Sentencia número 234-2006. Tribunal Aduanero Nacional. San José, a las catorce horas con treinta minutos del veintinueve de agosto del dos mil seis.

Conoce este Tribunal del recurso de apelación interpuesto por el señor **XXX** en su condición de representante legal de transportista aduanero internacional **XXX**, contra la resolución número **RES-AL-1539-2006 del 12 de junio del 2006,** emitida por la Aduana de Limón.

RESULTANDO

I- Que mediante resolución número **RES-AL-DCAE-SAE-1000-2006 del 30 de marzo del 2006**, la Aduana de Limón inicia procedimiento administrativo sancionatorio contra el transportista marítimo **XXX** tendente a la investigación de una presunta infracción administrativa establecida por el artículo 236 inciso 10) de la Ley General de Aduanas y a la eventual aplicación de cuatro multas de 500 pesos centroamericanos, para un total de dos mil pesos centroamericanos, la cual se adecua a quinientos pesos centroamericanos en aplicación del artículo 233 de la Ley General de Aduanas, en virtud de *"omitir transmitir la información referente a cuatro unidades de transporte"* en el manifiesto de carga número 00000. (Folios 9 a 12)

II- Que el afectado no presenta alegatos de descargo contra el acto inicial del procedimiento administrativo.

III- Que con resolución número **RES-AL-AL-1539-2006 del 12 de junio del 2006**, la Aduana de Limón dicta el acto final del procedimiento administrativo sancionador, imponiéndole al recurrente una sanción de cuatro multas de 500 pesos centroamericanos a razón de cada contenedor, para un total de 2000 pesos centroamericanos, multas que con la rebaja del

75% en aplicación del artículo 233 de la LGA quedan en un monto final de $500. Dicha resolución fue notificada el **14 de julio del 2006.** (Ver folios 10 al 13).

IV- Que mediante escrito presentado el **19 de julio del 2006**, el afectado, interpone un incidente de nulidad y los recursos de reconsideración y de apelación, alegando que: (Folios 17 al 19)

- Se da un error de derecho por la ausencia de perjuicio fiscal, ya que después de la reforma a la Ley General de Aduanas, de conformidad con la Ley N° 8373 del 18 de agosto del 2003, es necesario la existencia de un perjuicio fiscal como requisito indispensable para que la conducta tipificada en el artículo 236 inciso 10) pueda ser sancionada.

- Con la entrada en vigencia de la Ley N° 8373 citada, se establece de conformidad con el artículo 231, que serán eximentes de responsabilidad, en razón de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los errores materiales o de hecho sin incidencia fiscal.

- Para evitar poner al administrado en total inseguridad e incerteza jurídica debe la administración establecer uniformidad de criterio.

V- Que mediante resolución número **RES-AL-AL-1911-2006 del 26 de julio del 2006**, la Aduana de Limón rechaza el incidente de nulidad y el recurso de reconsideración interpuesto y emplaza al recurrente para ante este Tribunal.(Folios 24 al 30)

VI- Que no consta en expediente que el recurrente se haya apersonado ante esta instancia procesal, según constancia de la Lic. Vanessa Vega Alvarez, juez instructor de este Tribunal. (Folio 32)

VII- Que en las presentes diligencias se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso de apelación.

Redacta la Licenciada Loretta Rodríguez Muñoz; y,

CONSIDERANDO

I- Objeto de la litis: Determinar si procede la imposición por parte de la Aduana de Limón de cuatro multas de $500 pesos centroamericanos cada una, para un total de $2000 pesos centroamericanos, las cuales fueron rebajadas en un 75% en aplicación del artículo 233 de la Ley General de Aduanas quedando en un monto de $500 (pesos centroamericanos) al transportista aduanero internacional **XXX** hoy **XXX**, por considerar que incurrió en la infracción establecida en el artículo 236 inciso 10) de la Ley General de Aduanas, al omitir transmitir la información referente a cuatro contenedores, en el manifiesto de carga número 00000.

