

LEGAJO N° 1 - RECURRENTE: NEPA LOGISTICA S.A. Y OTROS s/ legajo de apelación.



MONTI
Laura
Mercedes
S

Firmado digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha:
2023.12.10
22:32:17 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

De las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas *web* del Poder Judicial de la Nación, surge que la Cámara Federal de Paraná -por sentencia del 7 de diciembre de 2022- hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas (en adelante, AFIP-DGA) y revocó la sentencia apelada.

Consiguientemente, confirmó la resolución 2022-197-E-AFIP-ADCONC#SDGOAI dictada por el Administrador de la División Aduana Concordia en el marco del sumario contencioso N° 016-SC NRO 63-2017/K, en cuanto impuso a las firmas Nepa Logística S.A., Pentágono S.A. y JFM Logística S.R.L. una multa de \$ 7.284.564,85 -equivalente a una vez el valor en aduana de la mercadería involucrada-, por infracción al art. 954, apartado 1°, inc. b), del Código Aduanero (en adelante, CA).

Para así decidir, en primer término, recordó que las actuaciones sumariales se habían iniciado a partir de la inspección realizada por el servicio aduanero en el paso internacional Posadas-Encarnación, respecto de la destinación documentada por la transportista Nepa Logística S.A. mediante el formulario MIC/DTA [Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero] nro. UY126501131 y

registrada por el agente de transporte aduanero JM Logística S.R.L. en el sistema MALVINA bajo el nro. 15016TRAS001524Z.

Destacó que tal operación consistía en una destinación de tránsito directo realizada al amparo del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (seguidamente, ATIT), que tuvo como origen la República Oriental del Uruguay y destino la República del Paraguay, oficiando la Aduana de Concordia como aduana de ingreso al territorio nacional.

Agregó que en el control referido se constató que la mercadería transportada consistía en juguetes con *"marcas que a simple vista hacían presumir su falsificación, situación que fue luego corroborada por la División de Fraude Marcario"*.

Como desprendimiento de ello, sostuvo que la declaración formulada por la transportista Nepa Logística S.A. difiere de los resultados de las comprobaciones realizadas por la Aduana, pues si bien las mercaderías *"podrían coincidir en cuanto a bulto y naturaleza, presentan una falsedad marcaria y por ende se encuentran sujetas a una prohibición de importación o exportación"*.

Al respecto, destacó que fue la transportista quien formuló la declaración de tránsito aduanero, en los términos del ATIT y las resoluciones 263/90 de la Secretaría de Transporte y 2.382/91 del Administrador Nacional de Aduanas y, por ende, recaía sobre ella el deber de veracidad y de *"analizar la documentación que ampara la mercadería"*.

En sustento de tal posición, expuso que el art. 12.1 del ATIT establece que *"el transportador es responsable ante las autoridades aduaneras del cumplimiento de las obligaciones que*



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

se deriven de la aplicación del régimen de tránsito aduanero internacional...".

En función de lo expuesto, concluyó que la declaración resultó inexacta y derivó en la transgresión a una prohibición a la importación o exportación, lo cual -según indica- permite tener por configurado tanto el aspecto objetivo como el subjetivo de la infracción reprochada.

A su vez, deriva de tal circunstancia la responsabilidad solidaria de JFM Logística S.R.L., en su carácter de agente de transporte aduanero, debido a que *"dicha declaración fue generada y registrada en el Sistema Malvina como 15016TRAS001524Z y no coincide con lo verificado"*. Además, funda la extensión de esa responsabilidad en la infracción bajo examen en lo prescripto por el art. 909 del CA, en concordancia con lo regulado por el art. 57 de dicho código.

Por último, confirmó la multa impuesta a Pentágono S.A. en su carácter de importador/consignatario, en la medida que *"por su rol como intermediario/gestión de compra con el vendedor, no puede alegar desconocimiento del carácter apócrifo de las mercaderías"*.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, Liliana B. Schmidt -en representación de Nepa Logística S.A., Pentágono S.A. y JFM Logística S.R.L.- interpuso el 26 de diciembre de 2022 recurso extraordinario, el que fue admitido el 6 de marzo de 2023.

