

# EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE

POR ANA L. SUMCHESKI

## SUMARIO

- I. La garantía constitucional a ser juzgado en un plazo razonable.
- II. El plazo razonable en la administración aduanera.
- III. El plazo razonable en el ámbito cambiario.
- IV. Conclusión.

### I. La garantía constitucional a ser juzgado en un plazo razonable

El imputado por la comisión de una infracción aduanera o cambiaria, al igual que cualquier otro sujeto que es sometido a un proceso administrativo o judicial en el territorio de la Nación, tiene derecho a ser juzgado en forma expeditiva y a obtener una decisión fundada dentro de un plazo prudencial, en los términos del art. 18 de la Constitución Nacional y los arts. 8, ap. 1º, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica)<sup>1</sup>.

Las causas iniciadas por el servicio aduanero o por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), o incluso las simples investigaciones, que por omisión, desidia o inercia de la administración y, posteriormente de la justicia, se extienden por períodos superiores a lo estrictamente indispensables para

su sustanciación —en función de su complejidad— violan las garantías del debido proceso<sup>2</sup> y el derecho a obtener una decisión que ponga fin al estado de incertidumbre que aqueja al imputado.

Las demoras que se producen en las instancias administrativas impiden el acceso oportuno a la justicia, por lo que deben ser evitadas en resguardo de los derechos fundamentales de los administrados, consagrados por la Constitución Nacional y por los Acuerdos internacionales firmados por nuestro país, cuya jerarquía se halla expresamente reconocida en el art. 75, inc. 22, de la CN.

La doctrina ha advertido acerca de la obligatoriedad de cumplir con los plazos previstos en los procedimientos reglados o no y coincide en resaltar los efectos negativos que provocan las excesivas demoras en la resolución de los casos sometidos a juzgamiento.

1. “Los arts. 8 y 25 de la Convención Americana y los arts. XVIII, XXIV y XXVI de la Declaración Americana son los tradicionalmente citados en relación con la formulación de la doctrina sobre las garantías y la protección judiciales...ya sea en material penal, administrativa, tributaria, laboral, familiar, contractual o de cualquier otro tipo” (Gozaini, Osvaldo A., *Derecho Procesal Constitucional – El debido proceso*, Rubinzal, Culzoni Editores, Santa Fe, 2004, p. 63).

2. Según Linares: “Con la fórmula del *debido proceso legal* (*lato sensu*) nos referimos a ese conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea formalmente válida (aspecto adjetivo del debido proceso), sino también para que se consagre una debida *justicia* en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado de que se trate (aspecto sustantivo del debido proceso) (Linares, Juan F., *Razonabilidad de las leyes. El “debido proceso” como garantía innominada de la Constitución Argentina*, 2ª ed. actualizada, 3ª reimpresión, Astrea, Bs. As., 2010, p. 12).

Acerca de la obligación de cumplir con los plazos, Cassagne recuerda que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos “estatuye el principio de la obligatoriedad de los plazos respecto de los administrados y de la administración pública (art. 1º, inc. e), LNPA). La obligatoriedad significa el deber de cumplir los plazos del procedimiento e implica la consiguiente facultad para exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial”<sup>3</sup>. Explica también que “en el plano de los principios adjetivos que hacen al derecho de defensa se ha ampliado el ámbito de protección del administrado frente a la administración cuando... b) permanece inactiva frente a las legítimas pretensiones materiales y formales del particular”. Luego agrega: “Con fundamento en los arts. 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, ha surgido un nuevo paradigma, el de la tutela judicial y administrativa efectiva. Este nuevo paradigma no se limita a regular el trámite del proceso sino el acceso al mismo y el posterior control por el juez en la etapa de cumplimiento de las sentencias, proyectándose también al ámbito administrativo en su faz adjetiva y sustantiva”<sup>4</sup>.

