

EL SISTEMA INFORMÁTICO MARÍA Y LAS DECLARACIONES INEXACTAS

por FRANCISCO J. MENÉNDEZ

SUMARIO

- I.- Planteo de la Cuestión.
- II.- Relevamiento de las principales disposiciones del Código en materia de declaraciones aduaneras y la consecuencia sancionatoria.
- III.- Algunas posiciones doctrinarias que se han expuesto.
- IV.- Nuestra opinión.

I. PLANTEO DE LA CUESTIÓN.

La implementación del Sistema Informático María (S.I.M.), en tanto constituyó un avance tecnológico significativo en lo atinente al ejercicio del control aduanero, trajo a su vez aparejada la necesidad de efectuar un análisis del nuevo sistema, que contemplara los cambios que introdujo a la luz de la normativa vigente.

Así, los doctrinarios en la materia aduanera, han dedicado horas de estudio al análisis del nuevo sistema, así como también a los cambios, ventajas y desventajas que todo avance tecnológico trae implícito.

Cabe agregar que en forma alguna puede desconocerse la evolución que la referida tecnología ha impulsado; sin perjuicio de ello, no puede ignorarse el hecho de que en todo proceso de crecimiento existen aspectos o situaciones que no son contempladas en la forma debida, lo cual origina diversos inconvenientes.

En este orden de ideas, iniciamos el presente trabajo a fin de analizar la problemática legal que se origina en la utilización del S.I.M., concretamente en lo que tiene que ver con ciertas circunstancias que distorsionan el sistema de declaraciones aduaneras regulado en el Código Aduanero, sancionado en un marco diferente; esto es, en época de vigencia y aplicación de la declaración "manual" o "tradicional".

Sobre el particular, debemos recordar que la implementación del S.I.M. implicó el desplazamiento de la declaración de las solicitudes de destinación aduaneras a través de un medio que, si bien en formularios normatizados, permitía la libre inserción de leyendas tendientes a la efectivización de una descripción completa y precisa de las calidades de los bienes presentados a despacho, por un sistema informático de declaración rígido que, entre otras cosas, en líneas generales no admite la incorporación de textos que no sean los de la glosa de la posición arancelaria, que son valuados por el propio sistema en función del Código arancelario por el que se hubiese optado.

Evidentemente, un aspecto relevante de la implementación del nuevo sistema lo constituye la consecuencia que, en el ámbito infraccional, pueda tener —básicamente— la discrepancia clasificatoria que se pueda plantear entre el documentante y el servicio aduanero, cuestión que constituye el asunto medular a tratar en el presente trabajo.

La discusión no es ociosa, habida cuenta de las tremendas dificultades clasificatorias que presentan una amplísima gama de productos en la actualidad, máxime en los rubros que tienen que ver con elementos de alta tecnología, que pueden ser pasibles de diversas "razonables" opciones clasificatorias.

En tal sentido, habrá de verse que la técni-

ca clasificatoria se ha tomado particularmente complicada respecto de todo aquel artículo que requiera, a los fines de su posicionamiento, de la aplicación de la Regla 2 para la interpretación del sistema armonizado o de las que le siguen en orden, lo que suele ser corriente a la fecha, en que no son mayoría los bienes que pueden ser fácilmente clasificables por aplicación de la Regla 1.

II. RELEVAMIENTO DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL CÓDIGO EN MATERIA DE DECLARACIONES ADUANERAS Y LA CONSECUENCIA SANCIONATORIA.

Según lo dispone el artículo 234 del Código Aduanero, la declaración debe indicar la mención de la posición arancelaria; así como la naturaleza, especie, calidad, estado, peso, cantidad, precio, origen, procedencia y todo otro elemento necesario para permitir la correcta clasificación arancelaria y valoración de la mercadería, lo que es conteste con el Anexo I de la Convención de Kyoto (cfr. Barreira en "*Código Aduanero, Comentarios-Antecedentes-Concordancias*", Abeledo-Perrot, 1986, T. II-A, pág. 262 y siguientes), en el que se indican los elementos cuya declaración exigen las Aduanas para solicitar destinaciones aduaneras.

