

**REPÚBLICA DE BOLIVIA**

**PROYECTO DE LEY GENERAL DE ADUANAS**

Comentarios

David F. Varela

Departamento Legal  
Banco Mundial

Washington D.C., Abril 1999

## INDICE

<b>COMENTARIOS GENERALES</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>LEY MARCO O LEY AUTOEJECUTABLE</b>	<b>3</b>
<b>RESPONSABILIDAD PENAL</b>	<b>4</b>
<b>SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS</b>	<b>6</b>
<b>UNIFICACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO Y EL COMERCIO EXTERIOR BOLIVIANOS</b>	<b>8</b>
<b>COMENTARIOS ESPECIFICOS</b>	<b>10</b>
<b>PARTICIPANTES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS</b>	<b>10</b>
<b>TRANSITOS ADUANEROS</b>	<b>12</b>
<b>RÉGIMEN DE GARANTÍAS</b>	<b>12</b>
<b>LIQUIDACIÓN DE TRIBUTOS ADUANEROS</b>	<b>13</b>
<b>OTROS ASPECTOS</b>	<b>13</b>

## COMENTARIOS GENERALES

### INTRODUCCIÓN

1. El proyecto sigue de cerca las disposiciones del Convenio de Kyoto para la unificación de la legislación aduanera, tanto en su estructura general como en sus conceptos básicos. Se trata, por consiguiente, de un proyecto que reflejaría en el ordenamiento boliviano los avances más recientes de la experiencia internacional y la armonizaría con la de otros países que han seguido de cerca el modelo propuesto por el convenio.
2. No obstante, incluye algunos aspectos que deben considerarse a la luz de la capacidad de las instituciones bolivianas responsables de aplicar la Ley General de Aduanas, del personal disponible y de las inversiones requeridas. Aunque no debe comprometerse la calidad del estatuto y su compatibilidad con la práctica del comercio internacional, es necesario realizar una evaluación concienzuda de la posibilidad de implantar en Bolivia todas las instituciones propuestas.
3. Una de las soluciones más sencillas para enfrentar las limitaciones de recursos actuales puede ser extender la vacancia de la ley de los ciento veinte (120) días propuestos en el Artículo 332 a períodos mayores como por ejemplo los dos (2) años establecidos para el nuevo Código de Procedimiento Penal. La problemática detectada en el Servicio Nacional de Aduanas solo podrá resolverse después de un período razonable de ajustes.

### LEY MARCO O LEY AUTOEJECUTABLE

4. **Técnica legislativa.** Una de las principales decisiones pendientes es de simple técnica legislativa: determinar las materias que imprescindiblemente deben permanecer en la ley o las que deben deferirse al reglamento. Numerosos artículos del proyecto trasladan al reglamento la definición de cuestiones operativas que requieren de un manejo flexible; sin embargo, el proyecto cuenta con 335 artículos, con lo que se equipara a un verdadero código e incluye también algunas disposiciones detalladas que serían más apropiadas para un reglamento. Urge pues una revisión cuidadosa de las materias que deben permanecer en la ley (y ser objeto de debate en el Congreso) y las que pueden regularse a través de reglamentos u otras disposiciones de inferior jerarquía.
5. Por ejemplo, en algunas materias el proyecto es vacilante:
  - (a) En el Artículo 27, inciso d), las exenciones de gravámenes para equipajes acompañados se aplican “hasta el monto determinado por disposición

legal” mientras el Artículo 164, inciso 4, defiere al reglamento el régimen de los equipajes acompañados.

- (b) Aunque el Artículo 165, inciso 5, expresa que los menajes se rigen por disposiciones del Ministerio de Hacienda, el inciso 4 precisa que el menaje solo puede ser adquirido durante el período de permanencia en el exterior y proceder del país en el cual estaba residenciado, sin tomar en cuenta incompatibilidades tecnológicas.
- (c) Tampoco es materia de ley la determinación de los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías (Artículo 90).