Lascano, al referirse al derecho a un proceso sin indebidas dilaciones, señala que: “Los procedimientos administrativos y judiciales son lentos, y a veces, esa lentitud llega al límite de lo tolerable. Cuando las dilaciones en el dictado de la resolución o de la sentencia definitiva son irrazonables existe una concreta violación al debido proceso legal y a la tutela judicial efectiva”<sup>5</sup>.

Por su parte, Bidart Campos reconoce que la garantía del debido proceso incluye el recaudo del plazo razonable: “todo proceso ha de tener una duración que sea razonable para la tutela judicial eficaz, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión jurídica que se ventila... La duración razonable del proceso conforme a la índole de la pretensión es una exigencia que se

funda en la necesidad de que la sentencia que pone fin a ese proceso se alcance a dictar en tiempo oportuno, y sea capaz de rendir utilidad y eficacia para el justiciable”<sup>6</sup>. Este autor afirma que la “garantía del debido proceso y de la defensa en juicio es aplicable también en sede administrativa, o sea, en lo que se denomina el procedimiento administrativo. En él, el administrado ha de tener noticia y conocimiento de las actuaciones, oportunidad de participar en el procedimiento, y obtener decisión fundada”<sup>7</sup>.

Se refleja así la necesidad de reforzar la protección del particular frente a los sistemáticos abusos dilatorios de los plazos en los procedimientos administrativos o cuando la decisión es tardía, por mantener al administrado en un penoso estado de incertidumbre sobre su suerte futura<sup>8</sup>. Esta situación puede prolongarse por varios años, limitando de ese modo el acceso a la justicia en tiempo oportuno.

Se suma a ello las eventuales restricciones y cargas pecuniarias impuestas complementariamente durante las investigaciones o los procesos sumariales por presuntos delitos e infracciones aduaneras y cambiarias. Ejemplo de ello es la prohibición de salir del país; la exigencia de costosas garantías para liberar mercaderías que hayan sido objeto de sumarios —que deben ser actualizadas hasta la conclusión de la causa—; la interdicción aplicada a ciertas mercaderías, que se levanta recién cuando se dicta la sentencia definitiva pero al ser recuperadas ya han perdido actualidad o incluso toda utilidad, siendo el perjuicio aún mayor.

Un claro ejemplo del estado de inseguridad jurídica, en la que se sumergen las personas de existencia física o ideal, se produce cuando una causa se mantiene sin decisión por décadas —que a veces hasta parece haberse diluido en el tiempo y olvidarse—, pero un buen día resurge, y cualquiera fuere el resultado impacta negativamente en el obligado o imputado, o en el acreedor del Estado. Ya sea porque debe abonar una abultada

3. Cassagne, Juan C., *Derecho Administrativo*, t. II, 6ª ed. actualizada, Abeledo Perrot, Bs. As., 2000, p.343.

4. Cassagne, Juan C., *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*, La Ley, Bs. As., 2012, ps. 72 y 73.

5. Lascano, Julio C., *Procedimientos Aduaneros*, Osmar D. Buyatti, Bs. As., 2011, p. 36.

6. Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, t. II, Ediar, Bs. As., 2000, p. 328 y 329.

7. Bidart Campos, Germán J., ob. cit., t. II, p. 332.

8. La Corte ha señalado que “debe reputarse incluido en la garantía de la defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional el derecho de todo imputado a obtener... un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término, del modo más rápido posible a la situación de incertidumbre...” del imputado (CSJN, 29/11/68, “Mattei, Ángel”, Fallos 272:188).

liquidación con el agregado de intereses resarcitorios calculados a una tasa del 36 % anual<sup>9</sup> y, en muchas ocasiones, son aplicados sobre valores en dólares. Ya sea porque el Estado tiene que devolver antiguas sumas reclamadas por el administrado (que no puede cobrar sobre la base de otra moneda que la nacional), cuyos valores —mientras tanto— se redujeron sustancialmente, producto de la depreciación monetaria originada en los frecuentes procesos inflacionarios que se producen en el país y cuya responsabilidad compete al propio acreedor (encargado de controlar el valor de la moneda), y que, inequitativamente, percibirá su acreencia con un interés de tan solo el 6% anual<sup>10</sup>. Este desequilibrio en la aplicación de los intereses, en función de quien sea el sujeto obligado al pago, favorece la ineficiencia administrativa y propicia la inactividad en los procesos o, en el mejor de los casos, induce a que la solución no constituya una prioridad institucional.

