

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. INFRACCIONES ADUANERAS. DEBIDO PROCESO. IMPARCIALIDAD DEL JUEZ. COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PARA IMPONER MULTAS.

Noelia Amendola Ares

Las garantías constitucionales son el soporte de la seguridad jurídica. Las mismas existen frente al Estado, en cuanto son medios o procedimientos que aseguran la vigencia de los derechos. En el marco del derecho de defensa en juicio, encontramos el derecho a ser oído y a producir la prueba que se ofrece en resguardo de sus derechos; más aún, cuando es doctrina de nuestros tribunales que, en principio, los actos administrativos gozan de cierta presunción de legitimidad y que, en las infracciones aduaneras, el onus probando recae, generalmente, en cabeza del imputado. Sin embargo, la Administración Aduanera ha tenido una fuerte tendencia a olvidar los principios constitucionales que debe obedecer. Y es en cabeza del Poder Judicial (y del Tribunal Fiscal de la Nación) en quienes recae la obligación velar por su respeto y reconocimiento.

Merece especial atención, la pertinencia de la actuación del Tribunal Fiscal de la Nación quien ejerce funciones jurisdiccionales, y al igual que el fuero contencioso administrativo federal, las mismas resultan sustantiva o materialmente judiciales, en tanto es un órgano de justicia (en el caso aduanera), imparcial e independiente de la administración activa; y resulta el único tribunal del país especializado en la materia aduanera, por lo que debe gozar de idénticas facultades que las que ostentan por definición los tribunales de justicia en todo tipo de proceso que implique determinación de derechos, en tanto ambos tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el cabal respeto a las garantías del debido proceso adjetivo y de la doble instancia plena establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y participan de igual modo en la sublime misión de impartir justicia (confr. "Shimisa de Comercio Exterior S.A. s/ medida cautelar" -Expte. 30.400-A-, del 10 de febrero de 2012, voto del Dr. Garbarino).

Esto es en armonía con el artículo 8vo. de la Convención Americana de Derechos Humanos que equipara las nociones de "juez" y "tribunal competente", siendo que de acuerdo a lo sostenido por señera jurisprudencia en la materia "la previsión contenida en la invocada cláusula del Pacto de San José de Costa Rica relativa a la necesaria intervención de un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, se exhibe plenamente satisfecha, desde que, en la especie, la intervención del TFN responde a tales exigencias" (confr. Sala I Cont. Adm. Federal, *in re* "Colfax S.A. -TFN 11.715-I- c/ Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/ medida cautelar autónoma", del 12/5/2000).

La Administración, debe respetar el debido proceso adjetivo, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional y receptado en la Ley de Procedimientos Administrativos (artículo 1º, inciso f).

Un acto administrativo que está llamado a producir efectos jurídicos individuales en forma inmediata debe ser realizado cumpliendo la totalidad de los requisitos exigidos por la ley; máxime cuando se trata, como es el caso de actos administrativos dictados por la aduana, que determinan obligaciones tributarias y sanciones de naturaleza estrictamente represiva.

En lo que respecta al debido proceso, la facultad para dictar actos administrativos la Dirección General de Aduanas, en todos los órdenes, y especialmente en cuanto implica el ejercicio de facultades determinativas y sancionatorias, debe obrar con certeza, sobre la base de consideraciones precisas y concluyentes, que no dejen lugar a dudas sobre la legalidad y legitimidad de las resoluciones que adopte y de las sanciones o cargos que formule.

Los principios de la ley penal operan, como regla, sobre las disposiciones represivas aduaneras, pues admitir lo contrario significaría vulnerar los principios generales del derecho penal que resultan aplicables en virtud de la naturaleza de la sanción apelada.

La garantía de imparcialidad del juez en que se apoya nuestro sistema de enjuiciamiento es una manifestación directa del principio acusatorio y de las garantías de defensa en juicio y debido proceso, en su vinculación con las pautas de organización judicial del Estado.

Resultan sumamente interesantes las apreciaciones del Dr. Garbarino en su disidencia en el Expdte N° 24.553A de la Sala "F" del Tribunal Fiscal de la Nación en los autos "BLANCO EDUARDO

JORGE c/DGA s/Recurso de Apelación” al respecto y que me permito transcribir por la claridad de exposición

“Bajo tales premisas, la operatividad de dicha garantía en cualquier ámbito infraccional resulta incuestionable pues, conforme se ha supra señalado, en definitiva siempre se deben aplicar todas las garantías propias del sistema penal general.(...)”

