San José, 22 de mayo de 2024
MH-DGA-OF-0635-2024

Señor
Manuel Antonio Solano Valerín
Agente Aduanero Independiente. Código A-259
S. O.

Asunto: Respuesta a solicitud de rehabilitación como agente de aduanas, con vista en la eliminación de sanciones en la Ley General de Aduanas.

Estimado señor:

Con nota sin número, recibida en la Dirección General de Aduanas, su persona solicita la rehabilitación, activación y a la vez poder realizar la caución correspondiente como agente aduanero ante el Departamento de Estadística y Registros de la Dirección de Gestión Técnica de la Dirección General de Aduanas, esto para seguir ejerciendo su actividad laboral, por lo que esta Subdirección General indica lo siguiente.

De previo a referirse a lo solicitado es necesario hacerlo sobre los principios de irretroactividad de las normas jurídicas y de la norma más favorable.

No cabe duda que la seguridad jurídica es el valor básico del Estado de Derecho. De ahí que la Sala Constitucional lo haya reconocido como valor esencial del Estado Social de Derecho, a partir de lo cual se entiende que dicho valor esencial es un elemento transversal para alcanzar la eficacia de otros valores constitucionales que revisten esa misma importancia.

Directamente vinculado al principio de seguridad, se derivan, entre otros, la claridad y no confusión normativa, la publicidad de las normas y la irretroactividad de las normas jurídicas. Esto por cuanto el derecho debe garantizar la certeza y ésta se ve distorsionada en aquellos casos en que la norma es confusa, impidiendo al administrado conocer a qué debe atenerse, o bien, si la misma se está aplicando retroactivamente, incidiendo sobre situaciones consolidadas.

La Sala Constitucional ha indicado al respecto:

> *"La seguridad jurídica... es la situación del sujeto, del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, que sabiendo o pudiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundamentales expectativas de que ellas se cumplan. Ese valor jurídico pretende dar certeza contra las modificaciones del Derecho, procura evitar la incertidumbre del Derecho vigente, es decir, las modificaciones jurídicas arbitrarias, realizadas sin previo estudio y consulta..." (Sala Constitucional, resolución N° 8390-97 de 16:21 hrs. del 9 de diciembre de 1997).*

De la misma manera es importante mencionar que, a través de este principio, no se busca consolidar la intangibilidad del ordenamiento jurídico, pero sí que las modificaciones no sean arbitrarias o retroactivas y que, en caso de serlo, se adopten medidas transitorias que permitan la evolución de la legislación en un marco de certeza para los destinatarios.

El principio general en materia de aplicación de las normas jurídicas es que la norma jurídica se aplica hacia el futuro, cuando se produce el presupuesto de hecho previsto por la norma. Sin embargo, la norma puede comprender hechos producidos con anterioridad a su eficacia, hechos acaecidos durante su vigencia y hechos producidos con posterioridad a su vigencia. En el primer caso, se produce una situación de retroactividad, en el segundo de irretroactividad y el tercero determina la ultractividad de la norma y, concretamente en lo que nos concierne aquí, lo es la retroactividad.

La **retroactividad** se presenta cuando una norma jurídica nueva pretende invadir el dominio de aplicación de la anterior, aplicándose a hechos que se han producido antes de su entrada en vigor.

Por el contrario, la **irretroactividad** implica que la ley nueva se ajuste a su período de vigencia, de modo que solo se aplique a los hechos que se produzcan tras su entrada en vigor, pero no a los anteriores, que habían surgido bajo el dominio de la ley derogada.

De allí que, para establecer si una norma es retroactiva, debe establecerse si su aplicación es hacia el futuro, o bien, si pretende incidir en hechos o situaciones ya acontecidos o, en su caso, en curso de ejecución.