Gordillo nos explica que el tema de la “lentitud del procedimiento y su lesión a la efectividad de la tutela está presente desde tiempo inmemorial en el derecho, pero ha comenzado a constituir en su *leit motiv*. En un mundo globalizado ‘los gobiernos toman conciencia de que

la atracción de inversiones pasa de forma prioritaria por dotarse de una administración eficaz’. Por ello, quienes se dedican a tutelar las potestades de la administración y a protegerla de las consecuencias de sus arbitrariedades, sin importarles la demora para el particular, no advierten que descolocan más aún al país en el concierto de las naciones. La notoria prolongación, a veces de muchos años, en la tramitación de los asuntos obliga a tener una visión reflexiva y serena sobre la importancia actual y potencial de los plazos o términos”<sup>11</sup>.

La Corte Suprema aplicó el principio de la tutela judicial y administrativa efectiva en el caso “Losicer”<sup>12</sup>, en el que, a juicio del Alto Tribunal, existió una clara violación a la garantía del “plazo razonable”, máxime considerando que se trataba de un caso de baja complejidad, que no requería de un gran despliegue jurisdiccional para resolverlo; y también en otros fallos<sup>13</sup>, en los cuales se advierten injustificadas dilaciones en el procedimiento administrativo, que es incompatible con el derecho al debido proceso y defensa en juicio, garantizado por el art. 18 de la CN<sup>14</sup>, y el derecho a obtener una decisión en un plazo razonable, consagrado por

9. Res. MEFP 841/10.

10. Res. MEP 314/04.

11. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo. El procedimiento administrativo*, t. 4, edición 4ª, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2000, p. VIII.1.

12. La Sala II de Cámara Federal desestimó el recurso interpuesto por los presuntos responsables de diversas infracciones al régimen financiero, que habían sido objeto de aplicación de multas por parte del BCRA. La Corte revocó la sentencia, sosteniendo que: “...de las actuaciones y del propio reconocimiento del Banco Central resulta claramente que el trámite sumarial ha tenido una duración irrazonable. En efecto, los hechos investigados no exhiben una especial complejidad pues se trataba de incorrecciones contables y suministro de información distorsionada en la integración de la fórmula 2965 —estado de los activos inmovilizados—; incumplimiento de las disposiciones relativas al régimen de efectivo mínimo y deficiencias que restaban confiabilidad a los registros contables. Tampoco se observa que los sumariados hayan obstaculizado el curso del procedimiento. Por el contrario, los prolongados lapsos de inactividad procesal —puestos de manifiesto por la propia autoridad administrativa (...)— atribuibles inequívocamente al Banco Central se presentan como el principal motivo de la dilación del sumario que —cabe reiterarlo— tuvo resolución sólo después de haber transcurrido dieciocho años desde el acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y tras quince años de haberse dispuesto su apertura... por lo tanto, cabe concluir que la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resulta incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (CSJN, 26/06/12, “Losicer, Jorge A. y otros c/BCRA. Res. 169/05 [expte. 105666/86 Sum. Fin. 708]”, Fallos 335:1126).