En aquel convenio se estipula que las autoridades deben limitar su exigencia a los elementos que se consideren indispensables para permitir la liquidación y percepción de tributos, confección de estadísticas y aplicación de normas legales y reglamentarias que deba aplicar la Aduana.

En forma ciertamente congruente, el artículo 957 de la Ley 22.415 establece que la declaración inexacta por cuestiones clasificatorias no será punible si se hubiesen indicado todos los elementos necesarios para permitir a la Aduana la correcta clasificación.

Tradicionalmente, se ha entendido tal situación como una mera "cuestión de aforo", ya que la tarea de clasificación compete inexcusa-

blemente al servicio aduanero, como se sabe y se verá después.

Por su parte, el artículo 241 de la norma en análisis dispone que el servicio aduanero procederá a verificar, clasificar y valorar la mercadería, a fin de determinar el régimen aplicable.

Se dice en el Código comentado citado más arriba que ya desde el dictado de la Resolución 1.256/69 SEM se aclaró que la obligación de indicar una posición arancelaria fue establecida como una colaboración para con la administración.

En consecuencia, en el sistema del Código, es ostensible que la obligación del particular se restringe al aporte de los datos relevantes de las mercaderías, mientras que a la Aduana incumbe necesariamente la labor clasificatoria, lo que obsta a cualquier pretensión de aplicar una sanción por la cita de un Código arancelario "incorrecto", cuestión que la consagración legal del artículo 957 precisa definitivamente; ya que la pena corresponderá, en cuanto es de interés al objeto del presente, por la inexactitud —que reúna los demás requisitos contemplados en el tipo— en la declaración de las características relevantes de los bienes que se despachan.

Asimismo, habrá de tenerse presente que la transcripción en el despacho del texto de la posición —que la Aduana denomina en las Resoluciones que emite usualmente sobre la materia "porción fundamental"—, como consecuencia de constituir la "mención literal" de lo que se indica codificadamente, tampoco podría sustentar por sí la imputación de declaración inexacta, toda vez que la declaración relevante es la que el servicio aduanero califica —en dichas Resoluciones— de "*porción complementaria*", que es en realidad la descripción hecha por el importador —con sus palabras— de los elementos y circunstancias necesarios para que las autoridades cumplan con su función propia y excluyente.

Ello, aún cuando en sus Resoluciones generales, el servicio aduanero tradicionalmente se ha mostrado remiso a admitir declaraciones que excedan del texto de la posición arancelaria.

La declaración, en los términos así establecidos, debe ser completa y acabada, esto es, debe brindar todos los elementos necesarios para que el servicio aduanero proceda a la verificación, clasificación y valoración.

Sólo cuando la declaración tiene tales características, puede comenzar el trámite de un despacho, en términos de su revisión documental y verificación física de la mercadería.

Habrà de recordarse que las normas aduaneras han establecido que la verificación sólo puede ser iniciada cuando se cuenta con una declaración completa, lo que obviamente excluye a la incompleta y a la dual —que permitirían clasificar en más de una posición—.

En tales casos, el importador será intimado a subsanar la falencia, cualquiera que ésta fuese, luego de lo cual, se continúa con el trámite del despacho.

Otra norma que resulta relevante a los fines del presente análisis se encuentra en el artículo 246 de la Ley, que exige que el declarante practique la liquidación, lo que también forma parte de su deber de colaboración, toda vez que la misma regulación expresa que será el servicio aduanero el que la aprobará o rectificará.

En la misma línea, se observa que, en función del artículo 240 del Código, la Aduana efectuará un examen preliminar para corroborar si la declaración contiene todos los datos exigidos por el artículo 234, constituyendo un examen provisional acerca de la completitud de la declaración y documentación complementaria.

