CONVERSACIONES ACERCA DEL DEBER JURÍDICO BAJO LAS INFRACCIONES ADUANERAS ^(*)

POR MARIO A. ALSINA

SUMARIO

- I.- Lista y enunciado de deberes.
- II.- El Sujeto.
- III.- El diagnóstico y la predicción.
- IV.- Las carencias en materia de publicación.
- V.- La legislación aduanera en torno de las resoluciones generales aduaneras.
- VI.- La legislación aduanera correspondiente a la actividad del Poder Ejecutivo Nacional.
- VII.- La eficacia en materia aduanera.
- VIII.- Hacia un nuevo escenario. La conducción, estrategias y objetivos.
- IX.- Enfoque y evolución según las ciencias penales.
- X.- Enfoque bajo las infracciones aduaneras.
- XI.- El deber jurídico del administrado.
- XII.- El cliente del país.
- XIII.- Diálogo con el lector y homenaje a un amigo.

LISTA Y ENUNCIADO DE DEBERES

1. No obstante los estudios tan llenos de interés que ha suscitado el examen de las infracciones aduaneras, pueden contarse con los dedos de la mano los casos en que se examinó con profundidad lo concerniente a las obligaciones y su finalidad, que corren a cargo del administrado en orden a la legislación aduanera.

Un examen de ese tipo introduce de inmediato al de los correlativos derechos con que cuenta el administrado que limitan el significado y alcance de sus deberes bajo las normas concernientes a los regímenes, destinaciones u operaciones o situa-

ciones en que ha intervenido o se ha encontrado.

Al estudiar esta cuestión, no me parece provechoso intentar confeccionar una LISTA o catálogo con las obligaciones circunscriptas por la delimitación apuntada.

Tal **lista** nunca podrá ser exhaustiva, y, además, en muchos casos, el trato que se reserve diferirá según las circunstancias, y de las formas y modos de su presentación en las aduanas.

En cambio es posible esbozar **enunciados de principios** que logren abarcar una gran variedad de supuestos, de conformidad con el siguiente programa:

(*) A pedido del autor, se deja constancia de que el presente trabajo fue escrito y entregado a la Dirección de esta revista a fines de junio de 1998.

- El sujeto;
- El diagnóstico y la predicción;
- Las carencias en materia de publicación;
- La legislación aduanera en torno de las resoluciones generales aduaneras;
- La legislación aduanera correspondiente a la actividad del Poder Ejecutivo Nacional;
- La eficacia en materia aduanera;
- Hacia un nuevo escenario. La conducción, estrategias y objetivos;
- Enfoque y evolución bajo las Ciencias Penales;
- Enfoque bajo las infracciones aduaneras;
- El deber jurídico del administrado;
- El cliente del país;
- Diálogo con el lector y homenaje a un amigo.

II. - EL SUJETO

2. *La persona del administrado ¿existe?*

No es una abstracción, se desenvuelve en la vida real, ocupa la mayor parte de su tiempo en trabajar en actividades productivas de bienes y servicios conectados de algún modo con el comercio exterior y las aduanas.

Cuenta con ese derecho -entre otros- y lo ejerce aplicando los medios necesarios para alcanzar los objetivos.

Uno puede tener mayor formación que otro y lo que interesa es considerar al que se desempeña corrientemente o con habitualidad.

Tiene presente que el reloj biológico que marca las horas en la vida terrenal es inexorable y es su libre albedrío el que le permite decidir los programas que aseguren al menos una cadena de corta decisión.

No es derrotista y conoce su oficio.

No puede perder el tiempo ni malgastar los escasos recursos disponibles con que cuenta para su actividad. De otro modo el

negocio se derrite y poco le interesa que haya conocido momentos de mayor esplendor.

Carece de la paciencia del místico. Tampoco puede esperar soluciones mágicas.

Descuenta que si adopta decisiones equivocadas tendrá perjuicios.

Su actividad le ha permitido comprender que bajo reglas de alto grado de apertura de la economía, como ser desregulación de los mercados, libre movimiento de los capitales, privatización de las empresas públicas, etcétera, tiene que estar preparado para estar cerca de los usuarios, y poder competir en un mercado más amplio bajo la premisa de aumentar las ventas, reducir los plazos y costos.

Está informado. La Argentina ocupa en el año 1998 la posición treinta y seis (36) en el ranking anual elaborado por la World Economic Forum (WEF) que considera un cierto número de factores: grado de apertura, gobierno, finanzas, infraestructura, tecnología, gerencia empresarial (management), fuerza laboral e instituciones y cruza los datos con las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y del Banco Mundial (B.M.). Sobre una muestra de cincuenta y tres (53) países, la Argentina figura muy rezagada y las instituciones están escasamente desarrolladas en la posición cuarenta y ocho (48), por lo que mucho falta avanzar. Este cuadro se presentó en las jornadas celebradas en Buenos Aires que concluyeron el 23 de julio de 1998.

Ranking global	Argentina	Brasil
- Grado de apertura	38	49
- Gobierno	23	35
- Finanzas	34	49
- Infraestructura	30	47
- Tecnología	42	40
- Gerencia empresarial	32	24
- Fuerza laboral	39	35
- Instituciones	48	38

Los programas mejor establecidos trabajan sobre dos ejes fundamentales: desarrollarse y crecer.

Define entonces las estrategias y los objetivos, y determina -entre otras cosas- las políticas comerciales, dónde mantener la situación sin descuidarla, y dónde concentrar la mayor potencialidad.

Le molesta y hasta perturba la demora en cumplir los objetivos, porque desagrega valor. Si responde a causa ajena, puede interesarle el perfil del triste responsable que la motiva. No soporta que pueda obedecer a caprichos, a desidias o a problemas personales ajenos a la función de cada uno.

No se considera como un ser superior que pueda hacer al mismo tiempo dos cosas que se enfrenten. Debe optar por una.

No justifica la actitud del funcionario que actúa con ambigüedad o con manifiesta incapacidad para resolver en forma certera, precisa y rápida.

Le parece inaceptable que cualquiera pueda pensar que los cargos públicos se detentan toda la vida, y no temporalmente. Asimismo, que un funcionario ineficiente pueda pensar que es posible desempeñarse en el sector privado bajo concepciones y criterios opuestos a los verificados en la función pública; en el sector privado pesaría sus antecedentes.

Cuenta con conocimientos generales acerca de la legislación aduanera, la legislación impositiva, y la legislación cambiaria, y que imponen obligaciones que deben cumplirse, como así también que esas legislaciones tienen particularidades que conciernen a su actividad. Por consiguiente considera natural su deber de actuar con prudencia y con debida diligencia, lo cual no significa tener que responder por terceros en cualquier caso o situación.

Desde sus primeras preguntas, manifiesta su interés por el diagnóstico y las alternativas posibles así como por los costos

y gastos que habría que atender según cada variable.

Se interesa, por ejemplo, por los impactos arancelarios según las distintas alternativas de la política comercial aplicando estrictamente los métodos legales que corresponden a la técnica aduanera, así como las obligaciones y deberes -en sentido jurídico- bajo los regímenes aduaneros aplicables, etcétera; los honorarios para realizar el diagnóstico; los costos de las pericias y por las garantías a otorgar para evitar la interdicción sin derecho a utilizar las mercaderías detenidas; las tasas administrativas y las judiciales que deberían pagarse para tramitar la causa; el tiempo que insumirá la gestión, así como quién corre con los efectos de las interminables demoras hasta contar con el pronunciamiento definitivo, a quién se le carga el interés y el tiempo probable que insumirá cada etapa.

Con el diagnóstico no pretende comprenderlo todo, pero sí algo más.

Como las razones que lo mueven a solicitar el diagnóstico son atendibles, tiene pleno derecho a contar con respuesta rápida, franca y precisa. Suele querer el anticipo verbal y luego un resumen escrito; ocasionalmente muestra interés por el informe amplio y documentado.

Considera esencial que siempre es más beneficioso contar con información aproximadamente correcta que exactamente equivocada.

La clave del éxito residirá en esclarecer los objetivos que debe alcanzar; capacitar al personal en el uso apropiado del sistema de costeo; contar con un modelo ágil, flexible y de fácil adaptación a los cambios, y analizar apropiadamente la información que recibe y genera.

Siente a veces disgusto por la factura que indica la cantidad de horas aplicadas, máxime si no puede utilizar el criterio. Pero sabe disimularlo y sólo excepcionalmente lo expresará de otro modo.

III. - EL DIAGNOSTICO Y LA PREDICCIÓN

3. *Para el diagnóstico y la predicción tienen importancia la capacitación profesional y los casos reales.*

Cierto es, porque ahí pueden considerarse con precisión concreta las circunstancias. La materia es muy amplia, asimismo suele vincularse con otras disciplinas, por lo que conviene delimitar las cuestiones.

La capacitación profesional y la organización suelen correr como en los demás casos que requieren especialización. No hay reglas uniformes.

Los casos reales se presentan bajo dos modalidades: los que no suscitan controversia y se desenvuelven por la práctica corriente en las aduanas, por un lado, y los que suscitan controversia, por otro. Ambos son realidades de la vida.

Cobran notorio interés los casos que suscitan controversia, por varias razones.

Se confrontan allí los principios y a quién asiste la razón. El servicio aduanero y el administrado cuentan con predicciones opuestas y el resultado puede revestir gran significación para ambos, por la secuela que puede derivar del criterio vencedor.

En algunos casos el criterio del pronunciamiento definitivo puede propagarse con alcance general, y no sólo hacia adelante sino también hasta cinco años para atrás.

Ello explica porqué en algunos casos la posición de las partes parece irreductible hasta agotar la última chance.

Pero a veces no es la única razón, porque puede responder a tozudez, ignorancia o indolencia.

