

CAPÍTULO VI

EL CONVENIO DE KYOTO Y SUS ANEXOS

EL CONVENIO DE KYOTO.- EL Convenio de Kyoto, es uno de los principales instrumentos del Consejo de Cooperación Aduanera y que ha permitido la simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros mundiales. No debemos dejar de lado que se han hecho muchos intentos por simplificar y normalizar las formalidades aduaneras en el comercio internacional, debemos recordar que hubieron propuestas sustanciales de simplificación y que fueron patrocinadas por congresos internacionales de comerciantes europeos y elevadas a la Cámara Internacional de Comercio para ser consideradas por la Liga de Naciones y, esto concluyó con la redacción de la Convención Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras. Así el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement of tariffs and Trade) (GATT), este acuerdo general, vincula a 103 países, que en conjunto realizan casi el 80% del comercio mundial, en cuanto a aranceles aduaneros y comercio internacional estable y previsible y un proceso continuo de liberalización del comercio en el que pueden prosperar las inversiones empresariales, contribuyendo al crecimiento y desarrollo económico en todo el mundo.

Veamos, éste Grupo de Estudio de la Unión Aduanera había partido con un verdadero impulso. Así en una declaración realizada en París en septiembre de 1947, algunos gobiernos que estaban siendo representados en el Comité de Cooperación Económica Europea, convinieron en considerar la posibilidad de establecer una o mas uniones aduaneras denominadas “intraeuropeas” fundadas en los principios del Acuerdo General de Ginebra sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y así se establecieron en Bruselas, se decidió suspender las actividades del Comité Económico. En 18 de mayo de 1973, se suscribe el Convenio de Kyoto en “Convención Internacional para la simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros”, que comprende disposiciones flexibles que permiten su adaptación a la estructura cambiante del comercio internacional y a la evolución de las técnicas aduaneras, facilitando el ajuste progresivo de las legislaciones de los Estados, a las disposiciones del Convenio de Kyoto.

De lo que advertimos que el Convenio de Kyoto, decíamos, se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para la simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros mundiales. Creemos que al suceder este fenómeno era la señal de que se iría a consolidar la globalización.

El consejo de Cooperación Aduanera, tiene un nuevo instrumento en el Convenio de Kyoto, suscrito en la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros de fecha 18 de mayo de 1973, que tiene por principal objetivo dar solución global a la armonización y simplificación de regímenes aduaneros, existentes en las legislaciones aduaneras nacionales comprendiendo disposiciones suficientemente flexibles a la evolución de las técnicas aduaneras, facilita el ajuste progresivo de las legislaciones de los países y sus disposiciones.

El convenio de Kyoto como instrumento internacional estaba dividido en dos partes: la primera formada por el Cuerpo de la Convención Internacional, cuyas disposiciones se aplicaban sin ninguna restricción a las partes contratantes, contenidas en 19 artículos. La segunda parte, formada por 30 anexos, cada uno consagrado a un régimen aduanero diferente de que traten las definiciones, así como las disposiciones expuestas mediante normas y prácticas recomendadas mediante notas complementarias.

Acuerdo de Valoración Aduanera (GATT). El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement Of. Tariffs and Trade) GATT, que fue puesto en vigencia el 1ro. de enero de 1981, suscrito durante la realización de la Ronda de Kyoto en 1979, es un convenio que vincula a 103 países que ejecutan el comercio internacional caso en el 90% del mismo.

Este acuerdo se inspira en principios de un sistema comercial abierto y en normas multilaterales, basadas en el sentido común comercial; apoyando sobre base estable y previsible.º de niveles arancelarios promoviendo la competencia legal, Sin prohibir la protección a las industrias nacionales, sin embargo esta protección debe hacérsela a través del arancel aduanero, de acuerdo al segundo principio, y no mediante otras medidas comerciales, con objeto de que se conozca claramente el grado de protección y reducir al mínimo la distorsión que causa al comercio internacional.

Este Convenio se lo ha hecho en forma de “contrato” que tienen como objeto principal “garantizar a los medios empresariales, un entorno comercial internacional estable y previsible y un proceso continuo de liberalización del comercio en el que puedan prosperar las inversiones, la creación de empleo y el comercio”. Contribuyendo de esta manera al crecimiento y desarrollo económico de todo el mundo a través del Sistema Multilateral.

Como el Acuerdo General era de carácter contractual, establece que sus miembros se denominen “partes contratantes” y, las relaciones que sostienen entre si y el GATT, forman un delicado equilibrio entre las ventajas, los derechos y las obligaciones, inherentes a cada uno de los miembros y su calidad.

