



**“LAS PERSONAS VINCULADAS A LA
ACTIVIDAD ADUANERA Y LA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”**

Dra. Cecilia Alfaro
Departamento Asuntos Jurídicos



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

- Antecedentes normativos: D/L N°15.691/84 (C.A.U.)
- Ley N°13.925/70 y Dto.N°391/71 – Código Aduanero del Mercosur (C.A.M.).
- Normativa actual:
 - Ley N°19.276/14 (C.A.R.O.U.) - Arts. 13 a 43.
 - Decreto N° 96/015.

Para comenzar, vamos a referirnos a los antecedentes de las disposiciones que hoy tenemos vigentes. En ese sentido, citaremos el anterior Código Aduanero, que fuera aprobado por el D/L 15.691/84, el que contenía más bien grandes definiciones o un glosario de definiciones. El régimen de los Despachantes de Aduana que se encontraba en la Ley 13.925/70 y además su Decreto reglamentario 391/71. También cabe mencionar al Código Aduanero del Mercosur (CAM) como antecedente general de la normativa que hoy nos rige.

Ahora bien, el antiguo Código no hablaba de “personas vinculadas a la actividad aduanera” sino que se refería a la categoría de “**Agentes privados de interés público**” en su artículo 78 la que abarcaba no sólo a los Despachantes de Aduana sino también a los agentes marítimos, aéreos y terrestres, y a los proveedores marítimos.

Claramente, esa categoría del artículo 78 devino insuficiente a lo largo del tiempo en virtud del desarrollo que tuvo el comercio internacional. Hoy día, las personas que se vinculan a la actividad aduanera son muchas. En ese cúmulo o entramado de relaciones que se suceden a raíz por ejemplo de una operación aduanera, frente a la Aduana o “junto” con la actuación de la Aduana, surgen varios sujetos, cada uno con un rol diferente, con obligaciones diferentes y por supuesto con sus respectivas responsabilidades según cada rol.



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

- Definición General Art. 13 Nral. 1: “...las que realizan actividades relacionadas con operaciones y destinos aduaneros”.
- Art. 13 Nral. 2: Se hayan sujetas a requisitos, formalidades y responsabilidades que se establezcan por la D.N.A. para su actuación.
- Art. 13 Nral. 3: Obligatoriedad: Registro y constitución de garantías. Son responsables por las consecuencias derivadas de los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de su actividad.

Actualmente el C.A.R.O.U. define como “personas vinculadas a la actividad aduanera” en su artículo 13, numeral 1, a ***ciertos sujetos que en razón de su actividad profesional, técnica o comercial, relacionadas con operaciones aduaneras y destinos aduaneros y son objeto de una regulación especial***. En definitiva, podríamos llegar a concluir que toda persona que realice actividades relacionadas con operaciones y destinos aduaneros (art. 2 Código), serán, en principio, personas vinculadas. Cabe agregar que también deberemos tener en cuenta para estas personas las disposiciones del Decreto reglamentario 96/015.

Asimismo, el artículo 13 dispone que ***estarán sujetas a los requisitos, formalidades y responsabilidades que se establezcan por la Dirección Nacional de Aduanas para su actuación***. En ese sentido, el numeral 3 impone la *obligación de su registración ante la Aduana y la constitución de garantías*. Esto para algunos sujetos no representó cambio alguno respecto a la legislación anterior, como en el caso de los Despachantes de Aduana, sí fue una innovación por ejemplo para el operador postal en tanto es una nueva figura regulada por el Código.



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

DOS GRUPOS

- 1: **Despachantes de Aduana:** Título II, Capítulo II, Sección II, arts. 14 a 31.
 - 2: **Otras personas vinculadas a la actividad aduanera:** Título II, Capítulo II, Sección III, arts. 32 a 43.
- **Ambos:** Sanciones y faltas administrativas: arts. 28 y 29 – 41 y 42.

Ingresando ahora a la estructuración en el C.A.R.O.U. de estas personas, podemos encontrar dos grupos. El primero de ellos refiere a las disposiciones relativas a los *Despachantes de Aduana*, lo que al decir de varios autores configuran un **verdadero “estatuto” de fuente legal**; y el segundo, el de las *“otras personas vinculadas a la actividad aduanera”*, sobre las que el C.A.R.O.U. simplemente **define el concepto**. Para ambos grupos se prevén ciertas disposiciones en cuanto a las faltas y sanciones administrativas, confiriéndole así fuente legal.



