

EN TORNO AL CONTROL A CARGO DEL SERVICIO ADUANERO EN LAS ZONAS FRANCAS

por CARLOS LUIS MONZÓ

SUMARIO

- I.- Introducción.
- II.- Desarrollo.
- III.- Reglamentos de funcionamiento relevados.

I.- INTRODUCCIÓN

A las empresas privadas o a las Empresas del Estado se les aplica con igual eficacia e intensidad, la concepción cristiana acerca de la empresa, de la que puede rescatarse aquella frase de Fernando Guerrero *"...la empresa constituye un ... grupo social humano constituido por personas libres que, organizadas jerárquica y profesionalmente, cooperan mediante formas diversas como sujetos de derecho, sobre la base de contratos libremente estipulados, a través de distintas aportaciones—bien de sus capacidades personales (de trabajo, de técnica o de dirección), bien de medios materiales, o ambas cosas simultáneamente—, a la finalidad común de producción de bienes o servicios para el intercambio económico"*¹.

Como bien puede notarse, esta concepción no distingue entre sujetos de Derecho Público o sujetos de Derecho Privado, por lo cual quien la adopte sostendrá válidamente que no sólo las empresas privadas, sino que también las empresas del Estado deben concurrir con su aporte de servicios a la finalidad común, que no puede traducirse en otro resultado que no sea el desarrollo (entendido éste como prosperidad o bienestar) de toda la comunidad en general.

En este orden de ideas, las zonas francas deben ser materia de preocupación para la Dirección General de Aduanas de la Administración Federal de Ingresos Públicos, desde que las zonas francas constituyen eficaces instrumentos de comercio exterior para establecer políticas económicas de desarrollo, y que la mayor o menor eficiencia en el desempeño de sus tareas por parte del servicio aduanero es uno de los factores que inciden en el crecimiento operativo de las zonas francas, en cuanto es una de las pautas de competitividad que los empresarios evaluarán en ocasión de considerar proyectos para operar en una u otra zona franca.

II.- DESARROLLO

La preocupación que motiva este trabajo se centra en determinar los alcances de control que debe efectuar el servicio aduanero en una zona franca.

Tal preocupación no es baladí, desde que la ley 22.415 —denominada Código Aduanero— se limita a prescribir en su artículo 590 que la zona franca *"...es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero..."* (el remarcado es nuestro).

1. Fernando Guerrero, *"Curso de doctrina social católica"*, capítulo La Empresa, página 679, Ed. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1967.

La redacción de la norma trae aparejada una cuestión que es imprescindible dilucidar, a saber: ¿la ley sugiere un control aduanero disminuido, o por el contrario prevé un control aduanero con distintos alcances que los habituales?

Nos inclinamos por la segunda de las alternativas. Sucede que, a nuestro juicio, una zona franca no puede tratarse de un área de control aduanero disminuido, desde que dicho control es una actividad administrativa a cargo del Estado que éste debe desplegar en todo el territorio nacional, sin que se admitan en principio diferencias de intensidad en el ejercicio de esa actividad.

La antedicha posición no es compartida por la unanimidad de la doctrina. De esta manera, Marcelo A. Gottifredi expresa que *"En atención a la situación particular del control que efectúa el servicio aduanero en materia arancelaria y de prohibiciones, que caracteriza a las áreas francas, dentro de las mismas éste se reduce"*².

En el mismo sentido, Pedro Fernández Lallanne señala que *"en general las áreas francas están libres de la intervención de las autoridades aduaneras y si bien se hallan controladas para la comprobación de lo que entra o sale de ellas, reciben y entregan mercaderías, importan y exportan, sin que se paguen por estas operaciones impuestos aduaneros"*³.

Nos permitimos disentir con los prestigiosos autores citados, desde que en nuestro criterio parecieran confundirse la liberación arancelaria con la liberación del control aduanero, o al menos establecer una relación directamente proporcional entre ambas (menores aranceles a los generales, menor control).

La posición que nosotros propugnamos parte de una tesis diametralmente opuesta según la cual a menores aranceles a los generales debe efectuarse un control aduanero mayor, esta-

bleciendo por el contrario una relación inversamente proporcional.

