

CAPITULO II

Operaciones aduaneras. Visión general

Nuestra legislación aduanera reconoce tres operaciones aduaneras, a saber: la importación, la exportación y el tránsito.

Las operaciones aduaneras son actos jurídicos dirigidos a superar las restricciones al libre tráfico internacional de bienes, impuestas por el Estado en ejercicio de su poder de policía. Como actos jurídicos, dichas operaciones son voluntarias, autorizadas por la ley y dirigidas a producir efectos jurídicos. Como es de todos sabido, nadie está obligado por la ley a importar, exportar o transitar efectos; quien lo hace obedece a su voluntad, pero queda obligado, en virtud de normas legales preexistentes, a realizar trámites y a satisfacer requisitos, cuya inobservancia u omisión puede acarrearle sanciones de variada intensidad.

Dichos actos son autorizados por la ley, es decir, son lícitos y buscan producir efectos jurídicos que, en nuestro caso, es la autorización para el ejercicio de un derecho que, si bien ya existía, estaba mediatizado por la existencia de una traba u obstáculo legal que restringía, en obsequio del bien común, el derecho de propiedad garantizado en la Constitución Nacional y definido en el artículo 545 del Código Civil. Justamente, son estos dos textos los que hacen posible que la propiedad esté sujeta a limitaciones y su ejercicio sometido a restricciones que, en todos los casos, deben estar establecidos por ley. De dichos cuerpos legales se desprende que el uso, goce y disposición de los bienes sólo pueden estar condicionados o limitados por ley formal, es decir, por actos que sancionen las Cámaras del Congreso como cuerpos colegisladores. En otros términos, las limitaciones a la propiedad constituyen *materia de reserva legal* o, lo que es lo mismo, no pueden establecerse por vía administrativa o por cualquier otra distinta a la ya señalada, ni ser aplicadas por autoridad alguna sino dentro del marco de la ley y con sujeción estricta a su espíritu, propósito y razón.

Importación

La *importación* es el acto jurídico mediante el cual mercancías extranjeras adquieren la nacionalidad del país a las cuales van destinadas con carácter definitivo ¹. Como se desprende de la definición que hemos intentado, sólo son nacionalizables o, en otras palabras, potenciales objetos de la operación de importación, las mercancías extranjeras que se destinen al uso indefinido o al consumo en el territorio aduanero del país de destino. En criterio de quien esto escribe, la frase *importación temporal*² no es una invención feliz del argot aduanero, pues incurre en una crasa contradicción cuando califica de temporal a lo que es definitivo en su esencia misma. No es por simple casualidad que la Ley Orgánica de Aduanas evita la utilización de esta locución, supliéndola con la frase «*admisión temporal*», así como la Ley de Aduanas promulgada el 23 de diciembre de 1966, prefirió llamarla introducción temporal o, con más propiedad, *introducción de efectos con carácter temporal*.³ En todo caso, consideramos conveniente hacer todo género de esfuerzos para lograr una terminología aduanera uniforme, sencilla, coherente y lógica, ajustada en un todo a los conceptos y definiciones que deben elaborar la doctrina y la juris-

¹Para Di Lorenzo, «la importación es, en el sentido técnico aduanero, la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a los permisos y controles prescritos y a las consiguientes fiscalizaciones tributarias, para poderla después, libremente, destinarse a una función económica de uso, producción o consumo». (DI LORENZO, M. Corso di Diritto Doganale. Milano, 1947.) Tomado de «Importación, mercancía, territorio» de Felipe Garre en «Estudios Aduaneros». Pág. 162.

²Entiéndase como importación temporal el régimen aduanero que permite la introducción a un territorio de mercancías con suspensión de los impuestos de importación, internadas con un fin determinado y por un plazo establecido, sin que sean sometidas a transformación, elaboración o reparación, salvo la depreciación derivada de su uso normal. La admisión temporal para perfeccionamiento activo tiene las mismas características temporales y fiscales, pero bajo este régimen las mercancías son transformadas o reparadas.

