Tribunal Aduanero Nacional
Expediente N° 288-2006
Voto N°478-2006

SENTENCIA N° 353-2006. Tribunal Aduanero Nacional, San José a las catorce horas con quince minutos del día veinte de diciembre de dos mil seis

Conoce este Tribunal del recurso de apelación presentado por el señor xxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxx en representación de xxxxxxxxxxxxxxxx., contra la resolución RES-DN-590-2006 del 28 de julio de 2006 de la Dirección General de Aduanas.

RESULTANDO

I- Con Resolución DN-520-2006 de **19 de junio de 2006,** la Dirección General de Aduanas dicta el acto de apertura de un procedimiento sancionatorio contra el auxiliar de la función pública xxxxxxxxxxxxxxxx, al estimar que puede ser acreedor a la sanción prevista en el numeral 236 24 de la Ley General de Aduanas de $500, imputándole el hecho de que presuntamente se dio la omisión por parte del estacionamiento transitorio de no consignar la información correspondiente a las casillas N°44 y 46 de las declaraciones aduaneras de tránsito aceptadas con los números 306 a 326 y 14519 a 15973 del mes de octubre de 2004. (ver folios 8 a 16)

II- Que el auxiliar mediante entero de Gobierno N° 851300D de 6 de julio de 2006 paga la multa que se impondría en caso de hallársele responsable de la supuesta infracción investigada . (folios 18,19 y 25)

III- La Dirección General de Aduanas en fecha **28 de julio de 2006,** dicta la resolución DN-590-2006 al considerar que existe una nulidad evidente y manifiesta del procedimiento iniciado, procediendo a anular todo lo actuado y **ordena en ese mismo acto que se proceda a enderezar el procedimiento**.

Dicha resolución le es notificada al interesado el 7 de agosto de 2006 (folios 30 a 34)

IV- Mediante resolución DN-607-2006 de 7 de agosto de 2006, la Dirección General de Aduanas **inicia nuevamente** el procedimiento sancionatorio contra el auxiliar de la función pública aduanera xxxxxxxxxxxxxxx (estacionamiento transitorio), al estimar que puede ser acreedor a la sanción prevista en el numeral 236 24 de la Ley General de Aduanas de $500 por cada declaración aduanera lo cual puede constituir un monto de **cinco mil quinientos** pesos centroamericanos o su equivalente en dólares US , imputándole el hecho de que presuntamente se dio la omisión por parte del estacionamiento transitorio de no consignar la información correspondiente a las casillas N°44 y 46 de las declaraciones aduaneras de tránsito aceptadas con los números 306 a 326 y 14519 a 15973 del mes de octubre de 2004. Esta resolución le es notificada el 9 de agosto de 2006. (folios 35 a 43)

V- En escrito presentado el día 10 de agosto de 2006 el señor xxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxx en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma de xxxxxxxxxxxx., interpone los recursos de reconsideración y apelación en subsidio para ante este Tribunal, **contra la RES-DN-590-2006 de 28 de julio de 2006** notificada el 7 de agosto de 2006, por estimar que es contraria a derecho, por cuanto el procedimiento sancionatorio concluyó con el pago de la multa impuesta. Estima básicamente que la resolución que anula el procedimiento no corresponde y que surtió efectos jurídicos posteriores, ya que su representada canceló la multa impuesta, generando el nacimiento de derechos subjetivos a favor de su representada. Que la Dirección no tiene competencia para anular la RES-520-2006 desconociendo sus derechos. Invoca que la administración

ignora el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, que señala procedimiento especial para anular cuando se tiene un derecho subjetivo.(folios 45 a 50)

VI- La Dirección General de Aduanas ante el recurso presentado, emite el oficio DN-945-2006 de 15 de agosto de 2006, mediante el cual le indica al recurrente que ante la inexistencia de un acto que lesione o afecte derechos subjetivos no existe acto objeto del recurso, declarando inadmisible el recurso de reconsideración. (folios 52 y 53)

VII- Ante la omisión de la Dirección General de pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto, el recurrente interpone un recurso extraordinario de apelación por inadmisión ante esta Sede, por lo que a través de Voto N°342-2006 de 20 de setiembre de 2006, este Tribunal declara procedente el recurso de apelación por inadmisión y ordena la remisión de la apelación presentada[1] (folios 1 a 18 legajo adjunto)

IV- Que en las presentes diligencias se han respetado las formalidades legales en la tramitación del recurso de apelación.