13. CSJN, 07/08/12, “Gioda, Pedro D. y otros c/BCRA — res. 107/04 (expte. 100064/83)”, G. 698.XLIV.REX; 18/09/12, “Martínez Julio J. y otro c/BCRA — res. 229/08 (expte. 100580/87 Sum. Fin. 713)”, M.513.XLVI.REX; 26/09/12, “González Chion, Enrique P. y otros c/BCRA — res. 110/05”, G.488.XLVI.RHE; 26/09/12, “Rezzónico Edgardo H. y otro c/BCRA — res. 88/2008 (expte. 100.563/86 Sum. Fin. 725)”, R.769.XLVII; 02/10/12, “Moriconi, Américo A. y otros c/BCRA — res. 136/07 (expte. 100.726/86 Sum. Fin. 741)”, M. 362. XLVII; 16/10/12, “Arcusin, Fernando y otro c/BCRA — res. 300/04 (expte. 100.815/82 Sum. Fin. 570)”, A.331.XLVI.REX; 19/11/13, “Bonder Aaron (Emperador Cía. Finan. SA) y otros c/BCRA s/res. 178/93”, B. 853.XLVI.REX; 10/07/14, recurso deducido por Alberto Braun Bidau en la causa “Antúñez, Norberto A. y otros c/BCRA — res. 66/07 s/queja”, A.2.XLIX.RHE; 28/10/14, “Banco Peña SA (EL) y otros c/BCRA. res. 213/98 (expte. 102410/86 Sum. Fin. 793)”, B.644.L.REX, entre otros.

14. El art. 18 de la Carta Magna dispone que: “Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos”.

el art. 8, ap. 1º, de la CADH (Pacto de San José de Costa Rica)<sup>15</sup>, cuya jerarquía superior a las leyes fue reconocida expresamente por el art. 75, inc. 22, de la CN, que impone la obligación de respetar el derecho de las personas a ser oída en debida forma y dentro de un plazo que no se extienda más allá de lo necesario<sup>16</sup>. Esta protección de la ley se ve reforzada por las previsiones del art. 25 de la CADH, que asegura a toda persona el derecho a un recurso sencillo y rápido ante el juez o tribunal competente<sup>17</sup>. Cabe aclarar que si bien el texto de la Convención sólo se refiere al derecho de toda “persona”, lo que podría interpretarse como relativa al ser humano, ello no implica que estén excluidas las personas de existencia ideal, conforme surge de las sentencias de la CSJN en el caso “Microómnibus Barrancas de Belgrano” y “S.A. Expreso Sudoeste (SAES) c/Prov. de Buenos Aires”<sup>18</sup>.

Por su parte, la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo se expidió en igual

sentido en “Caputo”<sup>19</sup> y “Bustos”<sup>20</sup>, entre otros, al adherir a lo resuelto en el caso “Losicer” por la Corte Suprema. La Cámara en lo Penal Económico también adoptó este mismo criterio<sup>21</sup>.

## II. El plazo razonable en la administración aduanera

El servicio aduanero no constituye una excepción —dentro del esquema administrativo— en lo que se refiere a los prolongados plazos que requiere para la sustanciación de las actuaciones en los procedimientos especiales reglados por el Código Aduanero: de impugnación (arts. 1053 a 1067 C.A.), de repetición (arts. 1068 a 1079), para las infracciones (arts. 1080 a 1117 C.A.), para los delitos (arts. 1118 a 1121 C.A.) y el de ejecución (arts. 1122 a 1128 C.A.), como así también el recurso de revocatoria, previsto por los arts. 1129 a 1131 del C.A.

En esta instancia la demora se ha convertido en una realidad constante que deben soportar

15. El art. 8, ap. 1º, de la CADH establece que: “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*” (las negritas en el texto es añadido).

16. Según opina Gozaini, “La renovación constitucional argentina, surgida en el año 1994, trajo un emplazamiento distinto al concepto de celeridad del trámite judicial, cuando el art. 43 dispone que toda persona tiene derecho a un proceso rápido y expedito. Esa obligación fundamental de actuar en tiempo y oportunamente, se acentúa en los procesos constitucionales, pero supone, además, incorporar a todo proceso el valor de la tutela judicial efectiva”. Agrega también que el “problema de la *rapidez* que ha de lograr un proceso se asocia con las *dilaciones indebidas* para definir la garantía a la seguridad jurídica que deben tener las partes en el conflicto judicial” (Gozaini, Osvaldo A., *Derecho Procesal Constitucional – El debido proceso*, Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fe, 2004, p. 539 y 540).

17. El art. 25, ap. 1, de la CADH expresa: “*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales*” (las negritas en el texto es añadido).

