

SENTENCIA No 05-98. TRIBUNAL ADUANERO NACIONAL. San José, a las nueve horas con treinta y dos minutos del seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Conoce este Tribunal del recurso de apelación interpuesto por el Lic. Elías Shadid Lépez, Agente Aduanero No 191, en representación de la Agencia de Aduanas Estudios y Programas S.A., contra la resolución No. DCF – 038 – 96 de las trece horas del veinticuatro de setiembre de mil novecientos noventa y siete, dictada por el Director General de Aduanas.

RESULTANDO

1- Que mediante resolución No DCF - 031 – 96 del 22 de julio de 1996, la División de Control y Fiscalización de la Dirección General de Aduanas, inicia procedimiento de traslado de cargos a fin de realizar ajuste al valor declarado en la declaración de importación definitiva No 402088 del 08 de abril de 1996 de la Aduana Central, al considerar que los valores declarados y los aceptados por la aduana son incorrectos. La declaración aduanera fue presentada por la Agencia de Aduanas Estudios y Programas, y como consignatario aparece el señor Juan Sánchez Molina, cédula de identidad 4-129-144 .

2- El afectado impugna la resolución citada alegando que no se indica de donde tomó el órgano instructor el valor expuesto, que su representada actuó basado en el decreto No 24940 – H del 05 de febrero de 1996 y resolución DGA – 021 – 96 de fecha 07 de febrero de 1996, solicita se revise los valores y que por el contrario existe un monto a su favor el cual solicita se acredite a la cuenta de la agencia.

3- Que mediante resolución No DCF – 038 – 96 del 24 de setiembre de 1996, la Dirección General de Aduanas ratifica el traslado de cargos y comisiona a la Contabilidad de la Aduana Central para que efectúe el débito correspondiente. Fundamenta su decisión, al indicar que los valores no se ajustan a la Ley de Valor y su Reglamento respecto del concepto de precio normal, agrega que arriba a esa conclusión, después de analizar y confrontar la importación que ampara de declaración de marras con importaciones de mercancías también idénticas o similares y que tuvo a la vista registros de mercancías también idénticas y similares. Señala en la parte dispositiva, que de “...conformidad con el artículo 175 Código Uniforme Centroamericano, contra esta resolución cabrá el recurso de apelación ante el Comité Nacional de Valoración Aduanera, que deberá interponer por escrito ante el Director General de Aduanas, dentro del término de tres días contados a partir de la notificación respectiva”.

4- Que el recurrente interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio, para ante el Comité Nacional de Valoración. Manifiesta que ante ese Comité hará valer sus derechos, reitera su disconformidad por cuanto el a quo no indica de donde tomó los valores con los cuales revalora la mercancía y que por el contrario, su representada aportó copias del libro negro de los meses de marzo y abril de 1996 utilizados para declarar el valor de manufactura sugerido por el productor (MSRP) y el precio promedio de venta (AVG).

5- Que consta en expediente oficio sin número remitido por el Comité de Valoración Aduanera, en el cual expresa que traslada al Tribunal Aduanero el expediente que nos ocupa para la resolución del recurso de apelación respectivo, mismo que oportunamente había sido remitido a ese Comité por la Dirección General de Aduanas.

6- Que en la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Lic. Luis A. Gómez Sánchez; y,

CONSIDERANDO

1- Estima este Tribunal una vez analizado el expediente administrativo, que la autoridad aduanera inició el procedimiento administrativo fundamentado en una legislación que no es la que debió observar, generando con ello una violación del debido proceso por la no aplicación del procedimiento ordinario establecido en la Ley General de Aduanas, lo que conlleva una nulidad procesal, por violación de los artículos 134, 158 y siguientes concordantes, y 223 de la Ley General de la Administración Pública. La Ley General de Aduanas dispone en el artículo 258 sobre la vigencia, que la misma “... entrará en vigor el

mismo día en que entre a regir, para Costa Rica, el Protocolo de Modificación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano II, del Tratado General de Integración Económica...” y siendo que este rige a partir del 01 de julio de 1996, la ley tiene vigencia desde esa fecha.

