

Infracciones Aduaneras Presentacion Extemporanea Del Manifiesto Maritimo De Importacion Sancion De Suspension En El Registro Ilegitimidad

JURISPRUDENCIA

Infracciones aduaneras. Presentación extemporánea del Manifiesto

Marítimo de Importación. Sanción de suspensión en el registro. Ilegitimidad Se deja sin efecto la sanción de un día de suspensión en el registro respectivo, en los términos del artículo 64, apartado 1, inciso b), del Código Aduanero, por presentar la actora fuera de término el Manifiesto Marítimo de Importación, pues no basta con la sola invocación de la norma o reglamento incumplido, sino que el ejercicio de la facultad de suspensión debe fundarse en un análisis atento de aquellos elementos y resultar estrictamente necesaria para preservar el correcto ejercicio de la función de los agentes que operan en el comercio internacional.

VISTO Y CONSIDERANDO: 1º) Que, por resolución 120/16, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas rechazó el recurso de apelación interpuesto por el agente de transporte aduanero Panalpina Transportes Mundiales SA contra la resolución 59/1509 (SDG OAM), mediante la cual se le impuso una sanción de un día de suspensión en el registro respectivo, en los términos del artículo 64, apartado 1, inciso b), del Código Aduanero -en adelante ?CA?- (fs. 106/111 de las act. adm.). Para así resolver, en lo que aquí interesa, recordó que la sanción se aplicó por presentar fuera de término el Manifiesto Marítimo de Importación 08 001 MANI 11351 Y, incumpliendo con lo dispuesto por el Anexo IV ?D? de la resolución 4289/95 modificatoria de la 630/94, ambas de la ex Administración Nacional de Aduanas (ANA). Sostuvo que, en el caso, el Manifiesto involucrado se presentó fuera del plazo de los cinco días siguientes de la entrada del buque establecido en el Anexo IV ?D?. Insistió en que ese incumplimiento constituyó una falta grave, pues afectó el ejercicio de las funciones de control del tráfico internacional de mercaderías a cargo del Servicio Aduanero. Mencionó que lo resuelto en los términos del artículo 994 del código no alteraba el principio del ?non bis in ídem?, por tratarse de dos fases distintas de juzgamiento, esto es, la infraccional y la disciplinaria. Aclaró que la resolución general AFIP 2246/07 prevé la sanción de suspensión tanto para quienes incurrieren en una falta grave como para aquellos que cometieren conductas reiteradas. 2º) Que, contra dicha resolución, Panalpina Transportes Mundiales SA interpuso y fundó recurso de apelación (fs. 2/14vta.). En sustancia, plantea que la falta grave a la que alude el artículo 64 del CA, vulnera el principio de legalidad, puesto que la norma no establece los alcances de la figura involucrada. Destaca que la duración del sumario ha excedido todo parámetro de razonabilidad de un proceso disciplinario, en violación a las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa (art. 8º, inc. 1º de la Convención Americana de los Derechos Humanos y arts. 75., inc. 22 y 18 de la CN). Insiste que, ante la falta cometida, la sanción impuesta es desproporcionada, máxime cuando no ocasionó ningún perjuicio al servicio aduanero. Señala que la Aduana lo condenó dos veces por el mismo hecho (art. 994 del CA). Agrega, que carece de antecedentes, único fundamento válido para el juzgamiento disciplinario según la resolución 2246/07. Hace hincapié en que la presentación tardía de la relación de carga y la posterior sanción disciplinaria tenían fundamento en el punto 6.2 de la resolución AFIP 1064/95, modificada por la 2246/07, y que esta última supeditó la aplicación de la sanción a la existencia de determinadas condiciones que no se encuentran reunidas en el caso. Puntualmente considera que la resolución 2246/07 se trataba de una ley penal mas benigna que, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales, debió tenerse en cuenta al momento de resolver. Finalmente, solicita una medida cautelar a fin de que se suspenda la sanción impuesta, hasta tanto se dicte pronunciamiento judicial definitivo. 3º) Que, a fs. 30 se hizo lugar a la medida cautelar solicitada, mediante la cual se suspendieron los efectos de la resolución 120/16 del MEYFP. A fs. 55 la actora solicitó prórroga de la medida precautoria que fue considerada extemporánea por este Tribunal (fs. 60/vta.). 4º) Que, a fs. 65/66 se pronunció el Señor Fiscal Coadyuvante sobre la admisibilidad del recurso previsto por el artículo 70 del CA. 5º) Que, de las constancias de los autos, surge que el 18 de noviembre del 2008, se instruyó sumario en los términos del artículo 994, inciso c, del CA, por haberse constatado la presentación fuera de término de un Manifiesto de Importación, conforme a lo establecido en la resolución 2246/07 y 3633/94 (fs. 6 act. adm.) A fs. 20/21 de esa actuación se tuvo por cancelada la multa del artículo 994 del código y se declaró extinguida la acción penal aduanera, en los términos de los artículos 930 y 932 del mismo cuerpo legal. Por su parte, con motivo del mismo incumplimiento, el 30 de marzo del 2010, se dispuso la apertura de sumario en los términos de los artículos 64 y 68 del código (fs. 25, act. adm.), que culminó con el dictado de la resolución 59/159 (SDG OAM) de fecha 25 de marzo de 2015 que aplicó al A.T.A. Panalpina Transportes Mundiales SA la sanción de un día de suspensión en el registro respectivo (art. 64, inciso b, del CA). Para así proceder la Aduana consideró que, desde el punto de vista disciplinario, la omisión de presentar en debido tiempo y forma los manifiestos de la carga constituía una falta grave en el ejercicio de su actividad (arg. res. ANA 630/94 y 4289/95) (fs. 63/68 de las act. adm.). 6º) Que, por una cuestión de orden metodológico, corresponde en primer lugar tratar el planteo de la afectación de la

