

## LA URGENTE NECESIDAD DE UNA REFORMA PROCESAL

POR ALFREDO ERNESTO ABARCA

### I.- EL PROBLEMA.

En la historia de la humanidad, preocupados juristas y gobernantes han estudiado e imaginado formas para lograr que las relaciones conflictivas puedan resolverse por un sistema pacífico que evite el enfrentamiento directo, a veces cruento, de las partes.

Con ese fin se han ideado distintos sistemas y métodos que posteriormente se estructuraron en leyes de procedimiento que pretenden establecer la forma o delinear el camino a través del cual se administrará justicia por intermedio de quienes poseen la potestad propia o delegada para ejecutarla.

El proceso administrativo y el judicial no pueden tener otro objetivo que la aplicación del derecho sustancial a situaciones controvertidas o las que exigen determinadas formalidades para el reconocimiento de los derechos.

De no ser así, el derecho de forma sería una vacía cáscara protectora de trámites sin destino alguno. Esta verdad compartida por todos se ha desvirtuado porque el tiempo, la multiplicidad de conflictos, la ineficacia de los tribunales de la justicia y la necesidad de resguardar la defensa en juicio y la igualdad de las partes, han logrado que las formas prevalezcan sobre el fondo y que la posibilidad de ser reconocido un derecho dependa, necesaria y sustancialmente, de un proceso inadecuado.

Ese proceso ha ido tomado paulatinamente su propia identidad independiente de la finalidad para la que fue creado y a la

cual debe servir. Se trata de una cosa distinta y autónoma de sus progenitores (la ley y los reglamentos), de sus creadores (las partes y los jueces) y que adquiere una vivencia que ni siquiera respeta su naturaleza ni su finalidad.

Existe por sí y para sí, y... en algún momento se extingue a desgano porque alguien, por el paso del tiempo y lo actuado, debe ponerle fin.

La ley carece de todo sentido si no logra aplicarse a quienes reclaman sus derechos o merecen una sanción. Esa necesidad de aplicación de la norma, ha requerido una estructura para la administración de justicia cada vez más especializada, gravosa para los presupuestos y que solo reconoce su propio lenguaje, estereotipos y manipuleos.

La justicia, independiente y ágil, es un elemento sustancial para el funcionamiento de la República. Su inexistencia o la falla de su funcionamiento, hace temblar todo el andamiaje político y pone en riesgo la totalidad del sistema: este elemental axioma, lamentablemente, no parece advertirse ni comprenderse en los tiempos que corren.

Lo cierto es que la solución de la controversia o la aplicación de la ley, se ha convertido en un perverso juego de voluntades y actitudes que han llevado al común de la gente a desconfiar de la idoneidad, probidad e intencionalidad de los juzgadores y, en definitiva, de la eficiencia del sistema legal, llegando a la justificación moral de evadirlo y hasta repudiar su existencia.

Esto es lo más cercano al caos social. A veces se traduce en notas o proyectos y otras en estallidos a través de los cuales se intenta imponer a los demás el derecho que un individuo o un grupo cree vulnerado. Estas conmociones pueden ser multitudinarias o individuales y una parte de la población se solidariza con ellas, porque se identifica con los revoltosos o los justicieros que ejecutan los actos que la sociedad, mediante sus agentes y órganos, debería proveer para la satisfacción de la justicia en su concepción general y primaria.

Cualquier abogado con algunos años de ejercicio tiene un anecdotario de injusticias, demoras o francas violaciones a la ley por medio del proceso que debería tender a su aplicación. Su destructora e injustificada existencia motivan comentarios y chistes entre colegas que deben silenciar ante los extraños porque no encuentran una justificación válida y menos pueden intentar una explicación a sus clientes.

Muchas de estas cosas suceden, única y simplemente, por la desidia en corregir las deficiencias o la resistencia de los costumbresistas y los funcionarios apoltronados en su cuota de poder. O, lo que es peor, respondiendo a la necesidad de los que se benefician por esas estructuras anacrónicas que protegen sus intereses, hacen caer el sistema de administración de justicia en la desconfianza de los justiciados y de toda la población.

