



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Proyectada reforma aduanera: proyecto de ley modificado la ley de aduana y proyecto de ley de bases de creación del cuerpo de aduanas incluidos en el plan quinquenal

Sturla, Angel Juan Carlos

1947

Cita APA: Sturla, A. (1947). Proyectada reforma aduanera, proyecto de ley modificado la ley de aduana y proyecto de ley de bases de creación del cuerpo de aduanas incluidos en el plan quinquenal.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

75061

Trabajo del alumno

ANGEL JUAN CARLOS FRANCISCO STURLA

Nº de registro: 8418

Curso: Quinto año

1947

T E M A

PROYECTADA REFORMA ADUANERA - PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY DE ADUANA Y PROYECTO DE LEY DE BASES DE CREACION DEL CUERPO DE ADUANAS, INCLUIDOS EN EL PLAN QUINQUENAL

ANTECEDENTES HISTORICOS ADUANEROS (Sucintamente)

LEGISLACION ADUANERA ARGENTINA

Disposiciones constitucionales atinentes

Legislacion aduanera positiva

NECESIDAD DE SU REFORMA

REFORMA CONTENIDA EN EL PLAN QUINQUENAL

MODIFICACION A INTRODUCIR EN EL REGIMEN ADUANERO

Unificación de los servicios aduaneros y portuarios

Atribuciones de los organismos que ejercerán la dirección de los servicios.

Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación.

Sus facultades.

Aduanas y Receptorías.

Sus facultades.

Arancel de importación.

Nomenclatura Aduanera. Antecedentes

Derechos Aduaneros.

Principales modificaciones a la legislación vigente, para la instrucción y resolución de las causas promovidas por infracción a las leyes aduaneras.

Ampliación y forma de determinación de plazos para documentar y retirar mercaderías.

Fondo de estímulo y adjudicación de multas y cargos.

POSIBILIDAD DE UNION ADUANERA

Generalidades

CONSIDERACIONES FINALES

## B I B L I O G R F I A

### a) Obras y tratados generales

BIELSA Rafael:

"Derecho Administrativo"

LOBOS Roberto N.:

"pactos de unión aduanera continental"

PESSAGNO Atilio:

"Política Comercial"

MORENO QUINTANA Lucio M.:

"Política Económica"

RUIZ MORENO Isidoro:

"Economía Comercial"

TREVISAN Egidio C.:

"El Impuesto Aduanero"

### b) Fuentes documentales

Leyes, decretos y reglamentos de la República Argentina

Plan de Gobierno 1946-1959

Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación

Revistas de Ciencias Económicas, Economía Argentina

Boletines del Ministerio de Hacienda de la Nación y de la

Dirección General de Aduanas.-

## ANTCEDENTES HISTORICOS ADUANEROS (Sucintamente)

La historia de las Aduanas en nuestro país, ofrece un aspecto en cierto grado interesante. En los boletines de la Dirección General de Aduanas, han aparecido documentos que tratan de la fundación de la Aduana de Buenos Aires, la que tuvo lugar en el año 1778.

La primera exportación del Río de la Plata, fué la que realizó Solís, en abril de 1536. En esa fecha los tripulantes de su expedición cazaron unos 66 lobos marinos, llevándose sus cueros hacia España. La primera importación de mercaderías se realizó en el año 1738; la misma se realizó de una manera singular, pues originariamente el cargamento que transportaba la nave Santa María al mando del Capitán León Pancaldo, estaba destinado al Perú, pero debido a inconvenientes surgidos en la navegación, esa mercadería debió quedarse en el Río de la Plata, dando origen -rara coincidencia- al primer pleito ocurrido en esta Ciudad, el que fué fallado el 18 de Octubre de 1539 en Madrid.

Con el transcurso de los años, este comercio se fué incrementando dando suma importancia al puerto de Buenos Aires. Además el comercio de y para Chile y Perú se realizaba con más seguridad por el Río de la Plata, el cual estaba libre de piratas y peligros de la navegación. Dada esa importancia adquirida obligó a las autoridades a cubrir los puntos estratégicos de esas rutas con el fin de impedir la introducción de mercaderías en forma ilícita, tal es así que en 1750 el entonces Virrey del Perú, permitió la instalación de puestos de vigilancia o resguardo, además de Buenos Aires, en Capilla del Rosario, Santa Fé, Córdoba del Tucumán y Punta de

Plata, tuvo una gran trascendencia, por las medidas que el mismo tomó. En 1778, publicó un bando por el cual declaraba abierto el puerto de Buenos Aires, al libre comercio, medida que fué ratificada por Real Cédula del 12 de Febrero de 1778. El 16 de Febrero de 1778 dictó el Arancel de los derechos señalados a los Escribanos de Registro, llamados hoy Despachantes de Aduana y el 25 de Junio quedó instalada la Aduana de Buenos Aires.

El contrabando de mercaderías trajo gran preocupación a las autoridades para reprimirlo; realmente el Río de la Plata era un foco de contrabando, tal era su importancia que por Real Cédula del 8 de Agosto de 1618 se imponía a los contrabandistas: "pena de vergüenza pública por lá primera vez" y, por la segunda "azotes y 10 años de galeras al remo, sin sueldo". Además eran sumamente peligrosos los reconocimientos que tenían que efectuar a bordo los oficiales Reales para verificar las mercaderías que transportaban los navíos. Tal era la osadía de los navegantes que Francisco Bobadilla, entonces Gobernador español, les recomendaba que "Tengan mucho recato para asegurar su persona" y "hagan quitar las velas, porque no se metan a la mar y lo llevan a él y a los demás consigo". Así ocurrió en el hecho que relataron por carta dirigida al Rey el 3 de Junio de 1727, haciéndole saber que pasaron a hacer la visita de fondeo al buque inglés "Carterett" y no sólo se negó a ello, sino es que se hizo a la vela llevándose consigo al Tesorero Oficial Real, al Alguacil Mayor y Escribano de Real Hacienda, al guarda y seis soldados que avían puesto abordo".