garantía a ser juzgado dentro de un ?plazo razonable?. Si bien la Corte Federal ha señalado en numerosas oportunidades que el instituto de la prescripción constituye un instrumento jurídico adecuado para salvaguardar la garantía a ser juzgado dentro de un ?plazo razonable? (Fallos: 322:360; 323:982; entre otros), en esta causa se evidencia una situación bien distinta a las que analizó aquel tribunal en precedentes en los que resolvió favorablemente planteos de esa índole, porque transcurrieron quince, dieciocho, veinte años o más desde el acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y hasta la resolución condenatoria (confr. Fallos: R.769.XLVII. ?Rezzónico, Edgardo Hugo y otro c/ BCRA - resol 88/08 (expte 100.563/86 Sum Fin 725?, sent. del 26/9/12; B.331.XLVII. ?Banco de Italia y Río de la Plata (EL) y otros c/ BCRA - resol 49/99 - expte 102.529/85 Sum Fin 531?, sent. del 2/10/12; 335:1126; A.1210.XLVIII. ?Alvarado, Pedro Alberto Carlos y otro c/ BCRA - resol. 379/08 s/ causa 100.298/97?, sent. del 16/4/13) o bien, porque se corroboró que el procedimiento recursivo, incluyendo la instancia de revisión ante la Cámara, se había prolongado durante más de veintitrés años, excediéndose todo parámetro de razonabilidad de duración del proceso (confr. Fallos: 334:1264 que, precisamente, se refiere a un procedimiento por infracciones aduaneras). Se comprueba fácilmente que la duración de este proceso, incluyendo la actuación ante esta Alzada, ha tenido una extensión inferior a la verificada en las causas citadas -siete años entre el acaecimiento del hecho infraccional y la resolución aduanera sancionatoria- (en sentido concordante, confr. esta Sala, causas 16733/13 ?Aseguradora de Créditos y Garantías (TF 29497-A) y acum c/ DGA?, sent. de. 20/3/14, y 37465/13 ?Alba Compañía Argentina de Seguros SA c/ DGA s/Recurso Directo de Organismo Externo?, sent. del 27/3/14). Además, en la especie no se configuran las circunstancias de excepción que contempló el Tribunal al fallar en la causa 56632/15 ?Iveco Argentina SA C/ DGA S/ Recurso Directo de Organismo Externo?, sent. del 14/4/16, toda vez que la vista le fue corrida antes del vencimiento del plazo original de prescripción y la actora tuvo oportunidad de ofrecer la prueba que hacia a su derecho que fue evaluada tanto en sede aduanera como en la Alzada. Ello, sumado al hecho de que la recurrente solicitó una medida cautelar, resuelta favorablemente, conduce a descartar una afectación sustancial de la garantía de defensa en juicio y su derecho a obtener un pronunciamiento dentro de un plazo razonable (en igual sentido, confr. Sala III, causa 42279/12, ?Jefferson Sudamericana c/ DGA?, sent. del 6/6/13, y Sala II, causa 1353/14, ?Bini, Fabrizio c/ DGA s/ Recurso Directo De Organismo Externo?, sent. del 12/6/14). 7º) Que, con relación al fondo de la cuestión en debate, conviene recordar que el artículo 994 del CA, es claro en cuanto dispone que: ?