Redacta la Licenciada Elizabeth Barrantes Coto; y ,

CONSIDERANDO

[1] Ver Sentencia 249-2006 de 20 de setiembre de 2006

I. **OBJETO DE LA LITIS.** Que el presente asunto se refiere al recurso de apelación interpuesto por xxxxxxxxxxxxxxxxxxx en representación de xxxxxxxxxxxxxxxxx., contra la resolución RES-DN-590-2006 del 28 de julio de 2006 de la Dirección General de Aduanas que declara la nulidad de la Resolución RES-DN-520-2006 del 19 de junio de 2006, que daba inicio al proceso sancionatorio contra el auxiliar de la función pública aduanera en la modalidad de estacionamiento transitorio xxxxxxxxxxxxxxx., y **ordena enderezar el procedimiento administrativo.**

Admisibilidad del recurso de apelación: Como aspecto previo a considerar, es importante señalar que se conoce el presente recurso de apelación en virtud de que este Tribunal ante recurso extraordinario de apelación por inadmisión en voto N° 342-2006 y sentencia N°249-2006 ambos de fecha 20 de setiembre de 2006, declaró procedente la apelación por inadmisión revocando el acto denegatorio , al estimar que conforme la normativa vigente sea el artículo 204 bis de la Ley General de Aduanas, no le corresponde a la Dirección General de Aduanas pronunciarse sobre la admisión o no del recurso de apelación, debiendo limitarse a remitirlo ante esta Sede, previo emplazamiento de ley, para que sea este Tribunal quien se avoque el conocimiento de la admisibilidad. De manera que, lo que se conoce en esta instancia es el recurso ordinario de apelación de derecho, pronunciándose en primera instancia sobre la admisibilidad del mismo. De allí 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 especial, es preciso que el acto que se impugna se trate de un acto recurrible ante esta Sede, lo cual en criterio de este Tribunal no sucede por las razones que a continuación se indican.

Se tiene por probado en autos lo siguiente:

- Que la Dirección General de Aduanas inicia un procedimiento sancionatorio contra el estacionamiento transitorio (RES-DN-520-2006 de **19/6/2006**) y en ese acto de inicio le indica que puede ser acreedor a una multa de $500. (folios 8 a 16)
- Que se presenta por parte del auxiliar el pago de la multa correspondiente. (folio 18)
- Que mediante la RES-DN-590-2006 de **28 de julio de 2006** (acto que se impugna) se decreta la nulidad del acto de inicio del procedimiento al estimar que existe una nulidad absoluta y **se ordena enderezar el procedimiento, es decir se subsanen los errores cometidos**, por lo que no es posible concluir que se ha finiquitado el procedimiento.
- Que nuevamente la Dirección General de Aduanas inicia el procedimiento sancionatorio a través de la resolución DN-607-2006 de 7 de agosto de 2006, al estimar que puede ser acreedor a la sanción prevista en el numeral 236 24 de la Ley General de Aduanas de $500 por cada declaración aduanera lo cual puede constituir un monto de **cinco mil quinientos** pesos centroamericanos o su equivalente en dólares US.
- Que al haber acogido este Tribunal la apelación por inadmisión, el A QUO remite el expediente a efecto de que se conozca la apelación presentada contra la RES-DN-520-2006 de **28 de julio de 2006**
- Que de conformidad con los autos, el procedimiento se encuentra en su primera etapa, solo se ha dictado el acto inicial del procedimiento, sin que se haya dictado el acto final o alguno que le ponga fin al procedimiento o que impida su continuación.

Consecuentemente, el acto que se impugna es la declaratoria de nulidad vertida por la Dirección General de Aduanas, sobre el primer procedimiento

sancionatorio. Acto que no tiene en el efecto de un acto final del procedimiento sino que constituye un acto que declara la invalidez de otro acto que inicia un procedimiento con vicios graves en criterio de la Administración y , ante la inexistencia de un acto que lesione o afecte el derecho subjetivo o el interés legítimo del recurrente, no existe acto que pueda ser objeto de recurso alguno, por el contrario, con la declaratoria de nulidad, procede a dictar un nuevo acto de inicio de procedimiento.