Vinculadas al deber de colaboración del particular para con la tarea clasificatoria indelegable del servicio aduanero se encuentran las previsiones de los artículos 917 y 225 del Código Aduanero, en la medida en que en la primera de ellas se contempla que el responsable de una declaración inexacta que comunique por escrito la existencia de la misma ante el servicio aduanero, antes de que éste por cualquier medio la hubiere advertido o a que hubiere un principio de inspección aduanera o a que se hubieren iniciado los autos preparatorios del despacho ordenados por el agente verificador, se verá beneficiado con una reduc-

ción del 75 % del mínimo de la multa. No se llega a la eximición total de sanción, por cuanto las infracciones aduaneras no son pasibles de tentativa, por lo que no puede otorgárseles el carácter y el beneficio que contempla el Código Penal para la tentativa desistida.

Por su lado el artículo 225 del Código, consagra la “*excepción a la inalterabilidad de la declaración*”, disponiendo que se autorizará la rectificación o ampliación de la declaración cuando la inexactitud fuere comprobable de su simple lectura o de la de los documentos complementarios y fuere solicitada con anterioridad a que fuere advertida por el servicio aduanero, a que hubiese un principio de inspección aduanera o a que se hubieren iniciado los actos preparatorios del despacho ordenado por el agente verificador.

Conforme lo hasta aquí expuesto, se reitera una vez más que la valoración y clasificación de las mercaderías que se someten a operaciones de importación y exportación, son funciones privativas e indelegables del servicio aduanero; es en este orden de ideas que la implementación del S.I.M. ha generado algunos inconvenientes, toda vez que a través de las normas que regulan su operatoria, se desvirtúan algunos de los principios receptados en los artículos antes comentados, con el agravante de que estos últimos son normas de superior jerarquía que las normas reglamentarias de procedimientos operativos que se cuestionan.

Podrá observarse que en el régimen del S.I.M. no existe la posibilidad de registrar una descripción de la naturaleza, clase y calidad de la mercadería, tal como se efectuaba en el sistema tradicional, sino que, por el contrario, se impone, en los hechos, la aparente obligación de comprometer la posición arancelaria de la nomenclatura aplicable.

La primera consecuencia que trae aparejada este virtual cambio de roles entre la facultad exclusiva de la Dirección General de Aduanas y el deber de colaboración del administrado, es el hecho de que la “inexactitud” en la posición arancelaria declarada, pasaría a ser punible, según el criterio más difundido en la Dirección General de Aduanas, por constituir, desde tal

óptica, la "declaración comprometida".

Se adelanta que tal hipótesis es a nuestro juicio cuestionable, y de ello nos ocuparemos a continuación.

III. ALGUNAS POSICIONES DOCTRINARIAS QUE SE HAN EXPUESTO.

Seguidamente se expondrán de modo muy sucinto —y se espera que por ello no menos fiel— algunas opiniones que sobre el tema que nos ocupa ha formulado parte de la doctrina más reconocida.

* Fernando Camauër sostuvo —en forma "provisional"— en la "*Regulación Normativa del Sistema María*", Revista Argentina de Estudios Aduaneros, Año III, N° 5, página 19, que como la Aduana puede —por delegación legal— establecer los requisitos y formalidades de la declaración, naturalmente puede exigir que ella conste exclusivamente de la Posición Arancelaria; por lo que la consignación inexacta de la misma es punible, al no existir posibilidad de que concurren los supuestos del artículo 957, sugiriendo en un trabajo en el número posterior de la misma publicación, que cabría requerir la precisión del mínimo de culpa que tornaría aplicable la sanción.

* También cabe reseñar, por su trascendencia, la posición que estima que aún en el nuevo sistema de declaración, sería disvalioso eximir de sanción a quien incurre en un error que podría calificarse de deliberado por su nivel de falta de razonabilidad y criterio clasificatorio.