Primeras Normas Jurídicas del Derecho Aduanero en nuestro país.- Y después de la segunda fundación de Buenos Aires en 1580 se incorporó a esta ciudad del Río de la Plata al Tráfico comercial del mundo conocido con la primera permisión de buques sueltos denominados navíos de registro en 1587 se anotó en los libros de la tesorería de Buenos Aires una exportación de telas tucumanas y plata potosina destinadas a la costa del Brasil. Evidentemente Buenos Aires como Puerto del Plata constituyó una amenaza para el sistema colonial surgiendo la lucha de interés con Lima, que influenció para establecer una Aduana seca en Córdoba que luego fue transferida a Jujuy para impedir que las mercancías introducidas por el Río de la Plata, lleguen al Alto y al Bajo Perú, éste sistema monopolista que constituía un instrumento para beneficiar ciertos intereses dentro del Imperio Colonial en contra de otros, originó como consecuencia el contrabando con la intervención de ingleses y portugueses que funcionó como institución casi durante tres siglos convirtiéndose en el eje de la vida colonial, considerando el hecho como natural y justo, eludiendo las leyes.

En la época colonial, existían varias normas jurídicas aduaneras que imponían tributos a favor de la Corona Española, al advenimiento y fundación de la República de Bolívar, se dio inicio a una legislación aduanera propia abrogando las disposiciones impositivas coloniales, excepto algunas de carácter aduanero, adaptándolas a la nueva legislación de la república, pero nuestra aduana no tuvo mucha evolución institucional como ocurrió en otros países americanos, en base a un ordenamiento jurídico técnico, debido a varios factores como el atraso cultural de nuestro pueblo, el estancamiento comercial y a la casi inexistente industria, como al sistema de gobierno de tipo feudal impuesto y explotación de la clase indígena. La primera disposición legal de carácter aduanero de que tenemos noticia es de fecha 27 de noviembre de 1825, dictada por el propio Libertador Simón Bolívar, en razón del crecimiento indiscriminado del contrabando y fue precisamente reprimiendo el mismo y sancionándolo con penas de prisión para el contrabando mayor y arresto para el contrabando menor, de los autores del mismo, esta disposición legal posteriormente ha servido de base para la dictación de otras normas de represión al contrabando.

Durante del gobierno del General José Ballivián en el año 1843, se dicta una norma jurídica impositiva creando regalías a la exportación de algunos minerales. En el gobierno del General Agustín Morales, se dictó una norma jurídica tributaria que gravaba la exportación de salitre del Litoral Boliviano en 10 cts. el quintal, tributo que posteriormente dio lugar a la invasión chilena y a la Guerra del Pacífico.

Posteriormente durante la presidencia del Dr. Aniceto Arce, se dictó el Reglamento General de Aduanas, en fecha 20 de mayo de 1988, el mismo que después de poco tiempo de vigencia quedó en suspenso.

Durante la presidencia del Dr. Mariano Baptista, se pone en vigencia la “Ley General de Aduanas” de fecha 25 de noviembre de 1893, ya que se había creado la “Superintendencia General de Aduanas”, mediante Ley de 11 de octubre de 1892 y, se hacía indispensable que esta Superintendencia de Aduanas, se rija por una Ley General de Aduanas; posteriormente se promulgó la Ley Orgánica de Aduanas de la República por el Dr. Mariano Baptista en 25 de Noviembre de 1893, y por el Presidente Gral. José Manuel Pando mediante Decreto Supremo el Reglamento General de Aduanas en fecha 21 de enero de 1901, el que posteriormente fue sustituido por el Reglamento General de 15 de mayo de 1906, en el periodo presidencial del Gral. Ismael Montes.

Ley Orgánica de Administración Aduanera.- Durante el Gobierno del Dr. Hernando Siles Reyes, se encargó a la Misión Alemana Kemmerer, la redacción de un proyecto de Ley Orgánica de Administración aduanera la que fue faccionada por un experto de dicha Misión; contratada por el Gobierno de Bolivia, que es la misma que proyectó la Ley General de Bancos, sugirió el cambio del nombre Banco de la Nación Boliviana por Banco Central de Bolivia, y elaboró el proyecto de Ley Orgánica, entregándole al Presidente de la República el que creó una Comisión Nacional, mediante D.S. de 10 de noviembre de 1927, para que haga un estudio y adaptación del proyecto a nuestra legislación, posteriormente este proyecto estudiado y corregido por la Comisión Nacional pasó para su opinión a la “Compañía Recaudadora Nacional”; que era la Empresa creada con socios y capitales extranjeros, encargada por anteriores gobiernos para la recaudación de los tributos de Impuestos Internos y Aduana, una vez estudiado y analizado por esta empresa privada, fue devuelto el proyecto a la Presidencia, y esta envió al Poder Legislativo para su consideración y aprobación, con objeto de promulgarla como Ley de la República. Solamente fue considerada y aprobada por la H. Cámara de Diputados, pasando a la H Cámara de Senadores, la que por recargo de asuntos de suma importancia, no llegó a aprobarla y, el Presidente de la República Dr. Hernando Siles, en razón de la urgente necesidad que había de una Ley Orgánica de Administración Aduanera, ya que se promulgó la Ley Arancelaria de fecha 29 de septiembre de 1927 y requería para su correcta aplicación la inmediata vigencia del proyecto de Ley redactado por la Misión Kemmerer; mediante Decreto Supremo de 29 de abril de 1929, puso en vigencia la Ley Orgánica de Administración Aduanera a partir del 1ero. de mayo de 1929; abrogando la Ley Orgánica de Aduanas de 25 de noviembre de 1893 del Dr. Mariano Baptista y el Reglamento General de Aduanas de 15 de mayo de 1906. Posteriormente el 4 de julio de 1929, el entonces Presidente de la República Dr. Hernando Siles, dictó un Decreto Supremo, en razón de que era necesario modificar algunas disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Administración Aduanera, para normalizar el desenvolvimiento comercial del país, después de un estudio realizado por la Comisión especial creada por D..S. de 31 de mayo de 1929, de las reformas propuestas por la Compañía Recaudador Nacional y la Sección Técnica de Aduanas del Ministerio de Hacienda, modifica algunos de los artículos, en total 21 y, y deja en suspenso las prescripciones contenidas en el Título XVII y los artículos pertinentes a las operaciones de deposito, mientras se construyan en la aduana nacional, almacenes especiales para la guarda de mercaderías que se piden a depósito. Por último en su Art. 3 deja en suspenso 12 artículos de la Ley Orgánica de Administración Aduanera, por no estar de acuerdo con las disposiciones de ese Decreto Modificatorio.

