Sentencia N° 076-2006. Tribunal Aduanero Nacional. San José, a las dieciséis horas del diecisiete de marzo del año dos mil seis.

Conoce este Tribunal del recurso de recurso extraordinario de revisión presentado por la agente aduanera xxx de la Agencia Aduanal xxxx S.A (xxx), contra el Voto N° 712-2005 del Tribunal Aduanero Nacional, Sentencia 516-2005 del 30 de noviembre de 2005.

RESULTANDO

I- Que con Sentencia 516-2005 del 30 de noviembre de 2005, el Tribunal Aduanero Nacional, declaró parcialmente con lugar el recurso de apelación presentado por la Agencia de Aduanal xxxx

II- Que mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2006, la recurrente plantea recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del Tribunal Aduanero Nacional número 516-2005 del 30 de noviembre de 2005. (folios 01-05).

III. Que ante la inhibitoria presentada por el Licenciado Luis Alberto Gómez Sánchez, y acogida por este Tribunal mediante Auto número136-2005 del 04 de octubre de 2005, se integra este Órgano del 14 al 17 de marzo de 2006, con la Licenciada María Elena Soto Ramírez como Miembro Especialista, según lo dispuesto en el Acuerdo N°038-H-2006, la cual en esa misma condición integró el Tribunal que emitió la sentencia que se recurre (folios 27-30)

Redacta la licenciada Chacón Salas, y

CONSIDERANDO

I- Del Recurso Extraordinario de Revisión: es un recurso extraordinario o excepcional que se da contra actos administrativos firmes, pero que presentan razonables dudas de validez, según los supuestos taxativamente señalados en el artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública, y los cuales se indican a continuación:

> *"1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:*
>
> *a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;*
>
> *b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;*
>
> *c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y*
>
> *d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial."*

Las causales anteriormente citadas, son similares a las establecidas en la legislación española, pudiendo por tanto seguirse sobre las mismas, el razonamiento del tratadista Jesús González Pérez (ver al respecto el libro "Los recursos administrativos y económico-administrativo"), de manera que:

- El error de hecho, debe ser, no en los supuestos normativos aplicables sino en los supuestos de hecho; y que éste a su vez, debe ser evidente y posible de demostrar sin mayor esfuerzo. Por último, debe proceder de los documentos incorporados al expediente, no de elementos extraños a éste.

- Respecto a la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del caso, estos deben tener tal importancia, que de suponerse su incorporación al expediente, el resultado fuese necesariamente distinto. Asimismo se requiere que la parte no conociese de ellos ni pudiese aportarlos al proceso al momento de su tramitación.
- Sobre los documentos o testimonios declarados falsos, tienen que haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta y la sentencia que declara su falsedad debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior que el recurrente compruebe que la ignoraba.
- El último de los supuestos, precisa la firmeza de la sentencia que condena el delito.

La doctrina nacional y extranjera, confirma su naturaleza excepcional al señalar:

> *"Los recursos extraordinarios son los que sólo pueden tener lugar, motivos tasados por ley y perfectamente precisados. En términos tales que cuando no se dan esos motivos, no es posible establecer esos recursos. El recurso de revisión siempre ha sido extraordinario tanto en lo judicial como en lo administrativo porque sólo cabe, como el de Casación, por motivos taxativamente fijados por ley. Fuera de los casos previstos no hay posibilidad de recurso de revisión aún cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de recurso de revisión…". (QUIRÓS CORONADO, Ley General de la Administración Pública,Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional, Editorial Aselex S.A,pág. 407.).*
>
> *"…Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (...), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados..." (GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1977, pág 446).*

Válidamente podemos decir que, este tipo de recurso se configura como un instrumento legal que permite atacar un acto con carácter de *"cosa juzgada"*, por haber sido emitido de manera ilícita, fraudulenta o injusta para que se reabra el procedimiento administrativo y se ajuste al ordenamiento jurídico vigente; y opera siempre y cuando se enmarque dentro del plazo de interposición establecido al efecto en el numeral 354 de la Ley General de la Administración Pública. Con este tipo de recurso se busca garantizarle a los administrados que los actos emanados por los órganos administrativos encargados de administrar justicia lo hagan en total apego a la normativa, en ese sentido indica el Dr. González Pérez:

> *"…si tenemos en cuenta los motivos en que ha de fundarse, hay que estimar plenamente justificado el recurso. Pues en tales supuestos hay que dudar seriamente de la justicia del acto. Y cuando así ocurre ha de sacrificarse el principio de seguridad jurídica, a fin de que prevalezca la justicia, que es uno de los valores superiores que proclama el artículo 1 de la Constitución…" (GONZÁLEZ PÉREZ, y GONZÁLEZ NAVARRO, Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común; 2ª edición, 1999, editorial Civitas; págs. 2360 a 2361).*

II- Competencia y naturaleza del Tribunal Aduanero Nacional: Una vez determinada la naturaleza del recurso interpuesto, debe dilucidarse el punto sobre la procedencia de que este Tribunal resuelva el mismo, para ello es necesario definir su competencia y naturaleza. Y así tenemos que, es a partir de la promulgación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano II y la Ley General de Aduanas, que se introduce en nuestro sistema normativo el Tribunal Aduanero Nacional, como última instancia administrativa para la atención y resolución de las impugnaciones aduaneras, ejerciendo como superior jerárquico impropio del Servicio Aduanero Nacional.