4. *¿Cómo se forma la predicción al administrado en los casos que se suscita o puede suscitar controversia?*

* **Los pronunciamientos aduaneros.**
Únicamente se publican los dictámenes

referidos a la clasificación de las mercaderías, especialmente en los casos recaídos bajo el Régimen de Consultas, o cuando se ha considerado oportuno establecer una norma general y obligatoria para el despacho.

No se publican jamás los criterios de aplicación general establecidos en las causas bajo sumario, ni en orden a los métodos de valoración y clasificación adoptados, ni en lo concerniente a las condiciones reunidas para la punibilidad, ni a los factores que intervinieron para un pronunciamiento absolutorio o condenatorio, ni en lo que movió a fijar la pretensión tributaria aduanera adicional y sus accesorios.

• *¿Obedece a razones de confidencialidad?*

Ciertamente no. Nada impide reservar los datos confidenciales, pudiéndose publicar los criterios de aplicación general que interesan a la relación de las aduanas con los administrados.

• *¿Obedece al esfuerzo adicional que habría que cumplir para realizar la publicación?*

Probablemente. Existe escasa disposición para realizar cualquier esfuerzo adicional frente a lo que ocurre en la práctica habitual y corriente, aunque no se adecúen al derecho en vigencia.

• *¿Existe obligación en el sentido jurídico de publicar los aludidos criterios de interés general?*

Considero que sí; dejo eso para más adelante.

• *¿Es necesario publicar todo el pronunciamiento, salvo los aspectos confidenciales?*

No, sólo los criterios que pudieran ser de aplicación general.

• *¿Existe un sólo modo de realizar las publicaciones?*

Hay varios modos y puede depender de la complejidad del material a comunicar.

Ejemplos:

AUSTRIA

Tema: Valor en Aduana de importación.

Materia: Método del valor de transacción: "prestaciones" (art. 8 del Acuerdo).

Punto: El Valor en Aduana de diseños para la industria textil.

Referencias: Importación 27-1-84.

Comentario: cuando entran a jugar muchas circunstancias y factores, el modo más apropiado para la publicación es el indicado precedentemente, que se presenta como guía o índice temático, con la referencia para que el interesado pueda reclamar la exhibición del texto completo, preservando los datos que por confidencialidad deban mantenerse reservados.

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE).

Adopta el mismo criterio precedente, para las circunstancias que lo justifican. Ejemplos:

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Importación por sucursales.

Referencias: Conclusión N° 5.

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Tipo de interés en caso de pago anticipado.

Referencias: Conclusión N° 1.

Tema: Valor de aduana en importación.

Materia: Muestras transportables por vía aérea. **Referencias:** Conclusión N° 12.

JAPÓN

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Gastos en que incurre el comprador.

Punto: Remuneración pagada por el comprador a un inspector para controlar las mercaderías importadas en su momento de entrega.

Referencias: N° 20.

NUEVA ZELANDIA.

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Envíos postales. Interpretación de la noción sobre el valor en aduana sobre una base FOB.

Referencias: 956/VAL 317-83.

Comentario: Dentro de lo posible y cuando el caso lo permita, la publicación tendría que indicar también el criterio que sustenta el pronunciamiento y no sólo la guía que permita individualizar el documento para el caso de consulta o extracción de copias en forma completa (salvo lo que fuera confidencial). Ejemplos:

FINLANDIA

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Mercaderías, en consignación. Aplicación del método del valor de transacción en las consignaciones.

Punto: Mercaderías enviadas en consignación bajo precio predeterminado.

Criterio: Las mercaderías enviadas en consignación se valoran según el método del Artículo 1 con los ajustes del Artículo 8 del Acuerdo, cuando en el momento de la valoración se conoce el precio realmente pagadero por ellas. (En este caso particular, las mercaderías se venden a precio fijo si se las saca del almacén dentro de los tres meses después de la importación).

Referencias: TVR 63, TH 30/303-81.

Tema: Valor en aduana de importación. Aplicación del método del valor de transacción.

Materia: Reducciones al precio concertado.

Punto: El contrato de venta prevé una reducción del precio por retraso en la entrega de las mercaderías.

Criterio: Tal descuento se tomará en consideración para determinar el valor de transacción si hay efectivamente un retraso en la entrega.

Referencias: TVR, TH 13/303-81.

SUECIA

Tema: Valor en aduana de importación. Aplicación del método del último recurso

según el Artículo 7 del Acuerdo.

Punto: Valor según peritaje.

Criterio: Un trotón (caballo de trote) que el comprador importa tres años después de haberlo comprado en el país de exportación y que un experto evalúa en el momento de la importación a dos (2) veces su precio de compra.

Criterio: Se valorará según el Artículo 7 (último método), sobre la base del valor establecido por el peritaje.

Referencias: T 562-81.

E.E.U.U.

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Aplicabilidad o no del método del valor deductivo.

Punto: Entre personas vinculadas.

Criterio: El método del valor deductivo no puede aplicarse a las transacciones entre personas vinculadas.

Referencias: 542267.

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Derechos e impuestos incluidos en la factura.

Punto: Importe exacto a deducir.

Criterio: El importe exacto del derecho de aduana que se deducirá del precio total pagado o por pagar, cuando la factura indica claramente que un importe en dólares se ha incluido en concepto de derechos de aduana, es el importe que ha de pagarse realmente por la importación de las mercancías importadas.

Referencias: 542524-81.

Tema: Valor en aduana de importación.

Materia: Aplicación del método del valor de transacción.

Punto: Reajustes cuando un precio facturado al comprador se basa en costo tipo y en el momento de la importación se comprueba un desacuerdo con aquéllos operando un reajuste a intervalos razonables. **Criterio:** El precio realmente pagado o a pagar será

el importe pagado después de haberse efectuado los ajustes por las diferencias. Los importes que un comprador pague a una sociedad por servicios que ésta presta al vendedor pueden constituir pagos indirectos al vendedor que han de incluirse en el valor de transacción. Los pagos que un comprador haga por servicios que no se prestan en beneficio del vendedor, no forman parte del valor de transacción.

Referencias: 542975-83.

Está claro; aquí, en la Argentina, no se publica y habría que publicar; hay que hacer un esfuerzo para cumplir con esa publicación y no se hace.

El esfuerzo corresponde al servicio aduanero.

El administrado -en sentido amplio- cuenta con derecho a la publicación de los criterios que conciernen al interés general, ya que cotidianamente tiene que cumplir con sus obligaciones en las Aduanas.

• ¿Puede vincularse todo ello, de algún modo, con el error de hecho o con el error de derecho, cuando llega el turno de considerar el significado y alcance de las obligaciones y deberes que debe cumplir el administrado en un caso concreto?

Quizá. Para analizar esa cuestión hay que seguir un orden. Ese tema puede concernir al artículo 902 y falta recorrer un largo camino.

• ¿Cómo se forma entonces la predicción si los pronunciamientos y sus criterios no se publican?

Es una experiencia que corresponde a cada uno. En general, parece que los pronunciamientos fueran standard, que algunos denominan bajo "responsabilidad objetiva" y otros "consideración irreflexiva".

• ¿Quiere decir que hay incomunicación total?

No, se confeccionarían inventarios para informar a la Superioridad; por ejemplo anualmente con un balance de la gestión cumplida. Pero constituiría algo interno, como si fuera algo reservado o confidencial donde el administrado no puede ni debe indagar, por no concernirle.

• ¿Qué puede considerar la Superioridad con relación a dichos informes?

Tampoco lo sabe el administrado, por la misma razón. Al confeccionar el informe quizá se estime que la Superioridad es ejercida por hombres superiores, como ángeles con alas.

• ¿Qué puede interesarle a la Superioridad?

Se comprende que pueda interesarle descubrir evasiones, como ser en el régimen de promoción industrial, sector de la construcción, industrias y comercios mayoristas. No se comprende tan claramente qué pueden buscar bajo la lupa los perspicaces sabuesos de la D.G.I. en los albergues transitorios (actividades reseñadas por el diario La Nación del 17/7/98 Sec. 2, pág. 2 Economía y Negocios).

Si se detecta supuesta evasión por trescientos millones de pesos, si se suman las multas e intereses, la cifra podría multiplicarse por diez (la misma cita que para el párrafo anterior).

Es decir, que con relación al informe sobre la actividad cumplida en materia de pronunciamientos, podría interesar a la Superioridad lo concerniente a los importes pendientes de cobro resultantes de las pretensiones por las multas, por los tributos, y por los intereses a exigir al conjunto de administrados, como modo de medir el crédito por recaudar, aunque las causas no hayan concluido o se trate de insolventes. Se trataría, en tal caso, de evaluaciones cuyo eje lo ocupa la recaudación.

• ¿Pero debe existir un control de auditoría superior! A propósito, ya que se trata de cuestiones de la administración pública ¿se realiza habitualmente en estos aspectos relativos a los pronunciamientos?

De ninguna manera. ¿Cada cuánto? En sentido figurado, cada muerte de un Obispo, una vez cada muchos años.

• Entonces ¿para qué el organismo está segmentado en departamentos, divisiones y secciones a cargo de un responsable, si luego no se utiliza para comparar con otra cosa, como ser presupuestos standard, y prevenir desvíos? Una vez detectados los desvíos llegaría el turno de las explicaciones acerca de las razones para haber cumplido la actividad bajo un cierto modo y forma...

Creo haber respondido a eso. Pero en lo que concierne a la actividad jurisdiccional de dictar pronunciamientos en las causas bajo controversias, también está en juego la conveniencia o no de mantener esa función dentro de la Administración centralizada, ya que existen otras alternativas. Más adelante volveré sobre este punto.

