Tribunal Aduanero Nacional
Expediente N° 2006 – 028
Sentencia Nº 097-2006
Voto N° 133 - 2006

SENTENCIA N° 097 - 2006. Tribunal Aduanero Nacional. San José, a las catorce horas con veinticinco minutos del veinte de abril del dos mil seis.

Conoce este Tribunal de recurso de apelación presentado por ……. en su condición de apoderado generalísimo de la Agencia de Aduanas …….., en contra de la resolución AL-PA-476-2005 del diez de junio del dos mil cinco, dictada por la Dirección General de Aduanas.

Resultando

1.- Que mediante resolución número AL-PA-476-2005 del 10 de junio del 2005, la Dirección General de Aduanas dicta el acto final del procedimiento ordinario ajustando el valor aduanero declarado en las declaraciones aduaneras de importación definitiva números …… respectivamente, ambas de la Aduana Central, presentadas a despacho por la Agencia de Aduanas ……, que amparan la importación a consumo de piso cerámico, lo que a su vez implica una modificación en la liquidación de los gravámenes aplicables generando una diferencia de impuestos no pagada.

2.- Que con escrito de fecha de recibido 22 de junio de 2005, se presentan los recursos de reconsideración y apelación contra la resolución indicada en el resultando anterior, rechazando la Dirección General de Aduanas el recurso de reconsideración con la resolución DN-013-06 del 03 de enero del 2006, trasladando el expediente administrativo a este Tribunal y emplaza a la parte para que amplíe y reitere argumentos.

3.- Que el recurrente se apersona ante esta instancia con escrito de fecha de recibido 24 de enero de 2006, alegando en esencia lo siguiente:

Incidente de nulidad absoluta en contra de la resolución AL-PA-066-2005 del 09 de marzo del 2005, por cuanto solicito acceso a las piezas que conforman el expediente administrativo a fin de que no le generara indefensión y nulidad del procedimiento pero no se cumplió con esa obligación y por el contrario, la Administración incurre en los vicios que se querían evitar al no permitir el acceso al expediente completo; alega nulidad por falta de notificación al importador; agrega que no existe en el caso responsabilidad solidaria del agente aduanero por limitarse la suya a la trascripción de la información quedando bajo responsabilidad del importador la veracidad de la factura, su contenido y la declaración del valor.

4.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Licenciado Gómez Sánchez; y

Considerando

I.- Competencia del Tribunal Aduanero Nacional. Se encuentra prescrita en el numeral 102 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano III y en el Título IX, Capítulo único de la Ley General de Aduanas y en particular el recurso de apelación contra actos dictados por las Aduanas regulado en el artículo 198 de la L.G.A. Es así como los artículos 198, 204 y 205, otorgan al Tribunal Aduanero Nacional competencia para conocer en última instancia administrativa de los recursos de apelación contra los actos del Servicio Nacional de Aduanas.

II.- Sobre la admisibilidad del recurso de apelación ante este Tribunal: El recurso fue presentado el 22 de junio del 2005, en tiempo (dentro del plazo de 3 días) y en forma cumpliendo con los presupuestos procesales, entre ellos, los relativos a la capacidad procesal de las partes que intervienen en el

procedimiento, para el caso el apoderado generalísimo de la Agencia de Aduanas encarga del despacho, por lo que al cumplirse con dichos requisitos de admisibilidad, procede este Tribunal a tener por admitido el recurso de apelación.

III.- Objeto de la litis. Lo constituye lo modificación del valor aduanero declarado en las declaraciones aduaneras de importación definitiva números …….., ambas de la Aduana Central, presentadas a despacho por la Agencia de Aduanas ……..

IV. Sobre las Nulidades. Estima este Tribunal que de previo a conocer los asuntos de fondo de la pretensión de la recurrente, debe revisar los vicios que pudieran existir en la tramitación de las diligencias que se analizan.

Considerando que en la especie incurre una vez más la Administración en vicios evidentes y manifiestos y por ser el Tribunal un contralor de legalidad de las actuaciones de la administración activa, debe declarar la nulidad de lo actuado por tratarse de vicios que no se pueden subsanar dada su gravedad, conforme a continuación se indica imposibilitando su existencia jurídica. En este sentido hace notar el Tribunal, que a lo largo del ejercicio de sus funciones, ha desarrollado el tema de las nulidades de actos dictados por las autoridades aduaneras, tomando como base la regulación que en cuanto al tema hace la Ley General de la Administración Pública (LGAP), reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el debido proceso y la doctrina especializada sobre el tema.

