

SENTENCIA No 33. TRIBUNAL ADUANERO NACIONAL. San José, a las nueve horas cinco minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.

Conoce este Tribunal del recurso de apelación interpuesto por el señor Jose Francisco Carballo Vargas, cédula de identidad número 1-410-628, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo de la Sociedad Autos San Francisco de San José S.A., cédula jurídica número 3-101-173228, contra la resolución No. DVA – 01 – 97 de las nueve horas del veinte de enero de mil novecientos noventa y siete, emitida por el Lic. Gerardo Bolaños Alvarado, entonces Director General de Aduanas.

RESULTANDO

1- Que mediante resolución, Traslado de Cargos No AC – 61 – 96 del 27 de agosto de 1996, la Aduana Central realiza ajuste al valor declarado en las declaraciones de importación definitiva No 502305 y 502306, ambas aceptadas el 18 de abril de 1996; 502512 y 502520 con fecha de aceptación 2 de mayo de 1996. En el considerando sexto de la resolución citada y en la parte dispositiva, se indica como base legal del procedimiento los ordinales 144, 145 y 146 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Las declaraciones aduaneras fueron presentadas por la Agencia de Aduanas CODESA. y como consignatario aparece AUTOS SAN FRANCISCO de SAN JOSÉ S.A.

2- Que el señor Jose Francisco Carballo Vargas, representante legal de la sociedad que aparece como consignatario de las mercancías, impugna el traslado de cargos alegando la prescripción de acuerdo al artículo 19 de la Ley 7005, además la imposibilidad de la aduana de revisar y reparar nuevamente el valor. Alega falta de fundamentación por cuanto no se establece la base con la cual se pretende reajustar el valor, no se indica el “libro” que se toma como referencia para la revaloración, y manifiesta violación del debido proceso al no respetarse el procedimiento ordinario establecido en los numerales 192 al 197 de la Ley General de Aduanas, porque el traslado de cargos es de fecha 27 de agosto, fecha posterior a la entrada en vigencia de la ley, lo que vicia de nulidad el acto. Solicita se declare sin ningún efecto ni valor la resolución 61 – AC- 96, interpone incidente de nulidad y suspensión del acto y los recursos de reconsideración y revisión jerárquica de conformidad con la Ley 7557.

3-La aduana mediante resolución 734 - AC – 96 del 23 de setiembre de 1996, rechaza la impugnación al traslado de cargos, limitándose a dar citas legales y a señalar que su actuación se ajusta a la ley, cumple con el debido proceso al actuar conforme a los artículos 144, 145 y 146 del C.N.P.T. y en razón de lo dispuesto en el Transitorio IV de la L.G.A., pero no entra a conocer los argumentos del impugnante. De igual forma rechaza los incidentes interpuestos y el recurso de reconsideración, admite únicamente el recurso de revisión jerárquica para ante el Director General de Aduanas, con base (de

acuerdo a la aduana) en el transitorio ya citado y artículos 169 y siguientes de la Ley 3421 (CAUCA I) dando un plazo de emplazamiento de tres días para personarse ante el superior.

4- Que por escrito de fecha 23 de octubre de 1996, el recurrente se apersona ante la Dirección General de Aduanas a exponer agravios, reiterando los argumentos expuestos ante la instancia anterior, al considerar que se están lesionando los principios constitucionales del debido proceso y legítima defensa.

5- Que la Dirección General de Aduanas mediante la resolución que se recurre, rechaza “el recurso de revisión jerárquica, el incidente de nulidad, la acción de prescripción, suspensión y ejecución y reconsideración del acto de la Aduana Central número 61 – AC – 96, manteniéndose la misma por estar conforme a la legislación”. Sobre la nulidad solicitada, indica el a quo que la actuación de la aduana tiene fundamento en el ordinal 19 de la Ley 7005 y fueron notificadas en tiempo y forma, de acuerdo a los ordinales 144, 145 y 146 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. En cuanto a la aplicación del procedimiento ordinario contenido en la Ley General de Aduanas, expone la administración que no lleva razón el recurrente, porque el transitorio IV de la misma dispone que las formalidades aduaneras iniciadas antes de la entrada en vigencia de la ley, se concluirán con las disposiciones vigentes al momento de iniciarlas.

6- Que el recurrente, interpone recurso de apelación contra la resolución DVA – 01 – 97. Manifiesta en ésta oportunidad que la misma mantiene los mismos vicios de nulidad e inconsistencia legales y técnicas ya argumentadas por su representada. Sustenta su apelación, basándose en los mismos argumentos ya citados en el resultando segundo de esta sentencia. Solicita se declare sin ningún efecto ni valor la resolución AC - 61 – 96 y deja planteados incidente de nulidad y suspensión de la ejecución del acto.