II- Admisibilidad del recurso de apelación: Que previo a cualquier otra consideración, se avoca este órgano al estudio de la admisibilidad del presente recurso de apelación conforme lo estipulado en la normativa aduanera. En tal sentido dispone el artículo 204 de la Ley General de Aduanas que contra el acto final dictado por la Aduana, caben los recursos de reconsideración y apelación para ante el Tribunal Aduanero Nacional, siendo potestativo usar ambos recursos ordinarios o sólo uno de ellos, los cuales deben interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del acto impugnado, condicionando la admisibilidad a dos requisitos procesales, sea en cuanto al tiempo que dispone el interesado para interponerlo y además el relativo a la capacidad procesal de las partes que intervienen en expediente. En el caso bajo estudio el proceso sancionatorio se dirige contra el transportista aduanero **XXX,** empresa que se hace representar por el señor **XXX**, en su condición de Gerente General sin límite de suma, según copia de personería que consta a **folio 20,** la cual fue confrontada con su original, según certificación que consta al dorso del

documento de la Lic. Vanessa Vega Alvarez, en su condición de Juez Instructor de este Tribunal, siendo en consecuencia la persona legitimada en autos para recurrir, por lo que se cumple en la especie con el presupuesto procesal de legitimación. Además según consta en expediente, el acto administrativo mediante el que la administración le impone la sanción se le notificó el día **14 de julio del 2006** y los recursos se interpusieron el día **19 del mismo mes y año**, dentro del plazo de los tres días hábiles establecidos al efecto. En razón de ello, procede este Tribunal a admitir el recurso de apelación para su estudio.

III- Análisis de Nulidad: Estima este Tribunal, como contralor de legalidad, que en primer término debe avocarse a revisar la actuación administrativa, determinando si en la especie se han violentado los principios procesales esenciales que todo acto administrativo debe salvaguardar en aplicación del principio de legalidad y del derecho del administrado a un debido proceso, pronunciándose sobre la existencia o no de nulidades del acto administrativo, debiendo este último ser dictado de conformidad con el ordenamiento jurídico, tanto en sus elementos esenciales como formales, puesto que lo contrario puede generar vicios que afecten su validez.

De forma tal que independientemente del principal alegato de nulidad que el recurrente ha incoado en su defensa al interponer las impugnaciones que el ordenamiento jurídico aduanero le concede, consistente en que en el presente caso se da un error de derecho por la ausencia de perjuicio fiscal, ya que de conformidad con la reforma a la Ley General de Aduanas, en adelante LGA, estatuida con la Ley N° 8373 del 18 de agosto del 2003, es necesario la existencia de perjuicio fiscal como requisito indispensable para que la conducta tipificada en el artículo 236 inciso 10) pueda ser sancionada en virtud de lo estatuido por el artículo 231, numeral que establece que serán eximentes de responsabilidad, los errores materiales o de hecho sin incidencia fiscal, argumentos que no entra a conocer este Tribunal en razón de la nulidad del

procedimiento decretada la cual se desarrollará a continuación y por estimar que tales alegatos se refieren al fondo del asunto.

IV. Sobre los vicios del acto: Para efectos de concretizar el vicio en el procedimiento del acto administrativo, es preciso clarificar los hechos que se le imputan al recurrente en el presente asunto, relacionándolos con las supuestas obligaciones incumplidas así como con el tipo legal aplicado . Veamos:

El A Quo fundamenta la apertura del procedimiento sancionatorio en el hecho de que el recurrente transmitió en forma incompleta **la información del manifiesto de carga número 000000 del 16 de febrero del 2006** del Vapor XXX, en cuanto no incluyó cuatro contenedores vacíos a saber: GESU-913012-3, GESU-926584-9, GESU-926617-2 y GESU-926625-4, los cuales considera que debió declarar, error u omisión que generó que la Aduana de Limón, a gestión expresa del transportista marítimo supra citado (ver escrito N° 002832 de 28 de febrero de 2006 presentada por el señor XXX) tuviera que incluir dicha información en las bases de datos del Sistema de Información Aduanera SIA, posibilitando de tal forma la continuación de los trámites aduaneros.