Declarada la Independencia, el Gobierno de Juan Martín Pueyrredón, dictó diversas medidas con objeto de prote-

El contrabando fué calificado de

"horrendo crimen", pro bando dictado el 27 de Septiembre de 1817.

Después de la Independencia y hasta la caída de Rosas, todas las provincias argentinas, percibían derechos, inclusive por el tránsito de mercaderías.

Realizado el Acuerdo de San Nicolás y dictada la Constitución, quedaron a cargo del Gobierno Nacional, desde 1861 todas las Aduanas de la República.

## LEGISLACION ADUANERA ARGENTINA

### Generalidades

Sabemos por definición de Guasp, política comercial, "es la parte de la política económica, que obrando sobre el comercio internacional, impulsa a la producción nacional hacia las formas que se supone responden mejor a la economía de un país sin desentenderse de la producción extranjera y de una fuerza de competencia en el mercado interior".

Por lo tanto el rol de un estado en la política comercial puede ser negativo o positivo. Es negativo, cuando el Estado se abstiene de intervenir en el ejercicio del comercio, no restringiéndolo con prohibiciones de ningún género, es decir cuando se limita a asegurar la libertad de comercio e industria de los habitantes. En cambio su acción es positiva, cuando el mismo interviene en las formas de intercambio de productos del país respecto del extranjero, reglamentando directa o indirectamente sus precios, gravando su costo con derechos aduaneros etc., a fin de eliminar o restringir la concurrencia extranjera; o cuando protege con primas la exportación, a fin de facilitar la venta de productos nacionales en el exterior. Este criterio fué el que rigió luego de la guerra de 1914, dando origen a un nuevo sistema económico: el intervencionismo estatal, es decir: la economía nacional colocada bajo el signo de una dirección general por el Estado.

Pero la política fiscal, a diferencia de la comercial, tiene otro objeto: favorecer los intereses del fisco y asegurar recursos al Estado, sin embargo aunque tal sea su fin esencial, ésta debe actuar en concordancia con la política comercial, a fin de no llegar a determinar la rui-

Esa política fiscal concordante con la política comercial, que sigue un país, está reflejada en el régimen aduanero.

Se entiende por régimen aduanero al cuerpo jurídico integrante de los instrumentos legales, nacionales e internacionales, vigentes en un país con relación a la aduana. Como decíamos más arriba su implantación debe concordar con la política económica seguida por un Estado, la cual se basa en la índole y dosificación de los factores del adiento de la economía nacional. Por lo tanto generalizando, el régimen aduanero se organiza en cada país según sus particulares intereses y necesidades económicas.-

#### Disposiciones constitucionales atinentes

La Constitución Nacional es la que organiza la estructura de nuestro régimen aduanero, basado en la economía argentina.

En su artículo 4º establece: "El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación y exportación.....". Se incluyen los derechos de importación y exportación, es decir a las entradas principales de la aduana, como integrantes del sistema rentístico nacional. Luego debemos referirnos a los artículos 9º y 67. El 9º establece: en todo el territorio de la Nación "no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso"; el 67, que fija las atribuciones al Congreso, en su inciso 1º: "legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación....." y "establecer igualmente los derechos de exportación...." y el inciso 9º lo faculta a "crear y suprimir

que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación". Además debemos mencionar los artículos 10 - 11 y 12 que tienen por objeto de eliminar toda traba interprovincial a la libre circulación de personas, ganados, mercaderías y vehículos en todo el territorio nacional.-

### Legislación aduanera positiva

En cuanto a su legislación positiva, el régimen aduanero argentino, comprende instrumentos legales nacionales, constituidos en su parte fundamental, por tres cuerpos legales: las Ordenanzas de Aduana; la Ley de Aduanas y la Tarifa de Avalúos. Completan dicha legislación varias leyes aduaneras complementarias y algunos decretos gubernativos; e instrumentos legales internacionales constituidos por tratados, convenciones y otros acuerdos comerciales concertados por la República.

Las Ordenanzas de Aduana son disposiciones legales codificadas, en la cual se trata, todo lo relativo al funcionamiento de las aduanas; al trámite del despacho de las mercaderías y a la aplicación de las correspondientes penalidades en caso de infracciones.

Las Ordenanzas de Aduana, comprendidas en 1079 artículos fueron redactadas por una comisión especial que presidió el entonces Administrador de la Aduana Sr. Cristóbal Aguirre y convertidas en ley el 30 de Setiembre de 1876, bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda y Ministerio de Hacienda de Victorino de la Plaza, habiendo entrado en vigencia el 1º de Enero de 1877.

Cristóbal de Aguirre, se refería en la nota que acompañaba al proyecto las dificultades de diverso orden que habían tenido que vencer para formular esas disposiciones y la

al respecto agregaba que ni las leyes aduaneras francesas, por su excesivo volumen, ni la inglesa, que era limitadísima, le permitían tomarla como modelo y añadía que "tampoco era posible tomar en consideración las innumerables leyes y decretos del período post-revolucionario, porque sólo ofrecían elementos aislados".

Nos corresponde a nosotros decir -concordando con la opinión de versados profesores- que las Ordenanzas de Aduana, se trata de un ordenamiento efectuado con mucha prolijidad y conocimiento de la materia, pero no cabe duda que en la actualidad no está de acuerdo con el volumen y modalidades que ha adquirido el comercio y tráfico marítimo.