En su crítica al pronunciamiento apelado, la actora sostiene que la conducta que se le reprocha a Pentágono S.A. -en su carácter de importadora/consignataria de la mercadería bajo examen- es atípica, toda vez que dicha parte no realizó declaración alguna ante el servicio aduanero. Por ende, considera que debería ser absuelta de la infracción prevista en el art. 954, apart. 1º, inc. b), en la medida que ese tipo infraccional requiere para su configuración objetiva que el presunto responsable *"efectuare una declaración"* ante dicha repartición.

En un sentido análogo, se refiere respecto de la conducta que se le cuestiona a la transportista Nepa Logística S.A., pues si bien esa parte *"realizó una declaración de tránsito aduanero (DTA) en la aduana de inicio de la operación de tránsito aduanero internacional, realizando la pertinente declaración de las mercancías transportadas en el formulario MIC/DTA en la aduana de partida (R.O.Uruguay.), ... la misma NO ES INEXACTA"*.

Al respecto, explica que el contenedor que transportaba la mercadería cuestionada fue enviado desde China a Montevideo, *"donde fue cargado precintado de origen por el transportista"*. Agrega que, en esa oportunidad, la transportista no tomó cuenta de su contenido y se limitó a formular una declaración genérica de la mercadería en el campo 38 del MIC/DTA involucrado, sobre la base de la factura declarada como documento anexo en el campo 36.

Destaca que dicha declaración fue realizada de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2.382/91 del Administrador Nacional de Aduanas que, en su anexo V, detalla



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

las instrucciones para el llenado del MIC/DTA. Aclara que, en lo referido al campo 38 -correspondiente al concepto "MARCAS Y NUMEROS DE LOS BULTOS, DESCRIPCION DE LAS MERCANCIAS"- , se establece que: "[s]e indicarán las marcas y números que identifican a los bultos, se declarará la mercancía en forma genérica (...)".

Sobre este punto, explica que los transportistas y sus agentes de transporte aduanero deben realizar "declaraciones sumarias", que contienen una descripción genérica de la mercadería transportada relativa a aspectos exclusivamente cuantitativos y no cualitativos, tales como la naturaleza, característica, marca, calidad, etc. En sustento de esa afirmación, agrega que los arts. 135 y ss. del CA refieren a supuestos de "sobrantes y faltantes" de mercadería y no a sus características cualitativas.

Por tales motivos sostiene que, en la medida que la cantidad de bultos y la naturaleza de la mercadería transportadora coincide con la información declarada en el campo 38 del MIC/DTA, la declaración que realizó Nepa Logística S.A. ante el servicio aduanero no difiere del "resultado de la comprobación".

Al margen de ello, resalta que la prohibición establecida en el art. 46 de la ley 25.986 (modificado por la ley 26.458) resulta inaplicable al *sub lite*, porque es contrario a lo dispuesto en el art. 51 del Tratado de Montevideo, en cuanto establece que "los productos importados o exportados por

un país miembro gozarán de libertad de tránsito dentro del territorio de los demás países miembros y estarán sujetos exclusivamente al pago de las tasas normalmente aplicables a las prestaciones". Al respecto, expone que la aplicación de aquella norma interna al caso de autos, se contrapone con lo resuelto por la V.E. en Fallos: 317:1282 ("*Cafés La Virginia S.A.*").

Finalmente, con respecto a la conducta reprochada a JFM Logística S.R.L. en su carácter de agente de transporte aduanero, sostiene que la resolución sancionatoria no está debidamente fundada pues -en su opinión- no basta con la sola mención del art. 909 del CA para hacer efectiva la responsabilidad solidaria de tales agentes por las infracciones cometidas por sus representados.