En razón de que de conformidad con el Principio de Legalidad es condición previa a la imposición de multas administrativas que la infracción esté tipificada en una norma anterior, es importante analizar el tipo aplicado por la Autoridad Aduanera, la cual consideró que tales hechos constituyen la infracción administrativa regulada en el artículo 236 inciso 10, el cual a la letra indica:

> "***Artículo 236.-*** *Será sancionada con multa de quinientos pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, la persona física o jurídica, auxiliar o no de la función pública aduanera, que:*
> *...*
> *" 10.- No transmita, antes del arribo de la unidad de transporte, electrónicamente ni por otros medios autorizados, los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte, si se trata de un transportista aduanero, <u>o los transmita incompletos o con errores</u>; lo anterior con las salvedades que se establezcan reglamentariamente."* (El subrayado no es del texto)

Una vez señalado el tipo aplicado para la imposición de las multas en discusión, estima el Tribunal que sin entrar a la revisión de fondo del caso en concreto, revierte especial interés la clara comprensión de lo regulado en forma genérica por la norma transcrita, así como de las obligaciones de los transportistas que pretende tutelar.

Por tanto, debe indicarse que la disposición supra citada presenta las siguientes condiciones:

- **No transmitir**, antes del arribo de la unidad de transporte a puerto, electrónicamente ni por otros medios autorizados, los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte, si se trata de un transportista aduanero.
- O que dicha transmisión (de los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte) se realice antes del arribo de la unidad de transporte a puerto, por vía electrónica o por otro medio autorizado, **pero incompleta o con errores.**

Es decir, en términos generales, lo que la norma sanciona es el no transmitir la información en las condiciones que se establece o que la transmisión se haga incompleta o con errores.

El sujeto obligado es el transportista aduanero internacional y en los supuestos de ingreso marítimo es el representante de la compañía naviera que opera el buque, el que está obligado a transmitir antes de la llegada del barco a puerto aduanero la información del **manifiesto de carga** y de los correspondientes conocimientos de embarque respecto de los vehículos, unidades de transporte y mercancías que transporta, obligación establecida en el numeral 30 de la LGA que señala una serie de deberes generales que deben cumplir los auxiliares de

la función pública aduanera, entre las que destaca la de efectuar las operaciones aduaneras por los medios y procedimientos establecidos (inciso d) y cumplir con las demás obligaciones que le fija la ley y sus reglamentos y con las disposiciones que establezca la autoridad aduanera (inciso h). Además de lo estipulado en el artículo 42 de la misma Ley que dispone en su numeral g), la obligación de *"Transmitir, por vía electrónica o por otro medio autorizado, antes del arribo de la unidad de transporte, los datos relativos a las mercancías transportadas. Esta información podrá sustituir el* ***manifiesto de carga****, para la recepción de las mercancías en las condiciones y los plazos que se establezcan por medio de reglamento.".*(El resaltado no es del original)

Lo anterior debe complementarse con lo estatuido en el **artículo 220 del Reglamento a la LGA**, disposición que en forma diáfana establece el deber del transportista aduanero de suministrar a la aduana de ingreso *"la información correspondiente* ***al manifiesto de carga[1],*** *mediante transmisión electrónica de datos y de acuerdo con los formatos que defina la Dirección General de Aduanas"* (el resaltado no es del original) prescribiendo los plazos respectivos,

