

## **CAPITULO VIII**

### **EL CONTROL ADUANERO**

#### **Introducción.**

Escapa a toda duda que la finalidad fundamental del servicio aduanero radica en intervenir y controlar el paso de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a través de las fronteras, aguas territoriales y espacio aéreo, con el objeto de determinar y aplicar el régimen jurídico a que esas mercancías están sometidas.

Ese control requiere un marco legal, es decir, un conjunto de normas establecidas en las leyes que confieran competencias, exijan determinadas conductas a los particulares y establezcan procedimientos en cuya ausencia no es posible la existencia del estado de derecho.

Como es sabido, para lograr sus cometidos los organismos del Estado realizan tanto actos jurídicos como operaciones materiales. Las operaciones materiales que debe realizar el servicio aduanero para ejercer el control que le impone la legislación nacional, será el objeto de los párrafos siguientes.

A riesgo de parecer que hacemos una afirmación demasiado evidente y, por ello, innecesaria, consideramos preciso recordar que las aduanas están obligadas –primordialmente– a ejercer control sobre las mercancías, sobre su ingreso, egreso y permanencia en territorio aduanero nacional. Los múltiples documentos que presentan los consignatarios y exportadores y que se manejan en las oficinas aduaneras tienen un incuestionable valor probatorio y una innegable importancia en el ejercicio de dichos controles, pero siempre serán elementos secundarios en la gestión aduanera. La mercancía es y será la reina de la aduana.

Las aduanas no pueden perder, ni por un solo instante, el control y dominio de las mercancías cuyo trámite se encuentre pendiente o en desarrollo, así como tampoco debe perder de vista a los vehículos portadores desde el momento mismo que lleguen al espacio aéreo, marítimo o terrestre sobre el cual el Estado venezolano tenga poder de imperio.

#### **La llegada de los vehículos portadores**

Todos los vehículos, excepto los de guerra<sup>1</sup> cuando no realicen operacio-

---

<sup>1</sup>Según el Instituto de Derecho Internacional, buque de guerra es «todo aquel que pertenece a la Marina militar y está inscrito como tal en las listas especiales, hallándose autorizado para usar el pabellón e insignias de la Marina de Guerra, bajo el mando de un oficial al servicio del Estado y con una tripulación perteneciente a la misma marina de guerra»

El empleo ocasional de un buque mercante en un servicio de guerra no le asigna este carácter. Se precisa su empleo activo en operaciones de guerra, actuando en forma permanente como elemento de la marina militar.

Dentro del concepto general de buque de guerra se suele establecer la distinción entre buques combatientes y buques auxiliares. Estos últimos son todos los que pueden cooperar o ayudar en diversas formas a las operaciones de guerra. Unas veces son unidades de la propia Marina de Guerra que facilitan los múltiples servicios complementarios que requiere una Escuadra, y otras son barcos de la flota mercante empleados en distintas misiones o transformados eventualmente en buques de guerra. (Jurado Toro, Bernardo. Derecho Marítimo Internacional. Pags. 9 y 10)

nes de tráfico internacional o nacional de mercancías, quedan sometidos a potestad aduanera apenas ingresen al espacio aéreo, marítimo o terrestre sobre los cuales el Estado venezolano ejerza soberanía, por cuanto está establecido en el artículo 10 del Código Civil que «los bienes muebles o inmuebles, situados en Venezuela, se regirán por las leyes venezolanas, aunque sobre ellos tengan o pretendan derechos personas extranjeras». En ejercicio de esa potestad y para asegurar el cumplimiento de la Ley, la oficina aduanera que tenga jurisdicción sobre la zona debe hacer las coordinaciones con otras autoridades e instruir a los miembros del Resguardo Aduanero para que tomen las previsiones necesarias para garantizar que los vehículos arribarán directamente a esa u otra aduana habilitada para la operación que se pretenda realizar.

La intervención de la aduana sobre los medios de transporte no está dirigida directamente a ellos como tales, sino a las mercaderías que transportan para ser introducidas o extraídas del territorio aduanero. El buque, avión o cualquier otro medio de movilización de mercancías queda sujeto a la supervigilancia aduanera con la evidente intención de verificar el destino de su contenido y prevenir e impedir la comisión de hechos ilícitos.

No sería posible el ejercicio del control aduanero si los medios de transporte pudieran llegar e internarse en el territorio por lugares escogidos a su libre albedrío. Una vez acaecida esa llegada e internación, no habría forma de garantizar que los efectos descargados serían los mismos, en cantidad y calidad, que los transportados desde el exterior o que, simplemente, el representante del transporte declare falsamente que el viaje se efectuó sin mercancías o con una cantidad menor de ellas que la realmente movilizadas.