Al respecto, se remite a lo expuesto en primer término por el juez administrativo, quien había absuelto al mencionado agente por considerarlo un "*declarante intermedio*", en los términos del art. 10 de la resolución 17/04 del Grupo del Mercado Común, receptada por la resolución general (AFIP) 1.849/05.

-III-

A mi modo de ver, el remedio federal es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio el alcance e interpretación de preceptos federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los recurrentes han sustentado en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Debo puntualizar también que, al versar la causa sobre la inteligencia de normas federales, V.E. no se encuentra



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

limitada por los argumentos del tribunal apelado o de las partes, sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 307:1457; 310:2200; 314:529 y 1834; 316:2624; 320:1915, entre otros).

-IV-

De manera preliminar, considero necesario destacar que los siguientes puntos no han sido cuestionados ni son materia de controversia ante esta instancia, a saber:

- a) el carácter apócrifo o falsificado de la mercadería objeto de la operación de tránsito aduanero internacional realizada al amparo del MIC/DTA UY126501131 por Nepa Logística S.A. y registrada por JFM Logística S.R.L bajo el nro. 15016TRAS001524Z (fs. 133/252 de las actuaciones administrativas agregadas a fs. 29 de las constancias digitales);
- b) que la importadora/consignataria de la mercadería, esto es, Pentágono S.A., no realizó declaración alguna ante el servicio aduanero;
- c) que el precinto colocado en origen en el contenedor MSCU-986519-3, es decir, el número 1406421, fue constatado por el servicio aduanero al momento de verificar la mercadería el 9 de febrero de 2015 en el Área de Control Integrado de Cargas de las Aduanas de Posadas (Argentina) y de Encarnación (Paraguay) (fs. 11 de las actuaciones administrativas referidas);

d) que la cantidad y naturaleza de los bultos transportados en ese contenedor coincide con la mercadería declarada en el MIC/DTA UY126501131 (cfr. fs. 11/13, de las actuaciones administrativas referidas, fs. 59/64, de estas actuaciones principales; y, considerando III, pto. b), segundo párrafo, de la sentencia apelada).

-V-

Sentado ello, cabe recordar que el art. 954 del CA establece que: *"El que, para cumplir cualquiera de las operaciones o destinaciones de importación o de exportación, efectuare ante el servicio aduanero una declaración que difiera con lo que resultare de la comprobación y que, en caso de pasar inadvertida, produjere o hubiere podido producir:... b) una transgresión a una prohibición a la importación o a la exportación, será sancionado con una multa de UNO (1) a CINCO (5) veces el valor en aduana de la mercadería en infracción;"*.

Asimismo, en el art. 956, inc. c), del CA, se establece que: *"A los fines de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 954:... c) la presentación del manifiesto general de la carga, del rancho, de la pacotilla y de la relación de la carga equivale a efectuar una declaración relativa a lo expresado en los mismos"*.

Sobre tal punto, se ha señalado que el bien jurídico tutelado por el precepto que sanciona las declaraciones inexactas es, según la Exposición de Motivos del propio CA, el principio de veracidad y exactitud de la manifestación o declaración de la mercadería objeto de una operación o



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

destinación aduanera, pues en la confiabilidad de lo declarado mediante la correspondiente documentación, reposa todo un sistema dirigido a evitar que al amparo del régimen de exportación o importación, en su caso, se perpetren maniobras que lo desnaturalicen o perviertan (Fallos: 315:929; 321:1614; 325:786, 830 y 333:300, entre otros).

-VI-

Como primer desprendimiento de ello, considero que le asiste la razón a la recurrente con respecto a la falta reprochada a Pentágono S.A., en la medida que la importadora/consignataria de la mercadería no ha realizado declaración alguna ante el servicio aduanero.

Al respecto, V.E. ha señalado que el art. 954 del CA requiere para la viabilidad de la sanción "la configuración de una declaración inexacta o falsa manifestación relativa a las distintas operaciones o destinaciones de importación o exportación, cuyo alcance no resulta susceptible de extender a otras inexactitudes o manifestaciones que en su integración material no resultan punibles, dada la descripción literal del precepto, pues lo contrario vulneraría los principios generales de derecho penal que resulta aplicables en virtud de la naturaleza de la sanción examinada" (Fallos: 310:1822).

