Otra Perspectiva Acerca del Régimen Jurídico Aduanero Aplicable a los Implementos de Navegación y Movilización de Carga

"Con la enseñanza cumplimos una doble función, también aprendemos"

(Gilberto Mejías Palazzi (+), palabras para un amigo.)

Abogado, poeta, filósofo del derecho y formador de maestros.

Sin ánimo de crear una controversia que a todo evento resultaría inoficiosa, inspirados sólo en el deseo de efectuar un aporte a este maravilloso instrumento compilador de doctrina aduanera, como resulta ser el "***Boletín Aduanero***" creado por nuestro apreciado amigo y colega *Carlos Asuaje Sequera*, nos permitimos esbozar mediante algunas reflexiones jurídicas una visión distinta, a las publicadas en anteriores oportunidades, en lo que respecta al régimen aduanero aplicable a los implementos de navegación y movilización de carga.

Para comenzar nuestro análisis, es importante precisar, en relación a este particular que nos ocupa, que la Ley Orgánica de Aduanas vigente establece en su artículo 13, que todo vehículo que practique operaciones de tráfico internacional debe contar con un representante domiciliado en el lugar del país donde vayan a efectuarse dichas operaciones, es decir, de un

Agente Naviero, quien es Auxiliar de la Administración Aduanera, en virtud de que representa a una o varias empresas transportistas o porteadoras, propietarias de los containeres en los cuales se transportan las mercancías y bienes objeto de operaciones aduaneras o regímenes aduaneros especiales, asumiendo por mandato legal solidariamente las obligaciones de sus representados.

Ahora bien, el **Parágrafo Único** del citado artículo 13 pauta que el tratamiento aduanero aplicable a los bienes establecidos en el numeral 3 del artículo 7° de la Ley *in comento*, es decir, a los implementos de navegación y movilización de carga, será regulado por su Reglamento, sin perjuicio de la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales sobre la materia.

A este respecto, es menester destacar lo dispuesto en el arriba mencionado artículo **7**, relativo a los bienes sometidos a la potestad aduanera, por cuanto el legislador, a los fines del ejercicio del control aduanero correspondiente, diferencia de forma taxativa "**las mercancías**" de los "**implementos de navegación y movilización de carga**", cuando estos últimos sean un elemento de equipo de transporte, de la siguiente manera:

"Artículo 7°: Se someterán a la potestad aduanera:

1) Toda **mercancía** que vaya a ser introducida o extraída del territorio nacional;

Omissis...

3) Los vehículos o medios de transporte, **comprendidos sus aparejos, repuestos, provisiones de a bordo, accesorios e implementos de navegación y movilización de carga** o de personas, **que sean objeto de tráfico internacional** o **que conduzcan las mercancías y bienes** ; así como las mercancías que dichos vehículos o medios contengan, sea cual fuere su naturaleza;..." Fin de la cita. Destacado y subrayado nuestro.

En tal sentido, por expresa disposición de la Ley Orgánica de Aduanas es claro que el tratamiento jurídico aduanero que se le debe aplicar al ingreso a territorio aduanero nacional de los implementos de navegación y movilización de carga, no es el mismo establecido en la normativa jurídica aduanera para las "**mercancías**", por tal razón, el dispositivo previsto en el artículo **9** de la referida Ley, únicamente es aplicable a las " **mercancías**" que ingresen a la zona primaria de una aduana habilitada para la respectiva operación aduanera y vayan a ser desaduanadas por su propietario o consignatario aceptante, ya que ***los contenedores o implementos de transporte*** tienen un régimen propio que resulta ser el contemplado en el Reglamento general de la Ley Orgánica de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.595 de fecha 16 de mayo 1991, el cual dispone en el Capitulo I - De los Vehículos de Transporte; Sección III - De los Vehículos e Implementos que realicen tránsito aduanero, artículos 79, 80 y 81, lo siguiente:

"**Artículo 79. -** A los efectos de las regulaciones previstas en el artículo 16 de la Ley, el Ministro de Hacienda dispondrá que los contenedores, furgones y demás implementos, equipos, repuestos y accesorios allí señalados sean introducidos temporalmente al país **para ser reembarcados** dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada, exceptuándolos, a los solos fines de su introducción, de las formalidades previstas en este Reglamento para el régimen de admisión

temporal. Dicho
reembarque
podrá efectuarse por cualquier aduana habilitada.

Artículo 80. - Los contenedores, furgones y demás equipos similares **que no sean un elemento de equipo de transporte**
, estarán sometidos a impuestos, tasas u otros requisitos, establecidos para la importación y exportación de mercancía.