[s]in perjuicio de la aplicación de las medidas disciplinarias que pudieran corresponder, será sancionado con una multa de pesos quinientos (\$500) a pesos diez mil (\$10.000) el que: a) suministrare informes inexactos o falsos al servicio aduanero; b) se negare a suministrar los informes o documentos que le requiriere el servicio aduanero; c) impidiere o entorpeciere la acción del servicio aduanero?. De allí se desprende sin esfuerzo que el Código establece expresamente la posibilidad de que ante un mismo hecho se cometa, por un lado, un acto u omisión en ejercicio de las funciones propias de los agentes de transporte que sea susceptible de ser sancionado con una medida disciplinaria y, por el otro, una infracción como la que establece la norma recién mencionada. Y ello no puede vulnerar la garantía del ?non bis in ídem? porque el sumario disciplinario que da origen a esta causa corresponde a una esfera de juzgamiento absolutamente diferenciada de la infraccional; se trata, en efecto, de acciones de diferente naturaleza y finalidad pues, mientras la primera deriva de la relación de sujeción especial en que se encuentran los agentes de transporte aduanero con respecto a la AFIP-DGA -una de cuyas consecuencias es que en virtud del incumplimiento de sus deberes como auxiliares, y para preservar el correcto ejercicio de la función, puedan ser pasibles de sanción-, lo vinculado con la infracción aduanera persigue tutelar de manera eficaz la facultad de control del servicio aduanero sobre las importaciones y exportaciones (en sentido concordante, confr. Sala I, ?Petroken Petroquímica Ensenada SA c/ ANA - Resol 534/98 - Expte 411.752/96?, sent. del 10/2/05; Sala III, causa ?Vanguardia Logistics Latin American S.A. c. Estado Nacional -Dirección General de Aduanas?, sent. del 14/3/08; entre otros). 8º) Que, ello aclarado, debe recordarse que el artículo 61, apartado 2, del CA, dispone: ?[s]erán sancionados con la suspensión en el Registro de Agentes de Transporte Aduanero, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 68, quienes incurrieren en conducta reiterada o falta grave en el ejercicio de sus funciones como auxiliar del comercio o del servicio aduanero?. Por su parte, el artículo 64, apartado 1, del mismo cuerpo legal establece ?[s]egún la índole de la falta cometida, el perjuicio ocasionado o que hubiera podido ocasionarse y los antecedentes del interesado, el servicio aduanero podrá aplicar a los agentes de transporte aduanero las siguientes sanciones: a) apercibimiento, b) suspensión de hasta dos (2) años, c) eliminación del Registro de Agentes de transporte Aduanero?. 9º) Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que: ?el derecho disciplinario no se rige por el principio penal constitucional consagrado por el artículo 18 de la Constitución Nacional en la medida en que las sanciones de este tipo no importan el ejercicio de la jurisdicción criminal propiamente dicha ni el poder ordinario de imponer penas (confr. Fallos: 203:399; 256:97 y 310:316, entre otros), particularmente porque se aplican a las personas que están en una relación -jerárquica o no- de sujeción y persiguen imponer la observancia de los deberes funcionales. En el ámbito administrativo-disciplinario existe la necesidad de una razonable discrecionalidad, tanto en la graduación de la sanción como en el carácter abierto de los tipos que describen las conductas ilícitas? (Fallos: 316:855). Pero la gravedad o reiteración de la conducta operan en el caso bajo examen