La parte alega la existencia de nulidades absolutas en el procedimiento seguido en su contra, donde participan básicamente dos partes: la administración, encargada u obligada de desarrollar toda aquella actividad necesaria para lograr la

decisión final, eso si dentro del marco jurídico dispuesto y respetando en todo momento el derecho de defensa de que goza el ciudadano, persona con un derecho subjetivo o interés legítimo afectado.

Desde el acto de apertura del procedimiento estima el Tribunal que no está conforme al ordenamiento jurídico por no haberse permitido acceso a todos los elementos que conforman el expediente administrativo y que son citados por la misma autoridad aduanera en sus diferentes pronunciamientos. En el caso bajo estudio, la Dirección General hace referencia en el acto de apertura del procedimiento de una serie de documentos, oficios y respuestas obtenidas que constan en el expediente 054-DEV-2002 y en la parte dispositiva pone a disposición de la parte el expediente PA-031-2005 con 167 folios, el informe INF-DVA-DVE-010-2005 que consta de 55 folios útiles, las declaraciones aduaneras y legajo de pruebas. El usuario antes del dictado del acto final, presenta escrito en el que advierte a la Administración que para no incurrir en vicios de procedimiento, le permita acceso al expediente 054-DEV-2002, el cual no fue ofrecido para su análisis y defensa, pero que es reiteradamente citado por el a quo, al estimarlo fundamental para su defensa por ser donde se ubica el estudio coordinado con la Aduana de España, establece los responsables del supuesto fraude y obran todos los documentos reseñados por la autoridad de aduanas en el acto de apertura del procedimiento. La Dirección General de Aduanas en el acto final donde impone el cobro de impuestos y ordena el ajuste del valor, se limita a decir que no lleva razón la parte porque el expediente Nº 054-DEV-2002 sirve de antecedente para el inicio del procedimiento ordinario y es información que ha quedado a disposición de la parte mediante el expediente administrativo Nº PA-031-2005, mismo que esta en custodia de la asesoría Legal de la Dirección General de Aduanas.

La respuesta del a quo no parece ajustarse a los elementos que obran en

expediente y en poder de este Tribunal. De la respuesta brindada se desprenden dos elementos esenciales para la toma de decisión del asunto que se examina: por un lado se reconoce que el expediente Nº 054-DEV-2002 contiene los elementos que sirven de base a este procedimiento, razón por la cual necesariamente debía estar a entera disposición del usuario en contra de quién se dirige el procedimiento, lo que se reconoce implícitamente no se hizo generando indefensión a la parte. Por otro lado se dice que la información se suministra en el expediente administrativo Nº PA-031-2005, pero al examinar dicho expediente que fue remitido por el a quo a este Tribunal al interponerse el recurso de apelación, no contiene ninguno de los documentos que se citan en los primeros 15 resultando del acto de apertura y la cantidad de folios del expediente 054 sobrepasa los 500 según se desprende de las citas que hace la Dirección General de Aduanas y por el contrario el expediente 031 no alcanza los 270 folios al ingresar a este órgano. Tampoco incorpora el expediente PA-031-2005 el legajo de pruebas mencionado en las últimas líneas de la parte dispositiva de la resolución AL-PA-066-2005 del 09 de marzo del 2005.

Como se observa con meridiana claridad, a pesar de la misma prevención que hace el recurrente para que se le faciliten todos los documentos relacionados con el procedimiento aperturado en su contra, la Administración no solo no lo hace generando la nulidad de lo actuado, sino que es muy limitada al referirse al punto, desprendiéndose con suma claridad una limitación indebida para acceder a las piezas que conforman en su conjunto los elementos, pruebas o documentos en que se sustenta el procedimiento.

La Ley General de Administración Pública, establece como un principio general de publicidad de las actuaciones el acceso al expediente, disponiendo:

"Artículo 217.- Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con

las limitaciones de esta ley y a alegar sobre lo actuado para hacer valer sus derechos o intereses, antes de la decisión final, de conformidad con la ley."

El tema se retoma en los artículos 272 y 273 señalando:

"Artículo 272.- 1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, **tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación** de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente.
2. El costo de las copias y certificaciones será de cuenta del petente.

Artículo 273.- 1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente.
2. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de éstos antes de que hayan sido rendidos."

Con la actuación descrita del a quo se viola en forma flagrante el debido proceso y el derecho de defensa del apelante consagrados en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política. En el voto Nº 15-90 del 5 de enero de 1990 y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, la Sala Constitucional ha dicho sobre el derecho de defensa que "... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en

doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; **c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate;** ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada." "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa...".