Acostumbrarse a esa morosidad excesiva o aceptarla como una necesidad malsana, no sólo es un absurdo sino también una actitud suicida frente a la evolución de las sociedades y sus economías que exigen una justicia independiente y rápida la que mediante un equilibrado proceso cada uno sepa lo que le corresponde.

Para la actividad económica y para cualquiera encarada por el ser humano, es necesaria una dosis de predicibilidad (al menos, en lo material y lo político) para

una evolución planificada.

Por eso, la solución de los inevitables conflictos o controversias en cualquier ámbito humano debe lograrse en un tiempo prudencial evitando, como hoy sucede en algunos casos, que el dictado de la sentencia uno o varios quinquenios después de iniciado el proceso, signifique la quiebra o el enriquecimiento repentino de una de las partes en desmedro de la otra.

Es indispensable poner a la altura de estos tiempos no solo la legislación de fondo, sino también la forma de acceder a ella mediante mecanismos más simples y ágiles. Ejemplo de ello es promover la creación de una justicia de paz o de menor cuantía que resuelva sin demasiadas formalidades los pequeños conflictos, la incorporación cada vez mayor de la oralidad a los procesos penales y civiles, la eliminación de prácticas anacrónicas, cuyo único fundamento es el tiempo que se han utilizado y la costumbre adquirida.

## II.- LOS PROCESOS ADUANEROS.

No escapa de estos comentarios, la materia procesal aduanera y no solo la reglamentaria, que se ha constituido en una maraña de resoluciones, telex e instrucciones, sino también la que se establece en el Código Aduanero que, en su momento y hace ya trece años, constituyó un enorme avance sobre el enjambre de normas de distinta jerarquía dispersas y contradictorias que coexistían por obra de la interpretación y de la buena o mala voluntad de los que la aplicaban.

Reiteradamente aplaudí el acierto de la Comisión Redactora del Proyecto de Código al dedicar toda una Sección a los procedimientos aduaneros, dando organicidad a un sistema perimido que permitía a algunos funcionarios ejercer con impunidad la arbitrariedad y servía como un medio de presión con objetivos ilícitos.

Nadie puede decir que con ello se evitó la corrupción, pero tampoco nadie desconoce que en tanto y cuanto se vaya optimizando un sistema práctico, esquematizado y rápido para la resolución de los conflictos entre la aduana (ó sus funcionarios) y los administrados, la cuota de poder se achicará evitando la arbitrariedad malsana y permitiendo al ciudadano común defender sus derechos y sentirse que vive en una sociedad civilizada.

Así como hemos exaltado las bondades del Código en esta materia, no ahorramos nuestras críticas respecto a falencias o errores que, a nuestro exclusivo juicio, se han filtrado en tan complicada, extensa e importante tarea.

### III.- LA NECESIDAD DE LA REFORMA.

Creemos que ha llegado el momento de encarar la reforma de los procedimientos aduaneros y que ello es urgente. Tan urgente como pretendamos entrar en el concierto de países confiables para el turismo, para el tráfico regional e internacional de las mercaderías y el intercambio de servicios y la atracción de inversiones genuinos y sanos.

Quedar atrasados o ser inconfiables por no tener una legislación eficaz en materia procesal es, como decíamos, suicida en economía y en las relaciones internacionales donde las mejores intenciones y proyectos fracasan por el punto más simple y débil.

Para encarar esa tarea modificatoria, el primer concepto que debemos asimilar es que el Estado no es, ni debe considerarse un minusválido jurídico. Sus importantes y respetables derechos deben ser defendidos por letrados capacitados y empeñosos en un pie de igualdad con los que defienden los intereses particulares.

Debe terminar esa antigua concepción de que el Estado no sabe defenderse y por

ello la ley o los jueces deben cubrir las deficiencias de sus funcionarios o sus abogados. Si el Estado no confía en su personal no tiene otro remedio que implantar -como cualquier persona, de derecho público o privado- órganos o sistemas de contralor y un severo régimen sancionatorio para el mal desempeño del cargo y hasta renovar sus planteles.