Artículo 81. - La disposición, enajenación y otras operaciones semejantes con los contenedores, furgones y equipos similares no nacionalizados, sólo será posible previo permiso del Ministerio de Hacienda, y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables." Fin de la cita. Destacado nuestro.

De los transcritos artículos del Reglamento general de la Ley Orgánica de Aduanas, se colige que el Reglamentista apegado al espíritu, propósito y razón de la Ley, dispuso que cuando un container **sea un elemento de equipo de transporte**, su ingreso es temporal y están ***exceptu ados del cumplimiento de las formalidades previstas para el régimen de admisión temporal***
,
pautada en la normativa aduanera vigente,
por no ser considerado legalmente mercancía
,
debiendo ser "
reembarcado
" dentro del plazo de tres (03) meses siguientes a su entrada al territorio aduanero nacional.

Como podrá observarse, conforme a lo establecido en el referido artículo 81, distinto es el tratamiento jurídico aduanero, cuando dicho container **no sea un elemento de equipo de transporte** , en cuyo supuesto el procedimiento aplicable si será el de una "
mercancía de importación
"; siendo incluso posible su ingreso temporal al territorio aduanero nacional, acogiéndose el consignatario, antes de su llegada, al régimen aduanero especial de admisión temporal contemplado en el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas Sobre los Regímenes Aduaneros Especiales, por tratarse precisamente de una "
mercancía
", la cual posteriormente estará sujeta a "
reexpedición
" o nacionalización, según sea la opción escogida por el propietario, antes del vencimiento de permiso concedido por la Administración Aduanera.

En razón a lo expuesto en párrafos que anteceden, es irrebatible que nuestra legislación aduanera distingue a "**las mercancías**" de "**los implementos de transporte** (**contenedores**)" , al punto de establecer un procedimiento especial para el ingreso y "
reembarque
" de tales accesorios e implementos de movilización de cargas, cuando estos son introducidos a la zona aduanera como elementos de equipos de transporte.

Precisado lo anterior, es necesario puntualizar que un contenedor es un elemento auxiliar de transporte, de carácter permanente, concebido para facilitar el traslado de mercaderías, con resguardo de los bienes muebles que moviliza, dotado de dispositivos que hacen que su manejo sea sencillo, ideado de tal forma que resulta fácil de cargar y descargar, siendo menester destacar, que el contenedor no constituye el embalaje de las mercancías, por cuanto es un equipo o accesorio del vehículo transportador.

Internacionalmente, el contenedor también es definido como un elemento o equipo de transporte:

- a) de carácter permanente, y, por tanto, suficientemente resistente para permitir su empleo repetido;
- b) **especialmente ideado para facilitar el transporte de mercancías, por uno o varios modos de transporte** ;
- c) construido especialmente para que pueda sujetarse y/o manipularse fácilmente, con cantoneras para ese fin; y,
- d) de un tamaño tal que la superficie delimitada por las cuatro esquinas inferiores exteriores sea:
- I) por lo menos de 14 metros cuadrados (150 pies cuadrados) o
- II) de 7 metros cuadrados (75 pies cuadrados), si lleva cantoneras superiores.

En abundancia a lo anterior, en la **LEY APROBATORIA DEL CONVENIO PARA FACILITAR EL TRÁFICO MARÍTIMO INTERNACIONAL**
, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.559 de fecha 19/11/01, se consagra en relación a los contenedores, específicamente en su artículo XVI - Capítulo 4, lo siguiente:

"4.8 Las autoridades públicas, a reserva de que se cumpla con sus respectivos reglamentos, permitirán la importación temporal de contenedores y paletas de carga sin cobrar derechos de aduana ni otros impuestos o gravámenes y facilitarán su utilización en el tráfico marítimo.

4.9 Las autoridades públicas harán que en los reglamentos mencionados en la norma 4.8, esté prevista la aceptación de una simple declaración en el sentido de que las paletas y los contenedores importados temporalmente serán reexportados dentro del plazo establecido por el Estado de que se trate.

4.10 Las autoridades públicas permitirán que los contenedores y las paletas que entren en el territorio de un Estado, de conformidad con lo dispuesto en la norma 4.8, salgan de los límites del puerto de llegada ya sea para el despacho de carga de importación y/o para tomar carga de exportación, con arreglo a procedimientos de control simplificados y con un mínimo de documentación." Fin de la cita.

