

C-229-2001
23 de agosto del 2001

Señor
José Antonio Rodríguez Corrales
Director General de Aduanas

Estimado señor:

Con la aprobación del Procurador General Adjunto de la República, me refiero a consulta planteada por su Despacho mediante oficio N°AL-263-01, de 9 de marzo del 2001.

OBJETO DE LA CONSULTA

De conformidad con el oficio indicado, se manifiesta en lo que interesa:

" ...

La presente tiene como fin elevar consulta a esta Procuraduría General en relación con la aplicación de las sanciones derivadas de las infracciones tributarias aduaneras, a los auxiliares de la función pública aduanera, específicamente de la sanción de suspensión, regulada en la Ley General de Aduanas, por cuanto del contenido de las normas que versan sobre la materia, no es claro cuál es el órgano competente para la imposición de dicha sanción.

Si bien es cierto las normas señalan, como una de las sanciones a imponer por el cumplimiento de las obligaciones, la suspensión del ejercicio de la actividad aduanera no queda claro quién, específicamente, es el órgano para imponerla, pues dichas normas establecen que el que aplica las sanciones es "la autoridad aduanera", sin definirse quien es esa autoridad Aduanera, si solamente lo es el Director General o incluye también a otras autoridades, como el Gerente de Aduanas, surge entonces la duda de que si por tratarse de una sanción que entraña una "suspensión" el único que debe imponerla es:

1. El órgano que autorizó el ejercicio de la autoridad.

...

2) La oficina administrativa encargada de las gestiones aduaneras, entendida esta la aduana de la jurisdicción donde el auxiliar desarrolla su actividad y el Director General.

..." (El énfasis con el subrayado no es del texto original).

PRONUNCIAMIENTO

A. El régimen de las sanciones administrativas

1. Las infracciones

Se dispone en la Ley N°7557 (Ley General de Aduanas), dentro del capítulo IV, denominado "*INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS ADUANERAS*"

"...

ARTICULO 230.- *Concepto*

Constituye infracción administrativa o tributaria aduanera, toda acción u omisión que contravenga o vulnere las disposiciones del régimen jurídico aduanero, sin que se califique como delito.

...

SECCION II

Infracciones administrativas

ARTICULO 235.- *Multa de cien pesos centroamericanos*

Será sancionada con multa de cien pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, la persona física o jurídica, auxiliar o

no de la función pública aduanera, que:

a) Omite presentar o transmitir, con la declaración aduanera, cualquiera de los requisitos documentales o la información requerida por esta ley o sus reglamentos para determinar la obligación tributaria aduanera o demostrar el cumplimiento de otros requisitos reguladores del ingreso o la salida de mercancías del territorio aduanero.

b) Presente o transmita los documentos, la información a que se refiere el inciso anterior o la declaración aduanera con errores u omisiones o los presente tardíamente.

c) Omite presentar la declaración aduanera de las mercancías que traiga consigo, si se trata de viajeros.

d) *Omita distribuir, entre los pasajeros, las fórmulas oficiales de declaración aduanera, si se trata de empresas que prestan el servicio de transporte internacional de personas.*

e) *No transmita, antes del arribo de la unidad de transporte,*

mediante transmisión electrónica de datos u otros medios autorizados, los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte destinados al país, si se trata de un transportista aduanero.

f) *No rotule, en forma visible con la razón social, las plantas, oficinas o instalaciones donde opera la empresa, si es obligatorio rotularlas.*

g) *No presente, al ingreso o salida del territorio nacional, las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte a la autoridad aduanera, dentro del plazo exigido en la legislación respectiva.*

h) *No mantenga actualizado el registro de firmas autorizadas para*

sus operaciones, en los registros establecidos por la autoridad

aduanera.

i) *Como depositaria, no brinde las facilidades necesarias al funcionario aduanero que realice el reconocimiento; inclusive, por solicitud suya, debe permitir la apertura, el agrupamiento y la disposición de los bultos para el reconocimiento.*

j) *Estando obligada, no identifique la maquinaria, el equipo y los repuestos según las disposiciones que, al efecto, emita la*

Dirección General de Aduanas.

k) *Mediante acción u omisión, contravenga las disposiciones del*

régimen jurídico aduanero siempre que no cause perjuicio fiscal o

no esté sancionada con una sanción mayor.