También es indispensable asumir la idea que los funcionarios dotados de facultades jurisdiccionales y los jueces no son intocables personas que pueden usufructuar de su cargo y de los privilegios de la estabilidad para cubrir su morosidad o la despreocupación en el cumplimiento de su importante tarea.

La atemporalidad o la autodignificación de los juzgadores son elementos nocivos que conspiran contra la correcta administración de justicia, que no solo debe ser imparcial y redundantemente justa, sino también oportuna. De otra forma se convierte en parcial o injusta porque un elemento tan extraño a las relaciones jurídicas como el tiempo, embadurna la solución que, teóricamente, puede ser ajustada a derecho pero que, en los hechos, queda reducida a una simple formalidad.

¿Cómo es posible que un procedimiento por equipaje u otra infracción se prolongue a través de un quinquenio o más siguiendo los vericuetos burocráticos de la Aduana, y los procesales del Tribunal Fiscal y la Cámara? Cuando se resuelve la causa, es posible que la mercadería involucrada haya sido sustraída o se encuentre irremisiblemente deteriorada o tan desactualizada tecnológicamente que haya perdido todo su valor.

¿Y qué pasa con un procedimiento de impugnación que siguiendo toda la línea de recursos, tarda un tiempo similar con consecuencias análogas o manteniendo una costosa garantía?

¿Y un recurso de repetición que en po-

cas de hiperinflación la actualización monetaria nunca alcanza a cubrir la diferencia o la hace tan fantástica por la caída del precio del producto, que la devolución de lo pagado excede el valor de la cosa?

Actualmente son decenas de miles de expedientes que circulan por las oficinas aduaneras agregándose antecedentes, informes y dictámenes que nunca llegan a completarse suficientemente como para que se resuelva. Hay que comprender que esos trámites mantienen a otros cientos de miles de contribuyentes en la incertidumbre de sus derechos y facilita los actos ilícitos que, casi naturalmente, se imponen para el aceleramiento del trámite.

Para algunos empresarios acostumbrados a los números fríos y exigidos por la necesidad de un balance positivo de su conducción, la corrupción pasa a ser un simple hecho que manejan niveles inferiores y un costo extra que se suma al del producto. En vez de sentir el peso moral por ser partícipe de un delito y luchar por la modificación del sistema, le resulta más adecuado a los tiempos que corren y menos riesgoso aumentar el cálculo de costos aunque después se autojustifiquen en la necesidad de hacerlo porque el sistema se lo impone.

#### IV.- ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL CAMBIO.

Ideas de una extrema simplicidad, evitarían congestionamientos de una importante masa de expedientes permitiendo que los funcionarios puedan dedicar su tiempo al tratamiento de aquellos que realmente exigen un especial esfuerzo investigativo o intelectual para su resolución por su magnitud o complejidad.

A continuación, esbozaré solo algunas sugerencias nacidas al correr de la pluma, no sin dejar de advertir que hay muchas otras, tan simples como estas o más com-

plejas, pero que exceden el ámbito de este artículo y que sería necesario una mayor dedicación y meditación para inventariarlas, imaginar su solución e implementar su aplicación.

Allá van algunas de ellas, dispersas y sin orden, que deben ser consideradas como meros borradores de futuros estudios:

Sería conveniente modificar la estructura metodológica del Código, ubicando el capítulo correspondiente a la jurisdicción y competencia a la cabeza de la Sección XIV, para lograr una mejor comprensión del andamiaje administrativo y judicial que integra el sistema.

También incorporar gran parte a los institutos previstos en las disposiciones comunes para todos los procedimientos ante el servicio aduanero, los que se refieren a los procedimientos de impugnación, repetición y para las infracciones. De esta forma, se podría dejar reservado este capítulo para normas que regularan la producción de las pruebas y otras cuestiones que el Código no ha tratado pero que serían de suma utilidad para el personal no letrado y alejado geográficamente de la posibilidad de asesoramiento, como resulta en algunas aduanas de frontera.

Las oficinas de sumarios de las aduanas con tráfico fronterizo están abarrotadas de miles expedientes que esperan que uno o dos esforzados empleados puedan verlos por primera vez y comiencen a realizar trámites que se traducen en formularios preimpresos.