³Ver el Capítulo IX del Título I de dicha Ley.

prudencia.⁴

¿Por qué somos reiterativos en cuanto al carácter definitivo de las consecuencias producidas por la importación y la exportación? Nuestra Ley Orgánica de Aduanas introduce en su primer artículo la división de las mercancías de acuerdo a su nacionalidad. Tal ordenación implica que las citadas operaciones aduaneras tienen como fin o pretensión modificar la nacionalidad de las mercancías, pues sólo es lícita la permanencia en territorio aduanero nacional de mercaderías nacionales o nacionalizadas o de aquellas admitidas temporalmente, bien para ser destinadas de manera inmediata a territorio extranjero, mediante la ejecución de la operación aduanera de *tránsito* o porque han sido objeto de la figura aduanera (más dilatada en el tiempo) de la *admisión temporal*. Se hace evidente entonces que tanto el *tránsito* como la *admisión temporal* generan consecuencias efímeras, transitorias o de corto plazo y, lo que es más importante, no modifican la nacionalidad de los bienes sujetos a ellas; es razonable que así sea, ya que la brevedad del efecto que se pretende causar no se compadece con el carácter definitivo de la modificación de la nacionalidad, permanente en su esencia.

Este análisis sobre las consecuencias que producen las operaciones y actividades⁵ aduaneras desde el punto de vista de su permanencia en el tiempo, nos invita a separarlas en dos grandes grupos: permanentes y temporales. Al primer grupo corresponderían la importación y la exportación; al segundo el tránsito. Como ya hemos dicho, las permanentes modificarían la nacionalidad de las mercancías, la otra no tendría tal finalidad.

Exportación

La *exportación* es el acto jurídico mediante el cual mercancías nacionales o nacionalizadas abandonan el territorio aduanero con destino a otro territorio aduanero, a título definitivo. En consecuencia, sólo pueden ser sometidas a la operación de exportación las mercancías nacionales o nacionalizadas, entendiéndose que son nacionalizados aquellos efectos que, siendo originariamente extranjeros, fueron sometidos a un proceso de nacionalización y, con ello, autorizadas para ingresar libremente al territorio aduanero de destino. Con la exportación las mercancías pierden su nacionalidad originaria o adquirida y asumen el carácter de extranjeras.

Tránsito

El *tránsito* es el acto jurídico mediante el cual mercancías extranjeras son trasladadas, bajo control aduanero, de una aduana nacional a otra. Tal como ya lo hemos señalado, el tránsito no causa modificación alguna en la nacionalidad de los bienes y su característica principal es la temporalidad, por cuanto no produce ningún efecto jurídico permanente sobre las mercancías a él sometidas.

Mal puede decirse que el tránsito es realizable entre aduanas nacionales y extranjeras o que las mercancías puedan abandonar el territorio nacional por lugares distintos a los habilitados o expresamente autorizados para ello. Lo primero supondría una extraterritorialidad de nuestras normas aduaneras o una imposición de nuestra soberanía sobre autoridades administrativas extranjeras; lo segundo una negación del concepto de *habilitación*, sinónimo de los conceptos jurídicos de *capacidad* o *competencia*.

⁴El Convenio de Internacional de Kyoto para Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de fecha 18 de mayo de 1973, en su anexo E.5, utiliza la frase importación temporal y lo define en los siguientes términos: régimen aduanero que permite recibir en un territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos de importación, determinadas mercancías importadas para un fin determinado y destinadas a la reexportación, en un plazo determinado, sin haber experimentado modificación alguna, con excepción de la depreciación normal de las mercancías como consecuencia del uso que se haga de las mismas.

⁵Llamemos actividades aduaneras a los actos que no son tenidos por la Ley como operaciones aduaneras, pero que generan consecuencias jurídicas en virtud de estar establecido así por normas contenidas en la legislación aduanera. Dentro de esta clasificación estarían incluidos el trasbordo, el cabotaje y la admisión y exportación temporales.