Por consiguiente, habida cuenta de por dónde puede pasar el interés de la Superioridad, ¿nada mejor que una alta producción de condenas en serie y con montos de pretensiones tributarias, por capital e interés, que satisfagan y beneplazcan a los hombres de lo alto, aunque en la otra punta esté, o pueda estar (N.N)?

¿Porqué razón, sino por ésta, se imponen condenas que ni Matusalén podría cancelar!

¿Puede ponerse en duda –entonces– el acierto de que el pronunciamiento administrativo continúe manteniéndose dentro de la Administración central, ya que existen otras posibilidades?

Ciertamente. Además puede ponerse en duda la real capacidad del funcionario a

cargo del pronunciamiento para apartarse de ese contexto, ya que es un eslabón más en la cadena jerárquica del organismo. Máxime si se toman en consideración las carencias que median en materia de publicación de los criterios, unido a las deficiencias que presenta el cuerpo de las resoluciones generales aduaneras en vigencia, a lo cual me referiré más adelante.

** Los pronunciamientos judiciales

Aunque eruditos en algunos casos ¿ayudan para la predicción?

Salvo en los amparos, los pronunciamientos recaen muchos años después de haberse iniciado la causa en sede aduanera, por lo que suelen generar escaso interés para inducir la predicción del administrado en sus habituales y cotidianas relaciones aduaneras.

En este sentido cabe recordar que la actividad del administrado se cumple bajo las normas actuales y no por las históricas.

• ¿Los considerandos de las sentencias no ayudan?

Suele ocurrir que los considerandos den por ya comprobados por la instancia anterior todo lo concerniente a los hechos, a las circunstancias, a las obligaciones exigibles y su finalidad en el caso dado bajo las normas de los regímenes, destinaciones, operaciones o situaciones en que se encontró en el caso dado, pero sin transcribir en tales casos todo lo concerniente a ello.

Bajo esta circunscripta delimitación, lo que por lo general resta por resolver es de puro derecho ¡y este último se presume conocido por todos!

El examen de las obligaciones, en sentido jurídico, del administrado circunscriptas por la finalidad de las exigencias y por los derechos con que cuenta el administrado (todas las obligaciones tienen límites) y en orden a lo publicado sobre pronunciamientos de condena judicial, demostraría que en la mayoría se ha soslayado esta in-

terésante cuestión, quizá por entender que las pruebas acumuladas por actividad concurrente de los protagonistas (el denunciante al principio, más tarde la instrucción, o las partes al ejercer la defensa) hacían innecesario abordarlo con mayor detenimiento, por lo que se omite describirlo y evaluarlo antes de pasar a la figura de la infracción.

• ¿Cómo abordan los considerandos lo concerniente a la "legislación aduanera"?

Ocurre como decía precedentemente, no se trata en detalle cuando dichas obligaciones guardan inmediata relación con intrincados reglamentos, en especial cuando entra a jugar la masa -dispersa y amorfa- de resoluciones generales aduaneras con vigencia al momento de los hechos.

• ¿Las resoluciones generales aduaneras son difíciles de localizar?

Las resoluciones generales son difíciles de localizar a varios años de ocurrido el hecho que motivó la causa. Y también difíciles de comprender, porque están desordenadas y se vinculan con otras legislaciones cuyas normas pudieron cambiar.

• ¿Cómo abordan los considerandos los aspectos técnicos?

Cuando llega el momento de atender el modo en que el servicio aduanero aplicó los métodos concernientes a la técnica aduanera, como el de establecer la valoración en aduana de las mercaderías a los fines aduaneros, o el de la clasificación arancelaria de las mercaderías a los fines aduaneros, suele ocurrir lo que mencionaba en los párrafos anteriores.

Cabe recordar, por ejemplo, que en las Solicitudes de destinación sólo aplicando los correspondientes métodos legales y atendiendo a sus exigencias -condiciones y circunstancias- puede apreciarse el significado y alcance de la materia bajo controversia. Por otro lado no ca-

be introducirse bajo el régimen de las infracciones aduaneras sin antes practicar la comparación técnica.

En suma, ¿parece débil la contribución que tienen los pronunciamientos judiciales para el diagnóstico en orden a la predicción y orientación que interesa a la generalidad de los administrados que actúan cotidianamente en las aduanas y en el comercio exterior?

Así lo considero. No obstante cobran interés particularmente en los casos de recurrentes que actúan en forma continua permanente o sistemática.

*** Los pronunciamientos del Tribunal Fiscal de la Nación

• Estos pronunciamientos recaen en una etapa intermedia ¿qué ocurre ahí? Como faltan cumplir las etapas judiciales a que alude el comentario que antecede, no permiten formar certera predicción acerca de lo que puede ocurrir con posterioridad y bastante tiempo después.

No se publican los balances y evaluación de la gestión, por ejemplo las causas resueltas; los pronunciamientos de condena y absolución; monto de las pretensiones fiscales admitidas; monto de los intereses aplicados a los administrados por la tramitación en sede aduanera y del propio Tribunal, etcétera.

No obstante el administrado y el profesional pueden formar opinión general, ya que varios de los Vocales también hacen doctrina que despierta interés.

IV.- LAS CARENCIAS EN MATERIA DE PUBLICACIÓN

5. ¿Hay carencias en torno de las publicaciones de las decisiones judiciales y de los pronunciamientos administrativos que guardan íntima relación con los aspectos aduaneros y comerciales?

Cierto es. En las relaciones aduaneras y en todas las jurisdicciones, el trato al administrado debiera ser el de "cliente del país" aunque no fuera inteligente, sensible, alegre, activo, generoso.

• ¿Cuáles son las obligaciones, en sentido jurídico, en torno de lo concerniente a la forma, oportunidad y contenido de las publicaciones que puedan interesar para formar el criterio de los administrados?

Al respecto, el Artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio (G.A.T.T.), establece varias obligaciones en forma muy precisa. Sus normas fueron aprobadas para su aplicación en nuestro país hace más de treinta años (Ley 17.799) e incorporadas a los textos de la Organización Mundial del Comercio, cuyas normas fueron aprobadas por la Ley 24.425. Dice así:

Artículo X

Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

1. Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o al aforo aduanero de productos, a las tarifas de derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos, serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. Se publicarán también los acuerdos relacionados con la política

comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante. Las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes, sea contraria al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas”.

2. No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por una parte contratante que tenga por efecto aumentar un derecho de aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas.

3 a) Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y equitativa sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo...”.

La obligación de publicar comprende a las decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general.

Como el organismo aduanero –hoy A.F.I.P.– es uno solo, ya que cuenta con una única personería en sentido jurídico, debe aplicar los criterios de la **técnica aduanera** –entre otros– en forma uniforme. No puede discriminar. El fundamento radica en la igualdad ante la ley.

Una vez adoptado el **criterio** debe aplicarlo con carácter general, y por ende existe la obligación de publicarlo.

Me referí antes a cómo se cumple esa obligación por las demás partes contratantes del G.A.T.T.

Sí, lo recuerdo, los ejemplos y criterios ilustran con toda precisión y resultan muy útiles. Qué lástima que tengamos que seguir con otros temas ¿no?

V.- LA LEGISLACION ADUANERA EN TORNO DE LAS RESOLUCIONES GENERALES ADUANERAS

6. El Artículo X del G.A.T.T. se refiere no sólo a las decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general sino también a los reglamentos, y comprende –claramente– a las resoluciones generales aduaneras que integran, en nuestro país, la “legislación aduanera”.

• ¿Qué significado tienen esas resoluciones para los funcionarios?

Estimo no exagerar cuando expreso que para los funcionarios, en general, estas resoluciones generales aduaneras imponen obligaciones –en sentido jurídico–, a los administrados como si fueran normas Bíblicas e inquebrantables bajo clarísimo apercibimiento de infracción a su transgresión.

Su desconocimiento por el administrado sería considerado como una traición a la esencia de su misión, ya que alcanzaron el rango de “legislación aduanera”. En estos casos recuerdan su significación bajo el concepto de legislación aduanera.

• ¿Cómo se crean y actualizan?

El servicio aduanero las crea, pero descuida y omite actualizarlas, no las sistematiza, ni las ordena.

El resultado es, en suma, que están pu-

blicadas muchas cosas que deberían eliminarse y no están publicadas muchas otras que deben publicarse (como los criterios comentados antes).

• ¿Cómo las concibe el Código Aduanero?

Las concibe como legislación aduanera, pero arranca de un concepto diferente. En efecto, supone que existe la condición básica de previsibilidad y predictibilidad, como en las demás normas del orden jurídico. En esta cuestión el Código Aduanero no pretende ni procura obtener una ventaja a lo que es neutral en todo el ordenamiento jurídico.

Es decir, que el sujeto pueda prever o predecir cuáles serán las consecuencias jurídicas de sus acciones de acuerdo a un determinado marco normativo.

En una palabra, no pueden ni deben ser "sorprendidos".

Esta regla básica forma parte de los derechos adquiridos e inviolables, aunque bien entendido sólo en las comunidades civilizadas.

Un sistema jurídico seguro implica que sea conocido (publicación), justo (reglas de juego claras) y efectivo (buena administración en la forma y modo de resolver las controversias).

La seguridad jurídica implica previsibilidad, protección efectiva de los derechos y expectativas.

A propósito de todo esto y en conexión con los temas del MERCOSUR puede continuarse el análisis en el trabajo de CARBAJALES MARIANO (diario El Derecho, 20/5/98).

• ¿Pero una vez más, con las resoluciones generales aduaneras se incumplen las obligaciones acordadas y convenidas multilateralmente a que se refiere el Artículo X del G.A.T.T.?