En virtud de lo analizado en párrafos que anteceden, no es posible, como lo ha pretendido en no pocas oportunidades la Administración Aduanera, encuadrar la conducta de un Agente Naviero, que ha introducido al país temporalmente implementos de transporte (containeres), para facilitar la movilización de mercancías pertenecientes a los distintos consignatarios (propietarios) señalados en los respectivos documentos de transporte (Conocimientos de Embarque), y que se ha excedido en el plazo para reembarcarlos, en el tipo infraccional previsto en el artículo **118** de la Ley Orgánica de Aduanas, por cuanto, ello vicia el acto administrativo sancionatorio de falso supuesto de derecho, por errónea interpretación de la Ley aplicable, pues, como hemos manifestado con amplitud, un **Agente Naviero** , **no es un importador de mercancías** , sino un Auxiliar de la Administración Aduanera, representante legal y solidario de la transportista, por mandato de los artículos 13 y 145 de la Ley Orgánica de Aduanas.

En este orden de ideas, es necesario observar que el intérprete de una norma sancionatoria debe con rigor metodológico ubicarla en correspondencia con las demás que regulan el instituto y con los principios constitucionales que orientan el ordenamiento jurídico penal. Al respecto, el principio de legalidad, que es uno de estos, establece el límite para la aplicación de las sanciones aduaneras, encontrando así la autoridad competente claramente delimitada su función. Por ello, no se puede imponer una sanción sino por hechos que se encuentren especificados en la Ley y tampoco es posible extender el uso de una norma jurídica sancionatoria a otros hechos utilizando la analogía. En otras palabras, le está negado a la autoridad competente, sea administrativa o judicial, destinar a casos no contemplados en la Ley, figuras delictivas o sanciones previstas legalmente para otros casos. Tal analogía no es admisible en materia sancionatoria, porque resulta manifiestamente violatoria del principio de legalidad de los delitos y de las penas. De manera que, una recta interpretación de la Ley Penal Aduanera debe estar en justa adecuación con el principio de legalidad que nos rige.

En efecto, como se puede constatar de la lectura del precitado artículo 118, es palmario que la situación de hecho descrita, es decir, que un Agente Naviero no reembarque los implementos de transporte (containeres) dentro del plazo legalmente estipulado u otorgado, no concuerda con el supuesto de hecho de esa norma, pues ella está dirigida a sancionar conductas de consignatarios o admitentes temporales de mercancías, que las ingresen al territorio aduanero nacional bajo el régimen aduanero especial de admisión temporal y no las reexpidan o nacionalicen dentro del plazo concedido mediante autorización. En consecuencia, siendo los sujetos y bienes regulados por la norma en comentario distintos a los que concurren en el caso del Agente Naviero y los implementos de transporte, la conclusión no puede ser otra que establecer que también es inaplicable a dicho Auxiliar por semejanza, atendiendo que en el derecho penal la analogía resulta inadmisible para tipificar ilícitos e imponer sanciones.

Así las cosas, descartada como ha sido en los términos expuestos la aplicación del artículo 118 de la Ley Orgánica de Aduanas al Agente Naviero en el supuesto de marras, la secuencia lógica plasmada en líneas anteriores nos lleva inexorablemente a plantearnos, al menos en principio, las interrogantes siguientes: ¿constituye una conducta antijurídica el no reembarque de los implementos de transporte? y ¿si tal conducta ha sido establecida como un tipo infraccional en la normativa jurídica aduanera?, la respuesta a tales cuestiones nos impone la carga de ubicar las normas sancionatorias aplicables a los Auxiliares de la Administración Aduanera, específicamente de los Agentes Navieros, en su carácter de representantes legales de los transportistas. En tal sentido, la Ley aduanera estipula la obligación que los Agentes Navieros tienen de efectuar el reembarque de los contenedores vacíos dentro del lapso reglamentario de tres meses siguientes a su ingreso.

La conducta que incumpla con ese deber tiene su tipo infraccional en el artículo **121** de la Ley Orgánica de Aduanas, que es donde el legislador tipificó como infracción tal incumplimiento, por no haber procedido con el reembarque e informar a la Administración Aduanera oportunamente, impidiendo o retrasando así el control que le corresponde efectuar a la Oficina Aduanera correspondiente (
numeral 6°
). De manera que, como colofón del asunto en cuestión, sin temor a equivocarnos, afirmamos que mal podría sancionarse a un Agente Naviero bajo el imperio del artículo 118 en referencia,

pues el sentido, propósito y razón de esta disposición legal está dirigida al consignatario o admitente temporal de mercancías y en modo alguno a los Auxiliares de la Administración Aduanera que realizan actividades en el ámbito del comercio internacional.

Abg. Luis José Trias Sambrano / ***Abg. Julio Rodrigo Carrazana Gallo***