Por ello, en este punto, resulta necesario recordar que los jueces no deben sustituir al legislador sino aplicar la norma como éste la concibió (Fallos: 308:1745; 334:1241, entre

muchos otros), pues cuando una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo, no cabe sino su directa aplicación, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma (Fallos: 324:291, 1740 y 3143; 328:1774, entre muchos otros).

En tales condiciones, a mi modo de ver, no es posible atribuirle responsabilidad a Pentágono S.A. con respecto a la infracción establecida en el art. 954, inc. b), del CA, sobre la base de considerar únicamente que *"por su rol como intermediario/gestión de compra con el vendedor, no puede alegar desconocimiento del carácter apócrifo de las mercaderías"*, tal como sostuvo el *a quo* y la AFIP-DGA al contestar el traslado del recurso extraordinario en su presentación del 9 de febrero de 2023.

Ello es así, puesto que una tesitura contraria implicaría prescindir del texto de la norma cuyo incumplimiento se pretende sancionar en el *sub lite* y del bien jurídico tutelado por ese precepto que, como se señaló en el apartado anterior, consiste en el principio de veracidad y exactitud de la manifestación o declaración de la mercadería objeto de una operación o destinación aduanera, acción a la que Pentágono S.A. ha sido ajena, pues se encuentra fuera de controversia que ella no ha realizado manifestación o declaración alguna ante el servicio aduanero.

-VII-

Despejada esa cuestión, corresponde examinar la responsabilidad atribuida a la transportista Nepa Logística S.A.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Al respecto, cabe recordar que la declaración bajo estudio se formuló en el marco de una operación de tránsito internacional realizada al amparo del ATIT, puesto en vigencia por la resolución 263/90 de la Subsecretaría de Transporte e inscripto como acuerdo de alcance parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980.

En cuanto aquí interesa, el mencionado acuerdo establece que *"el transporte de mercancías efectuado bajo el régimen de tránsito aduanero internacional se realizará conforme a las normas que se establecen en el Anexo 'Aspectos Aduaneros'"* (art. 10°).

En lo que ahora interesa, dicho anexo dispone: *"Para acogerse al régimen de tránsito aduanero internacional establecido en el presente Anexo se deberá presentar, para cada unidad de transporte, ante las autoridades de la aduana de partida una Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTA) (...), debidamente completada y en el número de ejemplares que sean necesarios para cumplir con todos los controles y requerimientos durante la operación TAI"* (art. 11).

Allí también se indica que: "El transportador es responsable ante las autoridades aduaneras del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la aplicación del régimen de tránsito aduanero internacional; en particular, está obligado a asegurar que las mercancías lleguen intactas a la aduana de destino, de acuerdo con las condiciones establecidas en el

presente Anexo". Ese mismo artículo, prescribe que "El declarante es el único responsable por las infracciones aduaneras que se deriven de las inexactitudes de sus declaraciones" (art. 12, ptos. 1° y 2° - este subrayado y los siguientes son propios-) y, de conformidad con las definiciones previstas en ese anexo, se entiende por "declarante" a "la persona que, de acuerdo a la legislación de cada país, solicita el inicio de una operación de tránsito aduanero internacional, en los términos del presente Anexo, presentando una declaración DTA ante la aduana de partida y responde frente a las autoridades competentes por la exactitud de su declaración" (art. 1°, pt. 10°).

Sobre esa operatoria, el anexo precisa que la unidad de transporte deberá ser presentada con la carga junto con la DTA ante la aduana de partida, quien deberá controlar: "a) Que la declaración DTA esté en regla; ... c) Que las mercancías transportadas correspondan en naturaleza y número a las especificadas en la declaración; y d) Que se hayan adjuntado todos los documentos necesarios para la operación". A su vez, dispone que "Una vez realizadas las comprobaciones de rigor, las autoridades de la aduana de partida colocarán sus precintos y refrendarán la declaración DTA" (art. 14, pts. 1° y 3°).