Durante la vigencia de la Junta Militar el Gobierno, presidido por el Gral. Carlos Blanco Galindo, se dicta un Decreto Supremo en fecha 1ero. de julio de 1930, por el que, mientras se aprobado por la Asamblea Constituyente una Nueva Ley Orgánica de Aduanas continuarán aplicándose los preceptos contenidos en el proyecto de Ley Orgánica de Administración Aduanera que fue puesto en vigencia por D.S. de 29 de abril de 1929; desde

entonces hasta la fecha continua vigente la ley antes indicada, que por el transcurso de los casi 66 años que tiene, ha dejado en gran parte de tener vigencia y además ha sido cambiado el Sistema Aduanero existente por el DS 23098 de 19 de marzo de 1992, denominado “Reestructuración Aduanera”.

La Reestructuración Aduanera.- La Reestructuración Aduanera, fue propiciada por Naciones Unidas y se dictó el Decreto Supremo No.23098 de marzo de 1992, durante la Presidencia del Lic. Jaime Paz Zamora, en razón de que el D.S. 22407 de 11 de enero de 1990, estableció que era indispensable para impulsar el desarrollo del país que el Estado boliviano ingrese a un proceso de modernización de sus instituciones, siendo el mejoramiento del sistema aduanero uno de sus proyectos prioritarios, mediante una reforma profunda e integral al sistema aduanero vigente, para lograr un sistema aduanero eficaz que responda a las necesidades del país, acorde a la dinámica mundial en materia de comercio exterior; que esta modificación del Sistema Aduanero esté orientada a la privatización parcial de las funciones aduaneras, la simplificación administrativa de los tramites de comercio exterior y eliminación de gastos innecesarios relacionados con el mismo, con objeto de otorgar a los importadores y exportadores mayores facilidades y haciendo que el tráfico del comercio internacional sea mas fluido y dinámico; con el propósito de eliminar la práctica delictiva del contrabando y la defraudación aduanera, para que el Fisco obtenga mayores ingresos económicos, fomentando al sector importador en el desenvolvimiento de sus actividades bajo el régimen del derecho justo y equitativo, sin instituir una competencia desleal a la industria nacional. Para alcanzar estos objetivos, era necesario realizar importantes cambios, como la reestructuración del sistema aduanero, la construcción de recintos aduaneros en el interior especialmente en las Aduanas de frontera, con características diferentes a las existentes, el control aduanero y la fiscalización, así como la obtención de datos estadísticos para reglamentar el tránsito de mercancías, no nacionalizadas en el interés de la República; para contribuir a la realización de los propósitos de modernización y tecnificación de la Aduana Nacional, se hace sumamente necesario, contar con personal técnico y capacitado y con este objeto se debe seleccionar y capacitar a este personal, el mismo que debe ser profesional, dentro de las ramas afines a la aduana, moral, idóneo y bien remunerado, para evitar la corrupción funcionaria, para que colabore al éxito de la importante labor emprendida por el Gobierno boliviano, asesorado por personal especializado y técnico de NN.UU a través del Programa PNUD. También es necesario que la Policía Aduanera, llamada Unidad de Vigilancia y Resguardo Aduanero, sea capacitado y cuente con suficientes recursos técnicos y económicos, para que cumpla su labor de represión al contrabando y la defraudación aduanera.

El título I del D.S. 23098 de 19/03/92, “Reestructuración Aduanera”, se refiere a la Reforma del Sistema Aduanero, en su Capítulo I, hace varias definiciones como ser: Admisión Temporal: “El Régimen Aduanero que permite recibir dentro del territorio aduanero, mercancías con finalidad y plazos determinados y con suspensión total o parcial de tributos a la importación”, esta disposición legal se refiere principalmente a las zonas Francas, al RITEX, MAQUILA; Internación Temporal, etc.

