

CAPITULO XVI DESTINACIONES SUSPENSIVAS

Consideraciones generales

En principio, todas las mercancías que circulen legal y libremente por el territorio aduanero nacional deben ser nacionales o nacionalizadas, es decir, originarias de dicho territorio o introducidas a él cumpliendo el procedimiento aduanero respectivo. Por su parte, los efectos que abandonen el territorio aduanero de un Estado lo hacen a título definitivo, pierden su nacionalidad y su reintroducción queda sujeta al pago de los derechos y al cumplimiento de los requisitos que fueren exigibles para la importación, salvo las excepciones expresamente establecidas en la Ley.

Consideraciones de índole económica, social, cultural, etc., han inducido a casi todos los países del orbe a insertar en sus legislaciones aduaneras la figura de las destinaciones suspensivas, en virtud de las cuales se rompe el principio comentado en el párrafo anterior, permitiéndose que algunas mercaderías puedan estar legal y temporalmente en el territorio de un Estado manteniendo la nacionalidad de otro y salir de dicho territorio sin necesidad de cumplir los requisitos a que están sujetas las exportaciones ordinarias.

Nuestra Ley Orgánica de Aduanas trata con mucha claridad y todo detalle lo referente a las destinaciones suspensivas, lo que hace ocioso cualquier intento de interpretación por cuanto –como brillantemente afirmó don Andrés Bello– «cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu». Por ello, en el tratamiento de estos temas daremos prelación a la legislación patria, evitando figuras utilizadas allende los mares que parecen dirigidas enfáticamente a demostrar la erudición de sus autores y no a enriquecer con institutos claros y coherentes el vasto y complejo mundo del derecho aduanero.

En atención a estas ideas no utilizaremos la frase *importación temporal*; analizaremos la procedencia de utilizar la frase *exportación temporal* y desecharemos de plano la locución «*tráfico de perfeccionamiento*», ya sea activo o pasivo.

Como lo comentamos con anterioridad, son dos las operaciones aduaneras que modifican la nacionalidad de las mercancías: la importación y la exportación; la tercera, el tránsito, versa sobre bienes que son extranjeros y que no pierden tal calidad en ningún momento; por tal razón, están sometidas permanentemente a vigilancia aduanera y al cumplimiento de requisitos y formalidades dirigidos, en buena parte, a garantizar la salida de los efectos dentro del plazo fijado y en las mismas condiciones de calidad y cantidad en que se realizó su introducción.

Al tratar de definir la operación de importación de la manera más breve posible, dijimos que ella es el acto jurídico mediante el cual mercancías extranje-

ras adquieren la nacionalidad¹ del país a las cuales van destinadas con carácter definitivo. En nuestro criterio, las operaciones de importación y de exportación tienen dos características fundamentales: se realizan a título definitivo y modifican la nacionalidad de las mercancías sobre las que versan. Por su parte, las destinaciones suspensivas, llámense admisión, importación o exportación temporales, tienen, en su esencia, carácter de temporalidad y no alteran la nacionalidad de las mercancías. Por ello, las frases *importación temporal*² y *exportación temporal* resultan ser adjetivaciones incoherentes de los sustantivos que identifican a las operaciones aduaneras a las que suponen parecerse.

Por lo dicho, en lo sucesivo utilizaremos la frase *extracción temporal*, como sinónimo de exportación temporal utilizada por nuestra legislación.

Características comunes de las destinaciones suspensivas

Las destinaciones suspensivas son facilidades que confiere el Estado a quienes realizan actos de comercio internacional, en obsequio de la justicia tributaria y de la adecuación de las normas aduaneras a los requerimientos del comercio y tráfico internacionales de mercancías.

Es sumamente importante entender que las admisiones y extracciones temporales no son importaciones o exportaciones *modificadas*. En realidad son figuras aduaneras autónomas de aquéllas, y si guardan amplia similitud con ellas es porque la primera parte del artículo 99 de la Ley Orgánica de Aduanas ordena que se les apliquen los requisitos y formalidades «previstas en esta Ley que fueren aplicables». Si contrariamente a lo que pensamos, las admisiones y extracciones temporales resultaran simples versiones modificadas de la importación o de la exportación, el encabezado de dicho artículo 99 resultaría innecesario e incomprensible, pues la Ley es suficientemente clara y precisa en el establecimiento de los requisitos y formalidades que deben cumplirse con motivo de la realización de las operaciones de importación y exportación.