8- Que a solicitud de este Tribunal de acuerdo al auto No 26 del 28 de julio de 1998, la Dirección General de Aduanas por oficio DVA – 658 – 98 del 05 de agosto de 1998, emplaza al recurrente de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 203. Dentro del plazo concedido, el recurrente se apersona, aporta certificación de la personería jurídica y reitera algunos de sus argumentos y adiciona uno nuevo, en el sentido de que el funcionario que firma el traslado de cargos No 61 – AC – 96 y 734 – AC – 96, es el sub administrador de la aduana, siendo el único competente para firmar esos actos el administrador, lo que genera que esos actos administrativos sean absolutamente nulos.

9- Que en la substanciación del presente recurso se han observado las prescripciones establecidas por la ley.

CONSIDERANDO

1- Por ser de pronunciamiento previo y especial de conformidad con el ordinal 195 de la Ley General de Aduanas (en adelante L.G.A.), este Tribunal entra a conocer el incidente de nulidad absoluta interpuesto por el recurrente en todos sus escritos.

2- Alega el apelante que en su caso, el procedimiento de traslado de cargos se inicia después de haber entrado en vigencia la L.G.A., violentando de esa forma el debido proceso por la no aplicación del procedimiento ordinario establecido en esta última, generando una nulidad por la forma y procesal, al infringirse los artículos 134 y 223 de la Ley General de la Administración Pública.

3- Sobre este particular, estima este Tribunal que lleva razón el apelante y que tanto la Aduana como la Dirección General de Aduanas hacen una aplicación e interpretación errónea de la L.G.A. cuando citan el transitorio IV para sustentar su posición, por lo siguiente.

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). Hasta aquí no hay duda, la norma es clara y precisa, cualquier despacho o procedimiento (limitándonos al caso que nos ocupa) iniciado antes de la entrada en vigencia de la ley, se rige por las normas vigentes al momento de iniciar, quiere decir esto que un procedimiento incoado para ajustar el valor en una declaración aduanera determinada antes de la vigencia de la ley, debía desarrollarse con la normativa entonces vigente, Ley 3421, Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, y supletoriamente el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Pero qué pasa con los procedimientos comenzados después de entrar a regir la L.G.A., sea el 01 de julio de 1996?. Interpretando la norma transcrita a contrario, todos los procedimientos administrativos abiertos después de la entrada en vigencia de la L.G.A., deben necesariamente desarrollarse observando las normas que sobre el particular ésta dispone, lo contrario conlleva la nulidad de lo actuado por vicios en el procedimiento que son insubsanables.

Tampoco debe prestarse a confusión el transitorio comentado con el Transitorio III de la misma ley, el cual dispone que todas aquellas reclamaciones y recursos interpuestos antes de la entrada en vigencia de la ley, se desarrollaran de acuerdo a las disposiciones vigentes a la fecha de interponerlos. En el caso subexamine, no estamos frente a una reclamación o recurso interpuesto por un administrado, se trata de un procedimiento iniciado de oficio por la administración tributaria el 27 de agosto de 1996, cuando ya la Ley General de Aduanas tenía aproximadamente dos meses de haber entrado en vigencia.

Por otra parte, el transitorio IV hace referencia además a los despachos aduaneros y si bien es cierto los mismos se dieron en el mes de abril y mayo 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 ésta. No se puede pretender extender el sentido de la norma e interpretar en forma amplia que el procedimiento conforma parte del despacho, como lo pretende hacer el a quo, 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”, levante o disposición que se da días después de

aceptadas las declaraciones aduaneras y mucho antes de entrar en vigencia la L.G.A..

4- Es claro y evidente que la Dirección General, hace una interpretación restrictiva de la norma, al transcribir en forma parcial solo lo que interesa a esa parte, dejando de lado un análisis integro del transitorio con el fin de obtener una interpretación lógica y no forzada, hechos que son inadmisibles en un procedimiento administrativo que debe velar por la aplicación de principios de verdad real, justicia y equidad.

5- La actuación equivoca de la administración, esta viciada de nulidad absoluta por una inexacta aplicación de la normativa que rige la materia, dado que el acto de apertura del procedimiento administrativo esta fundamentada en los artículos 144, 145, 146 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios; el acto final se sustenta en el artículo 169 y siguientes del CAUCA I para rechazar el recurso de reconsideración, (a pesar de no ser el momento procesal oportuno y suprimiendo una etapa procesal al recurrente) y admitir el recurso de revisión jerárquico, cuando lo correcto era 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, todo lo cual fue alegado en forma reiterada por el recurrente, pero la administración desconoció estos argumentos sin fundamento alguno, generando inseguridad jurídica e indefensión al administrado, siendo lo procedente acoger el incidente de nulidad absoluta interpuesto, de acuerdo con los ordinales 134, 166, 223 de la Ley General de Administración Pública. Se puede agregar que a la fecha del acto inicial, 27 de agosto de 1996 y siendo que a partir del 01 de julio del mismo año, 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 al caso en estudio el procedimiento previsto en el CAUCA I y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, por el contrario correspondía aplicar la nueva ley regional y nacional que es especial sobre la materia.