Sobre este particular, es importante hacer ver que el procedimiento de ajuste del valor se inició de oficio por la autoridad aduanera competente el 22 de julio de 1996, siendo que para entonces, la ley de reiterada cita tenía veintidós días de estar en vigor.

Es importante hacer la observación de que el Transitorio IV del cuerpo jurídico citado es claro al señalar “... los despachos, los procedimientos, plazos y las demás formalidades aduaneras, iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley, se concluirán de acuerdo con las disposiciones vigentes en el momento de iniciarlas...” (la negrita no es del original). Interpretando la norma transcrita en contrario sensu, todos los procedimientos administrativos abiertos después de la entrada en vigencia de la Ley General de Aduanas, deben necesariamente desarrollarse, observando las normas que sobre el particular esta dispone, lo contrario conlleva la nulidad de lo actuado por vicios en el procedimiento que son insubsanables, de acuerdo al artículo 172 de la Ley General de Administración Pública.

Por otra parte no debe confundirse el transitorio comentado, con el Transitorio III de la misma ley, que dispone por el contrario, que todas aquellas reclamaciones y recursos interpuestos antes de la entrada en vigencia de la ley, se desarrollaran de acuerdo con las disposiciones vigentes a la fecha de interponerlos y como ya se indicó en el caso subexamine, no estamos frente a una reclamación o recurso interpuesto por un administrado.

2- Debe observarse además, que si bien es cierto el despacho aduanero se dio en el mes de abril de 1996, antes de la entrada en vigencia de la ley de reiterada cita, la apertura del procedimiento y notificación al interesado se realizan después de la entrada en vigencia de esta. Tampoco podría interpretarse en forma amplia que el procedimiento conforma parte del despacho, porque la misma ley dispone en el artículo 251 relativo a las definiciones lo que debe entenderse por despacho aduanero y a la letra dice “ despacho aduanero: conjunto de operaciones y actos necesarios para cumplir con un régimen aduanero; concluye con el levante o la disposición de las mercancías”.

3- Es claro que nos encontramos frente a un vicio de nulidad absoluta por una inexacta aplicación de la normativa aplicable, artículos 158, 169 y 223 de la Ley General de Administración Pública, dado que la resolución con la que se inicia el procedimiento administrativo está fundamentada en los artículos 14 y 15 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA I) y 145 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, cuando lo correcto es apoyarse en la normativa especial vigente al momento de incoar el procedimiento, específicamente en los ordinales 192 y siguientes concordantes de la Ley General de Aduanas.

4- Puede destacarse como una consecuencia inmediata de lo indicado en el párrafo anterior, que si bien es cierto el recurrente en su escrito de apersonamiento interpone los recursos de revocatoria con apelación en subsidio para ante el Comité Nacional de Valoración, la Dirección General de Aduanas no conoce la revocatoria ni se pronuncia sobre ella. Por tratarse de un ajuste del valor declarado, tenemos que remitirnos a la normativa especial que rige la materia y en esta, el artículo 25 la Ley 7005 (Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías), que versa sobre las reclamaciones y recursos, no establece el recurso de reconsideración contra los actos dictados por el Director General. Por su parte el transitorio segundo de dicha ley, dispone que en tanto no se adopte una nueva legislación regional en materia aduanera, las reclamaciones y recursos a que se refiere el artículo 25, se regirán por las disposiciones del capítulo XXXIII del CAUCA y Título 12 del RECAUCA. Ubicándonos en el tiempo y de acuerdo a la fecha de la interposición de los recursos citados y siendo que a partir del 01 de julio de 1996, entra a regir una nueva legislación en materia aduanera, tanto a nivel regional (CAUCA II) como nacional (Ley General de Aduanas y su Reglamento), no existía fundamento jurídico para aplicar el CAUCA I ni el RECAUCA al caso en estudio, sino la nueva ley nacional, que en su artículo 204 contiene el recurso de reconsideración. Todo lo anterior nos lleva a concluir que se limitó de esta forma una defensa plena al apelante, lo que es contrario al numeral 39 de la Constitución Política.