Se trata, generalmente, de pequeñas infracciones en cuanto al monto cometidas por los que transponen el control aduanero o de gendarmería en forma eventual o habitual y a los que se les secuestran el exceso de lo permitido por ese régimen, labrándose la correspondiente acta.

Como en una gran cantidad de casos, el domicilio real del presunto infractor esta en el otro país, se hace necesario su cita-

ción mediante edicto en el Boletín Oficial de la República Argentina, que cualquiera puede ver los interminables listados en la sección de avisos oficiales. Después de vencido el plazo para que se presenten, hay que declararlos rebeldes, en la mayoría de los casos requerir dictamen jurídico a Buenos Aires y recién dictar el fallo imponiendo el comiso de la mercadería secuestrada y una multa que nunca nadie cobra.

¿Qué obsta para que, en la propia acta de secuestro, se notifique al presunto infractor que tiene diez días (art. 1101 del Código Aduanero) para ejercer su defensa y ofrecer prueba bajo apercibimiento de ser declarado rebelde y ser notificado en el futuro mediante cédula exhibida en la tablilla de la Aduana? Con ello, se lograría llegar rápidamente a la sentencia que debería notificarse en la misma forma.

Por supuesto, nada. No se afectaría el derecho constitucional de la defensa en juicio ni la del debido proceso y el sumario podría ser resuelto en un mes, a más tardar, disponiéndose de la mercadería evitando su deterioro o el robo, liberando depósitos y allegando fondos para el Fisco que hasta puede darse el lujo de donarlos a establecimientos de bien público tan necesitados en esas zonas.

Aunque sería necesario adecuarlo para algunos casos especiales, un procedimiento igual podría estructurarse para las demás infracciones aduaneras aunque en estos supuestos, casi con seguridad, se ejercería la natural y legítima defensa de los inculpados. De todas formas, el tiempo del proceso se reduciría notablemente comparado con el actual que se resuelve muchas veces al filo de la prescripción.

Lógicamente que para ello es necesario que la aduana y sus funcionarios realicen las tareas de verificación, aforo, avalúo y liquidación de tributos de la mercadería en un plazo que no puede exceder esos diez

días de cometida la infracción para que el presunto infractor pueda notificarse de ellos y cuestionarlos.

En tal supuesto, debería otorgarse un nuevo plazo no mayor de cinco días contados desde la presentación de la defensa para que objete la liquidación o bien se acoja a los beneficios de los arts. 930/932 del Código Aduanero en el caso de que se decida mantener tal instituto de dudosa equidad.

Establecer no solo la perentoriedad de los plazos (art. 1006 del Código Aduanero), sino también su improrrogabilidad, salvo casos excepcionalísimos.

Resultaría indispensable establecer un sistema de sanciones (administrativas, pérdidas de jurisdicción, económicas, etc.) para el incumplimiento de los plazos y términos previstos por la legislación por parte de los que deben conducir los procesos. También debería adoptarse un criterio similar cuando se dicten medidas dilatorias injustificadas (pases del expediente, medidas de mejor proveer, etc.), tan usual en la práctica aduanera.

Habría que evaluar si para ello, no sería interesante utilizar a los denunciantes y aprehensores, cuyas figura y derechos reimplanta la ley 23.393, convirtiéndolos en algo similar a los querellantes del proceso penal para que, basados en su interés económico, logren la aceleración del proceso, acicateando a los funcionarios y denuncien los casos de demoras injustificadas o no autorizadas por la ley.

Los expedientes deberían, por regla general, permanecer en las oficinas de origen o competentes para la resolución del conflicto, evitando envíos o pases innecesarios. El simple pase de una oficina a otra siempre es generalmente una pérdida de tiempo con anotaciones en los libros de entradas y salidas, hojas de ruta, ordenanzas que circulan a veces a distintos edificios exigiendo la atención de los funciona-

rios y empleados.

Gran cantidad de esos traslados son injustificados con el único objeto sacarse el expediente a cargo. Bastaría con un pedido de informes o bien solicitar el envío de otros expedientes o elementos para su agregación al principal. Estableciendo un sistema de contestación obligatoria en cierto plazo que no debería exceder de tres días, la limitación del trámite daría resultados asombrosos. Tanto, que justificaría la adquisición de algunos centenares de máquinas de telefax para suplir el envío personal de los pedidos y las contestaciones que no fueran voluminosas.