Finalmente, el mencionado acuerdo reafirma que la "declaración DTA hará las veces de manifiesto de las mercancías", a todos los efectos (art. 16).

A este último punto, se refirió -en un sentido concordante- la resolución 2.382/91 del entonces Administrador Nacional de Aduanas, al destacar que "la realización de una operación de tránsito aduanero internacional en el marco de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

dicho acuerdo debe realizarse a través de una declaración de tránsito aduanero en la aduana de partida, la cual constituirá el único documento exigible para la salida y entrada temporaria de la unidad de transporte y para el tránsito de las mercaderías, surtiendo los efectos de la destinación suspensiva de tránsito de importación y del manifiesto internacional de carga" (cfr. consid. 1°).

Por medio de esta resolución, a su vez, se aprobaron las normas relativas a la aplicación del ATIT y, en particular, se establecieron en el anexo V "C" las instrucciones para completar el MIC/DTA.

En cuanto aquí interesa, el mencionado instructivo prescribe con relación al campo 38 -intitulado "MARCAS Y NÚMEROS DE LOS BULTOS, DESCRIPCIÓN DE LAS MERCANCÍAS"- que "[s]e indicarán las marcas y números que identifican a los bultos, se declarará la mercancía en forma genérica y la posición NCM".

Por otra parte, la resolución general (AFIP) 1.849/05 incorporó al ordenamiento jurídico nacional la resolución 17/04 del Grupo Mercado Común, mediante la cual se aprobó la "Norma relativa a la Informatización del Manifiesto Internacional de Cargas/Declaración de Tránsito Aduanero y al Seguimiento de la Operación entre los Estados Partes del MERCOSUR".

Esa normativa estableció que "[l]as responsabilidades del transportista serán aquéllas establecidas en el ATIT y en la legislación de los Estados Partes" (art. 6°) y, asimismo, dispuso que "[e]l transportista o su representante legal serán

también responsables por el registro informático de la operación de TAI y por las informaciones suministradas en ocasión de dicho registro" (art. 7°).

Sin embargo, estipuló que "el registro de la declaración podrá ser realizado utilizando los datos relativos a las mercaderías que hayan sido declarados en oportunidad de la destinación aduanera que ampara la carga transportada como TAI" y que, en estos casos, "la responsabilidad por las informaciones así suministradas será del declarante original, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 7°" (art. 10°).

-VIII-

Llegado a este punto, advierto que tanto la cámara como la demandada omiten señalar el fundamento normativo sobre la base del cual se impone al transportista el deber de verificar las características intrínsecas de la mercadería transportada y formular una declaración detallada de ella en el MIC/DTA, que incluya -en cuanto aquí interesa- aspectos cualitativos tales como la marca o la autenticidad de los bienes transportados.

En efecto, como ya se señaló, en la sentencia apelada se resaltó que las mercaderías transportadas "presentan una falsedad marcaria y por ende se encuentran sujetas a una prohibición de importación o exportación" y se agregó que la transportista reviste la calidad de declarante, en la medida que solicitó el inicio de la operación de tránsito aduanero bajo estudio. Por ende, la cámara concluyó que sobre ella "pesa un deber jurídico para con el Fisco respecto de la veracidad de lo declarado, por cuanto es quien debe analizar la documentación que ampara la mercadería".