En cuanto a la jurisdicción y Competencia Aduanera, según la reestructuración Aduanera la jurisdicción aduanera es la potestad que tiene el Estado en todo el territorio de la República para controlar y fiscalizar conforme a derecho las operaciones de comercio exterior, la percepción de gravámenes aduanero y tributos de importación y exportación cuando corresponda, por medio de la Aduana Nacional; luego la Competencia Aduanera es la facultad de conocer y resolver las causa de contrabando y defraudación y otras concernientes a la impugnación de los actos de las autoridades aduaneras, relacionados con las operaciones de comercio exterior de acuerdo a disposiciones en vigencia. Los Arts. 14 y 16 del DS 22126 (conocido como “Ley de Represión al Contrabando y Defraudación Aduanera”), son más claros en cuanto a la jurisdicción y competencia para el juzgamiento de los delitos de defraudación aduanera y contrabando, ya que el Art. 14 dice: “Es autoridad competente para el juzgamiento del delio de defraudación aduanera el Administrador Distrital de Aduana, debiendo dictar su resolución en la forma y términos establecidos en el Código Tributario. Todas las actuaciones posteriores a esta

determinación también se sujetarán a las previsiones del mencionado Código”. Art. 16 “Son autoridades competentes para el juzgamiento del delito de contrabando, calificado como el flagrante y por el cual se presente documentación de descargo:

1) Los administradores Distritales de Aduana del lugar donde se cometió el delito o donde se hubiera presentado la denuncia.

2) El Director General de Aduanas actuará en recursos de revocatoria o jerárquicos, o en grado de revisión.

3) El Ministerio de Finanzas resolverá, en última instancia los recursos de revocatoria, jerárquico y revisión o consulta de los casos. Nótese, que estos dos artículos veremos que la jurisdicción de las Administradores Distritales, alcanza solamente al Distrito en el que ejercen sus funciones o sea es departamental y son competentes, como jueces de primera instancia en el juzgamiento de los delitos tributarios de defraudación aduanera y contrabando, en cambio el Director General de Aduanas, tiene jurisdicción nacional, y competencia para conocer y resolver los procesos penales administrativos por defraudación aduanera y contrabando, elevados en Recursos Jerárquico, no en Revocatoria, ya que este recurso es interpuesto ante el Administrador Distrital y este tipo de competencia para resolverlo y revocar su propio fallo de primera instancia solo en caso de negativa, se concede el Recurso Jerárquico, es conveniente hacer esta aclaración porque de la lectura del numeral 2), pareciera que la revocatoria y el jerárquico, son un solo recurso, lo cual no es evidente; además el Director General conocerá los procesos elevados en revisión y en consulta, que también son dos cosas diferentes.

La reestructuración Aduanera define a la Aduana Nacional, como una unidad especializada de la administración tributaria, dependiente del Ministerio de Finanzas y, sigue los lineamientos de la siguiente estructura:

El Decreto Supremo de Reestructuración Aduanera No. 23089 de 19/03/92, había dado una nueva estructura a la Aduana Nacional a nivel nacional y a nivel regional, esta última no se la esta aplicando, por estar suspendido.

La Dirección General de Aduanas a nivel nacional esta estructurada en la siguiente forma:

Dirección Central
Sub. Dirección General y
Cinco Direcciones Nacionales.

Las Sub administraciones de Zonas Francas, tanto comerciales, como industriales, se encuentran ubicadas en El Alto de La Paz, zona Franca Comercial en la ciudad de Oruro, Zona Franca Comercial e Industrial en la ciudad de Cochabamba, Zona Franca Comercial en la ciudad de Santa Cruz, Zona Franca Comercial y la Zona Franca del Rosario (Rep. Argentina) en el territorio argentino que favorece a la República de Bolivia y esta bajo administración de AADAA.

El funcionamiento de Zona Franca, será autorizado por el Consejo Nacional de Zonas Francas (CONSOFA) a solicitud expresa de la empresa que pide la concesión, previo informe favorable de la Dirección General de Aduanas, de acuerdo a lo determinado por el D.S. No 22526 de 13/06/90, previo cumplimiento de las seguridades fiscales, verificación de que el mismo cuenta con infraestructura, servicios y administración, para que la Dirección General de Aduanas, proceda a la creación de la Sub administración de Aduana Zona Franca correspondiente.

Primer Código Tributario.- Como antecedentes, tenemos al primer Código tributario; el retraso en la formación del Derecho Tributario, como ciencia autónoma, hacia que todos los países latinoamericanos que sufrían ese vacío hasta 1968, se traduzca en una administración tributaria que se desenvolvía en un caos legislativo y doctrinal, entre ellos el nuestro, sobre todo en la imposición y recaudación de ingresos tributarios.

Hasta que por encargo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los tratadistas de Derecho Tributario Ramón Valdez Costa, Ruben Gomez de Sousa y Carlos Giuliani Fronrouge reunidos en una Comisión en la ciudad de Washington EE.UU, plasmaron su pensamiento en derecho positivo en el “Modelo de Código Tributario para América Latina”, el que fue enviado por estas dos instituciones internacionales a los gobiernos de los países latinoamericanos, para que lo estudien, modifiquen y adopten a sus legislaciones y dicten sus respectivos Códigos Tributarios y los pongan en vigencia para su aplicación.