Recordemos que los actos administrativos para que sean válidos, requieren ser dictados de conformidad con el ordenamiento jurídico. Ello significa que los elementos objetivos y formales del mismo no se encuentren viciados. Así tenemos que de conformidad con nuestra Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP), para que se produzca una nulidad absoluta debe existir un vicio en el elemento motivo, contenido o fin y respecto al elemento forma o procedimiento, éste se constituirá en absolutamente nulo cuando se den los presupuestos del artículo 223 de ese cuerpo normativo, sea la omisión de formalidades sustanciales del mismo, entendiendo sustancial aquella cuya correcta realización hubiera cambiado la decisión final o cuya omisión cause indefensión a la parte. En ese sentido la Resolución impugnada se avoca en principio a revisar los aspectos de legalidad de lo actuado y determina anulación, con lo que tal declaratoria hace desaparecer de la vida jurídica los actos irregulares, quedando vigente el acto declaratorio de nulidad que en el caso obliga a reiniciar el procedimiento.

Conforme la ley no se puede presumir legítimo un acto absolutamente nulo ni se puede ordenar su ejecución y la declaración de nulidad absoluta, como en el presente caso, tiene efectos puramente declarativos y retroactivos a la fecha del

acto anulado. Asimismo, el acto absolutamente nulo no se puede arreglar a derecho, sanear o convalidar (ver artículos 169, 171 y 172 de la LGAP)

Otro aspecto importante, es que ante la inexistencia de un acto final dictado por el Servicio Nacional de Aduanas, este Tribunal no puede entrar a conocer ningún recurso que no tenga la fuerza de agotar la instancia administrativa, dado que en virtud de su 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 y además la dota de autonomía en sus decisiones. Ello en virtud de que el Tribunal Aduanero solo esta facultado para conocer en virtud de un recurso, el de apelación en conformidad con los numerales 198, 203 y 204 de los actos finales emitidos por el Servicio Nacional de Aduanas. Y conforme con el artículo 205 de la LGA el Tribunal Aduanero Nacional es un órgano de decisión autónoma, cuya competencia es conocer y decidir en última instancia administrativa, los recursos contra actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas, es decir, una vez que el Tribunal conoce de un recurso de apelación el acto deviene en firme, toda vez que no existe ya a nivel administrativo ningún otro recurso procedente.

De manera que sobre la impugnabilidad de los actos, 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 para aquel administrado inconforme que planteó los recursos ordinarios en sede administrativa[2].

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 o hagan imposible o suspendan su continuación.[3]. En el caso, tenemos que el acto que se recurre es un acto inexistente en tanto anula lo actuado, de forma tal que de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, no hay un acto que lesione o perjudique al recurrente, dado que se impugna un acto que oficiosamente la Administración dentro de un procedimiento reglado por la ley aduanera en ejercicio de sus competencias, emite para subsanar lo que considera es una nulidad absoluta, en un proceso preliminar que tiende a determinar la responsabilidad de uno de sus auxiliares, en donde la Administración no ha determinado a través de una acto final su voluntad, ya que el acto de inicio de un procedimiento sancionatorio, es una actuación previa tendiente a buscar la verdad real de los hechos, sin que pueda entenderse jurídicamente que se ha impuesto sanción alguna, sino que constituye la obligación legal y constitucional de un órgano de la administración

[2] Recordar que mediante Voto de la Sala Constitucional N° 03669-2006 del 15 de marzo de 2006 puede el interesado acudir a la instancia judicial, en forma directa sin tener que agotar previamente la vía administrativa, en virtud de la derogatoria del Artículo 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
[3] Ver en igual sentido sentencia de este Tribunal números 086-2006, 342-2006 y 343-2006

de investigar un hecho que estima es contrario a la ley y que previsto en una norma tipo, permite la imposición de una sanción administrativa, cuyo procedimiento es regulado expresamente por la ley y constituye una garantía del debido proceso para todo sujeto sometido a él. En consecuencia, lo procedente es declarar inadmisible el recurso presentado

POR TANTO

De conformidad con el artículo 91 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, los artículos 204, 205 y 208 de la Ley General de Aduanas, Por mayoría este Tribunal resuelve declarar inadmisible el recuro de apelación. Remítase el expediente a la oficina de origen. Voto salvado de los licenciados Contreras Briceño, Villalobos Orozco y Velazquez Díaz quienes declaran sin lugar el recurso.