---

[1] Los datos que debe contener el manifiesto de carga están regulados en el **Artículo 218 de Reglamento a la LGA** así: *"El manifiesto de carga, cualquiera que sea el tráfico, deberá contener la siguiente información:*

a) Número del viaje o vuelo
b) Lugar y fecha de carga
c) Código del país de procedencia del vehículo
d) Código del transportista aduanero
e) Nombre, razón social o denominación de los embarcadores y consignatarios
f) Números de los conocimientos de embarque
g) Descripción de las mercancías
h) Clase y cantidad de bultos
i) Peso bruto o volumen de las mercancías, expresados en kilogramos
j) Indicación de si la mercancía viene a granel o en bultos sueltos
k) Indicación de si transporta materias contaminantes, corrosivas, inflamables, radiactivas, explosivas, otras sustancias o productos tóxicos o sustancias, productos, objetos peligrosos. La Dirección General podrá establecer otro tipo de mercancías cuya indicación sea obligatoria
l) Identificación del vehículo-nombre del vapor o buque y nacionalidad-, matrícula de la aeronave y matrícula de la unidad de transporte que traslada el contenedor, según el tráfico que se trate.

El manifiesto de carga se identificará mediante un número que se establecerá de acuerdo con las disposiciones que defina la Dirección General" Asimismo en el **Artículo 219** del citado cuerpo normativo, establece una serie de datos adicionales que tal documento debe contener cuando se trate de tráfico marítimo y terrestre.

según se trate de tráfico marítimo, aéreo, o terrestre y regulando en forma diferenciada la corrección de errores del manifiesto, de la siguiente manera:

- Cuando se trate de incluir o eliminar conocimientos de embarque, el transportista aduanero, previo a la confirmación de la fecha y hora efectiva del arribo y antes del inicio de la descarga, debe cuando corresponda, rectificar la información del manifiesto de carga transmitido anticipadamente.
- Cuando se trate de otro tipo de error, el transportista debe presentar a la autoridad aduanera la solicitud escrita de corrección y las justificaciones del caso, siempre y cuando los errores se deduzcan o evidencien de la transmisión de datos o de la documentación presentada.

Por último interesa resaltar que en casos que existan **defectos en la transmisión del manifiesto de carga** la aduana de ingreso no da el trámite pertinente a la transmisión de la información de aquellos manifiestos que no cumplan con los requerimientos técnicos de transmisión, sin perjuicio de las sanciones que fuesen aplicables. (Ver artículo 221 Reglamento LGA)

En consecuencia la obligación de la transmisión electrónica anticipada en los términos y condiciones que el ordenamiento jurídico aduanero establece, constituye el fundamento sobre el cual el legislador desarrolla la sanción prevista en el numeral 236 inciso 10), es decir es tan importante para el inicio del flujo del control y no solo del control sino también para posibilitar la realización de las actuaciones tal y como se tienen previstas en la legislación y en los procedimientos aduaneros respectivos.

De manera que con base en lo anterior, en aquellos casos en que la Autoridad Aduanera pretenda imponer la sanción respectiva en virtud de haberse demostrado previo cumplimiento del debido proceso que en efecto se cometió la

infracción descrita en el numeral 236 inciso 10) de LGA, lo que correspondería a continuación revisar sería si en efecto el tipo responde a la acción realizada por el recurrente, toda vez que se le pretende sancionar por la transmisión incompleta de la información del manifiesto de carga al no incluir los datos de los cuatro contenedores vacíos. Para tal efecto el análisis no sería genérico como se ha hecho anteriormente, sino por el contrario debe concretarse al asunto en discusión, constatando no solo los hechos, sino sus circunstancias, debiéndose entrar a determinar como requisito indispensable para que una conducta pueda ser castigada en la esfera administrativa, que tal conducta es culpable, esto es, que sea atribuible al sujeto a título al menos de culpa y sin intervención de circunstancias que le eximan de tal culpabilidad. No obstante, no es jurídicamente procedente la atribución de la sanción al recurrente por la supuesta infracción, en virtud de que no existe una correspondencia o correlación individualizada entre los hechos atribuidos y la pena impuesta.

En efecto, debe recordarse que a efectos de imponer cualquier sanción, al momento de establecer la subsunción de una conducta a una norma la Autoridad Aduanera está compelida una vez que ha constado de previo los hechos y sus circunstancias, a revisar si en efecto la actuación desplegada por el supuesto infractor corresponde a los presupuestos que se regulan en el tipo legal, debiendo existir una correspondencia entre la infracción, o sea la conducta imputada como violatoria del ordenamiento jurídico aduanero y su correspondiente sanción.