Sin entrar en el análisis particularizado de las diferentes teorías de la pena, en tanto ello excede los objetivos de este artículo, cabe mencionar que la existencia de diferentes posturas en cuantos a sus fundamentos y fines, inciden decididamente en su conceptualización. Del análisis de numerosos autores y diferentes definiciones, e inclusive de la rica e interesante evolución filosófica y jurídica existente, quiero expresar que no existe un único concepto de sanción. Habrá tantos sentidos o significados del término, como convenciones aceptadas haya sobre su uso.

El voto del Dr. Garbarino, de la jurisprudencia menciona en párrafos anteriores dice: *“Por lo tanto, bajo ninguna circunstancia resulta admisible interpretar que, como se lo ha hecho inveteradamente en la faz jurisprudencial, no resultan aplicables a este tipo de procesos infraccionales todas las garantías previstas en el ordenamiento penal.”*

En esta línea de pensamiento, es acertado en su voto cuanto concluye que “la Administración carece de facultades para aplicar sanciones de naturaleza penal, aunque se trate de infracciones y no de delitos, por lo cual el organismo fiscal debe elevar al tribunal competente los antecedentes y conclusiones de la labor instructora para que emita la correspondiente sentencia.”

El procedimiento aduanero que finaliza con el dictado un acto administrativo con una resolución condenatoria, afecta la garantía de la imparcialidad del funcionario que impuso la sanción apelada, en consecuencia lesiona el derecho constitucional de defensa en juicio del importador/exportador.

Merece un análisis particular, atento su manifiesta inobservancia de las garantías constitucionales vinculadas con el debido proceso y la imparcialidad del juez, el Decreto 258/99 (B.O. 26/3/99). En efecto, en el artículo 1° de dicha norma, al sustituir al artículo 15 de la ley 22.091, sustituido por el artículo 2° de la Ley N° 23.993, textualmente se dispone que: *“El producido de lo que se obtuviere por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas, con arreglo a lo dispuesto en la legislación aduanera se distribuirá, previa deducción de los importes correspondientes a los honorarios de los profesionales fiscales judicialmente regulados, del siguiente modo: a) El VEINTICINCO POR CIENTO (25%) se destinará a rentas generales. b) El CINCUENTA POR CIENTO (50%) se destinará a una cuenta que se denominará "Productividad, Eficiencia y Fiscalización" y se distribuirá entre todo el personal del servicio aduanero de acuerdo al régimen que determine la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. c) El VEINTICINCO POR CIENTO (25%) se destinará a la fuerza de seguridad actuante en el procedimiento, con asignación a la cuenta que exista en cada una de ellas para usos de carácter institucional. Si hubiese intervenido más de una fuerza de seguridad, este porcentaje se repartirá por partes iguales entre las fuerzas intervinientes. Si por el contrario no hubiese intervenido alguna fuerza de seguridad, este porcentaje se destinará a rentas generales”.*

Ello así, de su articulado se desprende, sin hesitación, que los propios agentes del organismo que imponen la sanción se ven directamente beneficiados -en su faz patrimonial- con la mitad del producido de la misma, extremo que resulta por demás indicativo que en la especie no se verifica imparcialidad alguna, sino que existe un temor objetivo de parcialidad bien claro y manifiesto.

La imposición de la multa jamás debe hacerse para satisfacer fines recaudatorios o de otro tipo, ni para constituir una fuente de recursos para el Estado, y menos para sus dependientes. La imputación debe, al menos, contener una clara exposición de elementos esenciales, a efectos de no vulnerar el debido proceso adjetivo.

A modo de conclusión, me resulta importante destacar que las garantías constitucionales siempre deben ser respetadas y que al fin y al cabo el Poder Judicial, entendiendo como tal quien ejerce funciones jurisdiccionales, ejerce en definitiva el control y aplicación de dichas garantías. Coincido plenamente con la doctrina del Tribunal Fiscal en cuanto a que la Aduana vulnera la imparcialidad del Juez y es un punto de tensión para trabajar en ello y corregir a futuro la forma en que se encuentra organizada sus funciones de instruir sumario e imponer penas. Confío plenamente en que las sentencias dictas por el Tribunal Fiscal tendrán eco en los Tribunales Superiores y se ajustarán a derecho.