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

1: Despachantes de Aduana – Art. 14:

- Definición: Persona física o jurídica, sujeto privado, *auxiliar del comercio y de la función pública aduanera*, habilitado para realizar en nombre de otro, los trámites y diligencias relacionados con los destinos y operaciones aduaneras ante la D.N.A.
- Intervención preceptiva con ciertas excepciones

Sobre los **Despachantes de Aduana**, se los define **poniéndose el acento** en que es un **“auxiliar del comercio y de la función pública aduanera”**. Se sigue la definición utilizada en otros países, **describiendo su función, la relación con su cliente y con la Aduana**. Tal como se menciona en la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley de este Código, **se incorpora un régimen completo para su actuación, asignándole responsabilidades sustantivas** pues tiene un **rol preponderante**. Quizá en función de ello, y teniendo además en cuenta la normativa específica ya existente, es que el legislador diferencia y separa la figura del Despachante del resto de las personas que se vinculan con la actividad aduanera.

En cuanto a su intervención, el artículo 14 dispone su **preceptividad** pero con ciertas excepciones las que se encuentran establecidas en el artículo 15. Esa intervención preceptiva, tiene ciertas contrapartidas en materia de acreditar su **idoneidad**, como veremos en la exposición siguiente. Y también como veremos más adelante, la **responsabilidad** que conlleva dicha tarea es significativa.



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

2: "Otras personas...":

- Art. 32 – Agente de Transporte
- Art. 33 – Importador y Exportador
- Art. 34 – Proveedor de a bordo
- Art. 35 – Transportista
- Art. 36 – Agente de Carga
- Art. 37 – Depositario de Mercaderías
- Art. 38 – Operador Postal

Sobre las "otras personas vinculadas a la actividad aduanera", son definidas por los artículos 32 y siguientes.

Cada una de ellas, como mencionamos al comienzo, con un rol diferente y con obligaciones diferentes. A modo de ejemplo, en cuanto al **Depositario de Mercaderías**, Fiorella mencionará en su exposición algunas situaciones que fueron detectadas por la Aduana a la hora de ejercer sus controles, que si bien dieron lugar a infracciones de contravención, podrían eventualmente dar lugar a un **procedimiento para evaluar la responsabilidad administrativa**. Los depositarios tienen determinadas obligaciones, las que hoy se encuentran reglamentadas en el **Dto. 99/15**. En esta norma, donde se define a la figura del depositario y depositante, se establece que la Dirección Nacional de Aduanas tendrá a su cargo el **control, supervisión, y vigilancia** de los depósitos aduaneros. Además, se dispone la obligación del depósito de llevar un inventario contable de existencias, informatizado, y el deber de colaboración de todo depositario, incluyendo el personal a su servicio.

Ahora bien, la pregunta de rigor que se impone a esta altura es si este elenco que enuncia el CAROU es taxativo o simplemente enunciativo. La respuesta la encontramos en el propio Código.



OTRAS PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

- Art. 39 – Otras personas...: *“Además de los sujetos indicados en los artículos precedentes, serán consideradas personas vinculadas a la actividad aduanera las que cumplan su actividad profesional, técnica o comercial, en relación a los destinos y las operaciones aduaneros y tengan obligaciones ante la Dirección Nacional de Aduanas de acuerdo a lo establecido en la legislación aduanera.”*

Para ello, me interesa detenerme dos segundos más en el artículo 39. Allí, se nos indica en lo medular, que además de los sujetos antes mencionados, pueden existir otros que serán considerarse personas vinculadas a la actividad aduanera.

Esto quiere decir que ante una situación relacionada por ejemplo con una operación donde aparezca en escena otro sujeto, distinto de los enunciados en el Código, habrá que analizar el caso concreto, esto es el hecho acaecido, la normativa específica que regula su actividad y la normativa aduanera, pudiendo llegar a concluir, luego del respectivo análisis jurídico, si se encuentra o no dentro de la definición de persona vinculada a la actividad aduanera. Por supuesto, que llegar a concluir que sí podría aparejar ciertas responsabilidades según lo dispuesto en el artículo 41.

Hasta ahora, hemos tenido a consideración dos casos. Ellos fueron los “**prestadores del servicio de precinto electrónico**” (Dto. 323/011) y los “**prestadores del servicio del servicio de guarda, conservación y archivo de documentos**”. En el primer caso, en virtud de las normas que regulan la actividad de esos prestadores se llegó a la conclusión de que podían considerarse como personas vinculadas a la actividad aduanera. En el segundo caso, y también según el análisis jurídico de su marco normativo específico, se llegó a la conclusión contraria.