Es indispensable una revisión integral de todos los plazos previstos para los funcionarios en el Código Aduanero y un acortamiento general de los mismos. Su cumplimiento estricto, es la clave de la aceleración de los procesos y solo en casos excepcionales se justificaría ampliarlos, pero debe preverse un sistema de autorizaciones expresas e incluso con un control estricto y directo de gestión.

El juzgamiento oral de las infracciones (que alguna vez se utilizó), permitiría su resolución en forma casi inmediata a la contestación de la vista y a la producción de la prueba.

Pensamos que, salvo aquellos casos excepcionales (que son la ínfima minoría), el trámite de una infracción no puede durar en aduana más de seis meses. Hasta podría preverse que la jurisdicción aduanera desaparezca, convirtiéndose en una oficina de instrucción, dejando el dictado de la sentencia al Tribunal Fiscal o al Juzgado Federal, en el caso de demanda contenciosa, para el supuesto que existiera defensa del presunto infractor.

El procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación debe ser totalmente revisado. Al ser introducido en el Código Aduanero tal como estaba previsto en la ley 11.683 (t.o. en 1978) para los procedi-

mientos tributarios, cuyos orígenes se remontaban a la ley 15.265 (1960), son hoy anacrónicas.

Todo el avance que significó esa ley para limitar el autoritarismo fiscal y defender los derechos del contribuyente, ha ido perdiendo eficacia a través del tiempo. Por ello, es indispensable actualizarla sin perder de vista el fundamental objetivo de la defensa en juicio y mediante el debido proceso de los ciudadanos frente a la prepotencia del Fisco o de alguno de sus funcionarios.

Las modificaciones introducidas por el reciente decreto de necesidad y urgencia N° 1684/93, no exceden de la cosmética y carece de relevancia para los fines que se propone, con la sola excepción de los recursos por amparo por mora y la apelación por retardo que, aún así, contiene lagunas en las cuales, seguramente, navegará sin tiempo el proceso que se ha pretendido agilizar.

Solo como muestra, valga el ejemplo de los pasos necesarios para que se trabe la litis en ese Tribunal: actualmente, mediante el sistema de interposición del recurso, traslado a la Aduana y segundo emplazamiento con términos por demás generosos, la litis se traba en no menos de cuatro meses, que pueden llegar a seis, siempre que no haya una feria judicial de por medio.

Si se dispusiera que el recurso se presente en la Aduana dentro de los quince días de notificada la providencia recurrida y que esta tuviera igual plazo para contestarlo y presentarlo junto con los antecedentes administrativos al Tribunal, el plazo no excedería del mes y medio.

Estas primarias y deshilvanadas ideas no tienen otra intención que demostrar que, con muy poca cosa y una firme decisión, se puede modificar sustancialmente el panorama, optimizando el proceso sin necesidad de recursos materiales o humanos extras.

## V.- CONCLUSION.

Por supuesto, cualquier reforma a encararse no solo exige un estudio ordenado de la legislación comparada sino también una captación integral del problema para que el proceso aduanero tenga una sola y homogénea línea de pensamiento, que contemple la defensa de los valores básicos de la defensa en juicio y del debido proceso adjetivo, y también la efectiva aplicación de las normas de fondo con la rapidez que esta exige una sociedad atemorizada por el avance de la corrupción y la falta de respeto a la ley.

Si ello no es asumido por los hombres de derecho encargados de proyectarla y los

legisladores de convertirla en norma aplicable, la población seguirá admirando a los evasores o a los justicieros en vez de respetar a los que acatan la ley justa y las que las hacen cumplir con idoneidad y honestidad.

No puede caber duda alguna que el cambio llegará, solo queda por establecer si somos capaces de anticiparnos al estallido y al caos actuando acuciados por el temor, o bien usaremos el tiempo que nos queda para introducir las modificaciones que los tiempos exigen y la legislación merece después de haber cumplido con su ciclo de ordenamiento básico.

---