Consecuentemente, se entiende aplicable a estos efectos el artículo 957 siempre que la opción del importador hubiera sido razonable, más allá de que a posteriori se determinara su improcedencia (cfr. Sarli, Jorge C., en Revista Argentina de Estudios Aduaneros, Año VI, N° 10, página 59, "*Reflexiones acerca de las declaraciones inexactas en el despacho de mercaderías de importación*").

IV. NUESTRA OPINIÓN.

* No puede haber sanción que no provenga de una transgresión a un deber jurídico contenido en la ley formal, esto es, para que proceda la aplicación de declaración inexacta debe verificarse el presupuesto fáctico de que se declare incorrectamente alguno de los elementos o circunstancias exigidos legalmente, si a su vez ello tiene aptitud para producir alguno de los efectos previstos en la norma legal.

* Por ende, siendo que la única declaración que compromete el importador, según el Código y jurisprudencia pacífica de los tribunales, es la relativa a la naturaleza, especie y calidad de la mercadería, con mención de la posición arancelaria a título de colaboración y a efectos de que la Aduana clasifique; no podría sostenerse que dicha mención pueda acarrear consecuencias punibles, toda vez que —se reitera— lo es a título de propuesta y no constituye parte de la declaración comprometida.

Consecuentemente, siendo que el Código pone en cabeza del servicio aduanero la clasificación arancelaria, no puede éste derivar dicha función al documentante —que no otra cosa sería otorgarle el carácter de declaración comprometida a la indicación de posición arancelaria—, para concluir que la "*clasificación errónea*" es declaración inexacta, toda vez que ello importaría trastocar el sistema legal vigente.

Teniendo en consideración que se ha aceptado que la declaración comprometida la constituye la descripción del declarante, con sus palabras, es a nuestro juicio razonable sostener que hoy por hoy —ante la imposibilidad de proceder de tal modo en el S.I.M.— no existe declaración comprometida que entonces pueda ser objeto de reproche infraccional, en cuanto tenga que ver con la consignación del Código arancelario.

Ello así, en vista de que no puede la Aduana transformar en declaración comprometida lo que el Código llama mención, y eliminar una obligación (artículo 234) de la que emana un derecho del declarante (artículo 957).

* Una interpretación contraria importaría admitir que el cercenamiento del derecho que acuerda el artículo 957, como contracara de la obligación del artículo 234, producido por la imposibilidad de efectuar una declaración literal adicional al texto de la posición, cercenamiento éste que comporta el avance de una norma de rango inferior sobre una ley formal, es válido.

* Se nos ocurre que, ante la falta de modificación del texto legislativo, hasta el momento es intención del legislador seguir acordando pleno efecto a las normas vigentes, por lo que se entiende que en aplicación más pura del derecho, la aplicación de sanción no es posible.

* Lo expuesto podría tener sustento en doctrina de la Corte, en la que se ratificó la vigencia y aplicabilidad del artículo 954, inciso c) aún después de la liberación del ingreso y egreso de divisas, donde se expuso —como tantas otras veces— que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley, cuyas palabras deben ser comprendidas en el sentido más obvio del entendimiento común, sin que quepa a los jueces sustituir al legislador sino aplicar la norma tal como éste la concibió.

* No podría hablarse aquí —para justificar la imposición de sanción— de un hipotético sometimiento voluntario a un régimen jurídico, que implicaría la imposibilidad de su impugnación ulterior con fundamento constitucional, toda vez que —en la actualidad— el importador no actúa libremente; esto es, no elige voluntariamente el sistema de declaración, sino que éste le es impuesto compulsivamente.

Consecuentemente, si alguna vez se sostuvo —durante la convivencia del Sistema Manual y el S.I.M.— que la utilización de éste último importaba aceptar las consecuencias infraccionales por la mera opción efectuada; se entiende que actualmente tal interpretación carecería de sustento.