La Ley de Aduana actualmente en vigencia es la N<sup>o</sup> 11.281, sancionada el 29 de Noviembre de 1923, en reemplazo de la anterior N<sup>o</sup> 4.933, aplicándose bajo la forma de un texto ordenado, aprobado por decreto del 31 de Enero de 1941.

Fué, la ley citada, proyectada por una comisión técnica designada por el Poder Ejecutivo, sin embargo, la misma es la refundición de disposiciones inorgánicas y heterogéneas y no señala una orientación uniforme.

Dicha ley establece disposiciones relativas al despacho de mercaderías; establece el régimen de los derechos de importación y exportación, o sea, lo que se conoce con el nombre de "régimen arancelario" además prescribe sanciones legales y normas de procedimiento.

Varias leyes complementarias de la ley n<sup>o</sup> 11.281, disponen el pago de tasas diversas por retribución de servicios portuarios, tales como las n<sup>o</sup>s.: 11.243 - 11.244 - 11.247 - 11.248 - 11.249 - 11.251, que se refieren a: tracción en vías férreas portuarias; visita de sanidad; fajas y balizas; almacenaje y eslingaje; uso de guinches,

presentan el valor real, ocurriendo en otros casos que numerosos artículos no están comprendidos en el arancel. Cuando esto sucede, se produce un trato desigual, pues parte de los artículos se avalúan de acuerdo con la Tarifa y otros según su valor de depósito.

Por las razones antes expuestas, creemos que el sistema debe evolucionar hacia el avalúo único según el valor de depósito, declarado por el introductor y controlado mediante los documentos en la carga.

- e) Conviene simplificar el trámite aduanero, dándose mayores facultades a un organismo administrativo único y suprimiéndose la pluralidad de intervención gubernativa.
- f) El sistema aduanero argentino se verá también beneficiado con un mejoramiento de comodidad de sus puertos y mediante la remoción de los escollos que entorpecen la navegación por los ríos de la Nación".-

## REFORMA CONTENIDA EN EL PLAN QUINQUENAL

Antes de comenzar a desarrollar la reforma contenida en el Plan de Gobierno, debemos consignar que existen en el país un viejo y largo historial con respecto a reformas aduaneras. Se designaron comisiones en los años 1872 y en los años 1884 y 1890. En el año 1907 el señor Rufino Varela presenta al Departamento de Hacienda un anteproyecto de Ordenanzas de Aduana, expresando que elevaba ese trabajo en su carácter de Presidente de la Comisión designada al efecto durante la segunda presidencia del General Roca. Más recientemente por resolución del Ministerio de Hacienda del 9 de Abril de 1938, se nombró una comisión para que proyecte el ordenamiento de la Tarifa de Avalúos y disposiciones aduaneras legales y reglamentarias, en las condiciones fijadas por el artículo 44 de la ley n° 12.345. El mencionado artículo dispuso que el Poder Ejecutivo debía ordenar en un sólo cuerpo las leyes de impuestos, por materias, estableciendo una nueva numeración en sus artículos, sin introducir en su texto ninguna modificación. En cumplimiento de la citada resolución, se ordenaron la Tarifa de Avalúos y la Ley de Aduana, incluyéndose en el cuerpo de edición de ésta última, las leyes complementarias de derechos portuarios. Ultimamente por resolución del Ministerio de Hacienda del 26 de Abril de 1945, se nombró otra comisión encargada de estudiar y proyectar las reformas que exija la legislación aduanera. Así llegamos a la proyectada reforma a introducirse actualmente, y que está contenida en el plan quinquenal, sometido a consideración del Poder Legislativo, el cual contiene entre sus proyectos de ley - una Ley modificando la Ley de Aduana y una Ley de Bases de

Antes de entrar al análisis de sus disposiciones vamos a destacar de una manera breve, la relación existente entre esos proyectos mencionados más arriba y otros aspectos y leyes del Plan de Gobierno, cuya vinculación es íntima.

Así podremos precisar vinculaciones administrativas con el capítulo denominado "Gobernación del Estado", subcapítulo "Política", acápite "Administración Nacional", el proyecto de Ley de Aduanas concuerda con las directivas que allí se establecen: Simplificar organismos: Vemos que en el proyecto se centraliza en cada aduana o receptoría todas las funciones aduaneras y portuarias, las que deberán ser dirigidas, coordinadas y fiscalizadas por un organismo superior que se denominará Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación. En esta forma se eliminarán inútiles superposiciones de jurisdicción que originan gastos improductivos al Estado y además dificultan los servicios, dificultad motivada en la dualidad de administración para un solo y mismo objeto.

También dentro del acápite "Administración Nacional" vemos vinculación con el proyecto referido en "Cursos de Cultura Administrativa y de Técnica Específica" pues conforme al proyecto de Ley de Bases (pág. 446) se establece: "Como elemento preparatorio para la formación del Cuerpo Técnico se creará una escuela especial de aduanas".

Entre las vinculaciones de orden jurídico debemos anotar que la ley n<sup>o</sup> 1 establece la dependencia "desde el punto de vista estrictamente profesional" de la Dirección General del Cuerpo de Abogados del Estado, a la representación legal de la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación. También debemos agregar la creación de la jurisdicción contencioso administrativa.

tarla en el capítulo de "Economía" y se establece con:

- a) Representación de Trabajos Públicos Y Transportes, subtema "Navegación y Puertos".
- b) "Producción", subtema "Industrialización".
- c) "Comercio Exterior".
- d) "Hacienda", subtema "Régimen Tributario".