Se manifiesta además la indefensión al aplicar un procedimiento diferente al que corresponde, al limitarse la posibilidad de la audiencia oral y privada establecida en el ordinal 196, al otorgarse un plazo inferior para la interposición de la apelación de acuerdo al 204 y no otorgarse el emplazamiento para ampliar la

defensa, dispuesto en el ordinal 203, todos de la Ley General de Aduanas y que no están contenidos en la normativa aplicada al caso por el a quo.

5- Cabe destacar que la Sala Constitucional ya ha vertido pronunciamiento sobre este punto en particular señalando: "...La nulidad absoluta es evidente y manifiesta, en general, cuando resulta clara de la mera confrontación del contenido del acto con la ley, sin necesidad de comprobar los hechos en que se funde ni de una interpretación elaborada de su texto o de la ley; o como bien ha dicho la propia Procuraduría, por ejemplo, en su dictamen No C – 140 – 87 del 14 de julio de 1987, esa nulidad absoluta evidente y manifiesta existe en tres tipos de actos: "a)... b)... c) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados". Sobre este último supuesto señaló: "incluye aquellos casos en que, si bien la administración ha observado un procedimiento, no ha sido el que expresamente prevé el ordenamiento para el caso concreto" (Voto No 5653-93 del 05 de noviembre de 1993).

6- La doctrina también es conteste en la posición anterior, y llama la nulidad absoluta como "de pleno derecho". El tratadista García De Enterría apunta sobre el particular: "...la nulidad de pleno derecho resulta ser entonces de orden público, lo cual explica que puede ser declarada de oficio por la propia administración e incluso, por los Tribunales, aún en el supuesto de que nadie haya solicitado esa declaración. Este carácter de orden público de la nulidad de pleno derecho, explícitamente consagrado por la jurisprudencia...supone además, que su pronunciamiento debe hacerse en todo caso en forma preferente, y aún excluyente, con respecto a cualquier otro, incluidos los relativos a la admisibilidad misma del recurso...el tribunal está facultado, y obligado, a declarar de oficio, por propia iniciativa, la nulidad del acto en todo caso, en interés del orden general, del orden público, del ordenamiento mismo que exige que se depuren en cualquier momento los vicios cuya gravedad determina la nulidad de pleno derecho del acto al que afectan..." (García De Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, pag. 571).

7- Por último ha de señalarse, que si bien es cierto el a quo tampoco otorgó el emplazamiento de ley (como ya fue indicado) previsto en el numeral 203 de la Ley General de Aduanas, este Tribunal estima innecesario la devolución de las actuaciones a ese órgano para que cumpla esa formalidad, dada la nulidad evidente y manifiesta determinada, la jurisprudencia y doctrina citadas y al no estar generando ningún perjuicio al apelante con la sentencia que se dicta, además de ser ajustada a los principios de economía procesal, justicia pronta y cumplida e imparcialidad, sin olvidar que dar una resolución a los asuntos y garantizar una correcta aplicación e interpretación de la legislación aduanera son parte de los objetivos del Tribunal Aduanero Nacional.

De acuerdo a lo expuesto, a los ordinales 129, 134, 158, 169 y siguientes concordantes y, 223 de la Ley General de Administración Pública y a la jurisprudencia de la Sala Constitucional citada, lo procedente es declarar la nulidad absoluta de todo lo actuado. Por innecesario no se entran a conocer los argumentos del recurrente.