Resulta válido recordar al recurrente que este Tribunal es competente únicamente para conocer y decidir en última instancia administrativa, los recursos contra los

actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas según lo dispone el artículo 205 de la Ley de Aduanas, el cual señala:

> *"Créase el Tribunal Aduanero Nacional como un órgano de decisión autónoma, adscrito al Ministerio de Hacienda. Tendrá competencia para conocer y decidir, en última instancia administrativa, los recursos contra los actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas."*

De la norma citada se deduce, que este Tribunal es un órgano de desconcentración máxima, del Ministerio de Hacienda, en virtud de ello goza de una jerarquía impropia establecida por el legislador con el fin de garantizar resoluciones técnica y jurídicamente fundamentadas, al margen de los criterios de oportunidad y conveniencia propios de la Administración, por ello, no solo crea tal instancia sino que además la dota de autonomía en sus decisiones.

En torno a su naturaleza la Procuraduría General de la República en el dictamen número C-012-98 del 21 de enero de 1998, indicó:

> *"...cabe recordar que la materia aduanera ha sido objeto de un proceso de desconcentración máxima, que abarca tanto el poder de decidir en primer instancia como el conocimiento de los recurso jerárquicos. Se ha producido un cambio en el orden objetivo de competencias, de manera que no corresponde al Ministro dictar actos en materia aduanera, incluso los necesarios para el agotamiento en la vía administrativa..."*

El Tribunal se encuentra inmerso en el Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Hacienda, pero con funciones independientes de la administración activa, como órgano de decisión autónoma y aunque sus resoluciones no tengan el valor de cosa juzgada, agotan la vía administrativa, dejando abierta la vía jurisdiccional, en los términos indicados en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, constituyéndose por ende en un contralor de legalidad impropio, entendido éste como:

> *"…En punto a la jerarquía impropia, debe tomarse en consideración que en tales supuestos quien conoce y resuelve en grado es no es el superior jerárquico natural, correspondiente, propio u ordinario, sino la instancia que indique expresamente la ley. Se trata de una jerarquía legal y no de la natural. Ese contralor no jerárquico puede ser un órgano administrativo que, generalmente, asume la forma de la desconcentración en grado máximo –jerarquía impropia monofásica-, garantizándose de esa forma independencia al distorsionarse o desaparecer la relación jerárquica y el ejercicio de una competencia exclusiva de revisión.*
> *Ejemplos de este tipo de jerarquía impropia son la siguientes:*
> *a)El Tribunal Fiscal Administrativo...*
> *b)El Tribunal Aduanero Nacional respecto de las resoluciones tomadas por el Servicio Nacional de Aduanas –Dirección General de Aduanas, las aduanas, sus dependencias y demás órganos aduaneros-, artículo 205 de la Ley General de Aduanas, etc..."*
> *(*JINESTA LOBO, Ernesto, "El Agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos", Revista IVSTITIA, año 15, N°169-170, enero-febrero, 2000, San José*).*

El Tribunal Aduanero Nacional, **está constituido para agotar la vía administrativa, como órgano de última instancia,** conociendo de los recursos que se interponen contra los actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas. Tal afirmación se desprende claramente del artículo 205 antes citado.

Por su parte, el artículo 198 al regular el procedimiento de impugnación contra actos emitidos directamente por las Aduanas dice:

> *"Notificado un acto final dictado por la aduana, incluso el resultado de la determinación tributaria, el agente aduanero, el consignatario o la persona destinataria del acto, podrá interponer el recurso de reconsideración y el de apelación para ante el Tribunal Aduanero Nacional, dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Será potestativo usar ambos recursos ordinarios o solo uno de ellos.*
>
> *El recurrente presentará las alegaciones técnicas, de hecho y de derecho, las pruebas en que fundamente su recurso y la petición o pretensión de fondo..."*

Como se observa, este Tribunal no es el superior jerárquico del Servicio Nacional de Aduanas (que como tal podría revisar todas las actuaciones de sus inferiores que sean impugnables), sino que por tratarse de la figura de un contralor de legalidad no jerárquico, cuya facultad de revisar en alzada la legalidad de aquellos actos viene dada por disposición expresa de la ley y no por su condición de superior, obliga a este Tribunal a ejercer su competencia estrictamente dentro de los límites establecidos por su ley de creación. Así las cosas, y según la normativa citada, la única forma en que este Tribunal pueda avocarse al conocimiento de un caso, ***es cuando existe un acto final dictado por la autoridad competente y recurrido dentro de los plazos dispuestos por ley.***