### **RESPONSABILIDAD PENAL**

6. **Eficacia de la protección penal.** Los intentos por reforzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias con sanciones de orden penal suelen general agudos enfrentamientos; pocos países Latinoamericanos los han implantado, entre otras cosas por el temor de que en estos casos el régimen penal sea manipulado con fines políticos. Los defensores del sistema sostienen que constituye una de las pocas maneras para vencer prácticas inveteradas de evasión fiscal que han logrado incluso aceptación social; sus opositores observan que los costos de administrar un aparato represivo en este frente exceden con creces el beneficio de llevar a unos pocos infractores a la cárcel, mientras que la recaudación efectiva se puede realizar por canales administrativos con amenaza de gruesas multas e intereses.

7. **Relación con otros estatutos.** Dentro de la estructura del Proyecto el régimen penal parece sobrepuesto a las disposiciones generales del Convenio de Kyoto. Es prácticamente un Código Penal Aduanero junto con su Código Procesal Aduanero en uno solo (108 artículos en total). Conforme a su agenda legislativa, el Gobierno recientemente obtuvo la aprobación de un nuevo Código de Procedimiento Penal y se propone someter a estudio más adelante un nuevo Código Penal. Por tal razón, la decisión sobre la penalización de los ilícitos aduaneros correspondería mejor a los debates del Congreso sobre el nuevo Código Penal; las normas del Código de Procedimiento Penal que entrarán en vigor dentro de dos años podrían aplicarse perfectamente a cualquier delito aduanero que se incluya en el código sustantivo.

8. Claramente pertenecen al Código Penal:

- (a) las normas generales de que tratan los Artículo 216 a 221 (tentativas, concursos, acción penal);
- (b) los otros delitos aduaneros descritos en los artículos 229 a 233 (usurpación de funciones, falsificación de documentos, asociación delictiva);
- (c) los agravantes y atenuantes de los Artículos 237 y 238; y
- (d) las normas sobre extinción o prescripción (Artículos 241 y 242).

Corresponden al Código de Procedimiento Penal todas las disposiciones de los Artículos 248 a 317.

9. **Congestión de la justicia penal.** Otro aspecto que debería considerarse en el curso de esos debates es la conveniencia de recargar a la justicia penal boliviana con nuevas responsabilidades, cuando los mayores retrasos se observan en el diligenciamiento de las causas criminales y la tendencia general en el continente es la de despenalizar algunas conductas que pueden sancionarse por vía administrativa. El proyecto de Ley General de Aduanas propone establecer unos jueces especializados en primera instancia (cuyo costo debería analizarse de antemano) pero los recursos de apelación y casación corresponderían a instituciones ya operantes (las Cortes Superiores y la Corte Suprema, respectivamente) y seriamente congestionadas. La decisión sobre este punto corresponde mejor al debate sobre la Ley de Organización Judicial, tal como lo sugiere el artículo 333 del proyecto.

10. **Responsabilidad penal de las personas jurídicas.** Además si se acepta el enfoque de la “responsabilidad corporativa” para efectos de reclamar los tributos aduaneros, la inclusión de un régimen penal obligaría a abrir el debate sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Recae solo sobre los directivos, administradores o empleados que adoptaron una decisión o la ejecutaron? Se extiende a los que aunque no la adoptaron dejaron que otros la ejecutaran? El tema no está resuelto a nivel de los expertos y seguramente sería más apropiado discutirlo en el ámbito de un Código Penal.

11. El texto del Artículo 48 del Proyecto revela las dificultades de este tema: la Agencia Aduanera no es responsable por el pago de los tributos aduaneros si prueba no ser “autor, cómplice, ni encubridor en la comisión de delitos o contravenciones”. Significa que se presume que es “autor, cómplice o encubridor” hasta que pruebe lo contrario?. Esta derogación del principio universal de la presunción de inocencia podría incluso violar normas de tratados internacionales de derechos humanos y de la Constitución Boliviana.