Es manifiesto. La sorpresa es el factor que privilegian los novelistas del género del terror, los estrategas de la guerra, los que buscan escaparse de una prisión, los prestidigitadores, los animales predadores. La sorpresa del diablo es el medio que le sirve para producir un efecto nocivo tras apoderarse de la voluntad de un individuo. La sorpresa de Dios es el mundo. Por consiguiente cuando una porción del espectáculo la protagoniza la sorpresa hay que cuidar que no hipnotice o pueda someter a sus adoradores como auténtico oro si se trata de metales sin valor capaces de brillar aún más que el auténtico.

• ¿A quién afecta? ¿Acaso existe la persona del administrado?

El servicio aduanero incumple con esas obligaciones que tiene a su cargo, y afecta la certidumbre de la legislación aduanera e invade los derechos del administrado, haciéndole más complejo y dificultando el cumplimiento de las obligaciones que corren a su cargo; es decir, todo lo contrario a su finalidad.

Cuento con certeza cuando estimo que para los administrados, en sentido amplio, el conjunto de resoluciones generales aduaneras constituye algo así como una masa casi imposible de compaginar.

Ante este panorama sobre el que luego volveré, quizá debieran considerarse como "hechos" a ser probados por quien los invoca; no bajo la presunción de derecho conocido.

Bajo la circunscripta delimitación apuntada, correría a cargo del servicio aduanero incorporar en cada causa el plexo de las normas en vigencia concernientes al caso, circuncribiendo el debate a ese contexto, permitiendo así un equilibrado proceso.

E interesa ese plexo, porque las obligaciones y deberes aparecen por aquí y por allá, y constituye el único modo serio de encarar tan delicada cuestión.

• Las dificultades que generan las aludidas resoluciones generales aduaneras ¿influyen y preocupan en otros ámbitos no aduaneros con misión jurisdiccional para resolver en las causas aduaneras?

No puedo hablar por ellos. Pero al ver sobre "intricados reglamentos", estimo que no puede ser de otro modo, porque la realidad está ahí y no la pueden ignorar, ya que tienen que juzgar atendiendo a la "legislación aduanera", y entre otras cosas, juraron hacerlo así.

• Por las resoluciones generales aduaneras hasta se ha modificado el Código Aduanero en aspectos concernientes no sólo a la materia operativa de la gestión aduanera y de aplicación reglamentaria, sino que también se han modificado las obligaciones que corren a cargo del administrado. Interesa saber si recortan los derechos de éste bajo una concepción más gravosa ¿imponen mayores cargas y alteran el alcance de la punibilidad al extender los límites de los deberes del administrado hasta el caso de poder hacerlos caer en cualquier momento bajo las figuras de infracción aduanera?

Efectivamente –tal como las interpretan los funcionarios–, por ejemplo, en las destinaciones aduaneras de importación y de exportación para consumo, en sustitución de la obligación de verificar, valorar y clasificar las mercaderías, que según el Código Aduanero corren a cargo del servicio aduanero (importación: arts. 234 y 241; exportación: arts. 332 y 339) habrían quedado circunscriptas a las de controlar, y pasar denuncias, desplazando hacia el administrado las funciones técnicas de valorar y de clasificar las mercaderías, quedando la función de verificar librada al azar o perspicacia del funcionario (ej. resoluciones generales concernientes al control aduanero, verificación selectiva de las importaciones y exportaciones, canal verde, etc.).

Según el Código Aduanero, el servicio aduanero establece el valor en aduana porque no puede obligarse al administrado –ni en importación ni en exportación– a conocer:

- 1) los precios y los valores de los terceros para mercaderías idénticas o similares; y cuáles son realmente los valores más bajos entre los antecedentes aprobados por el servicio aduanero para esas mercaderías;
- 2) los precios de los terceros en la primera venta de mercaderías idénticas o similares, en su mismo estado (sin transformación);
- 3) los precios de los terceros en la primera venta de mercaderías idénticas o similares, luego de su transformación;
- 4) los costos de producción de los terceros.

Es decir lo concerniente a casi todos los métodos para establecerlo.

En lo que concierne al primer método tampoco lo puede obligar a operar bajo las condiciones y circunstancias que permitan su aplicación para establecer el valor en aduana.

Además, el servicio aduanero no ha cedido al administrado los medios para valorar las mercaderías (importación y exportación) y no se comprende cómo a cualquiera puede ocurrírsele desplazar unilateralmente las funciones propias y ponerlas como obligación en cabeza ajena, sin darle los medios para atenderlas.

Es el servicio aduanero quien cuenta con facultades para requerir la información a los terceros (art. 23 y su equivalente en el Decreto 618/97) y quien puede hacer efectivo el apercibimiento por transgredir ese deber de informar, y que constituye infracción aduanera según el artículo 995 del C.A.

Si el administrado contara con esas facultades sobre sus competidores quedaría destrozado el corazón del mercado, pues éste parte del derecho a la confidenciali-

dad entre los competidores entre sí, socavando la base estructural para poder ejercer toda actividad lícita, en el sentido tutelado por la Constitución Nacional, el G.A.T.T. y la O.M.C.

Desplazar, pues, las funciones que corren a cargo del servicio aduanero hacia el administrado implica alterar el espíritu y la letra de la ley en orden al modo y forma de establecer los elementos del tributo y hasta en algunos casos los elementos y condiciones tipificantes de la punibilidad, afectando también los principios de reserva legal en materia tributaria y en materia penal, así como los acuerdos internacionales aludidos en el párrafo anterior.

Tal es así que el ejercicio negligente o doloso de dichas funciones abren las puertas a la aplicación de las figuras que describen los delitos por inadecuado cumplimiento de esas funciones y deberes (arts. 868 –delito culposo–, art. 864 inc. “b” y concordantes –delito doloso– y genéricamente incumplimiento de los deberes del funcionario público según el Código Penal).

No se trata, entonces, sólo de que la tarea de establecer el valor en aduana de las mercaderías importadas a consumo constituya o pudiera constituir una labor compleja y por ello se le encomiende realizarla al servicio aduanero, sino porque es el único medio posible, también en la práctica, de poder aplicar adecuadamente el régimen legal que contempla el Acuerdo Internacional sobre el valor en aduana de las mercaderías importadas.

Es así y lo mismo ocurre con los métodos de los artículos 746 a 749 del Código Aduanero para establecer el valor en aduana de exportación. Sólo puede cumplir adecuadamente esas funciones el servicio aduanero, habida cuenta de los métodos a aplicar.

Ello sin perjuicio al recurso con que cuenta el administrado ante un órgano in-

dependiente en resguardo de sus derechos ante la eventualidad de desacierto del servicio aduanero al cumplir la función.

El protagonista central en el primer método de valoración en las importaciones, gira en torno del precio pagadero por el comprador, sin interesar si materialmente egresa importes o no, ya que lo relevante es aplicar el método tal cual el acuerdo internacional lo estableció.

De igual modo, en las exportaciones el protagonista central en el primer método de valoración gira en torno del precio pagadero por el comprador.

• ¿El mero hecho que una figura de infracción aduanera reúna a los importadores y exportadores, autoriza a establecer automáticas derivaciones, como si lo de uno fuera sin más aplicable al otro?

No. Ha de comprenderse que no es lo mismo importar que exportar y ello permite captar también el significado y alcance diferente que tiene cada actividad.

Así, por ejemplo, en el caso de las importaciones el contexto para las rectificaciones a lo declarado, juegan su rol con mercadería ya importada por haberse introducido al territorio aduanero.

En cambio en las exportaciones, la valoración aduanera interviene en forma anticipada a la carga de la mercadería en el medio de transporte que cruza el confín del territorio aduanero, pudiendo las prácticas comerciales intervenir de un modo diferente en orden a revisar un precio.

• ¿Y en orden a la clasificación arancelaria, puede pretenderse que el administrado cuente con mejores elementos que el organismo aduanero?, Ciertamente, no. El servicio aduanero cuenta con una estructura orgánica funcional para dar cumplimiento a las obligaciones que la legislación aduanera impone al servicio aduanero y sus gastos son atendidos por el presupuesto

del organismo al cual han contribuido los administrados para que sea así.

Así, por ejemplo, el servicio aduanero reúne la información que proporcionan todos los importadores y exportadores, como ser los catálogos, las listas de precios, los planos y croquis de las mercaderías; cuenta con las facultades para requerir información a los administrados, y aún a terceros que tengan relación con las aduanas, tema al que aludí en el párrafo anterior y al cual remito.

Además, cuenta con información de la totalidad de los despachos de importación y de los permisos de embarque, y tiene la obligación de conservar dichos documentos por los plazos de ley, de modo que no puede pretextar la conveniencia u oportunidad para desplazar las funciones propias sobre el administrado, so pretexto de un mejor control y bajo las facultades de interpretar y reglamentar la legislación aduanera.

Asimismo, el organismo participa en los comités técnicos correspondientes a la correcta y adecuada aplicación de la nomenclatura, por lo que parece absolutamente fuera de lugar que pretenda desentenderse de clasificar las mercaderías, circunscribiendo la función a controlar, comprobar inexactitudes de clasificación arancelaria y de denunciar, conservando al mismo tiempo la de condenar y de establecer pretensiones tributarias adicionales.

• ¿La interpretación de los funcionarios aduaneros significa extender el alcance de las obligaciones del administrado?

Si. Es un notable desacierto de los funcionarios, ya que semejantes criterios exceden el ámbito para el cual se ha autorizado el dictado de las resoluciones generales aduaneras (art. 23 del Código Aduanero, con otra numeración en el decreto 618/97 —que estableció la “fusión” ANA-DGI, entre muchas otras cosas—).

• En opinión de los funcionarios ¿ha dejado también de tener aplicación práctica lo previsto en el art. 957 del Código Aduanero, por haber desaparecido las circunstancias que permiten su aplicación, con motivo de las resoluciones generales antes aludidas?