El Capítulo II (De las destinaciones suspensivas) del Título IV (De los regímenes de liberación y suspensión) de la Ley Orgánica de Aduanas, trata lo relativo a la admisión y extracción temporales de mercancías, atribuyendo al Ministerio de Hacienda la competencia para autorizar su ejecución, a la vez que establece dos condiciones que confieren a estas figuras sus características fundamentales: temporalidad y fin determinado.

Estas instituciones no son ni liberaciones ni restricciones; lo primero se evidencia tanto en la estructura misma del Título IV como en los textos de los

¹En otros países no se utiliza la frase *mercancía nacionalizada*, de uso común en Venezuela, prefiriéndose los términos *mercancía despachada a plaza*, *mercancía sacada a consumo* o *mercancía destinada al uso o consumo*.

²Temporal. Se dice de lo que dura solamente cierto tiempo; no fijo o permanente. (MOLINER, María. *Diccionario de uso del español*. Tomo II. Pág. 1284.

artículos 97 («Los impuestos aduaneros que correspondan a las mercancías referidas en este Capítulo serán garantizados...»), y 99 («Cuando las mercancías de admisión temporal vayan a ser nacionalizadas, se cumplirán las respectivas formalidades, pudiendo en estos casos aplicarse las liberaciones de gravámenes que sean procedentes.»), así como del sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras y de la conexión de ellas entre sí.

Distan mucho de ser restricciones, por cuanto no están señaladas como tales en el Arancel de Aduanas; recordemos que la Ley limita estrictamente la calificación de las mercancías como *restringidas* al Arancel de Aduanas; pero, además, este aserto queda corroborado por el texto de la norma que condiciona la admisión temporal a que las mercancías no sean de importación prohibida o que, estando sujetas a restricciones, obtengan la autorización o excepción del organismo competente.

El hecho de que las destinaciones suspensivas sean figuras diferentes y autónomas de las liberaciones y de las restricciones, tiene un importante efecto práctico: la inaplicabilidad, en lo que a ellas respecta, de la obligación de que el consignatario o exportador sea el propietario real de los efectos, como se exige cuando la operación aduanera haya sido objeto de liberación de gravámenes, licencias, permisos, delegaciones y restricciones en general.; para ellas resulta perfectamente aplicable la presunción *iure et de iure* de que el consignatario aceptante es el propietario de las mercancías a los efectos de la legislación aduanera. En consecuencia, dicho consignatario podrá nacionalizar las mercancías, decidir su reexportación dentro del plazo fijado, pagar la multa por falta de reexportación o nacionalización dentro del plazo establecido y, en general, ejercer los derechos, cumplir las obligaciones y entenderse con las autoridades aduaneras en todo lo relativo a los bienes de los cuales sea *propietario aduanero*.

Las destinaciones suspensivas siempre son temporales; esta condición es immanente a ellas, aun cuando pudiera parecer lo contrario como efecto engañoso de la facilidad que confiere la Ley de que mercancías inicialmente admitidas o extraídas temporalmente puedan, luego, permanecer indefinidamente en el país o en el exterior por haber sido importadas o exportadas. En tales casos, la admisión o extracción temporales termina, respectivamente, con la nacionalización o la exportación de los efectos, siendo estas operaciones y no las destinaciones suspensivas las que confieren el carácter de permanencia. Por razones obvias, no pueden ser objeto de destinaciones suspensivas ciertas mercaderías cuya normal utilización implica necesariamente su destrucción, como es el caso de los combustibles y el de ciertos bienes que al ser utilizados se convierten desperdicios, inútiles para cualquier uso ulterior.