Asimismo, no toda situación de irretroactividad está prohibida. La Constitución Política prohíbe dar efecto retroactivo a las normas cuando esta retroactividad produce **perjuicio** a una persona, afecta sus derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Por lo que **la norma jurídica puede ser retroactiva cuando beneficia a una persona, sin perjudicar a terceros**. En ese sentido, la norma tributaria o penal que establezca una situación **más favorable** para el contribuyente o para los imputados, puede ser retroactiva. Así las cosas, el principio de irretroactividad de las normas jurídicas en Costa Rica tiene sustento constitucional. Al respecto dispone el artículo 34 de la Constitución Política:

> *"A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas".*

Aunque la norma hace referencia expresamente a la Ley, es claro que la prohibición se extiende a cualquier tipo de norma jurídica, incluyendo las de rango infra legal, dentro de los cuales se encuentran los reglamentos. Y es que

carecería de sentido que se impusiese la regla a la ley, como norma superior, y se permitiera que los reglamentos, normas secundarias e inferiores, sí pudiera reconocerse efecto retroactivo.

Este es el supuesto acogido en la Ley General de la Administración Pública:

> *"Artículo 140: El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte".*
>
> *Artículo 142.-*
> *El acto administrativo producirá efecto en contra del administrado únicamente para el futuro, con las excepciones que se dirán.*
> *Para que produzca efecto hacia el pasado a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe.*
>
> *Artículo 143.- El acto administrativo tendrá efecto retroactivo en contra del administrado cuando se dicte para anular actos absolutamente nulos que favorezcan a éste; o para consolidar, haciéndolos válidos o eficaces, actos que lo desfavorezcan.*
>
> *Artículo 144.-*
> *1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento.*
> *2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente".*

Por consiguiente, si la aplicación retroactiva lesiona los derechos o intereses de un tercero debe entenderse prohibida, aun cuando beneficie al destinatario directo. En resumen, un problema de retroactividad de la norma más favorable sólo puede plantearse cuando la disposición anterior que se deroga es susceptible de aplicación, por regir el hecho que se norma.

Por otro lado, en lo que atañe al principio de la norma más favorable, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 385-F-2006 de las 9 horas 40 minutos del 28 de junio de 2006 indica que ese criterio de "norma más favorable" (concepto relacional) debe establecerse respecto de una norma que es susceptible de aplicación, por ende este principio de la norma más favorable resulta aplicable solo en los supuestos de sanciones.

Este principio encuentra su mayor fundamento en el artículo 34 de la Constitución Política, tal como en reiteradas ocasiones ha señalado la Sala Constitucional:

> *"VIII.- DEL PRINCIPIO LA APLICACIÓN DE LA NORMA PENAL MÁS FAVORABLE. - En cuanto al principio de la aplicación de la norma más*

favorable, es importante reiterar que es un elemento integrante del debido proceso, y que por lo tanto tiene rango constitucional, como lo ha señalado en forma reiterada este Tribunal Constitucional (entre otras, ver sentencia número 00821-98, de las dieciséis horas cincuenta y un minutos del diez de febrero de mil novecientos noventa y ocho). Sin embargo, debe hacerse la aclaración de que este principio es de aplicación exclusiva a la ley sustantiva, y referido al imputado únicamente, según se regula en los tratados internacionales de derechos humanos, concretamente en el artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado mediante ley número 4229, de once de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho)...:"

No obstante, la citada Sala, es enfática en señalar que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador; razón por la cual, al contener la parte general del Código Penal dichos principios, se aplican al procedimiento administrativo sancionador, en especial el artículo 12, que regula el principio de aplicación de la norma más favorable; al respecto continúa la Sala:

"...; sin embargo, ***las diferencias procedimentales existentes entre las sanciones aplicables a infracciones y a delitos no pueden conducir a ignorar en el ámbito del procedimiento administrativo las garantías de los ciudadanos, en efecto, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado****. Se desprende de la lectura de las normas contenidas en los artículos que van del número 148 al 154 -así como de otras disposiciones del proyecto-, que éstas satisfacen, en términos generales, las exigencias mínimas de la garantía fundamental del debido proceso, puesto que en ellos se establecen el conjunto de reglas y procedimientos que el legislador y el ejecutor de la ley deben observar para garantizar los derechos de los ciudadanos, entre ellas, podemos apuntar: a) el respeto al principio "non bis in ídem" (artículo 66 del Proyecto); observancia del principio de legalidad y del debido proceso (artículo 75); la obligación de establecer formalidades de notificación y audiencia (artículo 150 inciso 2); la motivación de los pronunciamientos dictados al respecto (artículo 150, entre otros); los medios de impugnación (artículo 150 inciso 4) del referido Proyecto); el reconocimiento de la necesidad del elemento subjetivo, al menos culposo -negligente- en materia de tales ilícitos (artículo 69 del Proyecto); la exclusión de la sanción administrativa en virtud de la imposición de una por la autoridad judicial (artículo 66 párrafo segundo del proyecto).*