Realmente, es increíble pero lamentablemente cierto. Los administrados se han hartado de advertir que el organismo y sus funcionarios carecen enteramente de facultades para dejarlo de aplicar o eliminarlo y que la técnica aduanera y sus métodos de aplicación deben ser cumplidos estrictamente por las aduanas.

• Si lo desconocen, eluden o evaden, cruzan la línea establecida por el Código Aduanero ¿qué puede ocurrir?

Entre otras cosas corren el riesgo personal de ser denunciados por transgresión a sus deberes legales, y se plantearía entonces el tema de la “obediencia debida” en los descargos.

• Si el órgano fiscalizador estimó necesario contar con declaraciones más restringidas contemplando la posibilidad de una mayor actividad de sus funcionarios en modo diferente al contemplado en el Código Aduanero ¿no debió ser —al menos— coherente con sus decisiones?

Naturalmente, es lo que indica la razón común. Pero ni siquiera se da esa coherencia y a diario los funcionarios salen a cazar buscando presas para alimentarse mejor, estimulados por el premio dinerario a las denuncias que formulen (ley 23.993), de conformidad con las multas que aplique su colega en los pronunciamientos aduaneros y bajo una común Superioridad.

• Si es la eficacia como expresión de conjunto lo que supuestamente ha movido a las modificaciones, ¿no debió comprenderse que de ningún modo puede quedar menoscabado el derecho del administrado

y conducirlo, con apartamiento de las normas del Código Aduanero, hacia la punibilidad, bajo las infracciones aduaneras de ese mismo cuerpo legal?

Sí. Sobre tan frágil construcción y habida cuenta de todas las circunstancias, los pronunciamientos deberían dictarse actuando con gran prudencia antes de pasar al juzgamiento bajo las infracciones aduaneras.

• Parece ser que las resoluciones generales aduaneras han cambiado los deberes del administrado en prácticamente todos los regímenes aduaneros de importación y exportación y no sólo la forma de declarar en el Sistema María (SIM). ¿Es así?

Ciertamente. Realmente las cosas son así. Por ejemplo:

- SIM: Tablas codificadoras para operar.
- SIM: Módulo Manifiesto para la importación por vía acuática.
- SIM: Módulo Manifiesto para la importación por vía aérea.
- SIM: Módulo Manifiesto para la importación por vía terrestre.
- SIM: Módulo Manifiesto para la exportación por vía acuática.
- SIM: Módulo Manifiesto para la exportación por vía aérea.
- SIM: Normas relativas a la exportación.
- SIM: Formulario único para operar.
- SIM: Cancelación de las operaciones.
- SIM: Sufijos de valor y estadística.
- SIM: Arancel integrado aduanero.

Lo mismo ocurrió en lo concerniente al modo de realizar el control (verificación selectiva de las importaciones y exportaciones), etc.

El sentimiento y los impulsos suelen dejar de lado las leyes y las razones de los demás, como si las leyes sólo fueran para el que sirve, y la razón como medida rigu-

rosa para quien obedece y no para quien manda.

• Poner al día las resoluciones generales ¿se ha vuelto una tarea difícil?. Efectivamente porque ha sido demasiado el abandono.

Tampoco estimo exagerar cuando expreso que hay que cuidarse de tomar decisiones o programar confiando en las estadísticas confeccionadas y elaboradas con intervención de los funcionarios. Luego ampliaré sobre este punto.

• ¿Dónde se centró la atención de las autoridades?

Han transcurrido varios años centrando más la atención sobre el objetivo de poner en práctica los instrumentos de una mejor tecnología que sobre el modo de instrumentarla bajo la concepción legal, tal como si la finalidad (objetivo) justificara los medios empleados, descuidando a la persona del administrado, solicitándole su colaboración por imponerles cargas más gravosas y hasta con incoherencia llegado el momento de las denuncias, la apertura de sumarios y las condenas.

Al mismo tiempo aparecieron también muchas otras normas de nivel superior integrando la "legislación aduanera". El impacto sobre las resoluciones generales aduaneras puede compararse, a modo de imagen, con el disparo de una escopeta sobre un blanco fijo.

• ¿Podría representarse con mayor aproximación?

Para aproximar, las modificaciones y derogaciones fueron de variada materia en cuanto al contenido; y por su modalidad: explícitas o implícitas, permanentes o transitorias, parciales o totales.

Por consiguiente, para volver a encuadrarlas bajo la concepción del verdadero

derecho se requiere labor creativa y alta capacitación profesional, que sólo puede ser cumplida por equipos de expertos y con enorme dificultad. Ello, si se quiere cumplir alguna vez con lo previsto en el Artículo X del GATT.

VI.- LA LEGISLACION ADUANERA CORRESPONDIENTE A LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

7. ¿Qué temperamento ha seguido el Poder Ejecutivo en esta materia?

El mismo temperamento que el de las resoluciones generales aduaneras adoptó el Poder Ejecutivo Nacional con el Código Aduanero. Transcurrieron más de diecisiete (17) años de su vigencia (1981-1998) sin que hubiera cumplido lo ordenado en el artículo 1188, que reza así: "El Poder Ejecutivo deberá mantener permanentemente actualizado el texto de éste código, para lo cual le incorporará las disposiciones complementarias o modificatorias y procederá a su correlación y ordenamiento por materias".

Resulta comprobado que ha olvidado la persona del administrado.

• ¿También los decretos modificaron el Código Aduanero?

Sí. La nómina de decretos que han modificado al Código Aduanero llevaría a confeccionar una lista o catálogo, como el que las casas de remates confeccionan para las importantes subastas; cada lote con su comentario.

Tanto a los altos funcionarios como a los demás —en sentido amplio— parece que les interesara ver la cara del poder que impone obligaciones y deberes al administrado más que interesarles cómo hará, o que hará, o pueda hacer.

Para el administrado la voluntad sin reglas no es voluntad sino (con permiso) furor.

Asimismo, las órdenes razonables suelen destrozarse la obediencia, y cuantas más lenguas se arrancan, más mudos hablarán.

VII.- LA EFICACIA EN MATERIA ADUANERA

8. ¿Cómo se aprecia la eficacia?

La eficacia requiere que concurren varias circunstancias.

Como constituye un juicio de valor, la opinión puede formarse a partir de diferentes puntos de referencia.

Así, por ejemplo, cuando entra a jugar la "legislación aduanera", frente a los mismos principios y a las mismas circunstancias, estimo que podrían producirse respuestas diferentes según que el pronunciamiento corresponda a:

- Un funcionario aduanero ascendido por la actual autoridad;
- Un funcionario aduanero sometido a sumario por la actual autoridad;
- Un funcionario aduanero con sobrada capacidad profesional y experiencia, pero que no fue ascendido por la actual autoridad;
- Un Vocal del Tribunal Fiscal de la Nación;
- Otro Vocal del Tribunal Fiscal de la Nación;
- Una Sala de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal;
- Un voto de un miembro del más alto Tribunal;
- Otro voto de un miembro del más alto Tribunal;
- Votos concordantes de algunos miembros del más alto Tribunal, y silencio de otros que no intervienen.

No interesa el inventario de los casos puntuales, porque todos los días puede ocurrir en uno u otro lugar.

Ha de recordarse que la materia aduanera y su aplicación se presentan todos los

días en todo el país y en varias jurisdicciones que exigen pronunciarse, ya sea al gestionar un despacho o para decidir cualquier aspecto.

- ¿Qué ocurrió entonces en las dependencias aduaneras?

Las dependencias aduaneras pasaron a ser, desde hace varios años, algo así como un teatro de operaciones apto para la representación escénica de los dramas más desgarradores que animan la curiosidad popular.

Han difundido las obras los medios de comunicación masivos, como no podía ser de otro modo.

El espectador respondió con atracción, y en algún caso con desconfianza. No sea que luego golpeen sus bolsillos con nuevos impuestos o cargas para mejorar el control aduanero; al fin de cuentas los impuestos y cargas siempre han existido y las cosas han ocurrido igual.

- ¿Qué puede hacer el administrado?

Entre otras cosas, tiene que seguir en su actividad. Por ejemplo quizá pase a ocuparse de las estadísticas publicadas por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) sobre la base de la información proporcionada por el organismo aduanero.

Como se paga una tasa para que se confeccionen las estadísticas que conciernen al comercio exterior, puede ser el caso de ocuparse sobre ellas.

Pero por segunda vez en el primer semestre de 1998 el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) corrigió súbitamente las cifras y la Argentina pasó de un grosero incumplimiento de las pautas fijadas en el acuerdo con el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) a un ligero desvío en el rojo comercial.

El cambio de las cifras hizo subir en na-

da menos que U\$S 1.386.900.000 las exportaciones realizadas entre enero de 1997 y abril de 1998 (en cambio las importaciones apenas se modificaron).

Las principales correcciones afectaron las cifras de las exportaciones a Brasil. El error en sólo dos países era de U\$S 900.000.000.

El INDEC distribuyó un comunicado asegurando que los problemas surgieron por los inconvenientes para la instrumentación por parte de la Aduana del Sistema Informático María (SIM) para procesar las exportaciones. Esto impidió que el INDEC dispusiera en tiempo y forma la información de un conjunto de exportaciones registradas por ese Sistema (diario La Nación 9-7-98, Secc. 2 pág. 2).

No hubo funcionario alguno que quisiera referirse al tema, para colmo, agrega el Comunicado, asegura que las cifras continúan como provisionales y que pueden volver a cambiar.

- ¿De quién depende el INDEC?

Es un organismo de la administración pública nacional, por lo que su actividad depende funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional.

VIII. - HACIA UN NUEVO ESCENARIO. LA CONDUCCIÓN, ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS.

9. ¿Cuáles son las estrategias y los objetivos de la Superioridad?