6- Además de lo anterior, se manifiesta la indefensión al aplicar un procedimiento diferente al que corresponde, cuando se limita la posibilidad de la audiencia oral y privada establecida en el ordinal 196; al darse un plazo inferior para el apersonamiento ante el superior, artículo 203; otorgarse un plazo menor para la interposición de la apelación de acuerdo al 204; suprimir una etapa procesal al denegar un recurso de reconsideración en el acto final, 198; y no otorgarse el emplazamiento de ley para ampliar la defensa (hasta que el Tribunal lo requirió) dispuesto en el ordinal 203, todos de la Ley General de Aduanas.

7- 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).

8- 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, pág. 571).

De acuerdo a lo expuesto, 192 y siguientes concordantes y Transitorio IV de la L.G.A., 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 una incorrecta aplicación del procedimiento dispuesto en la Ley General de Aduanas.

POR TANTO

Esté Tribunal de conformidad con el artículo 91 del Código Uniforme Centroamericano, 204, 205 y 208 de la Ley General de Aduanas resuelve: acoger el incidente de nulidad absoluta interpuesto y anular todo lo actuado en expediente. Voto salvado del Lic. Dick Reyes Vargas que declara inadmisibile el recurso por falta de legitimación al proceso. Se da por agotada la vía administrativa. Se devuelve el expediente administrativo a la oficina de origen para lo correspondiente. Notifiquese a la Dirección General de Aduanas y Jose Francisco Carballo Vargas, Presidente Autos San Francisco de San José S.A. en San Francisco de Dos Ríos, 75 m sur de la Iglesia Católica del lugar.

Licda. Loretta Rodríguez Muñoz
Presidente

Lic. Desiderio Soto Sequeira

Licda. Shirley Contreras Briceño

Licda Alejandra Céspedes Zamora

Lic. Dick Reyes Vargas

Lic. Luis Gómez Sánchez

Licda. Elizabeth Barrantes Coto

Voto Salvado del Licenciado Reyes Vargas: La mayoría estima, procede el incidente de nulidad y anula, considerando que el procedimiento se realiza con fundamento en norma no aplicable a saber el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en adelante CNPT, artículos 144 a 146, y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, adelante Cauca, artículos 169 y siguientes, pues así se señala en el acto de apertura del procedimiento como en el acto final dictado por la aduana respectivamente. De ya debe dejarse claro que la mayoría omite indicar que se señala en las resoluciones de cita como fundamento el numeral 19 de la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, en adelante ley de Valor.

Hace ver que la aplicación de la normativa anterior, a mas de improcedente por iniciarse el procedimiento en agosto 27 de 1996, fecha en que ya regia la Ley General de Aduanas, en adelante Ley de Aduanas, causa indefensión al recurrente en tanto le limita la audiencia oral y privada, le otorga un plazo inferior para su apersonamiento ante el superior, le otorgas un plazo menor para interponer la apelación, le suprime una etapa procesal, la de reconsideración elimina el emplazamiento de ley que le permite ampliar la defensa, contenidas en los numerales 196, 203, 198, 203 respectivamente de la Ley de Aduanas.

Tales criterios, no los comparte el suscrito por cuanto, en primer lugar el procedimiento iniciado, lo es en virtud de la facultad que otorga a la administración el numeral 19 de la Ley de Valor, norma de carácter comunitario, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante ley número 7005 de setiembre 27 de 1985. Porque la materia procesal, ha establecido la Sala Constitucional, constituye por regla general reserva de ley y las infracciones procesales solo deben dar lugar a nulidades relativas, por ende siempre subsanables, mientras no produzcan indefensión. Hecha la anterior acotación es de ver que la Ley de valor en su artículos 19 establece los presupuestos legales para que proceda un ajuste a la obligación tributaria por concepto de valor aduanero. En el numeral 25 regula los recursos que proceden en la materia. En virtud de lo anterior es claro que la normativa que da fundamento a un ajuste de valor es la Ley de Valor artículo 19 y no la Ley de Aduanas. No obstante lo anterior la Ley de Valor no señala el procedimiento a seguir, limitándose a establecer como se dijera, los presupuestos para su procedencia, los recursos pertinentes como los plazos para su interposición y resolución, remite a la legislación nacional únicamente a efecto de que esta señale los casos en que proceden tales recursos.