Finalizado este análisis, efectuado con un carácter general, pasaremos a desarrollar el tópico Reforma a introducir en el Régimen Aduanero.-

## MODIFICACION A INTRODUCIR EN EL REGIMEN ADUANERO

### Exposición de motivos

Las razones que se han tenido en cuenta para elaborar el proyecto de reforma, están consignadas en el Plan Quinquenal y son:

- 1) Necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga en sus manos medios de acción eficaces y expeditivos para emplear prestamente medidas de protección, tendientes a impedir que mercaderías extranjeras puedan ser vendidas en mercado local a precios inferiores a los del país productor y en muchos casos, todavía más bajos que el costo de producción y a facilitar, en situaciones de emergencia, al aprovisionamiento interno de determinadas mercancías indispensables para la población.
- 2) Conveniencia de adoptar, en reemplazo de la actual Tarifa de Avalúos, la nomenclatura a que se refiere el Decreto n<sup>o</sup> 13 del 26 de Enero de 1946, que responde a la aconsejada por el Comité de Expertos de la ex Liga de las Naciones, por la naturaleza racional de su sistema, que clasifica a las mercaderías desde la materia prima hasta el producto elaborado y porque al haber sido ya adoptada por la generalidad de los países, su aplicación facilitará nuestro comercio exterior.
- 3) Conveniencia de modificar el régimen de valoración (aforos) por el de derechos específicos o liquidados que utilizan las naciones de tecnicismo más evolucionado en la materia, por las ventajas que ofrecen sobre los llamados ad-valorem en virtud de simplificar los trámites aduaneros y atemperar el fraude.
- 4) Necesidad de unificar en cada aduana o receptoría los ser-

coordinación y contralor a un organismo central a fin de agilizar los trámites y lograr una economía en los gastos de la administración y de los usuarios.

- 5) Conveniencia de unificar las normas de procedimientos dispersas en las Ordenanzas, Ley de Aduana, decretos reglamentarios, resoluciones ministeriales, etc., aclarar con ceptos y ampliar ciertos plazos exigüos en el trámite aduanero.
- 6) Necesidad de suprimir, por razones de alta moral administrativa, los beneficios de las multas y cargos que de acuerdo con las Ordenanzas y Ley de Aduana, se adjudican a denunciantes y aprehensores, reemplazándolos, en lo que respecta a los empleados, con un fondo de estímulo, constituido con un por ciento de la recaudación, a repartirse en función de la idoneidad, conducta y antigüedad.
- 7) Conveniencia de crear un organismo con mayores facultades que la actual Dirección General de Aduanas para que pueda cumplirse con eficacia la finalidad de los dos servicios públicos de decisiva gravitación en nuestro orden económico y fiscal como son las Aduanas y los Puertos, ha bilitados para el tránsito comercial".

#### Unificación de los servicios aduaneros y portuarios

Al analizar en forma particular las reformas a introducirse según el proyecto mencionado, vemos que su modalidad saliente esta constituida por su estructuración jurídica.

Transforma a la actual Dirección General de Aduanas en una entidad autónoma en cuanto a asuntos administrativos; la cual se denominará Administración General de Aduanas Y Puertos de la Nación y tendrá las facultades de dirección, coor-

los puertos habilitados para el tránsito comercial y a actuar como tribunal de alzada respecto de los fallos que dicten los Administradores o Receptores.

Esta innovación ha sido adoptada dada la importancia que tienen para la economía nacional los servicios portuarios y la necesidad hondamente sentida de ejecutarlos con un criterio racional.

La compleja legislación que rige la materia en nuestro país, esta inspirada en la idea de una organización única, que confiere a la Aduana una gravitación dominante en la prestación de los servicios portuarios, de suerte que aparece presidiendo no sólo los aspectos tributarios y de contralor aduanero, que específicamente le competen, sino también los que se relacionan con el movimiento de los buques y el manipuleo de las mercaderías en los puertos.

Conocidas son las frecuentes críticas que se le formulan al Ministerio de Hacienda por el régimen aduanero en general y portuario en particular, en la forma en que se desarrollan esos aspectos de la administración pública, cuyas imperfecciones se atribuyen a la frondosidad y complejidad de las disposiciones que los rigen y, principalmente, a la falta de una dirección única que allane esos obstáculos a los que se asigna tan preponderante gravitación.

Dichas críticas fueron tan acerbas y llegaron a tal extremo que concluyó por calificarse al puerto de Buenos Aires como "el primer puerto criminal del mundo" concepto alternado a veces con el de "el más caro del mundo" que aunque menos crudo en la forma, no cede al primero en cuanto a la severa crítica que encierra en el fondo.

Esos juicios tan desfavorables revistieron los más va-

señalar a la falta de una dirección única como motivo principal de las deficiencias. Así lo certificaron los peritos extranjeros, ingenieros F. Kinart y G.P. Nijhoff, los debates parlamentarios al tratarse la Ley n° 8389 y las sucesivas presentaciones y publicaciones del Centro de Navegación Transatlántica. También es partidario de la unidad el profesor en materia aduanera del University College de Londres, D. Brisson Cunningham, afirma que ambos servicios deben coordinarse y responder a una sola dirección. No obstante, avanzando más en la interpretación del problema termina por convenir en que no existe un ideal único de administración porque es preciso atenerse en primer término, a las condiciones locales é históricas de los distintos países. Analizando, nuestros antecedentes históricos, vemos que la idea de la unificación nos llega desde muy lejos en la historia, en efecto, basta recordar que las primeras Ordenanzas que reglamentaron el funcionamiento de las Aduanas del Virreynato del Río de la Plata, establecían en el Capítulo VI, Artículo 13 que: "En cada una de las Aduanas de Buenos Ayres y Montevideo, habrá un determinado Núm. de Mosos o Peones de confianza con proporción al desp. diario p. a las faenas de cargar, y descargar, abrir, cerar y Marchamar los Fardos, caxos, barriles y géneros sueltos los cuales serán nombrados por el Super Intendente de Real Hacienda del Virreynato apropiada del Respectivo Administrador".