En la sentencia Nº 5469-95 del 4 de octubre de 1995, la Sala Constitucional: cita los elementos mínimos del debido proceso legal: "Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva nº 1739-92), aplicables a cualquier procedimiento sancionatorio o que pueda tener por resultado la pérdida de derechos subjetivos. La Administración debe, en atención al derecho de defensa del administrado: a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan; **b) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo;** c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) Fundamentar las resoluciones

que pongan fin al procedimiento; f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria."

Aplicando estos principios y elementos mínimos a un caso concreto, en el voto 3425 – 93, exteriorizo la Sala: "…Acusa el recurrente la violación a su derecho de defensa, toda vez que se le ha impedido el acceso al expediente (…) Más no es debido ni propio, desde el punto de vista jurídico, que la Administración exija que (sin haberlo puesto a su disposición efectiva), el interesado esté en la obligación de indicar que piezas de él tienen interés en obtener, pues, si como afirma el funcionario recurrido, el expediente personal ex muy amplio y debe procederse en la forma en que él indica, mayor razón para que el recurrente alegue que por la amplitud del expediente deber revisarlo primero y luego entonces señalar qué es de interés para su defensa (…) Todo este cuadro fáctico revela una violación al debido proceso que debe declararse y, por tal motivo, debe acogerse el recurso para ordenar que se reponga el procedimiento, de modo que el aquí recurrente tenga acceso al expediente y pueda, en la audiencia que se señale, ejercer sus derechos (Artículo 39 de la Constitución Política)".

Como bien lo expone la Sala Constitucional y lo regula la Ley General de Administración Pública, los usuarios tienen el derecho de examinar las piezas y tener un acceso irrestricto al expediente administrativo, el que se ve conculcado en el caso estudiado. Tampoco estamos en presencia de las limitaciones reguladas en el artículo 273 de la Ley General de Administración Pública, o al menos es omiso en tal desarrollo el órgano competente. Si el expediente 054-DEV-2002, es citado reiteradamente por el a quo como parte del sustento probatorio en contra del recurrente, lo normal y legal es permitir el acceso al interesado para su examen y obtener las piezas que la parte estime necesarias para su defensa, no puede la Administración restringir ese derecho, además de

no justificar la existencia de causal alguna que le permita tal actuación.

Sobre el valor declarado: Además de la nulidad establecida en el apartado anterior, estima este Tribunal existe otro vicio que acarrea nulidad de las actuaciones de la Administración. El a quo toma el valor aduanero establecido en las Declaraciones Únicas de Exportación de la Aduana de España y lo "trasplanta" indicando que este corresponde al valor correcto y no el declarado por el importador al momento de presentar la declaración aduanera de importación ante la Aduana de Costa Rica. Sin entrar a la discusión de fondo, cual es el valor aduanero correcto, es siempre obligación de la Administración sustentar debidamente los actos emitidos dando su base normativa y los elementos de hecho en que se fundamenta, todo con el fin de permitir al destinatario del acto conocer las motivaciones que llevan a la autoridad al inicio de un procedimiento. El artículo 251 de la Ley General de Aduanas, regla que para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas se debe aplicar las disposiciones del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, conocido como el Acuerdo de Valoración. Este Acuerdo establece seis métodos para determinar el valor en aduana, excluyentes entre sí y que deben aplicarse en estricto orden. Si en el caso sub examine se modifica el valor declarado al estimarlo incorrecto por las razones que en su momento la autoridad sostenga, lo cierto es que debe justificar y fundamentar de manera clara y precisa cual de los seis métodos de valoración esta aplicando al caso, lo que no se cumple constituyendo una grave omisión que implica un vicio en el procedimiento porque el usuario desconoce los elementos técnicos propios de la valoración utilizados en el caso, vacío que produce indefensión al recurrente desconocedor de la base técnica de valoración aplicados en su caso y el que ignora esos aspectos por acción u omisión de la otra parte, la Administración en este caso, no puede ejercer una defensa plena conforme la Constitución Política lo protege. En los diferentes actos dictados por

la autoridad de aduana, no se menciona siquiera cual método del valor aplica, el artículo 1 método de valor de transacción o alguno de los sucesivos y menos existe una justificación o motivación de porque utiliza tal o cual método, lo que constituye un requerimiento mínimo para tan solo pensar en corregir o ajustar un valor declarado.

La Ley General de Administración Pública dispone en el artículo 136 literal 1. inciso a), normativa supletoria al caso, el deber de motivar los actos que impongan obligaciones, limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos.