12. **Alternativas.** Sobre el tema de la responsabilidad penal podrían considerarse varias opciones:

- (a) si existen leyes que consagran sanciones de índole penal para ilícitos aduaneros (como lo sugiere el Artículo 211 del proyecto) se puede conservar su vigencia y omitir cualquier referencia en la Ley General de Aduanas;
- (b) también podrían derogarse esos estatutos para mantener únicamente como infracciones administrativas las descritas en los artículos 223 y 224, 226 a 228, 230, 235 y 236, sometiéndolas a sanciones pecuniarias dosificadas según la gravedad de la falta, pérdida de las mercancías y prohibición para ejercer el comercio; y

- (c) suprimir completamente el régimen sancionatorio penal o contravencional y reforzar los dispositivos administrativos para cobro de los tributos adeudados con intereses y multas.

13. De todos modos lo que el proyecto llama “contravenciones aduaneras” (Artículo 235) son faltas menores de orden puramente formal a los que se aplican sanciones prácticamente irrisorias (Artículo 236); convendría suprimir ese capítulo y reforzar los que cubren conductas más graves con sanciones apropiadas. Si se quiere conservar un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aún en casos que configuren infracción aduanera, convendría modificar el Artículo 239 del proyecto para permitir que en cualquier momento el inculpado quede eximido de responsabilidad si ofrece cancelar los tributos adeudados (incluso si hay proceso en curso).

#### SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

14. **Director.** El Artículo 36, inciso 2, del proyecto propone que el Director sea designado por un período de cinco (5) años por el Presidente de la República. Aunque el período fijo dota al funcionario de cierta independencia, su nombramiento directo por el Presidente establece una relación inmediata con el Poder Ejecutivo que podría obviarse si se permite que sea:

- (a) confirmado por el Congreso en audiencias públicas;
- (b) elegido por el Congreso de ternas presentadas por el Presidente; o
- (c) sea nombrado por el Presidente de ternas presentadas por el Consejo Nacional de Aduanas.

15. **Colaboración con otras entidades.** No parece apropiado sobrecargar al Servicio Nacional de Aduanas con la obligación de proteger derechos de propiedad intelectual o industrial, como lo propone el Artículo 84, inciso 2. Bastaría con establecer que informará para lo de su competencia a la entidad encargada de dicha protección y hasta tanto se obtenga su pronunciamiento retendrá la mercancía.

16. **Concesiones.** Uno de los avances más importantes del proyecto es el del Artículo 30 que permite otorgar en concesión “actividades o servicios” a entidades del sector privado. No parece conveniente, sin embargo, exigir que la concesión sea efectuada por el Poder Ejecutivo (debería realizarla el Servicio Nacional de Aduanas autónomo que la misma ley desea establecer) ni tampoco señalar a la licitación pública como el único medio apropiado para concederla (las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios se encuentran en proceso de revisión para actualizarlas conforme a la experiencia internacional y el Servicio Nacional de Aduanas debería utilizarlas libremente para seleccionar el método más apropiado).

17. **Funciones atribuidas al Ministerio de Hacienda.** Numerosas disposiciones del proyecto continúan refiriéndose al Ministerio de Hacienda:

- (a) organiza el Tribunal Examinador de los exámenes de suficiencia (Artículo 39);
- (b) convoca los exámenes de suficiencia (Artículo 40);
- (c) autoriza las Agencias Aduaneras (Artículo 42);
- (d) aprueba las normas de ética profesional del despachante de aduana (Artículo 44, inciso g);
- (e) autoriza la enajenación, entrega o cambio de destinación de mercancía objeto de exenciones o rebajas (Artículo 99, inciso b);
- (f) habilita depósitos de aduana (Artículo 136);
- (g) aplica multas y rescisión de contratos por irregularidades en el funcionamiento de los depósitos de aduana (Artículo 138);
- (h) determina la constitución de garantías por los administradores de depósitos aduaneros (Artículo 139);
- (i) autoriza transitoriamente el almacenamiento fuera de depósitos aduaneros (Artículo 140);
- (j) expide el reglamento de funcionamiento de los depósitos de aduana (Artículo 142);
- (k) determina las garantías para importaciones temporales (Artículo 145);
- (l) determina las garantías para importaciones temporal en arrendamiento financiero (Art. 146);
- (m) otorga el certificado de reposición (Artículo 160);
- (n) determina las formalidades aduaneras para viajeros (Artículo 164, inciso 3);
- (o) autoriza las tiendas libres de tributos (Artículo 173);
- (p) autoriza las exposiciones y ferias internacionales;
- (q) autoriza consolidadores y desconsolidadores de carga (Artículo 176);
- (r) determina las características de las garantías aduaneras (Artículo 199:).

En el caso de los “destinos aduaneros especiales o de excepción” el Artículo 182 traslada la reglamentación al Poder Ejecutivo.

Para asegurar la verdadera independencia del Servicio Nacional de Aduanas todas estas funciones (estrictamente operativas) deberían trasladársele.

## UNIFICACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO Y EL COMERCIO EXTERIOR BOLIVIANOS

18. Ciertas disposiciones deberían armonizarse con el régimen de otros impuestos (ventas, complementario a las ventas, utilidades), de acuerdo con el Código Tributario al que alude el Artículo 330. Aunque el hecho generador es diferente, los contribuyentes pueden ser los mismos y en algunos casos (como el de las ventas causado en la importación de mercancías) la autoridad recaudadora también.

19. **Prescripción.** Tal es el caso de los múltiples términos de prescripción establecidos en el proyecto:

- (a) cinco (5) años contados a partir del último día en que debió efectuarse el pago de los tributos aduaneros, para las facultades de recaudación de la Administración Aduanera,
- (b) siete (7) años para la persecución de los delitos aduaneros <sup>1</sup> (Artículo 18);
- (c) de tres (3) o cinco (5) años a partir de la fecha del ilícito para la acción penal aduanera (Artículo 242).

Lo mismo debería aplicarse al término de la acción de pagos indebidos al Fisco por concepto de tributos aduaneros (tres (3) años a partir de la fecha de aceptación de la declaración de mercancías, liquidación de oficio, o pago del monto cuya devolución se reclama)<sup>2</sup>.

20. En general, parece que los términos establecidos son demasiado amplios y podrían reducirse a dos (2) o tres (3) años en la mayoría de los casos, en beneficio de la Administración Aduanera (que debe concentrar sus esfuerzos sobre situaciones recientes más fáciles de probar y solucionar que enfrascarse en debates sobre casos antiguos) y al contribuyente (a quien le interesa que se defina su situación jurídica frente a la administración cuanto antes).

21. **Otras disposiciones.**

- (a) No se justifica establecer regímenes preferentes para entidades públicas, como el del Artículo 208 que les permitiría mantener mercancías sin nacionalizar en depósitos aduaneros en forma indefinida y sin cancelar el costo de su almacenamiento y conservación.
- (b) Debería analizarse la conveniencia de establecer o mantener un Agente Aduanero de Bolivia según el Artículo 324 o contratar este servicio con una entidad privada.

---

<sup>1</sup> El proyecto establece que esta prescripción debe contarse “a partir del día en que se tuvo conocimiento del delito o este fue denunciado”. Puesto que la prescripción se establece en favor de infractor debería correr más bien a partir del día en que “ocurrió la infracción”.

<sup>2</sup> Sería preferible escoger la fecha de la declaración o de la liquidación; la del pago es variable, depende de la voluntad del contribuyente y podría extender demasiado el plazo para solicitar la restitución.