Si el vehículo arriba a lugar no habilitado para la operación que pretenda realizar, se aplicará una multa al Capitán, pero si procediera a la descarga de mercancías en tal lugar, se incurriría en el delito de contrabando por incumplimiento de las formalidades legales y reglamentarias.

La severidad que muestra la Ley en la calificación de este ilícito, nos señala la importancia que la legislación confiere al lugar de la descarga o embarque; es comprensible que así sea, pues durante las operaciones materiales de carga o descarga se puede lograr o perder el control sobre las mercancías que exige la legislación a las oficinas aduaneras.

### **Carga o descarga de vehículos porteadores**

Ningún vehículo debería iniciar las operaciones de carga o descarga, sin haber obtenido, previamente, la autorización de la aduana y haber hecho entrega de la documentación correspondiente, independientemente de que la movilización y otras operaciones materiales efectuadas sobre los cargamentos pudieran correr a cargo de organismos privados o públicos distintos a la aduana.

Para garantizar el cumplimiento de sus fines, es menester que la oficina aduanera respectiva no pierda, ni por un solo instante, el control sobre las mercancías; es suficiente una pequeña interrupción de ese control para que los bultos sobre los que verse una operación aduanera puedan ser cambiados, escondidos,

extraídos subrepticamente o, en fin, manipulados de tal forma que la efectividad del control aduanero se pierda o se vea seriamente disminuida.

La intervención sobre los vehículos portadores resultará una actividad ociosa, si posteriormente no se controla la carga o la descarga. La aduana debe *aprehender* la mercancía a medida que vaya siendo cargada o descargada, contrastando las marcas, cantidad y demás señas con las contenidas en el manifiesto de carga (sobordo). Esta contrastación, conocida en el medio aduanero como *confrontación de la carga*, es la forma material de iniciar la intervención y control que son tan caras a la actividad aduanera, amén de que permite delimitar la responsabilidad en los casos de averías, pérdidas u otros siniestros que pudieran sufrir los efectos.

El hecho de que las mercancías puedan ser recibidas por organismos públicos o privados distintos a la aduana, no significa ni puede interpretarse como una disminución o delegación de la facultad de intervenir sobre los bienes llegados a las zonas primarias aduaneras o por partir de ellas; el servicio aduanero no podría garantizar la correcta aplicación del régimen jurídico a que se encuentren sujetos dichos bienes, si previamente no puede constatar que cada bulto y su contenido son exactamente los mismos que fueron declarados por el transportista, consolidador, porteador, exportador o consignatario. El descuido en el control de la movilización de la carga por parte de la aduana puede conducir a que el acto de reconocimiento se efectúe sobre mercancías distintas a las embarcadas o desembarcadas, bien como producto del cambio de unas por otras o de la variación fraudulenta de su verdadera cantidad.

Resulta especialmente importante que la aduana identifique y cuantifique las mercancías dirigidas a almacenes generales de depósito, privados fiscalizados, *in bond* o similares y que su presencia contralora en dichos sitios no sufra interrupciones de ningún género; una vigilancia discontinua puede resultar tan ineficiente como una ausencia total de custodia, pues basta un breve lapso para que se consumen los fraudes y se pierda la totalidad de la energía administrativa invertida en el ejercicio del control.

### **La requisa**

La intervención aduanera sobre los vehículos que arriben o partan del territorio nacional desde o con destino a otros países, se concreta en la figura de la requisa, la cual consiste en el examen del medio de transporte para constatar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y verificar que las mercancías que se encuentren en él estén destinadas al comercio lícito con Venezuela o con algún otro país. El medio de prueba de tal destino lícito son los manifiestos de carga (sobordos) que deberá presentar el capitán o responsable del vehículo a la autoridad aduanera y que serán utilizados por ésta para realizar las constataciones correspondientes. Si a bordo se encontraran mercancías no sobordadas, que no formen parte del rancho o que no sean de las comúnmente portadas o utilizadas por el vehículo de que se trate (aéreo, marítimo o terrestre), se procederá al embargo de los efectos de conformidad con lo establecido en el artículo 322 de la

Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a instaurar el procedimiento por contrabando, por cuanto la Ley exige que la conducción de mercancías en buques de cualquier nacionalidad en aguas venezolanas deben estar destinadas al comercio legítimo con Venezuela o con otra Nación.