Las mercancías objeto de destinaciones suspensivas deben ser dedicadas al fin considerado para la concesión del permiso respectivo; a diferencia de lo que sucede con las mercancías importadas o exportadas, que pueden ser dedicadas libremente a cualquier fin lícito, a aquéllas no se les puede dar un uso distinto, una finalidad diferente a la expresada en la oportunidad en que se solicitó la autorización y que fue tomada en cuenta para concederla. Como veremos más

adelante, esta disposición sólo tiene efectos prácticos en los casos de admisiones, por razones de soberanía de los estados y del ámbito espacial de validez de las normas jurídicas.

La Ley, sin expresarlo abiertamente, establece dos grandes grupos de mercancías a las que se les puede dar destinos suspensivos. Un primero compuesto por aquéllas que no han de sufrir ninguna modificación o transformación y las cuales deben ser susceptibles de individualización o identificación, de tal manera que la aduana pueda verificar que los efectos reexportados o reintroducidos sean los mismos que en su oportunidad fueron admitidos o extraídos con carácter temporal. Un segundo grupo formado por aquellos efectos destinados a ser objeto de transformación, combinación, mezcla, rehabilitación, reparación o cualquier otro trabajo o manipulación; en estos casos, el servicio aduanero no tendrá forma de constatar que los productos que se reexporten o reintroduzcan sean exactamente los mismos que fueron objeto de la autorización, pero debe actuar de tal manera que le quede expedita la vía para comprobar que los bienes que se reexportan o reintroducen equivalgan a aquéllos sobre los cuales versó la autorización. Así, por ejemplo, si se extrae bajo régimen temporal una barra de oro de veinte kilogramos de peso y veinticuatro quilates de pureza (oro puro), para su transformación en productos de orfebrería de dieciocho quilates, los veinticinco kilogramos de manufacturas que se reintroducen equivalen al oro extraído, tanto en peso como en contenido de metal puro, sin que tenga importancia aduanera o económica que el oro empleado para producir la orfebrería sea exactamente el mismo que se extrajo. Un ejemplo similar es válido, *mutatis mutandis*, para las admisiones a término.

Tanto en las admisiones como en las extracciones se causan los impuestos y se configura el sujeto pasivo, pero la exigibilidad queda en suspenso hasta la conclusión de la destinación³ o el vencimiento del plazo para que se efectúe la reexportación o reintroducción. En el primer caso se libera la garantía prestada para responder por los impuestos causados; en el otro, se ejecuta la garantía, pero las mercancías quedan en una curiosa situación jurídica: no pueden ser perseguidas y aprehendidas, por no configurarse los supuestos de hecho establecidos en la Ley Orgánica de Aduanas; es obvio que no se ha cometido contrabando, por lo que tampoco procede su persecución, aprehensión y comiso; tampoco se pueden tener como nacionalizadas o exportadas, según el caso, por cuanto no se ha emitido el imprescindible acto administrativo autorizador, ante la imprescindible petición de parte. Así, pues, nos encontramos con la posibilidad de que mercancías extranjeras se encuentren en territorio aduanero sin estar amparadas por un régimen temporal, sin ser objeto de tránsito aduanero ni de ninguna otra

³La destinación suspensiva termina con la reexportación, la reintroducción, la nacionalización, la destrucción de los efectos acaecida bajo ciertas circunstancias, la exportación o con el vencimiento del plazo establecido; en este último caso, procede la ejecución de la garantía y la aplicación de la multa contemplada en el artículo 118 de la Ley Orgánica de Aduanas.

figura que le confiera regularidad a su estadía en un territorio al que ingresaron a título temporal, pero sin que se configure algún hecho punible o evasión de impuestos.

La admisión temporal

La admisión temporal es el régimen que consiste en la introducción al territorio aduanero nacional, por tiempo y fin determinados y bajo régimen de suspensión de impuestos de importación, de mercancías para ser reexportadas sin modificación o luego de haber sido objeto de transformación, combinación, mezcla, rehabilitación, reparación o cualquier otro tipo de perfeccionamiento.