La doctrina sobre la motivación de los actos ha dicho "…la motivación de los actos administrativos consiste en aquella fundamentación fáctica y jurídica mediante la cual la Administración intenta demostrar la legitimidad y oportunidad de su decisión, transformándola además en el principal punto de partida para el inicio del control de ligitimidad. En efecto, entendido que la Administración no tiene "otra actuación, ni otra vida psicológica que la estrictamente legal" – en sentido amplio – y que "no puede haber para ella motivos impulsivos de su acción marginales al derecho", la motivación aparece como el modo de hacer públicas, mediante una declaración formal, las razones fácticas y jurídicas en función de las cuales ha obrado. Su existencia hace, además a la razonabilidad de la decisión en tanto no cabe duda de que "cuando un acto administrativo carece de argumentación razonable sobre los hechos que se le vinculan y se basa tan sólo en la pura y simple voluntad del funcionario que lo dictó es arbitrario y por ende ilegítimo."

En el voto N° 1522-91 al tratar el tema de la motivación de los actos la Sala Constitucional es enfática:" Esta falta de motivación, a juicio de la Sala, viola el principio de motivación de los actos de la Administración, reconocido ya en

anteriores resoluciones de esta Sala y que deriva en parte del artículo 11 constitucional, produciéndose con su quebranto una limitación al ejercicio de la defensa y consecuente control de legalidad del actuar de la Administración, pues al no conocerse completamente las razones que motivó el acto, su impugnación se dificulta notablemente o se imposibilita y con ello se afecta el derecho de defensa, consagrado en el artículo 39 de la Carta Magna."

Por eso tanto la doctrina, jurisprudencia y la ley positiva permiten afirmar que resulta consustancial al procedimiento ordinario, la obligación del órgano público competente para iniciarlo, en señalar en forma clara y precisa los motivos que lo llevan a iniciar el procedimiento, lo que esta estrechamente relacionado con la motivación de los actos, requisitos procesales y aspectos jurídicos tendientes a la defensa legítima de quien por disposición del artículo 39 de la Constitución Política.

Por tanto, en el presente asunto se considera que acaece nulidad absoluta de la actuación administrativa; toda vez, que no cumple con el procedimiento legalmente regulado y la alteración al orden de legalidad que implica el acto absolutamente. Por todo lo dicho, con fundamento en los artículos 158, 166, 171, 175, 217,272 y 273 de la Ley General de la Administración Pública, y demás normas citadas en sentencia, por estar ausentes los elementos necesarios, debe anularse todo lo actuado a partir del acto inicial inclusive, por su disconformidad con el régimen legal imperante y la indefensión ocasionada al administrado en los términos desarrollados.

POR TANTO

Con fundamento en los artículos 204, 205 y 208 de la Ley General de Aduanas y en las consideraciones de hecho y de derecho establecidas por mayoría este Tribunal resuelve anular todo lo actuado a partir del acto inicial inclusive. Se remiten los autos a la oficina de origen. Voto salvado de las licenciadas Contreras Briceño y Cespedes Zamora quienes resuelven continuar con la tramitación del expediente. También salva el voto el licenciado Reyes Vargas quién anula todo lo actuado hasta el acto final inclusive.

Notifíquese, al recurrente en sus oficinas ubicadas ……. y a la Dirección General de Aduanas en sus oficinas.

Shirley Contreras Briceño
Presidenta

Dick Rafael Reyes Vargas **Elizabeth Barrantes Coto**

Desiderio Soto Sequeira **Mariela Chacón Salas**

Alejandra Céspedes Zamora **Luis Gómez Sánchez**

Voto salvado de las Licenciadas Contreras Briceño y Céspedes Zamora. No comparten las suscritas la decisión contenida en el presente asunto, al estimar innecesario la nulidad decretada por la mayoría, por lo que se ordena continuar la tramitación del expediente a efecto de resolver lo que en derecho corresponda.

Shirley Contreras Briceño **Alejandra Céspedes Zamora**

Voto reservado del licenciado Reyes Vargas. No comparte el suscrito lo resuelto y por ello hago voto particular con sustento en las siguientes consideraciones:

En las consideraciones estima el Tribunal necesario anular desde el inicio básicamente por un problema procesal de acceso a los elementos probatorios. Dicho aspecto es del criterio el suscrito se soluciona con permitir a la parte el acceso negado. Por ello estima el suscrito que en nada se afecta al acto de inicio es decir que la fase probatoria es distinta de la de inicio y en nada afecta esta el hecho de haberse negado el acceso a ciertos elementos probatorios aún cuando tales hayan sido considerados para el dictado del acto inicial. Distinto seria si tales elementos probatorios señalados en el acto de inicio no existieran o fueren falsos lo que en autos no esta demostrado. Por lo anterior en criterio del suscrito la nulidad solo debe afectar el acto final y retrotraerse al momento procesal que garantice la debida defensa del administrado.

Dick Rafael Reyes Vargas