El Código Tributario Boliviano fue puesto en vigencia a partir del 1 de octubre de 1970, en seis Títulos y 306 artículos, mediante el Decreto Supremo 09298 de fecha 2 de julio de 1970, que sería de aplicación a todas las relaciones jurídicos-tributarias que surgieron entre los distintos entes públicos que imponen y recaudan tributos y los contribuyentes en general. Este código tuvo la virtud de llenar un vacío que se tenía al respecto del Derecho Tributario, bajo una elaboración científica.

Segundo Código Tributario.-Sin embargo, ya el segundo Código Tributario, sancionado por el H. Congreso Nacionales 23 de abril de 1992 y promulgado como ley de la República No. 1340 de fecha 28 de mayo de 1992, por el entonces Presidente de la República Lic. Jaime Paz Zamora, que consta de VII Títulos, 314 artículos, uno transitorio y cinco artículos como Disposiciones Finales. A través de su Art. 93, hace la división de Salas en Materia Administrativa, que son principalmente: 1. Conocer en grado de apelación las sentencias y otras resoluciones dictadas en primera instancia por los jueces de partido en materia administrativa en las causas contenciosos fiscales y contenciosos-tributarias. El Art. 129 determina que se incorporen los Juzgados de Trabajo y Seguridad Social, y del Menor y se crean los juzgados de materias minera y administrativa, en sustitución de los Superintendentes de Minas y de los Tribunales de la Contraloría y Tribunal Fiscal de la Nación respectivamente. El Art. 157, determina a competencia que los jueces en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria tendrán competencia para : a) Obligaciones con el Estado: (procesos coactivos que conoce la Contraloría). El Inc. B) contiene las Obligaciones Tributarias.

Sin embargo, antes de que se cumpla el nuevo Código Tributario ley No. 1340 un año de vigencia, ya fue derogado por parte de el en lo referente al Tribunal Fiscal, con el argumento expresado en su exposición de motivos: “Las principales modificaciones que fisonomizaban la nueva Ley de Organización Judicial son: 1) Unificación del Poder Judicial. En la actualidad existen órganos jurisdiccionales en materias de trabajo y seguridad social, minera y fiscal lo que no se justifica.

Si la Constitución Política del Estado establecía la independencia de poderes, no existía razón alguna para mantener tribunales jurisdiccionales que en la práctica no eran independientes sino, por el contrario dependientes del Poder ejecutivo y no del Judicial.

Tal es la principal razón por la que se dispone la integración de estos tribunales al Poder Judicial, creándose salas especiales en todas las Cortes Superiores de Distrito y los juzgados respetivos, tomando en cuenta la especialidad profesional de manera jerárquica y unitaria”. Sin tener en cuenta lo determinado por el propio Código Tributario Ley 1340, sancionado por la misma legislatura parlamentaria y promulgado por el mismo Presidente Constitucional de la República. De lo que concluimos que es evidente que el Tribunal Fiscal no es un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, sino del Tribunal Jurisdiccional dependiente del Poder Judicial y designado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Análisis del Código Tributario.- La Ley 1340 fue una copia con pequeñas modificaciones del primero Código Tributario D.S. 09298 que estaba basado en el “Modelo de Código Tributario

para América Latina”. Así mismo la Ley 1340 tenemos la disposición del Art. 1 que establece: “ Las disposiciones de este Código se aplicarán a todos los tributos de carácter nacional, departamental o municipal y a las relaciones jurídicas emergentes de ellos”, con la 843 de 20 de mayo de 1986, ya no existe el tributo departamental, ya que antes de esta disposición legal, en las Prefecturas Departamentales, existían los Tesoros Departamentales en lo cuales se pagaban los siguientes tributos; Impuesto Predial Rústico, que pagaban los propietarios originarios de propiedades agrarias, no las otorgadas por la Reforma Agraria, Impuesto a la Explotación de la Piedra Caliza, para la industria de la cal y el estuco así como para la fabricación de cemento, coca, durmientes, callapos, copal y otros productos agrícolas, actualmente no se cobran dichos tributos y los Tesoros Departamentales habían; pero con la Descentralización Administrativa se esta reponiendo estos Tesoros Departamentales, como determina el D.S. 24206 de 29/12/95" Organización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental”, Art. 2 numeral IV.

La Ley 1340 al referirse al delito de Contrabando tipifica a este en su Art. 102 “El contrabando es delito de orden público que consiste en la ilícita circulación, tráfico, comercio o tenencia de productos primerazos, artículos en proceso de elaboración o acabados y semovientes, sujetos a fiscalización aduanera, sea que estén permitidos o prohibidos de importación o exportación por mandato legal, no desvirtuándose el delito por el hecho de que los productos o artículos se encuentren exentos del pago de gravámenes aduaneros.

Para fines de tributación aduanera el término mercadería abarca los bienes expresados y a la generalidad de bienes que son del dominio del comercio universal”.