En principio, se considera que las mercancías son reexportadas con un valor muy similar al que tenían para el momento de su llegada, con las comprensibles derivadas del uso y de la obsolescencia. Pero puede darse el caso que éstos sean tan intensos que justifiquen la solicitud de cancelación de los impuestos correspondientes a la depreciación sufrida. Para ejemplificar, supongamos el caso de una maquinaria nueva para el movimiento de tierra que ingresa al país con un valor de diez millones de bolívares y para el momento de ser reexportada éste es de apenas dos millones de bolívares; en tal caso deberán liquidarse los impuestos correspondientes, tomando como base imponible la depreciación de ocho millones de bolívares sufrida por el equipo. Ello resulta lógico por cuanto la parte que llamamos depreciación no es reexportada sino que, por el contrario, se queda incorporada a otros bienes a título definitivo, tal como si hubiera sido nacionalizada. Esta figura, establecida en la Ley Orgánica de Aduanas, se puede asimilar a la nacionalización parcial de mercancías individualizables como, por ejemplo: una importación temporal de tres mil bombonas para contener gases con un valor total de seis millones de bolívares, de las cuales se nacionalizan dos mil cuatrocientas, es decir, el ochenta por ciento (80%) del total; en este caso la base imponible ascenderá a cuatro millones ochocientos mil bolívares, equivalente a la porción nacionalizada o, en otros términos, no reexportada.

¿Qué sucede en estos casos con la tasa por servicios de aduana? Se hace evidente que las bases imponibles son dos: el valor en aduanas total para el momento de la introducción y el residual para el de la reexportación. No resultaría lógico ni justo que se pretendiera mantener el antiguo valor para el cálculo de la tasa, admitiendo simultáneamente la existencia de una depreciación que da pie a la exigencia de cancelar los derechos correspondientes.

Puede darse el caso de que efectos admitidos temporalmente para ser objeto de algún tipo de perfeccionamiento, cambien de clasificación arancelaria y en tal virtud queden sujetos a licencia u otra restricción a la exportación, por lo que –en principio– no podrían ser regresadas al exterior. Si observamos el asunto con atención, caeremos en cuenta de que las restricciones están dirigidas a la exportación y no a las reexportaciones, no debiendo olvidarse que estas últimas son partes de un proceso –la admisión temporal– que es autónomo con respecto a las operaciones aduaneras, tal como lo comentamos *ut supra*.

La disposición que establece que no podrán ser objeto de admisión tem-

poral las mercancías de importación prohibida o reservada a la Nación, reitera el carácter autonómico de las destinaciones suspensivas, esta vez por la vía del tratamiento a las admisiones temporales sujetas a restricciones. Al prohibir la admisión temporal de mercancías prohibidas y señalar que las mercancías reservadas a la Nación no podrán ser objeto de admisión temporal, salvo la autorización del organismo competente y establecer, además, el tratamiento aplicable a los bienes sujetos a otras restricciones, se nos está diciendo a las claras que las admisiones temporales no son importaciones modificadas. Si el legislador no lo hubiese considerado así, el artículo 98 no tendría razón de ser, pues hubiera bastado la restricción a la importación de un bien para que ésta se hubiera reflejado en la respectiva destinación suspensiva.

Dice la Ley refiriéndose a las admisiones temporales: «Si dichas mercancías se encontrasen sujetas a otras restricciones, éstas deberán ser cumplidas, salvo excepción otorgada por el organismo competente, si fuere el caso». Este texto nos presenta dos posibilidades que vale la pena analizar:

a) Que la Administración emita un permiso, autorización, licencia o similar que permita la introducción de las mercancías. En este caso, el pronunciamiento oficial tiene carácter de acto administrativo de carácter particular, sujeto a las normas que para este tipo señala la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

b) Que el organismo competente exceptúe del requisito de permisos, licencias, autorizaciones, etc., a determinadas mercancías, en cuyo caso deberá hacerlo mediante un acto administrativo de carácter general o dirigido a un número indeterminado de personas, con la consiguiente publicación en la Gaceta Oficial que corresponda⁴. Esta alternativa procede únicamente para las restricciones distintas a la «reserva a la Nación» y, como es obvio, a la prohibición, todo lo cual se desprende del texto mismo del artículo bajo análisis.