Notifíquese al recurrente al lugar señalado: fax xxxxxxxxxxxxxxxxx y a la Dirección General de Aduanas en sus oficinas.

Loretta Rodríguez Muñoz
Presidenta

Alejandra Céspedes Zamora **Xinia Villalobos Orozco**

Shirley Contreras Briceño **Elizabeth Barrantes Coto**

Dick Rafael Reyes Vargas **Franklin Velázquez Díaz**

Voto salvado de los Licenciados Velázquez Díaz, Villalobos Orozco y Contreras Briceño:

Nos separamos de la mayoría en el presente caso, que corresponde a la sentencia **N°353-2006,** toda vez que estimamos que precisamente conforme con la jurisprudencia que ha venido estableciendo este Tribunal, debe declararse el presente asunto sin lugar, con base en las siguientes consideraciones:

En efecto tal y como ha venido reiterando este Tribunal y como lo indica la mayoría, ante este sede son recurribles únicamente los actos 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). Igualmente se ha indicado que podría este Tribunal conocer de recursos contra actos que aún cuando no sean finales o definitivos, decidan directa o indirectamente el asunto o hagan imposible o suspendan su continuación.

En nuestro criterio, lo anterior se cumple en el presente caso, porque el acto recurrido (RES-DN-590-2006), termina con el procedimiento iniciado con la RES-DN-520-2006, toda vez que la resolución apelada, vino a anular la apertura del procedimiento que había iniciado con la resolución citada, lo que hizo concluir el mismo por la forma, por cuanto no lo decidió por el fondo. De hecho, la mayoría en la sentencia habla de un "primer procedimiento" sancionatorio y luego de la emisión de un nuevo acto de apertura.

Téngase presente que lo que se recurre ante este sede no fue el acto de apertura (RES-DN-520-2006 de 19-6-2006), que como bien indica la mayoría no es recurrible por tratarse de una acto preparatorio, mediante el cual se le atribuyen a la empresa recurrente, en grado de probabilidad, hechos que deben ser demostrados o refutados dentro del procedimiento, sino que la impugnación incoada lo fue contra la resolución que anuló ese acto de apertura, a saber, la resolución DN-590-2006, acto éste que en criterio de los suscritos sí resulta impugnable ante esta sede, porque culminó (por la forma) el "primer procedimiento" (iniciado con la RES-DN-520-2006), como lo denomina la mayoría, sin que entremos los suscritos a valorar el asunto por el fondo ni tampoco a referirnos al nuevo acto de inicio de procedimiento, por no ser parte de la presente litis.

Aclarado lo anterior, es decir, la competencia del Tribunal para conocer del recurso incoado, estimamos que el mismo debe declararse sin lugar toda vez que la Administración en ese primer procedimiento, no emitió acto alguno, que genere estado o una situación jurídica consolidada a la empresa recurrente, y que se hubiese dejado sin efecto con la emisión de la resolución DN-590-2006, puesto que a ese momento, lo único que se había emitido como dijimos, era un acto inicial, preparatorio, que no reconoce, ni declara, ni consolida ningún derecho, sino que su finalidad es poner en conocimiento del eventual afectado, los hechos presuntamente atribuidos, y las consecuencias que jurídicamente se le atribuyen, con el objeto de que ejerza su derecho de defensa. De tal suerte que si la empresa por voluntad propia realizó el pago de la multa de $500 que se le atribuía en grado de probabilidad, no puede alegar una derecho subjetivo o una situación consolidada, porque se trató de un pago voluntario, sin que existiese un acto administrativo que lo obligara al mismo, porque reiteramos lo que existía era un acto inicial y no se había emitido un acto final que decidiera la situación de la empresa en relación con los hechos que se le atribuyen en el procedimiento objeto de la presente apelación. No existiendo en consecuencia las violaciones apuntadas, debe por lo tanto declararse sin lugar el recurso, en los términos señalados, sin entrar a analizar el fondo del asunto ni tampoco el nuevo acto de apertura emitido, por no ser parte de la litis.

Xinia Villalobos Orozco **Shirley Contreras Briceño**

Franklin Velázquez Díaz