18. Fallos 312:2490 y S.397-XXVI.

19. Se declara extinguida la facultad punitiva del BCRA en el sumario financiero iniciado, por vulnerar la garantía de defensa en juicio al haber transcurrido casi 23 años sin una resolución que ponga fin al proceso debido a la dilación atribuida a la administración (CNACAF, Sala III, 18/12/12, “*Caputo, Hugo L. P. y otro c/BCRA*”).

20. La Cámara consideró que “resulta aplicable la doctrina establecida por el Alto Tribunal en la causa ‘Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA - Res. 169/05 (expte. 105666/B6 - Sum. Fin. 70BI)’, en la medida en que el trámite del sumario administrativo excedió la garantía del ‘plazo razonable’ a la que se refiere el art. 8º, inc. 1º, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, toda vez que la razonabilidad de dicho retraso se debe examinar también en relación a la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva...en el caso se verifica que los hechos considerados como infracción a las normas financieras tuvieron lugar en 1989; la resolución sancionatoria de la autoridad administrativa se dictó en el año 2010; las actuaciones fueron remitidas a esta Sala en marzo de 2011 y el llamado de autos a sentencia se dispuso el 16 de julio del corriente año; es decir, casi veinticinco años después de ocurridos los hechos investigados (cfr. CSJN, expte. B. 853. XLIV, en autos ‘Bonder Aaron [Emperador Cía. Financiera SA] y otros c/BCRA resol. 178/93’, sentencia del 19/11/13)” (CNACAF, Sala V, 22/08/14, “*Bustos, Horacio R. y otros c/BCRA. Res. 494/10 [Expte. 102588/89 SUM FIN 848]*, CAF 004417/2011).

21. La Sala A resolvió que “la prolongación del trámite administrativo para la sustanciación del proceso por hechos de relativa sencillez resulta claramente irracional y, por ende, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de la Nación, infringe el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la CN y por el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (CNAPE N° 4, Sec. N° 8, Sala A, 04/07/14, “*G.A. SA, C.A., s/infracción ley 24.144*”, RI 354/14, causa 875/2013/CA1, orden 28.914).

por iguales tanto los administrados como los abogados que litigan en sede aduanera<sup>22</sup>.

El Código Aduanero establece taxativa y prolijamente los plazos dentro de los cuales deben cumplirse cada uno de los pasos en los procedimientos reglados por ese cuerpo normativo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que éstos no se cumplen, convirtiéndose en una costumbre administrativa tolerada de modo generalizado en razón de la existencia de diversas dificultades y justificaciones —que no vienen al caso enumerarlas— pero que exige una inaplazable solución.

En tal sentido, Lascano advierte que: “No debe perderse de vista, de todos modos, la necesidad de estudiar en profundidad los motivos de la excesiva litigiosidad que se observa en la operatoria cotidiana aduanera, ya que ella contribuye a la creación de un torrente de expedientes contenciosos que inunda las oficinas de la aduana encargadas de resolver esos litigios, y que luego se trasladan a los despachos del Tribunal Fiscal y a los juzgados, agravando el problema de la morosidad. Vanos serán los esfuerzos dirigidos a acelerar el trámite de las causas en esas jurisdicciones si diariamente ingresan en el circuito contencioso más expediente de los que pueden resolverse en tiempo razonable<sup>23</sup>.”

Un pronunciamiento justo y sin dilaciones no sólo garantizaría el debido proceso (art. 18 CN) y el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable (art. 8º, ap. 1, del CADH), sino que, además, protege el derecho de propiedad (art. 17 CN) de los administrados<sup>24</sup>. Toda vez que, tal como adelantamos, gran parte de las

causas involucran cuestiones de naturaleza pecuniaria, las que a partir de cierto momento son susceptibles de aplicación de elevados intereses, cuando es el particular quien debe abonarlos (art. 794 C.A.), pero no ocurre lo mismo si es el Estado el que debe restituir las sumas reclamadas, ya que en su momento se modificó el criterio para fijar los niveles de la tasa de interés para los arts. 811 y 838 del C.A., pese a que debía mantenerse de “conformidad con lo dispuesto en el art. 794”<sup>25</sup>. Posteriormente este desequilibrio porcentual recibió el aval de la jurisprudencia<sup>26</sup> que se expidió en forma desfavorable a la equiparación de la tasa (para los valores consignados en moneda nacional) con fundamento en el caso “Arcana, Orazio”<sup>27</sup>.