La extracción temporal

La extracción temporal es el régimen que consiste en la salida del territorio aduanero nacional, por tiempo y fin determinados y bajo régimen de suspensión de impuestos de exportación, de mercancías para ser reintroducidas sin modificación o luego de haber sido objeto de transformación, combinación, mezcla, rehabilitación, reparación o cualquier otro tipo de perfeccionamiento.

La reintroducción queda «sujeta a las obligaciones ordinarias de importación que sean aplicables, en lo que respecta a los productos incorporados al valor agregado en el exterior por perfeccionamiento pasivo». Por interpretación en contrario, la reintroducción de efectos que no hayan sido perfeccionados no estará sujeta a dichas obligaciones, pero cabe preguntar: ¿Qué debemos entender por tales obligaciones, dentro de este contexto? Es evidente que la Ley dispuso dar a los productos incorporados en el exterior un tratamiento diferente al acordado para los efectos que en realidad sean reintroducidos, dado que la porción

⁴Ver artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

incorporada en el exterior es objeto de internación primaria, es decir, de primera introducción a un territorio aduanero del cual no son originarias ni al cual habían ingresado anteriormente.

¿Qué quiso expresar el legislador con la frase *obligaciones ordinarias*? La obligación es el vínculo que sujeta a hacer o a abstenerse de hacer una cosa, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos;⁵ como es fácil notar, este término se refiere tanto a acciones como a omisiones debidas e impone tanto cargas de hacer como de no hacer, por lo que trasladado al ámbito aduanero resulta sinónimo de régimen ordinario, incluidas, como es previsible, las correspondientes restricciones a la importación. En síntesis y a nuestros efectos, la expresión *obligaciones ordinarias* tiene el mismo alcance y sentido que la locución *régimen ordinario*.

La Ley prevé la posibilidad de que la garantía que se deba prestar cubra, además de los impuestos de exportación, hasta el doble del valor de las mercancías cuando su exportación ordinaria esté sujeta a restricciones de cualquier naturaleza. Con esta previsión la Ley persigue disuadir cualquier intento de utilizar esta figura para evadir las restricciones a la exportación, las cuales son impuestas de ordinario a bienes de capital (bienes de inversión)⁶, cuya extracción disminuye la capacidad productiva del país.

La extracción temporal termina con la reintroducción de los efectos, con su exportación definitiva o por la destrucción de los efectos como consecuencia de casos fortuitos o de fuerza mayor y bajo las condiciones establecidas por el Ejecutivo Nacional. En el primer caso se liberará la garantía prestada y, en el segundo, se puede hacer lo propio en casos justificados que se enmarquen dentro de normas previamente establecidas.

Como puede notarse, hay una exacta coincidencia entre la terminación de la extracción y la liberación o ejecución de la garantía prestada. Ello es así, por cuanto la aduana debe mantener inalterada la garantía que se le presenta hasta tanto queden satisfechas las condiciones bajo las cuales se autorizó la extracción o, evidenciado el incumplimiento, se proceda a su ejecución.

La Ley faculta al Ejecutivo Nacional para exonerar, por vía de liberación de la garantía prestada, los impuestos de exportación a mercancías que hayan sido extraídas temporalmente y que se encuentren dentro de una determinada situación de hecho previamente establecida por la Administración; en otras palabras, el Presidente de las República puede establecer por decreto las condiciones y requisitos para que mercancías temporalmente extraídas cuya situación revista ciertas características, puedan permanecer en el exterior a título definitivo con liberación de la garantía prestada, lo cual equivale a la concesión de una exoneración de impuestos de exportación. Debemos notar que la facultad que la Ley otorga al Ejecutivo es la de establecer las normas gene-

⁵Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Pág. 931.

⁶Se entiende por bienes de capital o de inversión los utilizados para la producción de otros bienes.

rales para la concesión del beneficio, mientras que dicha concesión para caso particular puede corresponder al Ministro de Finanzas o al funcionario en quien éste delegue la función, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central.