- (c) Tampoco es claro que se necesite un Instituto Superior Nacional de Aduanas (Artículo 325); podría bastar con un departamento del Servicio Nacional de Aduanas que subcontrate cursos de preparación y capacitación con entidades existentes.
- (d) Las normas de reserva de carga del Artículo 323 (b) también deben evaluarse conforme a la realidad del comercio internacional.

## COMENTARIOS ESPECIFICOS

### PARTICIPANTES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

22. **Servidores aduaneros.** El proyecto (Artículo 31, inciso 1) incluye a los servidores públicos de las entidades aduaneras en la “carrera administrativa” y los sujeta al régimen respectivo. Esta sería el mecanismo más adecuado para el manejo del personal aduanero pero no debe olvidarse que mientras se implanta la carrera administrativa es necesario disponer de un régimen de transición. Dada la exposición permanente de los funcionarios aduaneros a situaciones de riesgo en materia de fraude o corrupción sería conveniente reforzar desde ahora su régimen disciplinario, aunque fuera por referencia al de alguna entidad similar. En cuanto a la represión penal de los delitos contra la administración pública convendría referirse a las normas generales sobre enriquecimiento ilícito o establecer alguna especial en caso de que no existan aquellas.

23. **Auxiliares aduaneros.** Antes de avanzar con un sistema de licenciamiento de los despachantes de aduana conforme a lo previsto en el Artículo 41 debería realizarse un análisis de sus costos y beneficios. Los primeros corresponden a la administración de los exámenes periódicos de suficiencia por el Ministerio de Hacienda (o como parece más aconsejable, por el Servicio Nacional de Aduanas); los segundos al impacto efectivo del licenciamiento en la operación de todo el sistema aduanero. No parece probado que el Estado deba asumir la carga de verificar la idoneidad de los empleados de una Agencia Despachante, tarea que la misma Agencia podría ejercer mejor a su costa; tampoco es seguro que el licenciamiento asegure óptima calidad profesional, a no ser que se administre con un rigor que prácticamente cerraría las puertas a numerosos solicitantes. Si se mantiene el sistema del licenciamiento, los despachadores oficiales de que trata el Artículo 51, inciso 2, deberían someterse al mismo régimen de los despachadores privados.

24. **Agencias aduaneras.** Un régimen aduanero moderno debe articularse sobre “responsabilidades corporativas” más que sobre responsabilidades individuales. Para ese efecto la Administración debe tratar con personas jurídicas no con individuos y exigir a dichas personas las seguridades adecuadas de acuerdo con el volumen de transacciones en el que desean participar. El Artículo 43 del Proyecto podría modificarse para deferir el tema del capital de la Agencia y su distribución entre los socios al reglamento, aunque es claro que se debería incentivar la actividad de sociedades sólidas, en lugar de favorecer a las más pequeñas (más expuestas también a las tentaciones del fraude y la corrupción). En consecuencia, el Artículo 44 debería referirse exclusivamente a la Agencia, pues las funciones y obligaciones allí señaladas pueden exigirse mejor de una persona jurídica que de un individuo.

25. Para que esta responsabilidad corporativa sea efectiva debería revisarse la disposición del Artículo 48 sobre la responsabilidad de la Agencia “por la veracidad y exactitud de la declaración de valor”; en el fondo la Agencia Aduanera es un asesor experto del importador que en la mayoría de los casos prepara las declaraciones tributarias para su firma y por lo menos debería hacerse responsable de errores y omisiones voluntarios incurridos en esta operación.

26. La responsabilidad solidaria y mancomunada entre la Agencia y el titular de las mercancías debería establecerse como principio general y no solo para casos particulares como el del Artículo 146 sobre leasing, y extenderse a los usuarios de zonas francas en los casos del Artículo 192 (respecto de la salida de mercancías de zona franca) o 198 (respecto a reembarques). Las funciones de representación y promoción de la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana no deberían ser materia de una Ley General de Aduanas y por consiguiente el Artículo 52 del proyecto podría suprimirse.