La requisa se puede efectuar en cualquier momento y en cualquier lugar donde el Estado venezolano ejerza soberanía y, en consecuencia, donde el servicio aduanero pueda ejercer la potestad que le ha sido confiada; como es evidente, este acto no es otra cosa que una operación material que es ejercicio directo de esa potestad.

Los vehículos que realicen operaciones o sean objeto de tráfico internacional en aguas territoriales, zona contigua, áreas fronterizas y espacio aéreo nacional pueden ser requisados antes, durante o después de su arribo al puerto nacional de destino o con posterioridad al zarpe, aun cuando hubiesen obtenido el despacho aduanero.

La Ley Orgánica de Aduanas indica que la requisa se pasará únicamente a los vehículos que realicen tráfico internacional o, en otros términos, vayan de un territorio aduanero a otro, pero no sin antes dejar a salvo lo dispuesto en leyes especiales. En virtud de tal texto, ¿debe entenderse que los vehículos que realicen tráfico interno (cabotaje) no pueden ser objeto de tal medida de seguridad fiscal? Evidentemente, la figura de la requisa sólo es aplicable a los vehículos citados en primer término, pues sólo a ellos se les exige que estén provistos de los manifiestos de carga (sobordos), documentos que son indispensables para efectuar las verificaciones pertinentes. Esto no quiere decir ni debe entenderse que el citado artículo de la Ley Orgánica de Aduanas constituya una limitación al ejercicio de la potestad aduanera sobre los vehículos que no realicen tráfico internacional; simplemente, la requisa como operación material que realiza la aduana en ejercicio de su obligación de controlar el paso de mercancías de cualquier nacionalidad por las fronteras, aguas territoriales o espacio aéreo, mientras se encuentren a bordo de los vehículos de transporte que realicen tráfico internacional, es un acto material dentro de una actividad contralora de la cual forma parte y que especializa, mas no restringe.

Por exigencia de la Ley Orgánica de Aduanas, quien conduzca, tenga o haga circular mercancías extranjeras deberá probar la legal introducción o adquisición en lícito comercio en el país. De allí que el tenedor, a cualquier título, de efectos extranjeros tiene la obligación de demostrar la licitud de la tenencia, bien mediante los documentos aduaneros que la prueben o con la exhibición de los instrumentos mercantiles que señalen de forma inequívoca la lícita adquisición en el mercado interno.

### **El despacho aduanero**

Este documento señala la conformidad de la aduana con el zarpe del vehículo y sirve para probar ante otras autoridades de la República o del exterior que se han cumplido todos los requisitos aduaneros exigibles y que nada se adeuda por concepto de impuestos, tasas o multas. Este documento constituye

una suerte de *solvencia* aduanera, en cuya ausencia las autoridades a quienes compete no pueden autorizar el zarpe.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Aduanas, el despacho aduanero solamente debe ser emitido a favor de los vehículos que partan del territorio aduanero nacional con destino a otro territorio, pero la Ley de Navegación es mucho más exigente a este respecto y exige dicho documento como requisito indispensable para que los buques abandonen el puerto, excepto los pesqueros menores de diez toneladas, los que naveguen en lagos y ríos nacionales sin salir de ellos, los que hagan tráfico regular dentro de la jurisdicción de una Capitanía de Puerto, los que se dediquen exclusiva y directamente al transporte de productos agropecuarios de un fundo a puerto venezolano y los destinados a recreo y que no alcancen diez toneladas.

Si el artículo de la Ley Orgánica de Aduanas que establece el despacho aduanero no hubiese usado la locución «sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales», hubiese quedado parcialmente derogada la Ley de Navegación en lo que respecta a este documento, pero el legislador consideró conveniente que el artículo 59 de dicha Ley no resultara afectado y que, en consecuencia, dicho despacho siguiera siendo tenido por las capitanías de puerto como requisito previo e indispensable para autorizar el zarpe de los buques no expresamente exceptuados.

Si bien la Ley no hace un tratamiento expreso del asunto, el instrumento en estudio permite a la aduana *aprehender* el vehículo y sujetarlo a la misma figura de *prenda legal* a que somete a las mercancías llegadas a la zona aduanera como objetos de una operación de importación, exportación o tránsito. En todo caso, la emisión del despacho aduanero por las aduanas y su exigibilidad por otras autoridades a quienes compete, constituye una protección de los intereses fiscales y una garantía del cumplimiento de los requisitos aduaneros aplicables a los medios de transporte.