Ahora bien, en sentido contrario de la aplicación más favorable, debe tenerse presente que dicho principio implica, a su vez, que se prohíbe aplicar hacia el pasado aquellas normas nuevas **que perjudiquen** lo concluido o consolidado bajo otro sistema normativo. Continúa la Sala:

"Los conceptos de 'derecho adquirido' y 'situación jurídica consolidada' aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa -material o inmaterial, trátese de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta

experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la 'situación jurídica consolidada' representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que –por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado– haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado). ... En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege –tornándola intangible– la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica. ***En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que, si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada."***

En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República ha manifestado:

"Los beneficiarios están, además, protegidos por el principio constitucional de irretroactividad. En relación con éste, cabe observar que ciertamente el operador jurídico debe aplicar la ley que esté vigente en el preciso momento en que se verifique la aplicación, aún y cuando lo sea en relación con situaciones nacidas con anterioridad a la vigencia de dicha normativa; sin embargo, ***dicha regla queda excepcionada en aquellos casos en que la aplicación retroactiva sea lesiva para algún particular o que afecte sus derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, en virtud de la garantía constitucional que recoge el numeral 34 de la Carta Política."***

Por su parte, si bien es cierto que el principio señalado ha sido objeto de análisis jurisprudencial tanto de la Sala Constitucional, Sala Primera, así como la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el legislador incluye el principio de norma más favorable, en la normativa aduanera con el artículo 231 de la Ley General de Aduanas (en adelante LGA) que en lo de interés señala:

"Artículo 231.– Aplicación de sanciones.
Las infracciones administrativas y las infracciones tributarias aduaneras serán sancionables, en vía administrativa, por la autoridad aduanera que conozca el respectivo procedimiento administrativo, ya sea la Aduana de Jurisdicción o la Dirección General de Aduanas, salvo las infracciones administrativas sancionadas con suspensión del auxiliar de la función pública aduanera, cuyo conocimiento y sanción será competencia exclusiva de la Dirección General de Aduanas, así como también la inhabilitación de los auxiliares de la función pública aduanera.
La aplicación de las sanciones se hará conforme a las leyes vigentes en la época de su comisión. Si con posterioridad a la comisión de un hecho punible se promulga una nueva ley, aquel se regirá por la que sea más favorable al

> ***infractor**, en el caso particular que se juzgue (...)* (El resaltado y subrayado no pertenecen al original).

De igual manera, es trascendental que se contemple lo establecido en la circular interna N° **CIR-DGA-09-2022** de fecha 05 de setiembre de 2022, en la cual la Dirección General de Aduanas emitió una serie de lineamientos para "Uniformar la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios y norma de minimis en el control posterior, a partir de la vigencia de la reforma de la Ley General de Aduanas" y, en lo que interesa, se indica:

(...)

> *3. En los expedientes pendientes de iniciar o en trámite de cualquier etapa del procedimiento antes del cumplimiento de la sanción (pago de multa o ejecución de suspensión), relacionados a conductas tipificadas en los artículos 236, 237, 238, 239, 242 y 242 bis de la Ley General de Aduanas previo a la reforma Ley No. 10271,* ***deberá realizarse un análisis para determinar si corresponde aplicar la norma vigente al momento de su comisión,*** *o bien,* ***la introducida con la reforma Ley No. 10271, cuando esta última contemple una sanción menos grave o si es del caso, no sancione la conducta.*** *Para ello, debe tenerse presente lo siguiente:*
>
> *a. Las conductas tipificadas previamente a la reforma, en los incisos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 28, 29 del artículo 236; b, c, d, f, g del artículo 237; f, g del artículo 238 y; e, g, h, i, j, k, del artículo 239 fueron* ***"despenalizados"*** *con la Ley No. 10271. En este caso, los expedientes deberán ser archivados mediante resolución motivada.*
>
> *En caso de existir* ***inhabilitaciones*** *o suspensiones en ejecución a* ***auxiliares de la función pública aduanera,*** *impuestas como consecuencia de las infracciones anteriores, deberá ser* ***levantada*** *de forma* ***inmediata.***
>
> *b. Las conductas tipificadas en los incisos 1, 24, 25 y 27 del artículo 236; a del artículo 237; a, b, c, d, e, h, del artículo 238; a, c, d, del artículo 239 y 242 de la Ley General de Aduanas previo a la reforma Ley No. 10271, sufrieron* ***modificaciones en cuanto a su redacción, tipificación y sanción*** *con la reforma, por lo que las mismas* ***deben ser analizadas en cumplimiento de todos los elementos del tipo infraccional*** *(...)* (El resaltado no corresponde al original)