También Abarca hace tiempo que viene exteriorizando su preocupación por el incumplimiento de los plazos procesales y por la búsqueda de una adecuada solución a esta innegable realidad que se intensifica progresivamente. Al respecto señaló: “Es evidente que hay que encontrar el sistema que obligue a las partes y a los jueces a cumplir con su actividad en plazos determinados, perentorios e improrrogables, que comiencen a correr en forma automática, con el consiguiente sistema de sanciones que incluyan la pérdida del derecho no ejercido, de la competencia, y hasta de un sistema de multas para el incumplimiento”<sup>28</sup>.

En consonancia con estas inquietudes se ha intentado introducir algunos cambios procesales en materia aduanera, que hasta ahora no prosperaron. En tal sentido, podemos citar

22. En ocasión del planteo de una excepción de prescripción de la acción penal aduanera, la Corte señaló que “...un procedimiento recursivo que se ha prolongado durante más de veintitrés años excede todo parámetro de razonabilidad de duración del proceso penal. En tales condiciones, si en la especie se ordenara un reenvío a los efectos de la tramitación de un incidente de prescripción de la acción en la instancia pertinente de acuerdo con el ya mencionado planteo de la imputada, ello no haría más que continuar dilatando el estado de indefinición en que se ha mantenido a esa parte, en violación de su derecho constitucional a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones indebidas (art. 18 CN, y 8º, inc. 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Fallos 329:445; 330:1369; 332:1492 y sus citas). Por lo tanto, y de conformidad con el criterio que se deriva de tales precedentes, corresponde que sea esta Corte la que ponga fin a la presente causa... declarando la extinción de la acción penal por prescripción, lo cual torna abstractos los agravios del fisco nacional” (CSJN, 08/11/11, “Bossi y García S.A. [TF 5932-A] c/DGA”, con votos en disidencia de los Dres. Petracchi y Argibay; B.1229 - XLIII. REX).

23. Lascano, Julio C., ob. cit., 2011, p. 42.

24. Gozáini entiende que en el contenido del debido proceso se incluye el principio del “derecho al plazo razonable, ya sea en el tiempo para ser oído, como en el tránsito por las distintas etapas judiciales, acordando al afectado un derecho indemnizatorio cuando acredite los perjuicios sufridos por la demora injustificada de los tiempos del proceso” (Gozáini, Osvaldo A., *Derecho Procesal Constitucional – El debido proceso*, Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fe, 2004, p. 39).

25. Ver Alsina, Barreira, Basaldúa, Cotter Moine, Vidal Albarracín, actualizado por Barreira, Basaldúa, Vidal Albarracín, Cotter (h), Sumcheshki y Vidal Albarracín (h), *Código Aduanero Comentado*, t. II, Bs. As., 2011, comentarios al art. 812, punto 2, p. 924.

26. CSJN, 09/11/00, “Neumáticos Goodyear SA (TF 8359-A) c/ANA”, Fallos 323:3412.

27. CSJN, 18/03/86, “Arcana, Orazio s/repetición”, Fallos 308:283.

28. Abarca, Alfredo E., *Procedimientos Aduaneros*, Edit. Universidad, Bs. As., 1999, p. 116.



la propuesta de modificación del Código Aduanero y, más específicamente, lo relativo a las medidas sugeridas para evitar las demoras en los procedimientos, que fueron incluidas en el Proyecto de Modificación del Código Aduanero Argentino del 2004<sup>29</sup>.