Si un cargamento ingresa al territorio nacional por lugar distinto al habilitado para ello o es extraído por lugar no autorizado, estaríamos en presencia de un delito de contrabando. Es por ello que consideramos fundamental expresar vigorosamente que el tránsito se inicia y culmina en aduana nacional habilitada, que las mercancías sujetas a esta operación deben ser extranjeras y que su realización no afecta la nacionalidad de los efectos, pues no es ese el fin perseguido con esa operación ni la consecuencia que la legislación le acuerda.

Por lo demás, consideramos pertinente señalar lo difícil que nos resulta admitir la figura de *tránsito nacional* a través del territorio. Según ella, mercancías llegadas a una aduana, tienen como destino otra, en la cual se procederá a la nacionalización. Es de todos sabido que la operación de tránsito a través del territorio demanda esfuerzo tanto para los particulares como para la Administración, quien en buena parte de los casos de tránsito de este tipo, acuerda una custodia permanente de los cargamentos, cuyos gastos deben ser cubiertos por el consignatario. Ese esfuerzo y ese costo tienen que pretender un beneficio que no se vislumbra dentro del marco de la legalidad.

La Ley establece limitaciones a la realización del *tránsito* aduanero, al prohibir que mercancías inflamables, explosivas, de importación prohibida o las señaladas expresamente por el Ministerio de Hacienda sean objetos de esta operación, a la vez que preceptúa que cuando el tránsito se realice a través del territorio nacional y se efectúe con mercaderías sujetas a restricciones, éstas deberán satisfacerse antes del ingreso. Esta disposición ha generado controversias, por cuanto no se percibe con claridad el fin perseguido por el legislador, ya que aplicar contingentamientos –tales como las licencias de importación– a mercancías que no van a permanecer en nuestro territorio, se presenta como un contrasentido. Lo mismo podría decirse de las restricciones sanitarias, las cuales parecen ociosas, por cuanto dichos productos irían destinados a una población distinta a la nacional, con sus propias leyes y regulaciones sanitarias⁶. Pero la exposición de motivos del anteproyecto de Ley Orgánica de Aduanas de 1978 dice: «Con relación al tránsito se incluyen normas novedosas: obligación de cumplir con las restricciones arancelarias si las mercancías idénticas de importación están sujetas a ellas, lo cual se justifica por la falta de seguridad fiscal en lo relacionado con la reexpedición de los efectos; posibilidad de reconocimiento de los efectos, a fin de poder determinar el monto de los derechos causados y la vigencia de restricciones; facultad de nacionalizar la mercancía previa manifestación de voluntad. Se deja al Reglamento todo lo relativo a la garantía exigible si el tránsito de efectúa a través del territorio y se determina que el objeto de la caución no es otro que el de garantizar la salida de los efectos hacia el exterior (y no su llegada al lugar extranjero de destino, como rige actualmente).» No habiendo cambio de criterio con respecto a la exigencia de que se cumplan las restricciones arancelarias, entendemos que el legislador de 1999 consideró válidas las razones esgrimidas en la transcrita exposición de motivos, por lo que éstas mantienen todo su vigor.

El tránsito a través del territorio es susceptible de facilitar la comisión de infracciones y evasiones; por las características que son propias de esta operación, la autoridad aduanera ve disminuida su capacidad de control una vez que los cargamentos abandonan las zonas primarias de las aduanas para internarse en una o más zonas secundarias, muchas veces sin una vigilancia realmente efectiva. Por ello, la Ley exige una garantía que preserve los intereses fiscales en el caso de que los efectos no abandonen el país en el plazo establecido. Esa protección fiscal no puede ser otra que el monto de los impuestos, tasas, recargos y cualesquiera otras contribuciones a que pudieran estar sujetos los bienes transitados.

Pero además, la Ley establece que las mercancías de tránsito que no fuesen nacionalizadas o reexpedidas dentro del plazo que señale el Reglamento se considerarán abandonadas legalmente⁷ y, por tanto, deben ser rematadas⁸. Cabe preguntarse: ¿este mandato es aplicable a las mercancías que hayan abandonado la aduana de introducción y no hayan llegado a la de salida en

⁶ Ver la parte final del artículo 41 de la Ley Orgánica de Aduanas.