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

El Fisco Nacional, por su parte, tampoco hizo una referencia concreta a este punto ante esta instancia, pues sostuvo que "la declaración efectuada por NEPA LOGÍSTICA SA en el MIC/DTA no coincide con la verificación, ya que no se declaró que las mercaderías eran falsificadas". Al respecto, añadió que "[e]l transportista no podía desconocer esta circunstancia, desde que el valor unitario de la mercadería jamás podía corresponder a mercadería original" y refirió que "...nada impedía que, con intervención de las autoridades aduaneras uruguayas, se sacara el precinto de origen, para que el transportista constatará los bultos que hacen a su declaración genérica y/o (según facultad de las autoridades aduaneras intervinientes) se verificaran las mercaderías, y se reemplazara el precinto de origen por el precinto que se coloca e indica en el formulario MIC/DTA. Y dado este marco, el transportista no puede desligarse de su obligación de conocer mínimamente las mercaderías que está transportando" (cfr. pto. IV.-1, de contestación al recurso extraordinario del 9 de febrero de 2023).

Sin embargo, no se reparó en que en situaciones como la del *sub lite*, ello implicaría exigir al transportista que retire el precinto del contenedor colocado en origen, abra los bultos, realice una "revisación" de la mercadería y, en su caso, constate su autenticidad con los titulares de los registros marcarios, como fue realizado por el servicio aduanero (cfr. fs. 133/252, de las actuaciones administrativas agregadas).

En este punto, es preciso recordar que el ATIT tuvo como objetivo facilitar el transporte terrestre entre los países signatarios, para contribuir en forma efectiva a su integración y, en ese marco, se propició simplificar y facilitar los trámites en aduana para reducir al mínimo el tiempo necesario para el cumplimiento de las formalidades en las aduanas de paso de frontera (cfr. considerando 4° de la resolución 263/90, de la Secretaría de Transporte, y art. 26 del anexo I "Aspectos Aduaneros" del ATIT).

En esa sintonía, el mencionado acuerdo estableció que las autoridades de las aduanas de paso de frontera *"controlarán que la unidad no haya sido objeto de manipulaciones no autorizadas, de que los precintos aduaneros o las marcas de identificación estén intactos y refrendarán la declaración DTA"*, así como que esa declaración esté en regla y que la unidad de transporte ofrezca la seguridad necesaria (arts. 15 -pto. 1°- y 16 -pto. 2°-, del ATIT).

Por tales motivos, considero que el pronunciamiento apelado se funda en una interpretación parcial y dogmática de los preceptos referidos en el apartado anterior, que omite el examen de las particularidades de la operatoria aduanera bajo estudio, la que imponía delimitar con precisión las *"esferas de responsabilidad"* de cada uno de los sujetos que intervienen en aquella para así imputar razonablemente los incumplimientos verificados por el servicio aduanero (arg. Fallos: 325:786; 326:708).

Pienso que ello es así pues la interpretación y aplicación de las leyes requiere no aislar cada artículo sólo por su fin inmediato y concreto, sino que debe procurarse que



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

todos se entiendan teniendo en cuenta los fines de los demás y considerárselos como dirigidos a colaborar, en su ordenada estructuración, para que las disposiciones imperativas no estén sujetas a merced de cualquier artificio dirigido a soslayarlas en perjuicio de quien se tuvo en mira proteger (Fallos: 294:223; 327:5649; 344:2500).

En tales condiciones, opino que corresponde admitir también en este punto el recurso extraordinario, revocar el fallo apelado y devolver las actuaciones a la instancia de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento conforme a lo expuesto.

-IX-

En lo que respecta a la situación del agente de transporte aduanero JFM Logística S.R.L., co-recurrente en autos, que fue sancionado por el hecho imputado a la transportista Nepa Logística S.A. (cfr. la resolución 2022-138-E-AFIP-SGDTLA dictada por el Subdirector General de la Subdirección General Técnico Legal Aduanera, agregada a fs. 443/444 de las actuaciones administrativas ya referidas), a mi modo de ver no cabe sino remitirse a lo expuesto en el apartado anterior.

-X-

Finalmente, frente a la solución que aquí propicio, estimo que el tratamiento de los restantes planteos deviene inoficioso.

-XI-

En virtud de lo hasta aquí expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto en estas actuaciones, dejar sin efecto la sentencia apelada y, por consiguiente, devolver las actuaciones a la instancia de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento.

Buenos Aires, de diciembre de 2023.