Estos casos nos indican que pueden existir eventualmente más situaciones que lleguen a conocimiento y que, al igual que todos, se deba realizar el debido análisis jurídico para concluir si ese sujeto es considerado o no como “persona vinculada a la actividad aduanera” con las correspondientes consecuencias.

Asimismo, les comento que el Decreto 96/15, menciona también en su artículo 2 a ciertas personas vinculadas como los Explotadores de Z.F. y Usuarios, lo cual debe complementarse con las disposiciones del Dto. 97/15 que reglamenta el artículo 162 del Código relativo a los controles selectivos que puede realizar la Aduana sobre la entrada, permanencia y salida de mercaderías de ZF, debiéndose tener en cuenta especialmente su art. 3 referido a las **faltas y sanciones administrativas de estos sujetos**.

Por último, recordemos que todas las personas vinculadas a la actividad aduanera pueden ser designados por la Dirección Nacional de Aduanas como **O.E.C.**, definición que surgió a partir del artículo 148 de la ley de rendición de cuentas 19.149/013, a partir de su desempeño en el cumplimiento de la legislación aduanera y otros requisitos que se establecen en la legislación. Con ello, podrán beneficiarse de procedimientos simplificados de control aduanero y otras facilidades que no vienen al caso ahora mencionar.



PERSONAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

La responsabilidad administrativa

- Se extiende la potestad disciplinaria de la D.N.A.
- Fundamento de la potestad disciplinaria.
- Desarrollo del procedimiento y Principios generales de Derecho.

Para terminar, en cuanto a la **responsabilidad administrativa, me gustaría volver a recalcar que se ha extendido la potestad disciplinaria de la Dirección Nacional de Aduanas sobre todos estos sujetos.** Y me pareció oportuno antes que nada hacer la debida reflexión del **por qué y el para qué de la existencia de esta potestad disciplinaria,** donde ese poder – deber o deber - poder que tiene la Administración, se proyecta a su ámbito externo pudiendo ejercer una potestad correctiva. Por supuesto, esta potestad no es caprichosa ni arbitraria sino que normas de rango legal, con fuente constitucional, son las que la sustentan y la vuelven legítima.

Es claro que la **Aduana como parte de la Organización Estatal tiene un rol a cumplir y para ello se le asignan variadas competencias** (art. 6 las generales) y podríamos sostener que las competencias que tiene como tal, coadyuvan a **tutelar un interés mayor que es el interés general** de todos los habitantes de la República.

Y va de suyo que para poder cumplir sus competencias debe regular su actividad, la que como vimos no desarrolla sola sino en interacción con otros sujetos, como son las personas vinculadas a la actividad aduanera. Por ende, **para cumplir con la defensa y tutela del interés general, debe vigilar, velar, controlar, para que toda su actividad se cumpla dentro del marco normativo vigente.**

Esto nos deriva en la consecuente potestad disciplinaria que tiene el Organismo para

evaluar y eventualmente sancionar la conducta de un sujeto vinculado a la actividad aduanera.

Recordemos que el Código nos dice que las personas vinculadas **son responsables por las consecuencias derivadas de los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de su actividad**. Por otra parte, los artículos **28, 29, 41 y 42, establecen las faltas administrativas y sanciones de igual índole** sobre todos estos sujetos.

Por tanto, ante una situación de apariencia irregular, se pondrá en marcha el **procedimiento administrativo disciplinario** tendiente a evaluar la conducta y eventualmente imponer una sanción. Todo su desarrollo, debe enmarcarse dentro del pleno ejercicio y respeto de Principios Constitucionales como el **Debido Proceso**. El propio Código, en clara consonancia con este Principio prevé que ***“no podrá aplicarse ninguna sanción sin previa vista”***, lo que se traduce en la debida oportunidad de defensa.

Por otra parte, rigen plenamente en el ámbito de la responsabilidad administrativa los **Principios de Legalidad y Tipicidad** (éste último podría ser una diferencia sustancial en relación a la potestad disciplinaria que ejerce la Administración en su ámbito interno, esto es en relación a sus funcionarios). También el **Principio de Culpabilidad** dado que en este ámbito nos encontramos con un criterio de atribución de responsabilidad “*subjetivo*” y no objetivo.

En definitiva, la Administración debe brindar todas las garantías necesarias en el desarrollo del procedimiento. Garantías que me gusta pensarlas siempre desde ambos lados, tanto para la Administración como para los administrados, porque respetarlas y brindarlas en todo momento, serán los cimientos de un actuar administrativo acorde a derecho.

Muchas gracias!



MUCHAS GRACIAS

Dra. Cecilia Alfaro
Departamento de Asuntos Jurídicos
Calfaro@aduanas.gub.uy

CONSTRUENDO