Bajo la concepción de la **recaudación**, entre otras cosas, se "fusionaron" la DGI y la ANA y se creó una nueva estructura orgánico-funcional.

En la cúpula han seguido trabajando los aspectos de la "fusión" y estiman que lo hecho representa un gran paso que abre perspectivas mejores.

Desde lo alto el mensaje consiste en que el mando no se comparte. Los objetivos no se pueden alcanzar todos juntos; si hay que corregir algo se corrige. No hay que temerle al cambio ni sucumbir ante tanto horror. Y no hay que confundir en el mismo contexto lo que se vivió con lo que se vive, porque es un modo de identificar el pasado con el presente, y la realidad es diferente. Todo marchará mejor, ya que la fusión aludida significa simplificar la gestión por definición, donde había dos en lo sucesivo uno.

GOETHE, el célebre poeta, y vale repetirlo en su política expresión, decía: "*Gris, querido amigo es toda teoría, y verde el árbol de la vida*".

Aplicado al orden jurídico, mi padre decía que había que desconfiar de los planteamientos demasiado simples o apriorísticos, porque suelen conducir a desconocer las realidades más indiscutibles del mundo jurídico.

El administrado sabe que el error es libre como la intuición natural y como la verdad racionalista: no tiene formas fijas.

• ¿Cómo se dio el gran paso?

El gran paso fue dado por decreto (Decreto N° 618/97), y no por ley.

La norma contiene disposiciones concernientes a los recursos para el primer período de gestión del nuevo ente creado; desmembró el Código Aduanero derogando artículos, modificando a otros, dando una nueva numeración a otros y varias veces cambió el significado y contenido de disposiciones concernientes a los derechos de los administrados, como ser cuándo pueden recurrir o no contra las resoluciones generales del organismo en materia aduanera, adoptando un criterio restrictivo y privando al derecho de recurrir en ciertos casos (los de interpretaciones del organismo).

• ¿Cómo notó el administrado el cambio en otros aspectos?

El administrado también notó que con la nueva estructura orgánico funcional correspondiente a los organismos "fusionados" (DGI-ANA), se cambiaron las oficinas que tenían competencia para entender y decidir en la gestión aduanera; se les dio un nuevo nombre; y la gestión pasó a cumplirse en otros lugares, por aquí, por allá y más allá. Se estableció el membrete AFIP distinguiendo las dependencias D.G.I. y D.G.A., para que no se confundieran la actividad aduanera con la impositiva.

• ¿En qué quedó aquello otro de la "legislación aduanera"?

La "legislación aduanera" ha quedado nuevamente modificada en varios aspectos concernientes a la gestión operativa y no se adecuaron todas las resoluciones generales aduaneras que indicaban cuál oficina debía intervenir primero y cuál después de conformidad con los nuevos nombres, competencias y lugares de atención.

Por consiguiente, no se actualizaron, ni sistematizaron, ni ordenaron las resoluciones generales aduaneras que preveían lo concerniente a la gestión de las actuaciones en las distintas oficinas.

• ¿Y desde el punto de vista de los funcionarios?

Los funcionarios aduaneros parecen no tener claro no ya cómo era antes, sino cómo es ahora y cómo será después. Es probable que todos los funcionarios se sientan autorizados a opinar sobre lo del vecino.

Prefiero no imaginar cuáles podrían ser las opiniones de los funcionarios aduaneros y la de los funcionarios impositivos, bajo tan delicada concepción.

Sin embargo quizá parezca oportuno recordar algo de significativa importancia:

¡En todos los casos, el esfuerzo y los padecimientos sólo preparan la historia del día siguiente, pues la de hoy fue hecha por actos del pasado!.

Ciertamente. El examen del pasado, así considerado, es útil para evitar la reiteración de errores. ¿Y mañana? Mañana será otro día...

Sí, mañana será otro día, pero el administrado común y aún el profesional suelen estimar que estaría afectado el nervio sensible de los textos legales en su estabilidad básica en aspectos de interés común a todos los administrados.

Éste es el meollo del problema.

Si la política puede ser entendida como un proceso histórico, lo que aquí se reúne como daño institucional significa, más que un hecho singular y estático, un crescendo de situaciones guiadas sin reflexión suficiente a partir de las estrategias de poder.

Cuando las estrategias de poder arrinconan a las estrategias de reconstrucción institucional, la política principal se desvanece, tanto para los que la practican como para los que la sufren.

Para el historiador este estilo no es novedoso, pero aquí la cuestión es más compleja.

Efectivamente, cuando se afecta el nervio sensible de las normas que tutelan la estabilidad básica de los derechos del administrado en materia aduanera y con carácter general, pone en cuestión una Ley Fundamental que es común a todos los administrados de la comunidad.

Por ello no habría que mantener porfiadas creencias al hechar mano a toda clase de estrategias y con tal objeto, si no se adoptan las herramientas adecuadas.

Estos son los signos para el pensamiento político. Nadie, salvo los enceguecidos, desea que la Argentina descienda por esa pendiente.

Aplicado a la desvalida materia aduanera y a todos los niveles de gestión y de pronunciamiento, es necesario que recuerden, antes que nada, que hay que brindar un servicio; así como también que el mayor de los costos será causado por no superar las trabas a su eficiencia dentro de la ley y con respeto al administrado, en forma inmediata certera, económica y eficaz.

• En comercio exterior y aduanas, ha ocurrido que alguno se acercó callado y luego muy calladamente se alejó. Quizá pensó, si no quieren hacer lo que hay que hacer ¿qué debo hacer?

Me trae al recuerdo el siguiente cuento:

Había una vez un monarca, al que un pícaro modisto le había confeccionado una vestimenta muy especial. Tan especial que su tela era invisible. Sin embargo, ninguno de sus cortesanos se atrevía a decirle la verdad al monarca, hasta que, en pleno desfile, un niño exclamó "el rey está desnudo".

IX. - ENFOQUE Y EVOLUCIÓN SEGÚN LAS CIENCIAS PENALES

10. ¿La persona, siempre constituyó algo central al considerar los delitos?

Desde BECCARÍA hasta CARRARA la ciencia clásica criminal se ha ocupado exclusivamente del delito. Dejó siempre en la penumbra al infractor atribuyéndole un tipo único y medio de persona como los demás, salvo casos notoriamente anormales como la infancia, la locura manifiesta, la embriaguez, etc.. El juez buscaba mecánicamente en la enumeración taxativa de los códigos la circunstancia de inimputabilidad o de exculpación. Fue así durante la mayor parte del siglo XIX.

Pero hubo evolución. Hacia el final de ese siglo (1886) PRINS —que era inspector en las cárceles de Bruselas— comenzó a ocuparse de tal aspecto a propósito de los delitos ("Conversación de las nuevas Doc-

trinas de Derecho Penal", Bruselas 1886; citado por FERRI en "La delincuencia en el arte", pág. 27, Edit. año 1889, G. Juste, Pizarro 15 Madrid Librería de Victoriano Suárez, calle Preciados 48).

- ¿Qué ocurrió a medida que la atención se desplazó hacia la persona?

Paralelamente y a medida que la atención se desplazó de las figuras enumeradas hacia la persona fue cediendo el criterio de juzgar a las personas bajo la concepción de la responsabilidad objetiva.

Hoy en día, no debería ponerse nuevamente en duda que en todo justiciable hay una persona diferente de todas las demás.

X. - ENFOQUE BAJO LAS INFRACCIONES ADUANERAS

11. ¿Qué puede ocurrir cuando el juzgador se introduce ligeramente bajo las figuras de las infracciones aduaneras?

Si el juzgador se introduce precipitadamente bajo la figura de las infracciones puede ocurrir—advirtiéndolo o no— que pase a juzgar más a la infracción que al supuesto infractor, y acaso puedan luego sucederse condenas en serie, que indicarán que todos son anormales siempre, restando sólo graduar la mayor o menor anormalidad. La falla radicaría en el modo y la forma de encadenar el juzgamiento.

- ¿Cuál es el sistema del Código Aduanero?

En el sistema del Código Aduanero las obligaciones —en sentido jurídico— del administrado y sus deberes, deben buscarse bajo los regímenes, destinaciones, operaciones o situaciones en los que haya intervenido o se ha encontrado.

En este sentido, el artículo 893 del Código Aduanero define:

"Se consideran infracciones aduaneras los hechos, actos u omisiones que este Título reprime por transgredir las disposiciones de la legislación aduanera".

Su Exposición de Motivos expresa en torno a esta disposición:

"La delimitación del ámbito de la infracción se produce, por un lado, mediante la regulación de los deberes que deben observarse en los distintos regímenes, destinaciones, operaciones o situaciones en los que el administrado puede intervenir o encontrarse; por el otro, a través de la tipificación de las figuras punibles, que tienen por finalidad preservar el cumplimiento de esos deberes, su incumplimiento constituye infracción".

Parece claro, entonces, que las obligaciones del administrado deben buscarse allí donde están reguladas las obligaciones, en sentido jurídico, pues allí surge el deber de cumplir tales obligaciones. Y están reguladas las obligaciones con su finalidad y los deberes a cumplir expresamente en los distintos regímenes, destinaciones, operaciones o situaciones en los que el administrado tuvo intervención o se ha encontrado.

En el pasaje transcrito de la Exposición de Motivos se ubica en el primer párrafo. Y es incuestionable, porque así surge de la letra y del espíritu.

Lo concerniente a la punibilidad se ubica en el párrafo final del pasaje de la Exposición de Motivos, y es menester compararlos para mostrar sus diferencias.

XI. - EL DEBER JURÍDICO DEL ADMINISTRADO

12. Bajo las figuras de las infracciones tan sólo se definen las penas a aplicar, no se definen las obligaciones y correlativos deberes que corren a cargo del administrado.