### III. El plazo razonable en el ámbito cambiario

La actividad de control que ejerce el BCRA sobre el comercio exterior no es ajena a la situación de demora descripta.

Así, el sujeto que interactúa con el servicio aduanero está sometido simultáneamente a la autoridad que sobre él ejerce el BCRA, como el órgano responsable del control de la actividad cambiaria. Por lo tanto, el retraso que se verifica en ese ámbito se traduce en una suerte de sistema procesal integrado con lo que ocurre en sede aduanera, afectando a los mismos sujetos: el importador, que debe pagar por la compra de mercadería en el exterior, y el exportador, que está obligado a ingresar las divisas que recibe por sus ventas.

Por consiguiente, las dilaciones que se producen en el curso de las investigaciones y en el dictado de las resoluciones por parte del BCRA conforman una especie de prolongación del procedimiento aduanero y, en ocasiones, la interconexión entre ambas actuaciones es tan estrecha que la solución de una cuestión en sede aduanera depende necesariamente de lo que se resuelva en la jurisdicción cambiaria, y vice-

versa. Lo que implica que los atrasos que se producen en una instancia impactan negativamente en la otra.

Además, el BCRA no cuenta con un plazo cierto que lo obligue a pronunciarse sobre si corresponde la apertura del sumario o, en su defecto, el archivo de las actuaciones, lo que ha motivado reproches de la justicia sobre su conducta dilatoria<sup>30</sup>. Esta laguna legislativa propicia los frecuentes abusos del BCRA, que se toma largo tiempo antes de expedirse respecto a una investigación en curso.

Recién a partir de allí —una vez optado por el inicio del sumario— el art. 8° de la LPC fija el plazo de 360 días hábiles, contados a partir de esa resolución, para la conclusión de la causa para definitiva. Este plazo fue incorporado por la ley 24.144, precisamente, para limitar la extensión desmedida del período que demandaba la sustanciación de las actuaciones administrativas en materia cambiaria. No obstante, como se ha visto, tampoco se cumple con ese plazo y no existe, como contrapartida, una sanción que castigue su incumplimiento, lo que la convierte en inoperante.

La ausencia de una medida efectiva que contrarreste esa práctica permitió que el BCRA adoptara la costumbre ordenar la apertura del sumario poco antes de producirse la prescripción, prevista en seis años (art. 19 RPC), con el agravante de considerar que la última operación en infracción interrumpe la prescripción de las anteriores. Esta circunstancia pasa a ser

29. En tal sentido, el Proyecto de Modificación del Código Aduanero Argentino expresa: “La mora en las actuaciones aduaneras ha dado lugar a diversos proyectos con el fin de evitarla. Todos han fracasado, y el sistema adoptado por el Código, fijando plazos para el cumplimiento de los actos procesales, ha sido sistemáticamente ignorado por los responsables de cumplirlos. En la actualidad, los procesos en sede aduanera tienen un promedio de cinco años (algunos llegan al doble por la interrupción o suspensión de la prescripción) y los recursos tardan alrededor de dos años para cada etapa. Todo proceso de cualquier naturaleza que demore una década en resolverse pierde su esencia de justicia, máxime en países como el nuestro donde la inflación, las leyes de consolidación de los pasivos del Estado y la modificación de las condiciones económicas y políticas muchas veces convierten la solución final en una injusticia. Por ello se ha considerado establecer cierto límite temporal a la actuación aduanera (usualmente la más extensa) en el convencimiento que si en dos años el servicio aduanero no ha podido aceptar o rechazar una impugnación o una repetición o bien no ha condenado o absuelto a un infractor, el administrado tenga la posibilidad, mediante la acción de retardo, de considerar agotada esa instancia a fin de pasar a la siguiente, perdiendo el servicio aduanero la competencia que ha dejado de usar adecuadamente”. (Ver el documento titulado “Fundamentos de las modificaciones propuestas al Código Aduanero argentino”, punto 36, elaborado por la CAC, CERA, CIRA, CDA y el IAEA, *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 16, 2003/2004, ps. 182 y 183.