⁷ Ver artículo 44 de la Ley Orgánica de Aduanas.

⁸ Ver artículo 67 de la Ley Orgánica de Aduanas.

el plazo señalado?. Dado que la Ley no hace distinciones, no le está dado al intérprete hacerlas, por lo que debemos concluir que todas las mercancías de tránsito están sujetas a esta disposición, independientemente de su ubicación en zona primaria o secundaria.

Sacadas a remate como hayan sido las mercancías de tránsito a través del territorio legalmente abandonadas y ejecutada la garantía que necesariamente se ha debido prestar *a fin de asegurar⁹ la salida de los efectos hacia su lugar de destino*, nos encontramos con la curiosa situación de que el Fisco Nacional tiene en su haber el monto garantizado y –además– el producto del remate; si el Estado se apropia de ambas cantidades estaría incurriendo en enriquecimiento sin causa y, por ende, ilícito.

Por orden lógico, la declaratoria de abandono y ejecución de la garantía deben acaecer con anterioridad al remate, por lo que debemos entender que para el momento en que se efectúe dicho acto ya el Fisco ha percibido los impuestos, tasas y demás cantidades que se le adeudaban, quedando en consecuencia obligado de reintegrar al consignatario el monto total del producto del remate.

El Convenio Internacional de Kyoto para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, trata profusamente la operación de *tránsito* en uno de sus anexos, pero con muy marcada tendencia *primermundista* y con evidente influencia de los tratados de comercio multilaterales que son lugar común en Europa y en las zonas más adelantadas del mundo. Ello se hace notorio cuando se reglamenta un tránsito aduanero que se inicia en la aduana de un Estado y termina en la de otro, en tácita referencia a la existencia de un *derecho aduanero uniforme*, ajeno a la realidad latinoamericana.

El tránsito por puertos y aeropuertos nacionales no tiene mayor relevancia práctica ni jurídica, ni presenta los riesgos fiscales que son inherentes al tránsito por territorio nacional. El hecho de que las mercancías sometidas a esta modalidad de operación ingresen a la zona aduanera y la abandonen en vehículos de fácil supervisión por parte de las autoridades competentes y siempre bajo la custodia directa de éstas, hacen que su realización sea más expedita y menos relevante desde el punto de vista del control que deben ejercer las aduanas, control que es el objetivo primario de dichas oficinas.

Las oficinas aduaneras

Las aduanas son oficinas públicas, nacionales, dependientes del Ministerio de Finanzas, en las cuales se realizan las operaciones aduaneras. Dichas oficinas pueden tener carácter de principales o de subalternas, según lo disponga el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Por consiguiente, no le es dado a los particulares, a los municipios, ni a los estados establecer aduanas, ni instituir impuestos aduaneros, todo lo cual es competencia del poder nacional, por expreso mandato de la Constitución.

⁹ Según el Diccionario de la Real Academia asegurar significa:

1. Dejar firme y seguro; establecer, fijar sólidamente. ASEGURAR el edificio. ASEGURAR el clavo en la pared.
2. Poner a una persona en condiciones que le imposibiliten la huida o la defensa.
3. Librar de cuidado o temor; tranquilizar, infundir confianza. Ú. t. c. prnl.
4. Dejar seguro de la realidad o certeza de alguna cosa.
5. Afirmar la certeza de lo que se refiere. Ú. t. c. prnl.
6. Preservar o resguardar de daño a las personas y las cosas; defenderlas e impedir que pasen a poder de otro. ASEGURAR el reino de las invasiones enemigas. Ú. t. c. prnl.
7. Dar firmeza o seguridad, con hipoteca o prenda que haga cierto el cumplimiento de una obligación.
8. Poner a cubierto una cosa de la pérdida que por naufragio, incendio o cualquier otro accidente o motivo pueda tener en ella su dueño, obligándose a indemnizar a este del importe total o parcial de dicha pérdida, con sujeción a las condiciones pactadas. ASEGURAR un buque, una finca, mercaderías, muebles.