Así, por ejemplo, en el caso de la expor-

tación para consumo las obligaciones y correlativos deberes del administrado están previstas en el art. 332 del Código Aduanero. En la importación para consumo en el art. 234.

Los elementos a declarar se exigen, en ambos casos...

"... para permitir la correcta clasificación arancelaria y valoración de la mercadería de que se tratare por parte del servicio aduanero".

• ¿Y para considerar lo concerniente a las prohibiciones de importar o exportar?

En las normas que se dictaren para regular el tráfico internacional en mercadería, ésta se individualiza y clasifica de acuerdo a la Nomenclatura para la Clasificación de la Mercadería en los Aranceles Aduaneros. A ello se refiere el artículo 11 del Código.

De este modo, la obligación a cumplir por el administrado está acotada por la indicada finalidad ¡y no cabe excederla!, en lo que concierne a la declaración exigida para formalizar las correspondientes Solicitudes de destinación de importación para consumo o de exportación para consumo según el caso.

Antes de pasar ligeramente a juzgar bajo las figuras de las infracciones también hay que considerar cómo se ha cumplido la labor técnica que corre a cargo del servicio aduanero y de conformidad con los métodos legalmente definidos.

Ya evocé que dichas labores técnicas corren a cargo del servicio aduanero y no puede desplazarlas al administrado. Así lo reiteran los arts. 339 y 241 del Código Aduanero.

Los métodos a aplicar están legalmente establecidos para las importaciones en el respectivo Acuerdo Internacional (arts. 1 a 7), y en las exportaciones en los artículos 746 a 748 del Código Aduanero.

El servicio aduanero debe establecer el

aforo (régimen legal aplicable a la mercadería verificada) aplicando los métodos, y analizando la documentación y demás información disponible.

• ¿Puede darse el caso de diferencias que carezcan de toda significación sin necesidad de introducirse bajo el régimen de las infracciones aduaneras? En efecto, puede darse así habida cuenta de lo que corresponde declarar al administrado circunscrito por la delimitación de la finalidad antes comentada (para una correcta valoración y correcta clasificación arancelaria por el servicio aduanero).

El servicio aduanero requiere una multitud de información que a veces tuvo origen en legislaciones de otras épocas y es necesario comprobar qué interesa y qué ocurre en el caso concreto.

Para ello es necesario practicar una comparación, realizando el servicio aduanero su ejercicio del siguiente modo:

La primera vez, como si la declaración hubiera sido hecha conforme al deber jurídico del administrado (pasando inadvertida la inexactitud), y prescindiendo de que se ha detectado una posible transgresión. Esta operación tiene por objeto precisar a dónde conducía la inexactitud declarada, aplicando los métodos legales de la técnica aduanera.

La segunda vez, tomando en consideración la inexactitud y aplicando los métodos legales de la técnica aduanera.

Esta operación tiene por objeto precisar, a través de la comparación con la precedente, el significado y alcance de la supuesta inexactitud o transgresión.

En ambos casos el servicio aduanero debe respetar los métodos previstos en el cuerpo legal conforme a la ciencia, y no hacerlo de cualquier otro modo.

Hasta ahí no cabe entrar a considerar el caso bajo las infracciones aduaneras, porque sus figuras no describen obligaciones

ni deberes a cargo del administrado. Sólo describen las penas a aplicar si se reúnen ciertos elementos tipificantes.

De este modo, una comparación bien realizada debe recoger, por un lado, lo que el administrado realmente declaró de conformidad con su obligación al solicitar la destinación de las mercaderías; por otro lado, lo que el servicio aduanero verifica y estima que el administrado debió y debía declarar de conformidad con su obligación para esa misma ocasión.

Ejemplo en valoración de importación.

El administrado declara que adquirió la mercadería importada por donación sin cargo.

Se trata de un microscopio para una clínica privada.

El servicio aduanero verifica que realmente se trata de un microscopio y que la declaración permitía establecer adecuadamente su clasificación a los fines arancelarios.

El servicio aduanero detecta y comprueba que se trata de una donación con cargo. El cargo concernía a la obligación de encargar unas misas por el alma de un anterior propietario del microscopio.

* ¿Cómo debe cumplirse la labor técnica en forma adecuada?

Solución. El servicio aduanero, en ejercicio de lo establecido en los artículos 234 y 241 del Código Aduanero pasa a considerar lo concerniente a los métodos para valorar el microscopio declarado y verificado atendiendo a las disposiciones del Acuerdo internacional sobre valor en aduana de las mercaderías importadas.

Corresponde desechar la aplicación del primer método, ya que la transacción de donación no reúne las condiciones y circunstancias para su aplicación.

Por consiguiente, el servicio aduanero establece el valor en aduana atendiendo a los demás métodos, con respeto al orden prescrito.

En este caso, el valor en aduana del microscopio no difiere, atendiendo a lo declarado comparado con lo resultante sobre valor en aduana. En consecuencia el administrado ha cumplido con las obligaciones que corren a su cargo, habida cuenta de la finalidad que circunscribe el objeto de la declaración.

En tal caso, no corresponde al funcionario pasar denuncia. Si la pasa, reclame o no la participación (Ley 23.993), corresponde su desestimación antes de abrir el sumario, por no ser el caso que habilita su apertura.

Si la labor técnica no se realiza así, el administrado podrá con razón interponer el recurso correspondiente ante una autoridad independiente.

Tal derecho se lo reconoce el Acuerdo Internacional que regula la materia, aunque tenga que esperar años para contar con el pronunciamiento definitivo (ésto es harina de otro costal).

Los acuerdos internacionales en materia de nomenclatura; de valoración en aduana de las mercaderías importadas; sobre prácticas comerciales; y sobre el juzgamiento por un órgano independiente, permiten llevar los casos al plano internacional, para que cada parte contratante de la negociación multilateral cumpla con las obligaciones asumidas como contrapartida de los beneficios recibidos en esos contextos.

Quien tiene a su cargo resolver la causa en las controversias, a su turno, tiene la obligación de controlar que se hayan cumplido las exigencias que el Código Aduanero contempla en el orden técnico de la valoración y clasificación a los fines arancelarios de las mercaderías, pues no puede juzgar sin atender las realidades del caso.

• ¿Puede ocurrir que el ejercicio de la comparación (también las liquidaciones), hecha por el funcionario, adolezca de

gruesos errores, vicios, desvíos y arbitrariedades?

Es bastante común, por ejemplo, que en los casos que debe establecer técnicamente el valor en aduana el funcionario aduanero acuda a las razones generales surgidas de su mente al emitir el dictamen y sin individualizar ni acompañar los antecedentes que le dan fundamento.

Asimismo cuando se trata de pretensiones tributarias y se liquidan los intereses, habitualmente ocurre que la liquidación resulta indescifrable. El funcionario actúa mecánicamente, no reflexiona ni analiza, tan sólo aprieta una tecla de su computadora programada para liquidar.

Corresponde desechar las ambigüedades que pudieran corresponder al orden técnico y sus métodos.

La verdad es una sola cuando corresponde aplicar la técnica de la valoración, de la clasificación y de la liquidación.

El desacierto del funcionario no justifica el error del juzgador.

De otro modo se somete al administrado a un examen bajo las figuras de las infracciones y pretensiones tributarias adicionales por haber supuestamente transgredido algo que no se comprobó en los términos a que se refiere el artículo 893 y la Exposición de Motivos sobre dicha norma.

• Por todas estas razones, quien tiene a su cargo la función jurisdiccional de resolver las controversias ¿debe cuidar de no introducirse bajo las figuras de las infracciones de modo que signifique juzgar más a la infracción que al supuesto infractor?

Sí. Ya lo he dicho.

De no observarse dicho temperamento, en las importaciones podría incluso someterse el caso para al examen en los Comités del Acuerdo Internacional sobre Valor en Aduana de las mercaderías aprobados por leyes 23.311 y 24.425, bajo las normas del G.A.T.T. y de la O.M.C. o en el Comité de la Nomenclatura del Consejo de Coor-

peración Aduanera (Organización Mundial de Aduanas).

Asimismo ha de prestarse cuidado con las cuentas hechas en torno de las pretensiones tributarias y sus accesorios.

El hecho de que estén hechas no significa que estén bien hechas, y no puede descuidarse que están en juego los principios constitucionales de reserva legal concernientes a la materia tributaria y a la penal aduanera.

Hay que desconfiar de los pronunciamientos demasiado simples que llevan poco esfuerzo para su elaboración.

Ha de recordarse que en toda controversia existen dos partes. Igualmente que la administración pública es una de ellas y no es independiente, y no está fuera de la realidad que exista inclinación por dictar pronunciamientos bajo la concepción de la denominada (por los funcionarios) "responsabilidad objetiva", que otros pueden ver como "inconsciente reflexión".

• ¿Qué ocurre en torno del artículo 916 del Código Aduanero en cuanto expresa que cuando mediaren motivos suficientes de atenuación se podrá reducir la pena a aplicar por debajo de los topes mínimos?

Parece letra muerta.

Asimismo, en la práctica cotidiana resulta que casos considerados bajo infracción con pretensión tributaria conexa, son resueltos cargando el administrado los intereses más allá de los plazos perentorios (art. 1006) establecidos en el Código Aduanero.

Los plazos previstos hasta el pronunciamiento aduanero no superan los seis meses en total. Pero las causas duran años aquí y más allá.

Por consiguiente, el administrado que no haya actuado con dispendio en el procedimiento no debiera soportar el interés correspondiente al ejercicio de la jurisdicción más allá de esos seis meses.

El cargo de la prueba para incidir los intereses más allá de los plazos perentorios aludidos, debería pesar sobre quien invoca la pertinencia de esos intereses.