* También se ha sostenido que siendo que la Aduana tiene facultades para determinar las formalidades y demás requisitos con que debe comprometerse la declaración mencionada en el artículo 234, no existe óbice para que proceda conforme lo ha hecho.

No concordamos con esta interpretación, ya que estimamos que la facultad antedicha no es suficiente para actuar de modo tal de —por vía de la eliminación de la obligación del artículo 234—, cercenar el derecho que surge del artículo 957 y desnaturalizar todo el esquema legalmente previsto de declaración, clasificación, verificación y valoración.

* Pareciera que el Poder Ejecutivo ha mostrado en algún caso encontrarse en sintonía con la opinión aquí vertida, lo que puede verse en sucesivos proyectos de modificación al Código enviados al Congreso desde el año 1994.

Por ejemplo, en el Mensaje de Elevación del 10 de marzo de 1994, que propiciaba la incorporación de normas para la declaración mediante sistemas informáticos —comprometiendo la posición— y la no aplicabilidad en tales supuestos de los artículos 957 y 959 a) del Código Aduanero, se dijo: *“Concordante con el cambio de exigencias y roles atribuidos, se impone la necesidad de establecer un régimen punitivo acorde con dicha modificación”*.

Se refiere a que la incorporación de sistemas informáticos hace necesaria la exigencia de determinados requisitos y formalidades distintos a los contemplados por el Código Aduanero, lo que conlleva la eliminación de la obligación de describir la mercadería, exigiéndose en cambio la de comprometer la posición arancelaria: *“ello produce un cambio sustancial... ya que la tarea de clasificar deja de ser una función personalizada de la Aduana..., todo lo cual se expone en la necesidad de contar con el instrumento legal que confiera marco adecuado a la nueva operatoria a instrumentar...”*

* Más allá de lo expuesto, y ante la posibilidad de que los Tribunales suscriban posiciones más rígidas y en todo caso, tampoco caren-

tes de asidero, en atención a lo opinable de la cuestión, sería conveniente que los mecanismos de la consulta de clasificación fueran realmente ágiles, y que eventualmente, como alguna vez propusiera Camaüer en los artículos citados, se permita la supeditación —no admitida hoy por imperio legal— a tal consulta.

Por nuestra parte, pensamos que aún en la tesis que propicia la punibilidad, la presentación anterior de una consulta es un elemento que debe ser adecuadamente evaluado para excluir la responsabilidad infraccional, ya que pareciera que el importador ha cumplido con los deberes a su cargo y actuado con toda diligencia y buena fe.

* La reforma actualmente en trámite parlamentario modificaría la situación, convirtiendo en declaración comprometida a la posición arancelaria, por lo que es dable esperar que, si no se produjera una modificación que libere de reproche infraccional a las discrepancias clasificatorias, como existía en un proyecto en el que se aludía a los criterios de razonabilidad de la clasificación, sean los tribunales los que hagan empleo de dicho principio, por lo demás

contenido implícitamente en el artículo 31 de la Constitución Nacional, como freno deseable a la aplicación de sanciones desproporcionadas para con la conducta del autor.

* Asimismo, y coincidiendo con lo que también expusiera alguna vez Camaüer, sería deseable —de introducirse la modificación legal en trámite— que se establecieran parámetros que reconocieran la necesidad de que el importador hubiese actuado con un mínimo de culpa, lo que, como fuera dicho, ya se preveía en la Convención de Kyoto, al requerir una negligencia grave en la clasificación para que proceda la sanción.

* En suma, la introducción del Sistema Informático MARÍA no debería constituir una fuente inagotable de denuncia de posibles declaraciones inexactas por diferencias de calidad, sino que se deben fijar los extremos que —revestidos de la mayor objetividad posible—, castiguen exclusivamente las fallas graves, para evitar un dispendio innecesario en supuestos que sólo debieran traducirse en la discusión de criterios clasificatorios.