Las directivas que en aquellos lejanos tiempos siguieron llegando desde la metrópoli, consagraban la competencia exclusiva de la Aduana en sus funciones esenciales y en los que le eran y le son afines. En las Ordenanzas ya mencionadas más

nistradores de las Rentas" y al "Comandante del Resguardo", acerca de sus atribuciones privativas para la "execución de celar todo género de contrabando", datadas en Madrid el 12 de enero de 1787. Además debemos dejar constancia de que son numerosas las disposiciones de igual origen y análoga naturaleza que confirman el concepto expuesto.

La Ley n.º 181 del año 1866, que en sus lineamientos generales sigue a las recordadas Ordenanzas e instrucciones -convertida en Ley n.º 810, todavía en vigor, con algunas modificaciones de detalle- no admite otra autoridad que la de la Aduana en todas las operaciones portuarias. Concluyendo, el argumento histórico recomienda a la Argentina, la unificación de los servicios aduaneros y portuarios.

También recomiendan razones de orden práctico la unificación. El examen de la realidad señala la existencia de un hecho fundamental que explica por qué dos actividades diferentes pueden integrarse en forma cabal y por qué en cambio, no funcionan correstamente cuando las ejercen autoridades separadas. Este hecho es la finalidad de ambos servicios constituida por la atención y manipuleo de los mismos objetos: las mercaderías.

Para que la unificación que se postula pueda servir a los fines perseguidos- agilización de los servicios, suprimiendo las deficiencias-, es menester que todos los servicios que se cumplen en los puertos, en cuanto correspondan a su objeto específico, sean dirigidos por una sola autoridad. De esta forma cesarán las interferencias extrañas que actualmente resienten y perturban su normal funcionamiento.

La experiencia recogida hasta el presente demuestra que la intervención de distintas ramas administrativas, resta

actuando a distancia, las diversas autoridades intervinientes, carecen de la visión de conjunto para realizar un enfoque integral de los problemas y aportar iniciativas conducentes a allanar las dificultades que sobrevienen de continuo.

Por las razones que hemos anotado es indispensable unificar todos los servicios aduaneros y portuarios, confiándolos a una sola dirección.-

Atribuciones de los organismos que ejercerán la dirección de los servicios

Entre los organismos que ejercerán la dirección de los servicios, debemos citar:

1) Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación:

La misma actuará como entidad de carácter autónomo, en cuanto a asuntos administrativos y será el órgano coordinador y fiscalizador de las funciones aduaneras y portuarias.

Se establece en el proyecto que la entidad se constituirá sobre la base del personal y elementos de la actual Dirección General de Aduanas y aquellos de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas, afectados a los servicios que por virtud de la ley que se proyecta le serán transferidos.

La atribución primordial de dicha entidad consiste en ejercer la dirección de las Aduanas, Receptorías y demás oficinas de carácter aduanero, así como también la de los puertos nacionales habilitados para el tránsito comercial. Otras atribuciones consisten en que deberá intervenir en todas las cuestiones que se promuevan en la materia, teniendo en cuenta las disposiciones de este proyecto y a las demás atribuciones que las Ordenanzas de Aduana, Ley de Aduana y demás normas legales y reglamentarias confieren actualmente

de acuerdos comerciales hablarían el mismo lenguaje; tendrían así el concepto exacto respecto al sentido de cada rubro en tela de juicio, sin peligro de ulteriores malentendidos.

Concluyendo, la nomenclatura común suministraría eventualmente la base indispensable de toda negociación colectiva en materia tarifaria."

#### Derechos aduaneros:

Los derechos que deben oblar las mercaderías importadas se fijan, bien sobre la unidad de cantidad, peso, capacidad o volumen, con prescindencia del valor, en cuyo caso se les denomina derechos específicos, o bien sobre el valor de las mercaderías determinado por la Tarifa de Avalúos o declarado por el documentante, en cuyo caso se les denomina "ad-valorem". Los derechos específicos están establecidos en la Tarifa; los derechos ad-valorem, en el artículo 2º de la Ley nº 11.281, y el sistema de los derechos ad-valorem en los casos de mercaderías no tarifadas, descansa principalmente sobre la base de los siguientes preceptos: artículos 134, 380 y 968 de la Ley nº 11.281 y 88 del Decreto Reglamentario de esta última.

Pero para poner en vigencia la nomenclatura aduanera común, es conveniente modificar el régimen de valoración oficial -aforos- por el de derechos específicos. Los nuevos derechos se establecerán unificados y en pesos moneda nacional por lo tanto ahorra y simplifica las operaciones de liquidación, así como la lectura de la tarifa de importación para quienes no están realmente especializados en la materia.

El artículo 17 del proyecto, otorga al P.E. las siguientes facultades:

Artículo 17: "Facúltase al Poder Ejecutivo para:

a) Aumentar o disminuir hasta en un 50% los derechos que ri-

derías liberadas a su introducción, en casos concretos.

- b) En casos de fundada urgencia aumentar hasta 100% los derechos.

Del ejercicio de estas facultades el Poder Ejecutivo dará cuenta al Honorable Congreso".

El objeto de este artículo es principalmente de otorgar medios al P.E. para encontrarse capacitado para evitar el "dumping". Es muy necesaria esta medida en países como el nuestro de reciente industrialización para poder proteger a sus industrias de las mercaderías extranjeras, pues éstas pueden ser vendidas en el mercado local a precios inferiores a los del país productor y en muchos casos, aún más bajos que el costo de producción.