POR TANTO

Este Tribunal de conformidad con el artículo 91 del Código Uniforme Centroamericano II, 204, 205 y 208 de la Ley General de Aduanas resuelve: declarar la nulidad de todo lo actuado en el presente caso. Se devuelve el expediente administrativo a la oficina de origen para lo correspondiente. Notifíquese a la Dirección General de Aduanas en sus oficinas centrales y al Lic. Elias Shadid Lépiz, en la Agencia de Aduanas Estudios y Programas.

Licda. Loretta Rodríguez Muñoz
Presidente

Lic. Desiderio Soto Sequeira

Licda Alejandra Céspedes Zamora

Licda. Shirley Contreras Briceño

Lic. Dick Reyes Vargas

Licda. Elizabeth Barrantes Coto

Lic. Luis Gómez Sánchez

Nota del Lic. Dick Reyes Vargas: Si bien concuro con el voto de mayoría no comparto plenamente lo señalado en el párrafo dos del considerando quinto ni el considerando sexto.

Lic. Dick Reyes Vargas

Voto salvado de la Licda. Shirley Eugenia Contreras Briceño: Disiento de la decisión contenida en esta sentencia N° 06-98, y por ello salvo mi voto, con base en las siguientes razones:

1-Consta al folio 20 del respectivo expediente administrativo, que el recurrente inconforme con la decisión de la Administración contenida en la resolución Res-DCF-039-96 del 24-9-96, interpone expresamente “recurso de Revocatoria con Apelación en subsidio, para ante el Comité Nacional de Valoración, ante quien haremos valer nuestros derechos...”. Y en la parte final de su escrito, visible al folio 21, reitera:” Ruego se sirvan señalarmos el término, para apersonarnos y expresar agravios ante el Comité Nacional de Valoración.

2-Se desprende también claramente del expediente, que la Administración aduanera, no resolvió la pretensión expresa del recurrente, es decir, no resolvió el recurso de reconsideración planteado, siendo su obligación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 329 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone que la “1- La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley...3-El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición contrario de la ley.”. En consecuencia el recurso de revocatoria planteado y cuyo órgano competente para resolverlo es la Dirección General de Aduanas, está a la fecha pendiente de resolver.

3-Por otra parte, los recursos administrativos son un derecho de la parte para impugnar las decisiones de la Administración que le sean adversas, y como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, constituyen parte del principio constitucional del debido proceso. (Ver votos 3758, 1751,1697,539 y 211, todos de 1995). En tal sentido, es el afectado el que escoge –obviamente dentro de los recursos legalmente establecidos-, cuáles de ellos utiliza y debe obligatoriamente la Administración resolverlos, ya sea acogiendo , rechazando, declarando inadmisible, etc, pero debe obligatoriamente resolver, sin perjuicio de que si transcurrido el plazo para resolver, pueda el recurrente alegar el silencio de la Administración y ejercer los recursos ulteriores que sean procedentes, lo cual no ocurre en el presente caso.

4-Como complemento de lo anterior, debe indicarse que no sólo resulta violatorio del debido proceso del administrado el no resolver el recurso interpuesto por parte de la Dirección General de Aduanas, sino que además tal actuación origina un vicio insubsanable en el proceso iniciado en sede administrativa, que vicia uno de los elementos esenciales-formales, del acto administrativo que genera su nulidad absoluta, por estar disconforme con el ordenamiento jurídico. En efecto, dentro de los elementos formales del acto administrativo, se encuentra el elemento “ procedimiento”, que necesariamente deberá observar la administración para la emisión de sus actos, siendo que la violación de ese procedimiento, que pueda

generar indefensión a la parte, y ello es así cuando se violan formalidades sustanciales del mismo, genera la nulidad absoluta del acto. En el presente caso, resulta evidente la violación del procedimiento puesto que la parte interpuso un recurso, y la administración no lo ha resuelto, siendo de que la relación de los artículos 25 de la Legislación centroamericana sobre el valor aduanero de las mercancías, en relación con su transitorio Segundo, los artículos 166, 167, 174 y 178 del CAUCA I, y los artículos 342, 343, 344, 345, 346 y conexos de la Ley General de la Administración Pública, es totalmente procedente la interposición del recurso de revocatoria, independientemente de cómo lo resuelva la Administración. Por lo anterior, en mi criterio es errado la conclusión a la llega el voto de mayoría, en el sentido que de conformidad con las disposiciones vigentes antes del CAUCA II, Ley General de Aduanas y su Reglamento, no era posible interponer el recurso de reconsideración contra los actos dictados por el Director General de Aduanas, en esta materia.