Lo anterior implica, que debe haber congruencia entre los hechos que se atribuyen y la sanción correspondiente, de forma tal que en los supuestos en que se impute a un transportista marítimo una **transmisión incompleta o con omisiones del manifiesto de carga** y **sin entrar a pronunciarse sobre fondo del asunto**, en el evento de que en un caso hipotético en efecto se llegase a demostrar previo cumplimiento del debido proceso, el análisis de la culpabilidad y de la no existencia de eximentes de responsabilidad, podría eventualmente

implicar una multa de 500 pesos centroamericanos, que en caso de corresponder la rebaja establecida por el numeral 233 de la LGA, podría eventualmente quedar en 125 pesos centroamericanos, situación que debe analizarse en forma particular en cada asunto en concreto, puesto que **lo que se imputaría** es ese error en especial, pero no de cuatro sanciones de 500 pesos centroamericanos cada una para un total 2000 pesos centroamericanos, la cual en aplicación de la rebaja estipulada en el numeral 233 de la LGA, en virtud de haber sido solicitada la inclusión de la información en el Sistema Informático por parte del recurrente, sin mediar actuación de la autoridad aduanera a cada una de ellas se estableció en 500 pesos centroamericanos, tal y como se ordenó en la parte dispositiva de la resolución RES-AL-AL-1539-2006 del 12 de junio de 2006 (acto final) debiendo aplicarse en la especie además de los principios de legalidad y tipicidad supra indicados, el de la proporcionalidad de las penas.

Al respecto estima este Tribunal que debe tomarse en cuenta que el tipo del numeral 236 inciso 10) en su primer apartado incluye incluso un hecho más gravoso consistente en el "***No transmitir**, antes del arribo de la unidad de transporte a puerto, electrónicamente ni por otros medios autorizados, los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte, si se trata de un transportista aduanero*". De la norma transcrita se determina que tal supuesto está sancionado de igual forma con una multa de 500 pesos centroamericanos, siendo el mismo sumamente claro al indicar que se trata de la no transmisión completa de los datos ahí indicados, de forma tal que ello debe tenerse en cuenta cuando lo que se está sancionando no revierte tal gravedad, por tratarse únicamente de transmisiones incompletas o con errores.

Debe tenerse presente que en materia de imposición de sanciones debe guardarse la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, y aún en el supuesto de que existiese para la autoridad aduanera conductas que desde su criterio son reprochables, debe tenerse especial cuidado en determinar si las mismas están tipificadas como infracción así como su correspondiente sanción, en este caso, si está dentro de los supuestos regulados en el numeral 236 inciso 10) de la LGA.

En razón de lo anterior estima este Tribunal que procede la anulación de todo lo actuado en expediente, desde el acto inicial inclusive, en virtud de que la imposición de las cuatro multas impuestas al recurrente no se ajustan a lo dispuesto en las disposiciones normativas supra citadas, lo cual genera un vicio en varios elementos del acto administrativo, tanto en el procedimiento por violación al debido proceso, el cual presupone el respeto de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad en materia sancionatoria, el derecho a una eventual pena justa, y el derecho a la congruencia del procedimiento, de forma tal que exista una correlación entre la acusación, la prueba y el desarrollo del procedimiento sancionatorio, en virtud de que la imposición de la pena tiene que fundamentarse en los hechos imputados discutidos, pruebas recibidas en el proceso y la aplicación de los tipos legales con sus respectivas sanciones de conformidad con los presupuestos de las normas que regulan las infracciones. Asimismo por violación al principio de igualdad y uniformidad, pues en otros casos similares al presente, en que el recurrente ha omitido la transmisión de más de un contenedor en el manifiesto de carga respectivo, la Aduana de Limón ha impuesto únicamente la multa rebajada de 125 pesos centroamericanos. (ver expedientes de este Tribunal números 2006-202, 2006-203, 2006-204) Se viola además el motivo y el contenido del acto al imponer una sanción superior a la que establece la normativa aduanera de conformidad con los hechos atribuidos y por último del fin del procedimiento sancionatorio al no cumplirse con lo que pretendió el legislador al imponer sanciones: represión justa de ilícitos.
Por lo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 128, 131, 132 y 133 y concordantes, y artículos 165 a 172 de la Ley General de la Administración Pública y dado los vicios supra citados generados el acto administrativo debe este Tribunal, según sus competencias, declarar la nulidad del acto sancionatorio emitido, desde el acto inicial inclusive.