La otra parte del artículo 17, prevee casos de suma urgencia para el aprovisionamiento interno de la República de determinados artículos indispensables para la subsistencia de su población y por lo tanto dota al Poder Ejecutivo con las medidas necesarias para solucionar la situación.

Debemos dejar constancia que el P.E. de 20 países está dotado de facultades ilimitadas en la materia, 15 en las mismas condiciones pero ad-referéndum del Poder Legislativo y 13, finalmente, siguen ya el régimen que recién se proyecta para nuestro país. Entre ellos, y por ser limítrofes, pueden citarse a Chile, Paraguay y Uruguay y además sin ser limítrofe a Estados Unidos de Norte América.-

Principales modificaciones a la legislación vigente, para la instrucción y resolución de las causas promovidas por infracción a las leyes aduaneras

Las normas de derecho positivo que regla la materia no se encuentran unificadas, al contrario se hallan dispersas en las

resoluciones ministeriales, etc. Como es fácil colegir tal situación entorpece su conocimiento por parte no sólo de los particulares sino también en ciertas oportunidades de los mismos funcionarios que deben aplicarlas.

Para solucionar tal estado de cosas, se ha incorporado al adjunto proyecto todas las disposiciones vigentes de ese orden, correlacionándolas con otras del derecho común que ha sido preciso agregar para cubrir los vacíos de que adolece la legislación aduanera a ese respecto.

Las principales modificaciones se refieren:

En los recursos judiciales, se sustituye el artículo 1063 de las ordenanzas de Aduana y sus concordantes que establecían la forma de apelación para ante la justicia -sistema anticuado y lento- por otro más de acuerdo a la realidad, equivalente al sistema imperante en otras organizaciones oficiales, tales como la Dirección General Impositiva y la Administración General de Impuestos Internos, sistema que ha resultado altamente eficaz.

Otra modificación consiste en los casos de infracciones en la declaración de equipaje de pasajeros, que se instituye a pedido de la parte denunciada el juicio oral. En esta forma se evitan pérdida de tiempo y detención prolongada de equipajes que pueden ser indispensables al presunto infractor.

Para evitar una dilación inútil que se produce, con las normas actualmente en vigencia, cuando el interesado expresa agravios, debido a que excepcionalmente éste reside en la localidad donde se substanció la causa, el sumario debe volver a la dependencia de origen. Para evitar esa dilación, en el proyecto se establece que los recurrentes, dentro de los diez días de haberse notificado de la concesión del recurso, deben

### Administración General de Aduanas y Puertos.

Se amplía la disposición del artículo 89 de la Ley de Aduana estableciéndose la obligatoriedad de elevar a aprobación de la Administración General de Aduanas y Puertos, además de las resoluciones absolutorias dictadas en asuntos que exceden de \$ 500 moneda nacional, aquellas cuya atenuación alcance al 50% de la pena que en rigor corresponda y siempre que ésta sea superior al mismo importe.

Se da forma definitiva legal a aquella jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia del 4 de Septiembre de 1940 que establecía que las actuaciones administrativas interrumpen la prescripción, por lo tanto en el proyecto se establece que las actuaciones administrativas interrumpen los términos de la prescripción que rigen en la materia.

Con respecto a la pena de comiso en el proyecto se establece que no podrá ser redimida por el pago de una multa igual al valor de las mercaderías caídas en esa situación, como se viene haciendo general y corrientemente. Debemos hacer notar que la disposición citada concuerda con el concepto dominante en los tratadistas más sobresalientes y con los ejemplos que ofrecen los estudios de legislación comparada.

Esa medida solamente se aplicará en los casos en que configure el delito típico de contrabando, es decir, donde la intención dolosa no encuentra atenuantes de ningún género. Para que no se desvirtúe el alcance de la sanción, se establece que los Administradores y Receptores negarán el retiro de las mercaderías bajo la fianza cuando "prima facie" aparezca configurado el delito de contrabando.

Y la última modificación consiste en poner un límite a

de Aduana, que establecen que dentro de determinados plazos pueden salvarse, "sin reato alguno", los errores cometidos en el manifiesto o en su traducción. El último de los artículos, el 81.6, se refiere a "los errores involuntarios", a resultado que la expresión "sin reato alguno" ha dado motivo a un equívoco muy generalizado consistente en que no sólo se han corregido errores, sino también diferencias resultantes de otros hechos.

Dado que se cometía un error de concepto, se lo ha subsanado, estableciendo que sólo puede ser objeto de rectificación el error involuntario, y cuando las diferencias responden a otros hechos, deberán ser justificadas con arreglo a las disposiciones en vigor o mediante la respectiva carta de rectificación consular y en el caso de que no puedan ser justificadas, se cobrarán los respectivos derechos como si la mercadería se hubiese introducido a plaza.

Ampliación y forma de determinación de plazos para documentar y retirar mercaderías

Los artículos n.º 129 y n.º 130 tratan del tema y establecen la ampliación a 15 el plazo de 8 días que fijan los artículos 114 y 279 de las Ordenanzas de Aduana y a 30 el de 20 días que determina el artículo 18 de la Ley n.º 11.248 y aclaran la forma como debe computarse el término de 5 días que fija el artículo 19 de la citada ley 11.248.

Esas ampliaciones se concedieron a pedidos formulados por las firmas más representativas que actuaban ante las Aduanas; fundamentaban su pedido aduciendo que en la época en que se habían dictado esos plazos no se debían llenar tantos requisitos como en la actual, considerando lógico el medida se hizo lugar al mismo en la forma más arriba expresada.