5- Además debe recordarse que no obstante que el Tribunal no sea parte de la Administración Activa, sin embargo sigue siendo un órgano de carácter administrativo, que está sujeto en sus decisiones al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, por lo que no puede válidamente el Tribunal Aduanero actuar en contraposición con lo señalado por el ordenamiento jurídico, que como ya se señaló, en el caso concreto obliga a la Administración a resolver el recurso de reconsideración planteado, so pena de nulidad absoluta de lo actuado.

6-En síntesis, el voto de mayoría ordena la nulidad de todo lo actuado en el presente caso, en virtud de que la administración inició el procedimiento con base en normativa que no era aplicable, lo cual evidentemente genera la nulidad de lo actuado, tal y cómo lo ha señalado la Sala Constitucional, criterio que por el fondo comparte y ha compartido la suscrita, en otros votos de este Tribunal. Sin embargo, también en criterio de la suscrita, el punto en discusión no es ese, sino si el Tribunal está legalmente facultado para conocer de recurso de apelación interpuesto y resolver como en derecho corresponde, si está aún pendiente de resolver un recurso presentado por la parte y que es competencia de la Dirección General de Aduanas resolver. Al respecto debemos recordar, que las competencias deben estar legalmente asignadas y que porque el Tribunal pueda estimar que dan violaciones en el procedimiento, no puede por ello anular en cualquier tiempo, sino cuando formalmente tenga competencia, y esto es cuando se hayan resuelto totalmente los recursos que la parte haya interpuesto ante el a quo, se interponga el recurso de apelación y la Administración lo haya admitido observando todos los requisitos procesales exigibles. El punto se refiere a la competencia funcional del Tribunal, y la violación evidente del procedimiento, que en criterio de la suscrita se da en el voto de mayoría, al haber entrado a conocer y resolver el recurso de apelación estando pendiente de resolver un recurso válidamente interpuesto por el recurrente, que es el de revocatoria.

7-Incluso, se advierte en criterio de la suscrita, una inconsistencia en el voto de mayoría en el sentido de que el argumento para anular lo es que al haber aplicado la normativa anterior, la administración vicia de nulidad lo actuado, porque con la nueva normativa el recurrente conforme el artículo 204 de la Ley General de Aduanas, puede interponer un recurso de reconsideración, por lo que concluyen que se “limitó de esta forma una defensa plena del apelante”.(véase considerando 4 de la sentencia), y paradójicamente, es el mismo Tribunal quien le está negando, por un lado, al recurrente su derecho de que la Administración, como corresponde resuelva su recurso, y por otro lado, a la Administración, que también es parte en el proceso, su derecho, de resolver y eventualmente si considera que hubo nulidades en el proceso, poder enmendarlas, y aún declararlas de oficio, como expresamente está permitido de conformidad 180, 183 y conexos de la Ley General de la Administración Pública. Recordemos que precisamente la exigencia de observar un procedimiento para la emisión de los actos administrativos, entre otros aspectos, va dirigida a establecer un equilibrio entre las partes y que en el caso concreto, el recurrente tenga la seguridad jurídica, de que todos sus gestiones y recursos van ser resueltos, porque así está previsto en el procedimiento. Incluso aplicando el principio de economía procesal que se aduce en el voto de mayoría para omitir también la formalidad sustancial del emplazamiento, prevista por el artículo 203 de la Ley General de Aduanas, (y que es un vicio del que también adolece el presente procedimiento, salvo que el mismo se subsane, como lo ha hecho este Tribunal, en reiterados casos), implica que de previo a que este Tribunal conozca en alzada como jerarca impropio, del recurso de apelación, la Administración tenga la posibilidad de revisar sus propios actos y corregirlos si lo estima pertinente. En el caso concreto, perfectamente podría la administración advertir eventualmente una nulidad y así declararlo y en consecuencia, por economía procesal, no se obligaría al recurrente a tener que seguir una fase de alzada ante el Tribunal Aduanero.