30. Frente a una queja interpuesta por el imputado en razón de la demora incurrida por el BCRA, la Cámara concluyó que “...si bien asiste razón al juez en cuanto a que la ley penal cambiaria no prevé plazo alguno para que, una vez que el Banco Central cuenta con antecedentes referidos a la comisión de presuntas infracciones cambiarias, se pronuncie respecto a qué temperamento cabe adoptar, lo cierto es que en el caso se advierte una demora totalmente injustificada en la sustanciación de lo actuado”, disponiendo que de inmediato el juez a quo arbitre los mecanismos necesarios, a fin de que el BCRA emita a la brevedad el pronunciamiento que estime corresponder. (CNAPE, Sala A, 11/06/12, “De Oliveira, Reinaldo s/inf. ley 24.144”, LL 2012-F-54).

de extrema gravedad cuando los exportadores realizan operaciones con cierta periodicidad, ya que la cantidad de requisitos a cumplir se han multiplicado y es más fácil que las faltas se reiteren.

No obstante, cabe reconocer que se está observando una lenta activación en la resolución de los sumarios y la voluntad de subsanar en alguna medida esta situación<sup>31</sup>, que bien puede obedecer a una sana reacción frente a los recientes fallos que invocan la garantía del “plazo razonable” para declarar la prescripción o directamente para dejar sin efecto las sanciones aplicadas.

#### IV. Conclusión

Es de esperar que la influencia de la doctrina, la orientación adoptada por los fallos judiciales —que reconocen la necesidad de una justicia más expeditiva— y los adelantos tecnológicos que se están incorporando a los procedimientos administrativos aduaneros como también, en cierta medida, a las actuaciones sustanciadas en la órbita del BCRA, y especial-

mente al Poder Judicial, ayuden a revertir los retrasos que hoy se observan en esas instancias y que la jurisprudencia intenta remediar, a fin de garantizar el derecho del administrado a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable.

Sin embargo, es preciso advertir que ni los fallos judiciales que incentivan el cumplimiento de los plazos ni la agilización de los pasos procesales que pudieren lograrse con la ayuda de las herramientas tecnológicas son suficientes para estimular el impulso de las actuaciones en las distintas instancias. Es preciso para ello volver al antiguo sistema de la tasa de interés, que no hacía distinción alguna en función del carácter público o privado del deudor, de modo tal que el nivel de los porcentajes exigibles a los particulares sea equivalente al que se aplica a la administración pública, obligando a que ambas partes se vean forzadas a activar el curso de los expedientes y, obviamente, evitar posibles especulaciones con miras a obtener beneficios sustentados en la pasividad del Estado o en el sólo transcurso del tiempo<sup>32</sup>.

---

31. El BCRA, mediante el Comunicado N° 50590 del 30/06/15, expresó que el Directorio “*dispuso dejar sin efecto una norma válida desde 1975 que replicaba la vigencia de las ferias judiciales de enero y julio para la tramitación de los sumarios en lo financiero y en lo penal cambiario. Por ello, durante esos recesos no se interrumpirán los plazos para los sumariados y se podrán llevar a cabo la totalidad de los actos procesales previstos por la normativa vigente. La supresión de estas ferias administrativas tiene como objetivo abreviar los procedimientos en casos de infracciones a la normativa financiera y penal cambiaria, otorgando mayor agilidad y eficiencia a las actuaciones. El nuevo esquema contribuirá a un mejor funcionamiento de la actividad de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC), organismo de supervisión del BCRA, en la búsqueda de alcanzar una resolución más rápida para las actuaciones sumariales en trámite en las que se investiga si personas físicas o jurídicas han violado el ordenamiento jurídico respectivo*”.

32. En tal sentido, puede verse las consecuencias de la desigualdad de los intereses que se aplican en función del sujeto obligado (Sumcheski, Ana L., *Las tasas de interés en materia aduanera*, en la obra de AA.VV. “Estudio de Derecho Aduanero – Homenaje a los 30 años del Código Aduanero”, Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, p. 350 y ss.).