Igual situación acontece cuando se refiere a actos dictados directamente por la Dirección General de Aduanas, señalando el numeral 204:

> *"Contra los actos dictados directamente por la Dirección General de Aduanas, cabrán el recurso de reconsideración y el de apelación para ante el Tribunal Aduanero Nacional; ambos recursos serán potestativos y deberán interponerse dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto recurrido. La Dirección General de Aduanas deberá dictar el acto que resuelva el recurso de reconsideración, dentro de los quince días hábiles siguientes. La fase probatoria del recurso de apelación se tramitará de conformidad con el artículo 201 de esta Ley".*

Con base en lo antes expuesto, este Tribunal puede conocer y pronunciarse respecto de actos finales dictados por la Administración Aduanera, y ello es así por cuanto siendo el Tribunal un órgano con un grado de desconcentración máxima, llamado a agotar la vía administrativa, según la competencia que expresamente le asigna su ley de creación, no podría conocer de otros recursos que no fueran interpuestos contra actos que no tuvieran el carácter de finales o definitivos, es decir, que expresen la decisión o voluntad de la Administración en un determinado asunto, ya sea que resuelven el mismo por el fondo, o bien por la forma, pero que sean definitivos en el tanto ponen fin al procedimiento (aún cuando no sea el acto final), pues constituyen los actos susceptibles de impugnación en sede judicial. Y es que precisamente el efecto jurídico de las

sentencias del Tribunal Aduanero, es agotar la vía administrativa y expeditar la vía contencioso administrativa al administrado inconforme, salvo en los casos que por estimar que existen vicios procedimentales, el Tribunal ordene a la Administración reponer el procedimiento. Téngase en cuenta que además de lo anterior, podría este Tribunal conocer de recursos contra actos que aún cuando no sean finales o definitivos, decidan directa o indirectamente el asunto.

De lo expuesto podemos concluir lo siguiente:

1- El Tribunal Aduanero es superior no jerárquico del Servicio Nacional de Aduanas.

2- Le corresponde conocer los recursos de apelación interpuestos contra los actos finales o definitivos del procedimiento administrativos, o bien, recursos contra actos no definitivos, pero que deciden directa o indirectamente el asunto o hagan imposible o suspendan su continuación.

3- Agota la vía administrativa, según señala el artículo 205 de la Ley General de Aduanas en relación con el artículo 126 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública, salvo en lo casos en que ordene la anulación de las actuaciones.

Con el propósito de determinar la procedencia o no del recurso planteado, analicemos si en la especie existe un acto final que esté siendo impugnado, y cuál ha sido la vía mediante la cual se puede acudir ante esta sede. Partiendo de lo anterior, tenemos que la sentencia 516-2005 resolvió un recurso de apelación interpuesto contra la resolución RES-AL-PA-xxx-2005 del 15 de junio del 2005, con la cual el Director General de Aduanas declaró sin lugar el recurso de revisión jerárquica, es decir, no existe en el presente caso un acto final emitido por la Administración dentro de un procedimiento ordinario, y al no tener el acto esa naturaleza, no es revisable ante este Órgano, pues no puede conocer de la impugnación contra sus propios actos, de manera que todo vicio de forma o fondo que pueda ocurrir en esta sede, debe necesariamente impugnarse ante la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo junto con el acto mismo llegado en alzada, en tanto constituyen vicio de éste y no de la resolución de alzada, la cual se incorpora al acto al momento de su emisión.

III- Con base en lo anteriormente expuesto, en criterio de este Colegiado no es procedente el recurso extraordinario de revisión planteado por la Agencia Aduanal xxxxx.

POR TANTO

Con base en las facultades otorgadas por el artículo 91 del CAUCA, artículos 203, 204, 205 de la Ley General de Aduanas, y demás consideraciones de hecho y de derecho expuestas en esta sentencia. Por mayoría se declara improcedente el recurso extraordinario de revisión presentado. Voto salvado del licenciado Soto Sequeira quien declara con lugar el recurso extraordinario de revisión y del licenciado Reyes Vargas quien declara la incompetencia del Tribunal para conocer del mismo y ordena remitir los autos al señor Ministro de Hacienda.
Notifíquese, a la Dirección General de Aduanas y al recurrente en sus oficinas, sita xxx.

Shirley Contreras Briceño
Presidenta

Alejandra Céspedes Zamora **María Elena Soto Ramírez**

Elizabeth Barrantes Coto **Dick Rafael Reyes Vargas**

Desiderio Soto Sequeira **Mariela Chacón Salas**