En razón de lo mencionado anteriormente, para la aplicación de la norma más favorable para aquellos casos de sanciones administrativas impuestas por parte de la autoridad aduanera antes de la reforma a la LGA y conforme con lo establecido con el artículo 231 de la LGA, la aplicación de las sanciones se hará conforme a las leyes vigentes en la época de su comisión, excepto cuando con posterioridad a la comisión del hecho punible se promulga una nueva ley, aquella se regirá por la que sea más favorable al infractor, en el caso particular que se juzgue.

Según los hechos expuestos para el caso específico de lo solicitado por su persona, debe hacerse el análisis correspondiente para determinar si se debe aplicar la norma vigente al momento de su comisión, o bien, la introducida con

la reforma a la Ley General de Aduanas del año 2022 (Ley N° 10271), en el caso de que ésta contemple una sanción menos grave o no se encuentre tipificada la conducta.

Por tal motivo, se le informa que se realizará la revisión de sus inhabilitaciones respectivas para proceder a levantar las que correspondan legalmente.

En virtud de lo anterior, se comisiona al Departamento de Procedimientos Administrativos de la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas para que coordine lo procedente con su persona y que, en el **plazo de 5 días hábiles** a partir de la notificación de la presente, determine a cuáles de las inhabilitaciones aplicadas en contra del agente aduanero independiente Manuel Antonio Solano Valerín, cédula de identificación 302440015, código de agente aduanero A-259, procede aplicar la nueva legislación sancionatoria. En los casos afirmativos se deberá levantar la inhabilitación, en coordinación con el Departamento de Estadística y Registros de la Dirección de Gestión Técnica.

Además, se instruye al Departamento de Procedimientos Administrativos de la Dirección Normativa para que informe debidamente al señor Manuel Antonio Solano Valerín, por cuáles sanciones administrativas impuestas previamente deberá permanecer aún inhabilitado, por no aplicar en esos casos el principio de la norma más favorable.

Con fundamento en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 25270-H, el suscrito firma el presente documento en su condición de Subdirector General de Aduanas.

Atentamente;

CRISTIAN MONTIEL TORRES (FIRMA)
Firmado digitalmente por CRISTIAN MONTIEL TORRES (FIRMA)
Fecha: 2024.05.30 21:13:25 -06'00'

Cristian Montiel Torres,
Subdirector General de Aduanas

OLMAN ADRIAN RIVAS ALVAREZ (FIRMA) Firmado digitalmente por OLMAN ADRIAN RIVAS ALVAREZ (FIRMA) Fecha: 2024.05.22 09:08:53 -06'00'	GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA) Firmado digitalmente por GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA) Fecha: 2024.05.22 09:59:47 -06'00'
Elaborado por: Adrián Rivas Álvarez, Abogado Depto. Asesoría	Revisado y aprobado por: Gianni Baldi Fernández, Jefe Depto. Asesoría

Cc. Ginnette Azofeifa Cordero. Jefe Depto. Procedimientos Administrativos, DN
Rafael Ángel Madrigal Rubí. Jefe Depto. Estadística y Registros, DGT
Consecutivo

Temas 3.1 / 25.3 / 25/7 / 25.8 / 33.12 / 42/4 / 59.3 / 64.11 / 64.12 y 71.5