indistintamente el servicio aduanero, o Gendarmería, Prefectura Naval, Policía

Aeronáutica o Policía Federal. El sumario de prevención lo tramitará el organismo de los enunciadados que de oficio o por denuncia hubiera intervenido primero o prevenido, con la salvedad de que no siendo el preventor el servicio aduanero, debe ponerse la mercadería involucrada a disposición de éste.

El procedimiento de ejecución regula los trámites a realizar por el servicio aduanero o por sus representantes en su caso, en sede aduanera o eventualmente ante la Justicia Nacional, tendientes a obtener el cobro de importes que debe percibir el servicio aduanero en concepto de tributos, multas o pagos indebidos de estímulos a la exportación, con más actualización e intereses, y que no se hubieran abonado dentro de los quince días de quedar ejecutoriado el acto que liquidó o fijó esos importes o dentro del plazo de vencimiento de la espera que en su caso se hubiera acordado para el pago. En suma, este procedimiento se desdobra en procedimiento de ejecución en sede aduanera y procedimiento de ejecución ante la Justicia Nacional.

Por último, encontramos el procedimiento recursivo. Al margen del recurso de revocatoria que está regulado en relación a ciertos actos de los procedimientos en sede aduanera, nos referiremos sobre los recursos contra las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos contenciosos en sede aduanera, recursos que tramitan ante instancias superiores y diferentes a la del servicio aduanero y que, o son directamente la Justicia Nacional, o conducen a ella.