Esta definición o tipificación del delito de contrabando se olvida de la principal acción que es la internación ilícita al país de mercadería extranjera sin documentación alguna que la ampare; en esta definición diferencia a la circulación y el tráfico de mercancías lo cual es similar, se refiere a la materia prima, productos semielaborados y acabados así como contrabando de ganado vacuno que ingresa principalmente del Brasil a nuestro país. También se refiere a productos permitidos y prohibidos de importación o exportación, recién aquí entra a un término que también se había olvidado al principio del citado artículo y debía decir, la ilícita salida de mercancías indocumentadas sujetas a fiscalización aduanera, ya que el contrabando es la internación o salida de mercancías indocumentadas y sin el pago de gravámenes y regalías aduaneras.

Los productos prohibidos de importación libre, si están permitidos con una licencia o autorización previa mediante una Resolución Secretarial o Ministerial, como en los casos de importación de armas, explosivos, necesitan una Resolución del Ministerio de Defensa Nacional, la importación de productos químicos controlados requieren de una autorización de la Subsecretaría Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas del Ministerio de Gobierno, debía ser por una Resolución Secretarial de Salud Pública, como lo dispone el Art. 36 de la Ley 1008 de 19/07/88.

El Convenio de Kyoto y sus Anexos.- Muchos ordenamientos jurídicos en el mundo han basado sus disposiciones aduaneras especiales, en los lineamientos establecidos por el Convenio de Kyoto. El Convenio de Kyoto que fuera acordado en mayo de 1973, consta de dos partes, la primera, contiene 19 artículos que establecen las disposiciones generales indispensables para la aplicación del instrumento y, una segunda, que consta de 31 anexos 26 de los cuales han entrado en vigencia, cada uno de ellos dedicado a un procedimiento aduanero específico.

Un anexo entra en vigencia tan pronto como cinco Partes Contratantes lo han aceptado: Cada anexo consta de una serie de definiciones que aclaran los principales términos aduaneros utilizados y las normas que rigen la aplicación procedimiento de que se trate.

Estas disposiciones adoptan dos formas:

- De normas rectoras propuestas, cuya aplicación general e incorporación en la legislación nacional es indispensable y obligatoria para las partes contratantes que la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros.
- Y prácticas recomendadas cuya aplicación se considera conveniente. Ambas categorías de disposiciones pueden ser acompañadas de Notas destinadas a indicar las formas en que se puede aplicar la Norma con la Práctica recomendada pertinente...
- El Convenio de Kyoto esta abierto a la adhesión de cualquier Estado, así como de las uniones aduaneras o económicas (como formas de integración) En la actualidad, el Convenio de Kyoto tienen 59 Partes Contratantes.

Existen países que han aplicado sus preceptos de hecho, sin ser partes contratantes, como es el caso de Bolivia, aunque si bien existe la decisión 618 de la Comunidad Andina de Naciones (VCAN), a la que pertenece Bolivia, que ha determinado que los principios del Anexo General serán progresivamente aplicados en la legislación comunitaria y que se utilizará los Anexos específicos como referencia para elaborar la Decisión de Armonización de regímenes Aduaneros Andinos.

Posee 31 anexos que son instrumentos reales de armonización de procedimientos aduaneros, puesto que contienen los principios que se han de incorporar en la legislación nacional.

En el momento de la adhesión al Convenio, un Estado tiene que acepta como mínimo un anexo. Mas adelante, cada uno de los anexos restantes se puede aceptar por separado.

Al respecto de los derechos y obligaciones de una Parte Contratante, cada uno de los anexos que haya aceptado junto con el cuerpo del Convenio constituye un único instrumento jurídico. Los países pueden seleccionar los anexos que les permitan limitar sus obligaciones a aquellas secciones determinadas de su legislación que deseen modernizar o poner en consonancia con la práctica internacional.

Las partes contratantes que todavía no estén en situación de aplicar una determinada disposición de un anexo pueden formular una reserva respecto de esa indicando las diferencias entre las disposiciones de su legislación nacional y las de la Norma o Práctica recomendada de que se trate. Las diferencias en materia de interpretación o aplicación entre las Partes Contratantes se solucionarán mediante la negociación.

Las partes pueden remitir una diferencia al Comité Técnico Permanente de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el cual hará recomendaciones para la solución de esa diferencia.

En 1999, la Organización Mundial de Aduanas, terminó de realizar una revisión completa del Convenio de 1973. La revisión tenía por objeto proporcionar a las administraciones de aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles y también un control aduanero eficaz. El Convenio revisado se ha concebido como el programa de normalización y simplificación de los procedimientos aduaneros para el siglo XXI. La revisión se hizo necesaria debido a los cambios radicales acaecidos en el comercio, los transportes y las técnicas administrativas desde que se aprobó el Convenio.

La revisión se finalizó en junio de 1999 cuando el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas aprobó los textos revisados junto con un Protocolo de Enmienda que haría efectivas las enmiendas una vez que entrara en vigor: los artículos existentes del Convenio y las disposiciones de sus anexos se han revisado y actualizado para velar porque reflejen los procedimientos modernos y tengan en cuenta las necesidades de los comerciantes y de las administraciones de aduanas.