27. **Transportadores y Agentes de Carga.** A los transportadores debería aplicárseles un régimen similar al de las Agencias Aduaneras y para hacer efectivas sus responsabilidades debería recurrirse al mecanismo de las garantías, complementado con alguna disposición especial sobre seguros (a efectos de que en caso de pérdida o deterioro de la mercancía la Administración Aduanera reciba el importe que le corresponda por derechos aduaneros suspendidos durante el tránsito). En ciertos casos la responsabilidad solidaria podría extenderse a los Agentes de Carga, de acuerdo con el Artículo 175.

28. Los artículos 56 y 58 solo adoptan una “presunción de culpa” similar a la del 48 que solo puede desvirtuarse si el transportador establece que “adoptó todas las medidas para evitar el hecho y sus consecuencias”, carga de la prueba demasiado exigente. El 59 sugiere que se necesita de una garantía especial para cada tránsito, cuando lo más expedito sería una garantía global para transitos que no involucren mercancías cuyo ingreso genere tributos por más de cierto monto, reservando las garantías especiales para los casos que excedan de dicho monto (según lo determine el reglamento). Así, por regla general, no sería necesaria garantía específica por cada vehículo (conforme lo reconoce el Artículo 74), la compañía transportadora debería constituir la garantía global que se propone respecto de todos los vehículos que operen tránsito aduanero y no sería necesario cancelar las garantías al final de cada tránsito aduanero (según lo previsto en el Artículo 125, inciso 2).

29. Las obligaciones que el artículo 60 impone al transportador deberían exigirse también de Agentes Aduaneros de modo que siempre intervengan en un tránsito, conforme al principio de que es en el interés de la Administración disponer del mayor número posible de responsables del pago del tributo. También podría permitirse que las declaraciones de tránsito aduanero amparen mercancías de varios declarantes siempre y cuando el transportador, agente de carga y agente de aduana involucrados se constituyan en responsables solidarios de los derechos aduaneros correspondientes o por lo menos. En tal sentido podría modificarse el Artículo 121 del Proyecto.

### TRANSITOS ADUANEROS

30. **Restricciones.** Debido a los riesgos involucrados en esta operación, algunas de las disposiciones del proyecto podrían revisarse:

- (a) Los Artículos 61, inciso 2, y 122 deberían modificarse para permitir la inspección o reconocimiento físico de las mercancías en tránsito aduanero, a juicio de la Administración Aduanera; de lo contrario la sola existencia de un documento de transporte multimodal permitiría ocultar el contenido de un cargamento o sería necesaria orden judicial para efectuarlo.
- (b) El reglamento podría complementar el Artículo 135 del proyecto para determinar el momento a partir del cual la Administración Aduanera puede cobrar al titular de la mercancía los costos de almacenamiento y conservación en los depósitos temporales.
- (c) No es aconsejable permitir la exportación por aduanas distintas a aquellas donde se presentó la declaración de mercancías; el artículo 108 del proyecto podría modificarse para evitar ese tránsito aduanero innecesario y exigir que las mercancías se exporten por la aduana donde se declaren.
- (d) Los Artículos 62 y 114, inciso 2, deberían precisar las facultades de los Ministerios de Hacienda, Desarrollo Económico y otros en materia de tránsitos (para evitar conflictos de competencia) o trasladarlas al Servicio Nacional de Aduanas.
- (e) La propuesta de establecer una red electrónica de datos entre las administraciones aduaneras para efectos de supervisar tránsitos aduaneros facilitaría estas operaciones permitiendo la coordinación necesaria entre la aduana de partida y de destino (Artículo 127). No obstante, debería estudiarse desde ahora el costo de la instalación y mantenimiento de esa red y el plazo de su implantación efectiva, para efectos de articularla con la vacancia de la Ley General de Aduanas y las disposiciones del reglamento (con restricciones diferentes a los tránsitos según que la red exista o no).