8-Nótese incluso, que ni siquiera consta en la totalidad del expediente compuesto por 22 folios, que la administración haya admitido el recurso de apelación interpuesto. Lo único que consta fue que la parte lo interpuso. Y en aplicación del artículo 203 es competencia inequívoca de la Dirección General de Aduanas, admitir el recurso, previa verificación de que el mismo haya sido interpuesto en tiempo forma, lo cual no determina el voto de mayoría, puesto que simplemente no existe en expediente, admisión del recurso de apelación por parte de la Dirección de Aduanas, por lo que el Tribunal en criterio de la suscrita es incompetente para conocer de la apelación.

9-Por todas las razones apuntadas, en criterio de la suscrita el Tribunal no tiene, en este momento procesal, la competencia funcional para entrar a resolver el recurso de apelación, si está pendiente de resolver el recurso de reconsideración interpuesto, y es un error de la Administración haber admitido el recurso de apelación en tales circunstancias, por lo que en consecuencia debe así declararse y devolver el asunto a la Dirección General de Aduanas, para que de previo resuelva el recurso de revocatoria.

10- Que el criterio sostenido por la suscrita, es conteste con votos del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Tercera, actuando también como jerárquico impropio en las materias que legalmente corresponden: Al respecto en voto N°1214, dictado a las once horas cuarenta y cinco minutos del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres, dispuso:

“Estima este Tribunal que los autos han sido mal elevados, por cuanto no existe aún pronunciamiento del Concejo Municipal de Golfito, acerca del recurso de apelación formulado por (el subrayado no es del texto)....contra..., declara únicamente sin lugar la revocatoria, ordenando el pase del expediente ante este Despacho....Es menester aclarar, a fin de evitar atrasos innecesarios tanto a las partes como al Tribunal, que si la Municipalidad decidiera rechazar recurso de apelación interpuesto, atendiendo el criterio del abogado asesor de..., no procede el envío del expediente directamente a esta Oficina, como incorrectamente lo recomienda tal asesor, ya que al no admitirse la alzada este Tribunal carece de competencia para verter pronunciamiento...”

Y en otra de sus resoluciones N° 1110-93, de las ocho horas treinta minutos del diecisiete de mayo de 1993 dispuso: “Que de conformidad con artículos..., la apelación de los acuerdos municipales es un recurso que ha de interponerse ante el mismo órgano que la dictó, dentro del quinto día y en memorial razonado, **y no directamente ante este Tribunal,** ya que en el presente caso no se está en presencia de un recurso de apelación admitido en silencio del órgano a-quo, o de una apelación por inadmisión.-Debe recordársele en forma clara que la impugnación de los acuerdos municipales,- que no es una demanda propiamente tal- **solo pueden ser conocidos por esta autoridad una vez que la respectiva Corporación Municipal haya denegado la revocatoria y admitido la apelación...**”(lo último subrayado no es del texto). Véase en igual sentido la sentencia 1000-93, del mismo Tribunal.

POR TANTO

Se devuelven los antecedentes a la Dirección General de Aduanas para que conozca y resuelva el recurso de revocatoria interpuesto, sin entrar a conocer del recurso de apelación por no ser competente el Tribunal en este momento procesal y no constar en el expediente la admisión del recurso de apelación ni el respectivo emplazamiento.

Licda. Shirley Eugenia Contreras Briceño
Miembro Abogado
Tribunal Aduanero Nacional.