No obstante las discrepancias doctrinarias que en estricta honestidad intelectual deben apuntarse, podemos señalar que la jurisprudencia originada en los debates sobre la constitucionalidad del control por parte del servicio aduanero (por su asimilación a las aduanas interiores prohibidas por la Constitución Nacional) en la zona aduanera especial erigida en la Isla Grande de Tierra del Fuego y en la zona franca erigida en el resto del territorio de la actual provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (el único y directo antecedente de las zonas francas en la República Argentina), se dirige hacia el criterio por nosotros sustentado, al resolverse que, *"el control administrativo sobre la circulación de bienes constituye una de las funciones aduaneras perfectamente diferenciables del restringido concepto de la Aduana como mera recaudadora de impuestos"*.

Así *"...la inadmisibilidad constitucional de las aduanas interiores no se resiente por la verificación del tránsito de las mercaderías que egresan de las zonas beneficiadas con dispensas tributarias, cuando su finalidad y alcances sean asegurar que las exenciones se concreten en los territorios para los cuales fueron otorgados con exclusividad"*⁴, por lo que *"...los arts. 30 y 31 de la ley 19.640 son indispensables para el funcionamiento del régimen instituido para el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego, toda vez que los beneficios aduaneros establecidos a su respecto conllevan la necesidad de un estricto control del tráfico comercial en aquel ámbito y el resto del territorio nacional —en el que no rigen franquicias— a fin de que las prerrogativas otorgadas para una región determinada no distorsionen la política económica delineada"* (los remarcados son nuestros)⁵.

2. Marcelo A. Gottifredi, *"Código Aduanero comentado"*, Editorial Macchi, página 301, Buenos Aires, 1966.

3. Pedro Fernández Lallanne, *"Código Aduanero comentado y anotado"*, Editorial Depalma, Tomo I, páginas 929 y 930, Buenos Aires, 1997.

4. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 12 de septiembre de 1993, in re *"Maggi, Esteban Félix s/presunto contrabando"*.

5. Fallo citado en la nota precedente.

III.- REGLAMENTOS DE FUNCIONAMIENTO RELEVADOS.

La afirmación de que el control del servicio aduanero en las zonas francas no es disminuido, sino que, por el contrario, posee alcances diferentes a los habituales, aparece además, corroborada por los distintos reglamentos de Funcionamiento actualmente vigentes en nuestro país que se reseñan a continuación⁶.

1) *Control o registro de vehículos*

- controlar los vehículos de carga que ingresen o egresen de la zona: arts. VII (d) -CU-; 37 -CBA-;

- registrar vehículos a su ingreso o egreso: arts. 37 -CBA-; 102 -CH-.

2) *Control o registro de personas*

- Registrar personas a su ingreso o egreso: arts. 37 -CBA-; 37 -CTES-; 102 -CH-.

3) *Control de registros o archivos*

- Acceder y controlar los registros computarizados del ingreso y egreso y stock permanente de mercaderías que llevará el Concesionario: arts. XVII (e) -CU-;

- Ser informado regular y permanentemente la información necesaria y las memorias periódicas de operación de la Zona Franca, por el Concesionario: arts. 23 (g) -CBA-;

- Aprobar un sistema de control de inventarios a utilizar por los Concesionarios y Usuarios: arts. 22 -LP-; 25 -MZA-; 41 -VC-;

- Acceder y controlar el Sistema de Procesamiento de Datos sobre ingreso, almacenamiento y salida de mercaderías mantenido por el Concesionario: arts. 22 -LP-; 25 -MZA-; 41 -VC-;

- Acceder y controlar los registros computarizados del ingreso y egreso de personas que llevará el Concesionario: arts. XVII (e) -CU-; 22 -LP-; 25 -MZA-;

- Ser informado de cualquier diferencia entre la existencia física de mercaderías y los inventarios: arts. XXI (g) -CU-; 46 -CBA-; 46 -CTES-; 70 -CH-.

4) *Control o registro de instalaciones*

- Acceder a las instalaciones utilizadas por los Usuarios: arts. XVIII (h) -CU-;

5) *Control de la actividad de los usuarios*

- Solicitar documentación de los Usuarios

- Exigir información de los usuarios

- Inspeccionar usuarios.