Es lamentable comprobar que a diario no se aplica el artículo 916 C.A. atendiendo a las circunstancias del caso, y que permite reducir las penalidades por debajo del standard mínimo del Código, y en el mismo acto se exige al administrado el tributo con sus accesorios hasta el día del pago, aunque hayan pasado cinco o diez años (o más) hasta el pronunciamiento que los haga exigibles.

A ello se suma que los daños causados por el ejercicio de la jurisdicción caen bajo la regla: "no resarcibles" y que en el caso de excepción que lo fueran obligarían a otro litigio para comprobar la exactitud de los daños sufridos, lo cual podría llevar varios años más de gestión hasta contar con el pronunciamiento definitivo en la nueva causa promovida a ese fin.

La persona del administrado no puede ser olvidada hasta la condena de multa y de tener que pagar los tributos adicionales e intereses, como si nunca más se lo volviera a ver.

En varios casos también advertí el avance del progreso fruto de la tecnología pero junto a la mediocridad en su aplicación.

Me referí antes a las liquidaciones, pero ha ocurrido también el caso que se utilizan computadoras cargadas con información útil, pero manejadas por manos inexpertas generan citas y considerandos contrapuestos, de modo que la única posibilidad para saber qué se quiso decir radica en la parte dispositiva del pronunciamiento.

No puede pedirse aclaratoria, porque está reservada para otros casos.

El juzgador jamás cambiará la parte dispositiva por otra contraria bajo un pedido de aclaratoria, y si se intenta hacerlo por esa vía resolverá descartando la solicitud

indicando que la voluntad ha sido claramente expresada.

• ¿Todas estas cosas forman el marco de lo que se considera olvido por la persona del administrado?

Ciertamente. Lo confunden, lo desalientan, lo desaniman y lo fatigan hasta el hartazgo. No suelen expresarlo por escrito en todos los casos porque —entre otras cosas— también hay que saberlo decir, y no es lo mismo comunicarse en forma verbal que en forma escrita.

• ¿Cómo se integra la "legislación aduanera"?

La "legislación aduanera" se integra con la Constitución Nacional, los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en la materia aduanera, el Código Aduanero, y el decreto reglamentario del Código Aduanero y los demás decretos en la materia aduanera, las resoluciones ministeriales en materia aduanera (en sentido amplio) y sus dependencias (en el ejercicio de la competencia), y las resoluciones generales aduaneras dictadas para la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos de la materia (dictadas por la autoridad en ejercicio de su competencia —no las de todo tipo—).

También integra la "legislación aduanera" la legislación no aduanera como la "legislación impositiva" y la "legislación cambiaria", pero sólo en cuanto impongan obligaciones o deberes al administrado a cumplir en sede aduanera o le deleguen funciones al organismo en materia aduanera a dichos fines y efectos.

De otro modo, las resoluciones generales aduaneras que las recogen para su operativa junto a lo aduanero y, cuya competencia se circunscribe a la de interpretar y aplicar la materia aduanera, se propagaría indebidamente, careciendo de competencia al establecer obligaciones y deberes al ad-

ministrado en materias extrañas. Y carece ciertamente de competencia para tal extensión.

La competencia para dictar las resoluciones generales no se extiende, pues, a las leyes y decretos no aduaneros.

El organismo aduanero carece de facultades para crear este tipo de obligaciones y de deberes al administrado en las materias que no se le hayan delegado o atribuido.

Hoy en día la AFIP cuenta con mayores facultades que la ex A.N.A., pero usa incluso mimbres distintos para distinguir su actividad impositiva de la aduanera. No se han fusionado la legislaciones impositiva y aduanera.

En la medida que esas otras legislaciones establezcan obligaciones al administrado en sede aduanera habrá asimismo que comprobar lo concerniente a si se delega a la autoridad aduanera la atribución de interpretarlas y de aplicarlas, y no sólo de aplicarlas.

Ayuda a interpretar estos aspectos concernientes a la delegación, lo previsto en el artículo 761 del Código Aduanero: "Tributos con afectación especial". Dice así: Artículo 761.- "Cuando se encomendare al servicio aduanero la aplicación, la percepción u otra función respecto de un tributo con afectación especial y no se previeren todos los recaudos y formalidades para cumplimentarla, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la legislación aduanera". La disposición transcrita se circunscribe a los aludidos tributos y no a otros.

El mismo razonamiento cabe con la "legislación cambiaria", cuya tutela corresponde al Banco Central de la República Argentina y no a las Aduanas.

Por consiguiente, en la medida en que esas otras legislaciones (leyes, decretos o resoluciones) conciernen a materias diferentes a la aduanera, se regulan en su contexto, y la regla consistirá entonces que, en tanto subsista dicha legislación, el administrado debe cumplir esas obligaciones hasta que la legislación se derogue.

Derogada esa legislación, la regla será que caen los reglamentos dictados en su consecuencia y cesa el deber, porque no subsiste la obligación.

Esto último es muy importante por aquello que el organismo encargado de la interpretación y aplicación de la legislación aduanera ha dictado una inmensidad de resoluciones generales estableciendo obligaciones a cumplir por el administrado concernientes a la "legislación impositiva", a la "legislación cambiaria", y a tantas otras fruto de una delegación, o de normas que imponían tales obligaciones al administrado pero que quizá luego no subsistieron.

Un ejemplo en materia no económica que guarda relación con la salud pública y la seguridad de las personas en una campaña para prevenir la rabia, ayudará a comprender mejor la aplicación.

Se impone normativamente la obligación de atar los perros porque existe rabia, la obligación del administrado consiste en atar al perro. Éste es su deber, atar al perro.

Cuando la campaña cesa en tal fecha, a partir de la expiración cesa la obligación, cesa el deber de mantener atados a los perros.

Y si luego se ata al perro, será por otro motivo; y no por la norma jurídica concerniente a la rabia.

• ¿Resulta fundamental en materia de principios aplicables, detectar el origen, la procedencia, y la fuente de la obligación?

Ello permitirá establecer de qué legislación surge el deber del administrado, si de la aduanera o de las demás y cuándo cesa la obligación que genera el deber jurídico.

XII. - EL CLIENTE DEL PAIS.

13. *¿El tratamiento correcto en todas las jurisdicciones de la administración pública debiera ser para el administrado el de "cliente del país"?*

Así lo considero y ocurre en los países líderes en materia de administración pública.

No hay motivo para que sea otro en cualquier jurisdicción que corresponda entender en materia de legislación aduanera, impositiva, o cambiaria.

Como en todo orden de la vida, puede presentarse el caso del mal cliente y habrá que cuidarse de ello, pero no constituye justificación para modificar la regla. Porque así como una empresa no cierra su negocio por el hecho de uno, varios o muchos impuntuales o malos clientes, no es posible que en el sector público, incluyendo a los tres poderes del Estado, pueda dispensarse a todos el trato de mal cliente.

Lo de considerar mal a todos, como commodities desvalidos o cortados bajo la misma tijera como ocurre a veces con los papeles bursátiles castigados, me trae a la memoria un cuento de VOLTAIRE, quien cuando fue invitado a relatar una historia sobre algún delincuente importante, dijo: "Había una vez un banquero." Instado a proseguir su cuento, expresó: "Pero...se acabó."

Hoy en día nadie debiera poner en duda que el "debido proceso" importa que un individuo sólo puede ser condenado si las pruebas de su conducta han sido logradas a través de un procedimiento legal seguido por las autoridades que no se extralimiten en sus atribuciones, lo cual significa la primacía del individuo y la limitación del poder público.

XIII. - DIÁLOGO CON EL LECTOR Y HOMENAJE A UN AMIGO

Estimado lector, le presento excusas por mi pequeñez ante tan delicadas cuestiones.

No quiero incurrir en conclusiones fáciles porque si lo fueran supondrían inducir al "todo vale", y no es mi intención.

De todos modos lo invito a reflexionar y realizar un balance a partir de cuentas claras, a crear o soñar, pues usted y yo precisamos más que nadie alimentar el espíritu, triste pero rebelde.

Lo insto entonces a procurar comprender los mensajes y a sumar su propio esfuerzo.

Si no los capta o no los comparte en sus alcances, le sugiero no postergarlos para otra oportunidad porque podría significar abandonarlos entre las tristes condiciones de las cosas humanas. Y si esto último ocurre, al menos en mi opinión, habremos retrocedido —Vd. y yo— más de un siglo.

Procuró recuperar y nutrir valores que realzan a la persona central y real considerada en el texto —el administrado—, acaso hasta supuesto o real infractor bajo el régimen de las infracciones aduaneras.

Permítame entonces volver a insistir sobre este punto. Antes de colocar la Revista del Instituto en su biblioteca, haga un nuevo intento y busque esta vez con toda su paciencia e inteligencia y sobre todo con el corazón.

Si con el corazón busca pero con el auxilio de la inteligencia aún le parece imposible encontrar la razón, hágamelo saber, porque falible instrumento es la razón.

Tal es el pensamiento que traigo como recuerdo y ofrenda a un querido amigo⁽¹⁾, luego de varias noches de desvelo para dejarlo en estas páginas.

(1) Rindo homenaje a la memoria de mi querido amigo el Dr. Juan Patricio Cotter Moine, con el que compartí muchos días de alegría y satisfacciones personales y familiares. No me consuela el paso del tiempo. Tal sólo sentí mi espíritu algo confortado cuando al reflexionar sobre estas líneas conté con el estímulo de ofrendarlas a su memoria. Fue una vivencia como si lo hubiéramos conversado en tiempo real.

Como se trata de una conversación libre, al estilo de no tener estilo, no he citado a otros colegas que han dedicado sus esfuerzos a contribuir en la materia. No vaya a ser que los sacara de su contexto manchando el propósito a que se refiere la nota que precede. A ellos mi disculpa.