La facultad para conferir tal carácter a las oficinas aduaneras es exclusiva del Presidente de la República, la cual debe ser ejercida en Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 3□ de la Ley Orgánica de Aduanas.

De acuerdo a lo establecido en los ordinales 8□ y 9□ del artículo 236 de la Constitución Nacional, es competencia del Poder Nacional lo relativo a las contribuciones que gravan la importación y la organización y régimen de las aduanas.

La oficina aduanera abarca la porción de territorio conocida como *zona primaria* o *zona aduanera* o, en otras palabras, el área de la circunscripción aduanera integrada por las respectivas oficinas, patios, zonas de depósitos, almacenes, atracaderos, fondeaderos, pistas de aterrizaje, avanzadas y, en general, los lugares por donde los vehículos o medios de transporte realizan operaciones inmediatas y conexas con la carga y descarga y donde las mercancías que no hayan sido objeto de desaduanamiento quedan depositadas. Es a estos lugares donde deben llegar las mercancías provenientes del exterior y a donde deben ingresar las mercancías de exportación o tránsito, salvo las excepciones que pueda establecer el Ministerio de Hacienda y los casos de arribada forzosa, imposibilidad para seguir navegando o naufragio.

Desde hace muchos años la Administración está en deuda con los usuarios de las aduanas, por la imprecisión de los límites de las zonas primarias. Cabe citar el caso de los fondeaderos que, si bien conforman la zona aduanera y al llegar a ellos se causan los impuestos y el régimen legal correspondiente, no han sido ubicados en las cartas de navegación ni en ningún otro instrumento similar, a objeto de conferirle seguridad jurídica a los consignatarios y a los responsables de los vehículos porteadores. Dependiendo de las características particulares de cada aduana, estas imprecisiones se notan en uno u otro lugar, agravadas por el hecho de que las aduanas no han dado cumplimiento al artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, relativo a la publicación de la organización administrativa y de los procedimientos de las entidades públicas.

Tanto las aduanas principales como las subalternas están a cargo de un Jefe de Oficina y deben estar dotadas del personal y equipo necesarios para realizar las funciones que le están encomendadas, dentro de los lapsos establecidos por las leyes. Por razones que veremos más adelante, en cada aduana debe haber funcionarios competentes para realizar el acto de reconocimiento, inclusive en aquellas oficinas que sólo se ocupan de la revisión de los equipajes de los pasajeros.

El término *habilitación* tiene un significado plural. Por un lado, significa las operaciones que pueden realizarse en una aduana; así, por ejemplo, cuando en una aduana se pueda realizar tránsito aduanero, diremos que esa aduana está habilitada para la realización de dicha operación. *Habilitación* significa

Artículo 1° del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas.

Artículo 14 de la Ley Orgánica de Aduanas: Los vehículos destinados a territorio aduanero nacional a una aduana habilitada para las operaciones aduaneras que vayan a realizar. De la misma manera, los vehículos que hayan tomado carga de exportación o de tránsito en dicho territorio, deberán zarpar de una aduana habilitada. En ambos casos quedan a salvo las excepciones que pueda establecer el Ministerio de Hacienda, el cual podrá dictar las normas especiales de carácter fiscal para aquellos vehículos que vayan a permanecer en el país en condiciones de transitoriedad.

Artículo 78 de la Ley Orgánica de Aduanas: En los casos de arribada forzosa, imposibilidad para continuar navegando y naufragio, debidamente justificados, no se aplicarán las disposiciones de esta Ley y su Reglamento relativas a llegada de vehículos procedentes del exterior y a la documentación que debe amparar a los cargamentos, los cuales podrán ser nacionalizados, a solicitud de quien tuviere calidad para ello, previa declaración, reconocimiento y cumplimiento de las demás obligaciones aduaneras aplicables.

¹⁰Artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias, asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste por los medios adecuados, sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso.

también el lapso fuera de horas o días hábiles en el cual se practican operaciones aduaneras y, por último, la prestación del servicio aduanero en lugares distintos a los permanentemente designados para ello o, en otros términos, en lugares diferentes a las zonas primarias.¹¹