Fondo de estímulo y adjudicación de multas y cargos

En el proyecto de reforma aduanera, los denunciantes y aprehensores dejarán de tener participación directa en el producto de las multas que se impongan y en los cargos que se formulen. Con el importe de las multas que provengan de la aplicación de sanciones, se formará un fondo de estímulo, más o menos análogo al que ya existe en la nueva organización de Impuestos Internos. Consiste ese fondo de estímulo en el monto resultante del 0,5% de la recaudación mensual más el importe de las multas que se apliquen. El monto que resulte se distribuirá anualmente entre todos los empleados, sobre la base de su idoneidad, contratación al trabajo y conducta. En esta forma se trata de poner fin a la proliferación de denuncias infundadas que ocasionan serios perjuicios al comercio y lesionan el prestigio de la administración pública.-

## CREACION DEL CUERPO DE ADUANAS

### Comentario:

El Plan quinquenal además de incluir un proyecto de ley modificando la Ley de Aduana, incluye un proyecto de ley de bases de creación del Cuerpo de Aduanas. Así el punto 2º del Capítulo VI proyecta la creación del "Cuerpo Técnico de Aduanas", que estará encargado de la aplicación de las leyes y disposiciones aduaneras.

Además se establece que el escalafón comprenderá los cargos de dirección, jefatura, vistas e informantes de la actual Dirección General de Aduanas y demás aduanas del país. Asimismo se incluiría también todos aquellos puestos de responsabilidad que requieran el conocimiento, tanto de la técnica de la Ley de Aduanas y su reglamentación y de las Ordenanzas de Aduanas, como de la Tarifa de Avalúos.

Si analizamos la exposición de motivos, donde se fundamenta la creación del Cuerpo de Aduanas, se hace notar la necesidad de dotar a los organismos de aduanas, de "personal competente familiarizado con las dificultades que presenta en cada caso la defensa de los intereses que el Estado le encomienda".

Se hace notar además por una parte, que la evolución industrial incesante, el descubrimiento de nuevas materias y el progreso de la industria manufacturera y por la otra la política económica y fiscal de cada Estado exigen para la mejor consecución de sus fines una técnica cada vez más perfeccionada.

El Cuerpo de Aduanas estará compuesto por tres categorías de funcionarios y empleados, cada una de las cuales tendría su función específica.

- 1) El Cuerpo Técnico.
- 2) El Cuerpo Auxiliar Administrativo.
- 3) La Policía Aduanera.

El Cuerpo Técnico, sería el de mayor importancia, motivada ésta, por la índole de las funciones que sus miembros deberán desempeñar, es decir serán los "encargados de la aplicación de las leyes y disposiciones aduaneras".

El Cuerpo Auxiliar Administrativo, "tendrá a su cargo todos los servicios auxiliares de carácter burocrático y aquellos de aduanas subalternas que no se consideren con importancia bastante para ser desempeñadas por funcionarios del cuerpo técnico".

Y por último la Policía Aduanera, actuará con un carácter de policía especial, y secundará al Cuerpo de Aduanas; se establece además que será una rama de la Policía Federal o de la Gendarmería Nacional.

En el proyecto mencionado se establece que condiciones y requisitos deberán poseer y cumplir aquellos que deseen integrar el Cuerpo Técnico o el Cuerpo Auxiliar Administrativo.

Así para la formación del Cuerpo Técnico se proyecta la creación de una escuela especial que abarcará tres cursos; para poder ingresar los aspirantes deberán aprobar el examen de ingreso basado sobre conocimientos de precultura técnica. Los mismos serán públicos ante tribunal competente. Los aspirantes a ingresar, deberán ser mayores de 18 años y poseer título de bachiller, perito mercantil o de una escuela industrial. La finalidad de los referidos estudios será obtener egresados que posean conocimientos "teóricos prácticos, físicos químicos, de tecnología industrial, comerciales, económicos y administrativos que los capaciten

tarifa de avalúos e interpretar fielmente las Ordenanzas de Aduanas y demás altas disposiciones de carácter aduanero".

Para formar parte del Cuerpo Auxiliar Administrativo, los aspirantes deberán tener aprobado sexto grado de la enseñanza primaria, tener más de 18 años de edad y poseer conocimientos de mecanografía y taquigrafía. Deberán aprobar un exámen de ingreso eliminatorio, basado sobre conocimientos administrativos, aduaneros y comerciales. El exámen será público ante tribunal competente.

Tanto para el Cuerpo Técnico como para el Cuerpo Auxiliar Administrativo, se proyecta la organización del escalafón que comprenderá las diversas jerarquías y el respectivo sistema de ascensos, destinos, traslados, etc., confiando al Poder Ejecutivo la correspondiente reglamentación. Así los egresados de la escuela especial del Cuerpo Técnico como los que aprueben el exámen de ingreso al Cuerpo Auxiliar Administrativo, pasarán a integrar el escalafón respectivo por su categoría inferior. Con respecto a los ascensos se establece que se ajustarán al escalafón respectivo.

Debemos nosotros destacar la bondad del sistema proyectado el cual se basa en la selección por aptitud acreditada en los estudios especiales y se apoya luego en la jerarquía y carrera ajustada al escalafón que también se implanta, desde luego que este sistema ofrece muchas más ventajas y aliciente que la designación más o menos arbitraria, la cual puede resultar acertada o sensiblemente inconveniente.

Esta conclusión coincide con el concepto básico establecido en el acápite Administración Nacional del Plan quinquenal, que dice: "Deben prepararse los departamentos para crear escuelas de funcionarios y exigir seria formación para el ingreso

derechos y obligaciones".

En esta forma se dá, además, a la función pública, estabilidad y se le aleja de los vaivenes de la política.-

## POSIBILIDAD DE UNION ADUANERA

### Generalidades:

"Debe abordarse la posibilidad de una unión aduanera de "países de Sudamérica que facilite el intercambio con naciones hermanas".