Se ha añadido nuevas disposiciones y los textos incorporan metodologías modernas para establecer un equilibrio entre las funciones aduaneras de control y recaudación de ingresos fiscales y la de facilitación del comercio.

La utilización de la tecnología de la información y las técnicas de gestión del riesgo se han incorporado a las disposiciones básicas del Convenio revisado. Así se logrará que las aduanas desempeñen sus responsabilidades con mayor eficacia y eficiencia y faciliten el movimiento internacional de mercancías, a la vez que garantizan que se cumplan plenamente las leyes nacionales.

La característica fundamental del Convenio revisado es una estructura que consta de un anexo general y 10 anexos específicos.

El anexo general contiene los procedimientos y prácticas básicos para el despacho de mercancías que son comunes a todos los procedimientos aduaneros.

La aceptación y aplicación del anexo general son obligatorias para las Partes Contratantes. Este anexo clave contiene 10 capítulos y abarca sectores relacionados con el despacho de mercancías, el pago de derecho e impuestos, la cooperación aduanera en materia de comercio, la información que ha sido suministrada a las aduanas de las Partes y los recursos relacionados con todas las cuestiones aduaneras, y otras secciones que interesan tanto a las administraciones de aduanas como a los comerciantes.

El Convenio reza el siguiente contenido: “El Convenio revisado entrará en vigor en virtud de un Protocolo de Enmienda. Cuarenta de las actuales Partes Contratantes tendrán que adherirse al Protocolo para que éste entre en vigor. A julio de 2000, cinco Partes Contratantes se han adherido al Protocolo y nueve lo han formado con sujeción a su ratificación.

La secretaria de la OMA esta organizando una serie de misiones de asistencia técnica y seminarios regionales para promover el Convenio revisado y prestar asistencia a las Partes Contratantes que deseen adherirse a su instrumento.

El Convenio de Kyoto y anexos se hallan en los dos idiomas inglés y francés.

Nuestra Ley General de Aduanas de 1990, ha sido inspirada indudablemente en las normas del convenio de Kyoto principalmente en cuanto a la estructura de los regímenes aduaneros y en menor proporción con relación a las restantes formalidades aduaneras.

Los anexos del Convenio de Kyoto, se encuentran señalados con letras del alfabeto que corren desde la letra A, hasta la letra J. Están ordenados de la siguiente manera:

- Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías;
- Despacho para consumo;
- Despacho de las mercancías a la exportación;
- Origen de las mercancías;
- Procedimientos de despacho condicional y tráfico de perfeccionamiento;
- Procedimientos aduaneros especiales;
- Relaciones entre las personas dedicadas al comercio internacional y las administraciones de aduanas;
- Controversias e infracciones;
- Aplicaciones aduaneras de las computadoras.

La Organización Mundial de Aduanas en 1999, terminó de revisar el Convenio de Kyoto de 1973 con objeto de suministrar a las administraciones de aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que otorgará la implementación de procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y dotar de mecanismos de control veraces. Pero fundamentalmente, creemos que el

motivo fue que hasta ese entonces el Convenio no había contribuido de manera importante a la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros en el mundo. Al concluir esa revisión los artículos existentes del Convenio y las disposiciones de sus anexos se han revisado y actualizado para velar porque reflejen los procedimientos modernos y tengan en cuenta las necesidades de los comerciantes y las administraciones de aduanas. Su estructura consta de un anexo general y 10 anexos específicos: El anexo general contiene los procedimientos y prácticas básicos para el despacho de mercancías que son comunes a todos los procedimientos aduaneros. La aceptación y aplicación del anexo general son obligatorias para las Partes Contratantes. Este anexo clave contiene 10 capítulos y abarca sectores relacionados con el despacho de mercancías, el pago de derechos e impuestos, la cooperación aduanera en materia de comercio, la información que han de suministrar las aduanas de las Partes y los recursos relacionados con todas las cuestiones aduaneras y otras secciones que son de interés a comerciantes y administradores de aduanas.

Ley General de Aduanas.- Esta Ley, en la opinión del jurista A. Goitia, “debía reestructurar el Servicio Nacional de Aduanas, antes llamado Dirección General de Aduanas, con el fin de orientar que la Aduana Nacional tuviera un nivel Ejecutivo y un Directorio que le brindarían operatividad y transparencia, con recursos propios derivados de la eficiencia recaudadora y con un patrimonio compuesto por bienes de diversa índole, principalmente inmuebles que se constituyeron en su mayor parte en la zona primaria aduanera. La jerarquía de sus niveles superiores que fuera establecida en base a un órgano denominado Directorio; ambos transformaron la relación de dependencia directa en un relacionamiento formal con el Ministro de Hacienda que quedó circunscripta a la tuición sobre la entidad autárquica pero no jerarquía con dependencia.