En virtud de lo anterior, por razón de la materia y el grado, debe recurrirse al Código Aduanero Uniforme Centroamericano II o Cauca II, a efecto de que nos indique la normativa a seguir en lo no regulado. Dicho cuerpo también resulta omiso respecto del procedimiento a seguir, por lo que en orden jerárquico y en razón de la especialidad de la materia, hemos de dirigirnos a la Ley de Aduanas. Dicho cuerpo normativo, a partir

del artículo 192 regula el procedimiento ordinario a seguir por la autoridad aduanera y específicamente en su artículo 196 señala las actuaciones comunes del procedimiento, a saber, que el acto de apertura se comuniquen a los eventuales afectados; otorgamiento de plazo de 15 días para alegatos y pruebas; a solicitud de parte, audiencia oral y privada por ocho días para conclusiones finales, dictado de la resolución dentro del plazo de 10 días después de que el asunto este listo para resolver; notificar el texto íntegro del acto final.

Por lo anterior lleva razón el recurrente y la mayoría respecto a la aplicación primaria de la Ley General de Aduanas, por sobre el CNPT en materia de procedimiento mas no así respecto de la fase recursiva, que como vimos esta regulada en forma expresa en la Ley de Valor. Sin embargo y en virtud del principio pro sententia, debe determinarse si la aplicación de normas de procedimiento del CNPT, causan la indefensión señalada por la mayoría, a efecto de determinar su nulidad absoluta. Sobre el particular, es menester proceder con un análisis comparativo de las normas en cuestión a saber los numerales 196 de la Ley de Aduanas y el 144 a 146 del CNPT.

Dicho análisis indica que el 196 esta contenido y con mayores garantías en los numerales 144 a 146 del CNPT. En virtud de lo anterior estima el suscrito no existe indefensión y por ende lo que opera eventualmente es una nulidad relativa en virtud de la cual debe procederse a subsanar. Respecto de la aplicación de los artículos 169 y 170 del CAUCA que realiza la Aduana al dictar el acto final y en virtud del cual se otorga plazo de 3 días para apersonarse ante el superior, tenemos que dicha aplicación si presenta un vicio de nulidad absoluta en tanto dicha norma a mas de no aplicar por serlo el numeral 25 de la Ley de Valor, reduce sustancialmente el plazo para recurrir ante el superior lo que causa indefensión y conforme los criterios anteriores si procede decretar la nulidad absoluta del acto final.

Por otro lado, ninguna de las normas de cita anterior regula lo relativo a la capacidad procesal de las partes. Por tanto en virtud de los numerales 192 párrafo 3, 208, 257 de la Ley de Aduanas, en relación con el numeral 1 del CNPT, las normas de este último aplican de manera supletoria. Dicha normativa en su numeral 133 indica:

Personería. En todas las actuaciones los interesados pueden actuar personalmente o por medio de sus representantes debidamente autorizados por ellos. Quien invoque una representación debe acreditar su personería en forma legal, sea por medio de un poder suficiente o una autorización escrita debidamente autenticada, extendida por el representado.

En idéntico sentido se pronuncia la Ley General de Administración Pública en su artículos 282.1, 283 al señalar:

282.1 La capacidad del administrado para ser parte en el procedimiento administrativo se regirá por el derecho común;....

283 El poder del administrado podrá constituirse por los medios del derecho común y, además por simple carta autenticada por un abogado que podrá ser el mismo apoderado o por la autoridad de policía del lugar de otorgamiento.

Vemos que, desde el momento en que el recurrente se apersona por primera vez ante la administración, hasta la presentación del recurso de apelación, no demuestra en forma alguna la personería que alega ostentar. Lo anterior implica que lo actuado por la administración a partir de ese momento, el de apersonamiento, está viciado de nulidad relativa, en virtud de la falta de legitimación ad procesum del señor Jose Francisco Carballo Vargas lo cual obliga a subsanar el defecto. Por ello en junio 29 de 1998 en providencia número 21-98 que corre a folio 64, la Presidenta de este Tribunal, solicita al recurrente, acredite la personería dentro del plazo de 10 días hábiles, providencia que se notificará en julio primero de 1998 y que el interesado no aportara en el plazo. Por lo anterior, en conformidad con lo dispuesto por los artículos 287, 291 de la Ley General de Administración Pública, se declara inadmisibile el recurso por falta de legitimación ad procesum del recurrente.

DICK RAFAEL REYES VARGAS