POR TANTO:

De conformidad con las facultades legales otorgadas a este Tribunal en los artículos 204, 204 bis y 205 de la Ley General de Aduanas, por mayoría este Tribunal anula todo lo actuado en expediente desde el acto inicial inclusive. Devuélvase el expediente a la oficina de origen. Voto salvado de las Licenciadas

Contreras Briceño y Céspedes Zamora quienes ordenan continuar con el trámite. Asimismo salva el voto el Lic. Reyes Vargas quien declara inadmisible el recurso. **Notifíquese…**

Loretta Rodríguez Muñoz
Presidenta

Shirley Contreras Briceño **Franklin Velásquez Díaz**

Elizabeth Barrantes Coto **Alejandra Céspedes Zamora**

Dick Rafael Reyes Vargas **Xinia Villalobos Orozco**

Voto salvado de las Licenciadas Contreras Briceño y Céspedes Zamora. No comparten las suscritas la nulidad declarada en la presente sentencia, por tal razón lo procedente es ordenar continuar la tramitación del expediente para la resolución de fondo.

Shirley Contreras Briceño **Alejandra Céspedes Zamora**

Voto salvado del Licenciado Reyes Vargas. No comparte el suscrito lo resuelto y por ello salvo mi voto el que sustento en las siguientes consideraciones:

Es claro en la legislación que, el Tribunal Aduanero Nacional resulta jerarca impropio respecto del Servicio Nacional de Aduanas única y exclusivamente en materia técnica aduanera, estándole excluida la materia administrativa, estatutaria, y de responsabilidad.

Ahora bien, no comparte el suscrito que todo acto que en materia técnica aduanera dicte el Servicio Nacional de Aduanas tenga alzada ante el Tribunal Aduanero Nacional. En efecto en conformidad con el artículo 102 del CAUCA III

(principio de taxatividad recursiva) tales actos únicamente tienen los recursos que señale la legislación nacional y la nuestra congruente con ello no estatuye en los artículos 230 a 234 recurso alguno para ante el Tribunal Aduanero.

Por lo anterior y dado que en materia de infracciones se ha otorgado competencia al Servicio de Aduanas para sancionar las administrativas y tributarias pero sujetándole a dos procedimientos distintos según la naturaleza de la sanción. Así, dispone el artículo 234 un procedimiento sumario, para aquellas cuya sanción sea multa; y el ordinario para los hechos sancionables con suspensión.

Resulta que es en el procedimiento ordinario en donde se prevé la alzada para ante el Tribunal Aduanero (art. 204) mas no sucede igual en tratándose del procedimiento sumario regulado en el artículo 234. Más aún, el artículo 192 párrafo primero expresamente dispone la inaplicabilidad de la fase recursiva del procedimiento ordinario a otros de distinta naturaleza.

Ahora bien, dado que el presente procedimiento lo es uno sumario y que en razón de los artículos 88, 92 y 93 citados hemos de estarnos al principio de taxatividad recursiva y puesto que el numeral 234 no prevé recurso alguno, debe el presente ser declarado inadmisible. Debe la parte ante la inconformidad de lo resuelto acudir en la misma vía administrativa al procedimiento ordinario con el fin de que en un proceso de pleno o de conocimiento se revise lo actuado, en su defecto entender que al no existir ulterior recurso esta expedita la vía para acudir al órgano jurisdiccional competente.

DICK RAFAEL REYES VARGAS