6) *Tramitación de operaciones aduaneras*

- Perfeccionar la documentación aduanera de ingreso de mercaderías: arts. XIX (d) -CU-; 42 -CBA-; 42 -CTES-; 58 -CH-;

- Perfeccionar la documentación aduanera de egreso de mercaderías: arts. XX (a) -CU-;

- Autorizar, a solicitud del Concesionario, la salida de mercaderías: arts. 43 y 54 -CBA-; 43 y 54 -CTES-;

- Autorizar la reexpedición de mercaderías en tránsito al exterior: arts. 52 -CBA-; 52 -CTES-; 63 -CH-;

- Ser informado de las transacciones y operaciones de mercaderías entre Usuarios dentro del recinto de la Zona Franca por el Concesionario: arts. 9 y 45 -CBA-; 9 y 45 -CTES-;

- Prestar conformidad para la determinación de horarios y lugares de ingreso y egreso de mercaderías: arts. 19 -LP-; 22 -MZA-; 38 -VC-;

- Ser comunicado de la fijación de horarios especiales por el Concesionario: arts. 38 -CBA-; 38 -CTES-; 107 -CH-;

7) *Verificación de mercaderías*

- Abrir bultos para constatar su contenido, en presencia del consignatario de las mercaderías y del Concesionario: arts. XXI (b) -CU-;

- Ser notificado de las aperturas de bultos o contenedores dispuestas por el Ente de Administración y Explotación: arts. 23 -LP-; 42 -VC-;

- Ser notificado de las aperturas de bultos o contenedores dispuestas por el Comité de Vigilancia: arts. 26 -MZA-;

- Intervenir en los actos de constatación de bultos y ser informado por el Concesionario de cualquier diferencia entre el contenido declarado de los bultos y el constatado: arts. 44 -CBA-; 44 -CTES-;

6. Por razones de brevedad usamos las siguientes abreviaturas: Concepción del Uruguay (CU), La Plata (LP), Mendoza (MZA), Villa Constitución (VC), Córdoba (CBA), Corrientes (CTES), y Chaco (CH).

8) *Destrucción de mercaderías*

- ordenar la destrucción de mercaderías abandonadas y sin valor comercial: arts. 23 -CU-; 28 -LP-; 31-MZA-; 47 -VC-;

- autorizar al concesionario a destruir mercadería dañada, a los efectos del control de existencia y de la eximición de impuestos: arts.: 7 -CBA-; 7 -CTES-;

- ordenar al Concesionario a destruir mercadería dañada: arts.: 61 -CBA-; 61 -CTES-; 89 -CH-;

9) *Subasta de mercaderías*

- Verificar, clasificar y valorar las mercaderías abandonadas con valor comercial (que serán subastadas por el Concesionario): arts. 30 -LP-; 49 -VC-;

10) *Retiro de mercaderías de la zona franca*

- Solicitar al Concesionario el retiro de mercaderías fácilmente dañables, nocivas o peligrosas para terceros u otras mercaderías: arts. 48 -CBA-; 71 -CH-;

11) *Otras normas*

- Los costos del control aduanero serán soportados por el Concesionario: arts.: 14 -LP-; 14 -MZA-; 23(1) -CTES-; 18 (k) -CH-;

- Funcionar en una oficina provista por el Concesionario cuyo espacio, construcciones, y demás facilidades serán destinados por el Concesionario: arts. 4 -CBA-; 4 -CTES-;

- Integrar el Comité de Vigilancia: arts. 30 -CBA-; 30 -CTES-.

IV.- CONCLUSIÓN.

De lo expuesto, se desprende que el control que el servicio aduanero debe ejercer sobre la actividad de las Zonas Francas no es disminuido o reducido, sino que por el contrario se despliega en toda su intensidad, adecuada ésta a las características operativas propias de la Zona Franca.

La conclusión a que arribamos, apoyados en antecedentes normativos y jurisprudenciales, es congruente con las funciones de control del tráfico internancional de mercaderías, asignadas al servicio aduanero por ley, y le otorgan el ámbito de actuación necesario y suficiente para la prevención y represión de cualquier ilícito de índole tributario.