El principio que se ha transcripto, es una párrafo del mensaje presidencial. Nosotros para ver la posibilidad de la consecución del mismo seguiremos un estudio del Dr. Roberto N. Lobos, titulado "pactos de Unión Aduanera Continental".

Dicho estudio comprende el informe con que se fundó la ponencia de Pactos de Unión Aduanera Continental en la Cuarta conferencia Interamericana de Abogados, celebrada durante el mes de Septiembre de 1945 en Santiago de Chile, la cual resolvió: "Recomendar el establecimiento de una Comisión permanente de representantes de cada gobierno para el estudio de las posibilidades de crear una Unión Aduanera en el hemisferio occidental, como asimismo para el estudio de la posibilidad de informar la legislación relativas a los delitos e infracciones aduaneras".

El estudio efectuado por el Dr. Lobos, luego de diversas consideraciones de orden cultural, jurídico, político y económico americano, proponía la aprobación por la Conferencia Interamericana de Abogados, la siguiente Recomendación:

"1\*) Los gobiernos de la Naciones Americanas deberán adoptar tan pronto como sea posible, las medidas necesarias para la intensificación del comercio directo entre los países del hemisferio occidental mediante pactos que reduzcan las tarifas aduaneras y eliminen las trabas existentes, hasta llegar en su oportunidad, a la unión aduanera completa.

2\*) A los fines indicados, corresponde que la "Comisión Cen-

rencia de Río de Janeiro, organice un comité de juristas especializados en la materia, para que estudie y formule un proyecto de declaración sobre:

- a) Definición del concepto y alcance de los términos "unión aduanera".
- b) Las reformas indispensables que deberá sancionar cada nación americana en su legislación autónoma interna y en su legislación internacional convencionada, para estar en condiciones de celebrar los acuerdos sobre unificación y rebajas de aranceles.
- c) Las medidas necesarias para eliminar las trabas al libre comercio y las restricciones a la importación y exportación de las mercaderías, limitando la intervención del Estado lo estrictamente indispensable.
- d) El aspecto jurídico administrativo de las cláusulas que deberán regir las relaciones de los estados que compongan la unión aduanera continental, teniendo en cuenta los compromisos internacionales de cada uno de los componentes, a fin de formular el estatuto de la unión y la creación del organismo internacional que deberá fiscalizar su funcionamiento".-

## CONSIDERACIONES FINALES

En este t6pico nos referiremos a las exposiciones que se formularon en la sesi6n del 14 de Febrero de 1947 de la C6mara de Diputados en la cual se consider6 las modificaciones a la Ley de Aduanas.

En la referida sesi6n se escucharon sendas exposiciones por parte del miembro informante de la mayorfa y de otros oradores de la oposici6n.

En nombre de la mayorfa habl6 en primer t6rmino el Sr. Casas M6blega, el cual expres6 que la modalidad saliente del despacho la constituye su estructuraci6n jurfdica, pues con la centralizaci6n y unificaci6n de los servicios aduaneros todo puerto o aduana del pa6s queda conectado a un organismo central y 6nico, dirigido por el administrador general de Aduanas y Puertos. Sostuvo que no se justifica la existencia de dos direcciones dependientes de dos ministerios distintos, como son la Direcci6n de Navegaci6n y Puertos, subordinada al Ministerio de Obras P6blicas, y la Direcci6n de Aduanas, que depende del Ministerio de Hacienda, cuando ambas inciden sobre un mismo objetivo yb una misma materia: las mercaderfa, en el doble aspecto de la importaci6n y la exportaci6n. A6adi6 que la idea de la unificaci6n est6 abonada por usos y costumbres tradicionales de nuestra historia comercial, y, refiri6ndose a la simplificaci6n de las relaciones del p6blico con la administraci6n -otras de las innovaciones del proyecto, juntamente con la creaci6n de un tribunal contencioso-administrativo-, declar6 que ser6 de suma utilidad la supresi6n de un innecesario expedienteo en todas las tramitaciones. En cuanto a la supresi6n de la participaci6n que tienen los

aplicación de sanciones, expresó que con ese monto se formará un fondo de estímulo, más o menos análogo al que ya existe en la nueva organización de Impuestos Internos. Además el Sr. Casas Nóbrega se expidió favorablemente acerca de la creación del Cuerpo Técnico de Aduanas.

El punto de vista de la oposición lo expresó, el diputado radical Rubino, el cual manifestó que la ley a votarse no resuelve el problema existente y que, por el contrario, aumenta la confusión y no es beneficiosa para los intereses del país, pues contribuirá a la total desorganización de los puertos y a que éstos sigan siendo los más caros del mundo. Aceptó, en cambio, que el proyecto organizaba mejor los procedimientos para la aplicación de multas y defensa de infractores, aspectos que si bien son importantes, resultan secundarios frente a los grandes objetivos que se persiguen, como son la organización aduanera y la explotación racional y económica de los puertos.

Luego se escuchó la opinión de otro diputado radical, la del Sr. Peña Guzmán, quién insistió en los conceptos fundamentales sostenidos por el Sr. Rubino, y atacó duramente la autorización acordada al Poder Ejecutivo para aumentar o disminuir las tarifas aduaneras, por entender que en tal forma se delegaban facultades legislativas. Quedó agotado el debate con las palabras pronunciadas por el Sr. Díaz Colodrero, en nombre del sector demócrata. Se particularizó el orador con la doctrina económica que informa el proyecto, es decir, el intervencionismo de Estado, haciendo notar su disidencia con la misma é inclinándose por la economía liberal.

Habiendo finalizado el Sr. Díaz Colodrero su exposición,

ciones a la Ley de Aduanas, por 51 contra 31 votos.-

Amos J. Kirby 7