### RÉGIMEN DE GARANTÍAS

31. **Ventajas de las garantías.** El sistema más deseable para agilizar las operaciones aduaneras consiste en exigir de los agentes regulares del comercio exterior la constitución de garantías globales para efectos de realizar sus transacciones de rutina y en casos de transacciones más riesgosas (como los tránsitos aduaneros) exigirles garantías especiales. De ese modo, en lugar de un sistema represivo de multas o penas privativas de la libertad, las garantías establecidas por importadores, exportadores transportadores, agentes de carga y agentes de aduana asegurarían el pago de los tributos adeudados con los recargos correspondientes.

32. **Tipo y forma de las garantías.** Normalmente estas garantías son expedidas por Bancos o Compañías de Seguros<sup>3</sup> y son exigibles por la Administración Aduanera en cualquier caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley declarado mediante resolución ejecutoriada. Agotada la vía gubernativa, cualquier debate sobre dicho incumplimiento se traslada a los tribunales pero entre tanto la Administración se ha asegurado el pago de una suma que debe cubrir adecuadamente los tributos aduaneros involucrados. Por eso las garantías no solo deberían cubrir el monto de los tributos aduaneros en cuestión (según lo indica el Artículo 200, inciso c) del Proyecto) sino también los intereses y multas que puedan generarse durante su vigencia.

33. **Disponibilidad de garantías.** Sin embargo debe determinarse la disponibilidad de dichas garantías en el mercado Boliviano. Dicho mercado se inclina a utilizar tan solo las garantías reales (hipotecas o prendas registradas o sus sucedáneos como la anticresis) y los Bancos o las Compañías de Seguros pueden resistirse a otorgar garantías sin condicionamientos a la Administración Aduanera ante el temor de que se hagan efectivas sin suficiente fundamento y preferirían garantías condicionadas a la decisión judicial que en la práctica tardarían años en hacerse efectivas. Por eso todo el régimen de garantías debería revisarse en consonancia con los instrumentos disponibles en Bolivia y podría extenderse a casos que el proyecto no prevé como la solicitud de restitución de pagos indebidos del Artículo 19 (a fin de asegurar la seriedad del reclamo y sancionar al peticionario que no lo justifique).

#### LIQUIDACIÓN DE TRIBUTOS ADUANEROS

34. **Base imponible.** Sería preferible mantener unificada la base imponible conforme a las reglas del Artículo VII del GATT. Aunque la situación geográfica del país puede hacer aconsejable la reducción del importe del flete aéreo hasta del 75% (conforme a lo previsto en el Artículo 26, inciso 4), este sistema de reducciones selectivas hace más compleja la Administración Aduanera y abre nuevos espacios para la interpretación y la discrecionalidad.

35. **Unidad monetaria.** Por otra parte los artículos 15 y 16 consagran un sistema doble de actualización de la obligación del importador: por un lado se establece una tasa de interés de mora equivalente a la “tasa activa bancaria comercial promedio nominal para créditos en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor” y por el otro se impone la actualización automática sobre la base de “la variación de la cotización oficial para la venta del dólar estadounidense”. Debería seleccionarse la unidad monetaria para efectos de la liquidación de los derechos de aduana de tal modo que si se utiliza el Dólar de los Estados Unidos no se liquiden intereses de mora sobre tasas bolivianas o si se utilizan Bolivianos no se recurra a la variación de la tasa de cambio.

#### OTROS ASPECTOS

36. **Formalidades**

---

<sup>3</sup> Por eso no deberían limitarse a “garantías bancarias” como lo hacen los Artículos 145 y 176 del proyecto. Por el contrario las garantías “hipotecarias, prendarias o personales” de que habla el Artículo 199 son poco prácticas para operaciones aduaneras.