Una segunda parte de aquella Ley esta referida al ámbito técnico operativo, entendiéndose por tal el referente a la regulación de las operaciones aduaneras y a los operadores de comercio exterior, así como a la relación jurídica entre sujetos activo y pasivo de la relación tributaria aduanera.

Una tercera parte es la penal aduanera, que versa sobre los ilícitos aduaneros que fueron diferenciados en delitos y contravenciones, complementados por los procedimientos jurisdiccionales y administrativos aplicables para juzgarse delitos y contravenciones aduaneras y toda inconducta de la citada norma, incluyendo previsiones sobre la disposición de mercancías y de medios de transporte objeto de comiso.

Finalmente contiene varias otras disposiciones que tienden a lograr transparencia en las decisiones aduaneras, tal es el carácter que tiene el Consejo de Quejas, así como el de establecer el uso de sistemas informáticos para el control de los regímenes aduaneros, sin descuidar, en razón de la mediterraneidad de Bolivia, el establecimiento de oficinas aduaneras en puertos de tránsito.

Continua el jurista Dr. Goitia, señalando que existen aspectos que merecen correcciones; es imprescindible, dice, que la Ley General de Aduanas sea remozada y recupere el contenido que le ha sido cercenado, con las mejoras necesarias y con la debida oportunidad. El destacado jurista, cita como ejemplo, los sucesos que se dan en Pocitos, lindante con la ciudad de Yacuiba, que es el referido a la prohibición de que la Aduana Nacional controle el tráfico de mercancías en el puente que une a ambos países, estando relegada en su ejercicio a su establecimiento en Campo Pajoso, resultado de ello que Yacuiba ejerce una suerte de ciudad franca, libre de control aduanero y, lógicamente, del control fiscal. Agrega que la justificación para que esto suceda esta en las permisivas normas tributarias que, como tenemos dicho dan lugar a una doble y hasta una triple segmentación del universo tributario: personas registradas en el Régimen General, otras en el Régimen Simplificado y una curiosa tercera categoría de “comerciantes minoristas”, excluidos del control aduanero por lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Supremo No. 25870 de 11 de agosto de 2000".

En consecuencia y, en nuestra opinión, el Código Tributario ha modificado el elenco de figuras delictivas, que originalmente se hallaron descritas en la Ley General de Aduanas y ha creado una figura del contrabando contravencional. Sin embargo, creemos que es necesario llevar a cabo una alianza estratégica interinstitucional, entre la Administración Tributaria y otras instituciones de control fronterizo y caminos, perfectamente equipadas. Políticas fiscales de incentivo a la producción nacional, reinversión de capital nacional y extranjero, reducción de gravámenes arancelarios y/o la aplicación del arancel (0), implementación de tecnología de última generación para la Aduana, que le permita operar en línea manteniendo la información sobre toda mercancía destinada al país, y, finalmente, la implementación de una bien llamada revolución del conocimiento y de servicios, que sugiere un cambio cualitativo al que debe someterse la Aduana, como facilitador del comercio internacional, que asegure la libre circulación del comercio lícito para proteger a las sociedades y sus recursos.

Lo contrario, sería propiciar una competencia entre un contrabandista que porta un dispositivo integrado por correo electrónico, teléfono, SMS, agenda y navegador, equipado de tecnología de última generación, leyes flexibles, y una aduana ciega que usa de un “chasqui” para efectuar las operaciones de control, en desmedro del propio Estado y del empresario lícito, quien además carga en su espalda a un inspector de impuestos y aduana. Este panorama hace cada vez más imprescindible y urgente en la remoción en la política aduanera enmarcada en el mundo de la revolución tecnológica de tal forma que su accionar este acorde a los cambios que se están produciendo y que al mismo tiempo sirva para hacerlas fluida el intercambio de la producción nacional a través de la exportación y el ingreso de producción extranjera seleccionada por los criterios de rentabilidad que tengan los importadores.

Como hemos podido advertir de manera inicial, las infracciones aduaneras en nuestro ordenamiento jurídico estuvieron previstas en la Ley General de Aduanas, sin embargo fueron reformadas por el Código Tributario Ley 2492, que modificó y/o complementó las tipificaciones y sanciones hasta entonces previstas.

Por lo que concluimos, que en nuestro ordenamiento jurídico, los ilícitos aduaneros se inclinan a la teoría tributaria, aunque no en todas sus proposiciones. Esto se halla confirmado al verificar que el Código Tributario, siguió principalmente como modelo el proyecto diseñado por el CIAT, en la que primó en cuanto al marco represivo, la corriente tributarista autonómica. Aunque de la versión del Prof. de la SAEJEE, en el curso de Derecho Aduanero, “debemos anotar que las construcciones jurídicas realizadas sobre esta visión no pueden desmerecer las garantías constitucionales y principios fundamentales obtenidos en siglos de lucha reivindicatoria contra la arbitrariedad estatal”.

Como advertíamos precedentemente, nuestra actual Ley General de Aduanas 1990, fue inspirada innegablemente en las normas del Convenio de Kyoto, en especial en cuanto a la estructura de los regímenes aduaneros y, en menor proporción con relación a las restantes formalidades aduaneras.