como elementos configurantes del tipo contenido en el artículo 61 del código, y condicionantes de la discrecionalidad del servicio aduanero; de modo tal que no basta con la sola invocación de la norma o reglamento incumplido, sino que el ejercicio de la facultad de suspensión debe fundarse en un análisis atento de aquellos elementos y resultar estrictamente necesaria para preservar el correcto ejercicio de la función de los agentes que operan en el comercio internacional. Desde esta perspectiva, entonces, no resulta procedente la apertura indiscriminada de sumarios disciplinarios frente a cualquier clase de incumplimiento, ni mucho menos la aplicación de sanciones de suspensión -que imponen el cese total de actividades durante un lapso determinado-, sino que el propio texto legal requiere la existencia de hechos que prima facie evidencien que la conducta configura una falta reiterada, o bien, de gravedad. Así lo entendió la propia Aduana en la Nota Externa 16/05 (B.O. 29/07/05), mediante la cual estableció lineamientos para la aplicación del artículo 994 del CA, e interpretó que la instrucción simultánea de ambos sumarios -infracional por un lado, y disciplinario por el otro- no aparece como un imperativo inexcusable que surja del contenido de la norma en trato?. Sobre esa base, dispuso que la instrucción de sumarios por la presunta comisión de infracción al artículo 994 del código no da lugar a la instrucción automática de sumarios disciplinarios contra los sujetos inscriptos ante el Servicio Aduanero?, sino que estos últimos deben basarse en hechos que ´prima facie´ configuren falta grave en el ejercicio de la actividad o conducta reiterada, circunstancias que debe ponderar el juez administrativo en cada caso concreto?. Resta aclarar que, en consonancia con lo expuesto, y con relación específica a la falta que nos ocupa, la resolución general AFIP 2246/07 dispuso, en lo pertinente, que: [I]a presentación fuera de término del Manifiesto de Carga configurará la infracción prevista en el Artículo 994, inciso c) del Código Aduanero y hará pasible al Agente de Transporte Aduanero de la sanción establecida en dicho artículo. A tal fin, se deberá observar el procedimiento dispuesto en los Artículos 1080 y siguientes del mencionado código. Asimismo, siempre que -en función de los antecedentes que registre el Agente de Transporte Aduanero - el hecho encuadre en lo tipificado en el Artículo 61, apartado 2 o en el Artículo 62, apartado 2, inciso b), ambos del Código Aduanero, se deberá instruir el sumario administrativo previsto en el Artículo 68 de dicho código y aplicar la sanción disciplinaria que -con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 64 del del citado texto legal- pueda corresponder? (art. 1º). 10) Que se ha sostenido -en forma reiterada- que compete al organismo que ejerce facultades disciplinarias apreciar los hechos configurativos de las faltas, determinar la norma aplicable y graduar la sanción, y que la potestad revisora del Poder Judicial sólo comprende -en principio- el control de su legitimidad o razonabilidad (Fallos 303:1029, 304:1335, 306:1792). Es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y permite que los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (Fallos 304:721, 305:1489, 306:126). En lo que aquí interesa el marco normativo aplicable obliga a evaluar la índole y gravedad de la conducta, así como también el perjuicio ocasionado y la existencia de antecedentes a efectos de hacer efectiva una sanción disciplinaria de suspensión, entre todas las posibles; e incluso permitía no aplicar ninguna. En la especie, la instrucción del sumario disciplinario y posterior condena en los términos del artículo 61, apartado 2, del código tuvo lugar sin un análisis serio de la gravedad de la conducta o de los antecedentes del actor, basándose en el mero incumplimiento formal; todo lo cual conduce a revocar la suspensión aplicada, al no existir hechos que evidencien una falta lo suficientemente grave para justificarla. Sin costas por no mediar actividad útil de la contraria. Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Fiscal General, SE RESUELVE: 1º) Hacer lugar al recurso de fs. 2/14vta. y dejar sin efecto la resolución MEyFP 120/16 en cuanto impone la sanción disciplinaria impuesta al ATA Panalpina Transportes Mundiales SA; sin costas por no mediar actividad útil de la contraria. Regístrese, notifíquese -al señor Fiscal Coadyuvante en su público despacho- y devuélvase. MARCELO DANIEL DUFFY JORGE EDUARDO MORÁN ROGELIO W. VINCENTI 022368E