- (a) El Artículo 71 del proyecto establece un formalismo demasiado rígido para el diligenciamiento de las declaraciones: la mercancía se entiende no declarada si la cantidad es superior a la señalada en el Manifiesto Internacional de Carga o cuando la descripción de dicho documento no corresponde a la de la mercancía. Podría señalarse que solo invalidan la declaración excesos de mercancía por encima de ciertos porcentajes (hasta 5 o 10% es lo usual en la práctica internacional) o inconsistencias en la descripción que conlleven una clasificación arancelaria en detrimento del fisco. También podría permitirse presentar documentos faltantes dentro de un plazo establecido para adición o corrección de la declaración.
- (b) Los despachos parciales que permite el artículo 81 deberían limitarse a un período máximo desde la presentación de la declaración que señale el reglamento, pues involucran serios riesgos de distracción de las mercancías. En tales casos la Administración Aduanera debería reclamar los gastos de almacenamiento o mantenimiento de las mercancías.
- (c) No parece conveniente permitir la transferencia por simple endoso del derecho a la obtención del certificado de reposición (Artículo 158); la negociación de un derecho asociado a un régimen aduanero excepcional requiere de una autorización de la Administración Aduanera y no puede equipararse a un título valor. Tampoco es práctico permitir que varias aduanas administren la cuenta corriente de los despachos parciales en el certificado de origen (Artículo 160); sería preferible que la administrara una sola.
- (d) El Artículo 17 no precisa lo que ocurrirá a la mercancía si no ocurre infracción aduanera o término de abandono, aunque es obvio que en tal caso sería posible presentar una nueva declaración o retirar la mercancía del territorio aduanero conforme a las normas sobre reembarque.
- (e) Todas las operaciones aduaneras deben ser públicas y cualquier interesado puede participar en ellas o dejar constancia de los hechos que observe, no solo las Cámaras de Comercio y en tal sentido podría modificarse el Artículo 328.

37. **Decomisos.** Esta es una sanción típica del derecho aduanero (Artículo 22) que sin embargo implica costos importantes para la Administración. Ante todo el almacenamiento, custodia, mantenimiento y subasta de las mercancías; no menos grave es el riesgo de que estas operaciones generen incentivos para el fraude y la corrupción a todos los niveles de la administración.

38. Convendría evaluar la experiencia registrada en los últimos años y considerar la posibilidad de entregar las mercancías decomisadas a una entidad distinta del Servicio Nacional de Aduanas para que disponga de ellas en el menor plazo posible y entregue su importe al Tesoro previa deducción de los gastos en que incurra y de la remuneración que se le reconozca. Esta sería una actividad muy apropiada para su concesión a un operador

privado (conforme a lo que autoriza el Artículo 30 del Proyecto) o a una entidad pública con experiencia en operaciones de martillo.

39. **Zonas Francas.** El Artículo 184 permite que permanezcan indefinidamente las mercancías almacenadas en zonas francas comerciales; convendría limitar su permanencia a uno o dos años a fin de evitar que las Zonas Francas puedan convertirse en focos de contrabando. Tampoco es aceptable que se considere exportación la introducción de materiales de construcción destinados a mejorar la infraestructura física de las zonas francas (Artículo 187); el Artículo 186 aclara que la exportación es la “venta y salida a mercados extranjeros”. Además de las zonas francas industriales y comerciales pueden existir zonas mixtas donde ambas actividades se desarrollen simultáneamente.

40. **Redacción.** Por último, se aconseja revisar la redacción de los siguientes artículos:

- (a) 40 (la expresión “aquella acción” no enlaza con el resto de la oración);
- (b) 155, inciso 2 (la destrucción debe realizarse “bajo la supervisión del Servicio Nacional de Aduanas” no “por” él);
- (c) 191 (la expresión “a menos que del contexto de dichos acuerdo internacionales no se deduzca otra cosa” es tan ambigua que es preferible omitirla);
- (d) 200, inciso b y 206 (las expresiones “que se conceda más de tres veces” y “de abandono” no tienen sentido).

David F. Varela  
\\LEGNT01\LEGLA\Varela-1999\BOLIVIA\General\Ley General de Aduanas.doc  
4/27/99 5:24 PM