ARTICULO 236.- *Multa de quinientos pesos centroamericanos*

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:

a) No reexporte o reimporte mercancías o las reexporte o reimporte fuera del plazo legal, cuando sea obligatorio de conformidad con el régimen o la modalidad aduanera aplicada. Si se hubiera rendido garantía y procediera su ejecución, la multa será de cien pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional.

b) Estando autorizada para realizar un transbordo o un tránsito de

mercancías por vía marítima o aérea, incumpla las medidas de seguridad y demás condiciones establecidas por la autoridad

aduanera.

c) No asigne personal para carga, descarga o transbordo de mercancías, si se trata de un transportista aduanero o agente

aduanero autorizado para declarar el tránsito.

d) Incumpla las normas referentes a ubicación, estiba, depósito, seguridad, protección o identificación de mercancías.

e) No realice los actos que le corresponden según esta ley y las demás disposiciones legales, empleando el sistema informático, cuando la autoridad aduanera le haya autorizado su código de usuario y clave de acceso y el empleo de ambos sea obligatorio.

f) En su calidad de depositario, se encuentre responsable

patrimonial por mercancías que no se hubieran hallado a pesar de haber sido declaradas como recibidas.

g) Como transportista aduanero o agente aduanero autorizado para declarar el tránsito, no mantenga inscritos los vehículos y unidades de transporte utilizados en el tránsito aduanero.

h) Como responsable de la recepción, manipulación, conservación, depósito o custodia de mercancías sujetas al control aduanero, permita que sufran daños, faltantes o pérdidas.

i) En su calidad de transportista aduanero o agente aduanero autorizado para declarar el tránsito, no comunique, a la autoridad más cercana, los accidentes

que sufra el vehículo o la unidad de transporte en el transcurso del tránsito aduanero, o presente los vehículos, las unidades de transporte y sus cargas fuera del plazo establecido para el tránsito aduanero.

j) En su calidad de transportista aduanero o agente aduanero autorizado para declarar el tránsito, no reporte el detalle de

las diferencias que se encuentren entre la cantidad de bultos u

otros elementos de transporte, realmente descargados o

transportados, y las cantidades manifestadas o el detalle de

mercancías, bultos u otros elementos de transporte, dañados o

averiados como consecuencia del transporte o cualquier otra

circunstancia que afecte las declaraciones presentadas a la

autoridad aduanera.

k) Como agente aduanero, presente o transmita la declaración

aduanera de importación o exportación omitiendo cualquiera de los

requisitos documentales o la información requerida por esta ley o

sus reglamentos para determinar la obligación tributaria aduanera

o demostrar el cumplimiento de otros requisitos o la realice con

errores o inexactitudes.

ARTICULO 237.- Suspensión de dos días

Será suspendido por dos días hábiles del ejercicio de su actividad

ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera

que:

a) No comunique, en el plazo correspondiente, cualquier irregularidad respecto de las condiciones y el estado de embalajes, sellos o precintos, cuando le corresponda recibir o entregar mercancías, vehículos o unidades de transporte bajo control aduanero.

b) No mantenga a disposición de las autoridades aduaneras los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías, si se trata de un depositario.

c) Incumpla la obligación de mantener locales adecuados para la recepción, la descarga, el depósito, la inspección y el despacho

de mercancías, vehículos y unidades de transporte en perfectas

condiciones técnicas y físicas de operación, según lo exija la

legislación.

d) Omite avisar, por los medios autorizados por la autoridad aduanera, el cumplimiento del término de abandono y de la ocurrencia de daños y pérdidas de las mercancías depositadas, si se trata de un depositario.

e) No reciba el curso de actualización anual, impartido por la Dirección General de Aduanas, si es agente aduanero.

f) Como transportista aduanero o agente aduanero autorizado para declarar el tránsito, utilice, para el tránsito aduanero de mercancías, vehículos o unidades de transporte que incumplan las condiciones técnicas y de seguridad.

En los casos de los incisos b), c) y f) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta tanto no cumpla con las respectivas obligaciones.

ARTICULO 238.- Suspensión de cinco días

Será suspendido por cinco días hábiles del ejercicio de su actividad

ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera

que:

a) Estando obligado, no permita el acceso de la autoridad aduanera a sus instalaciones, zonas de producción, bodegas y registros de costos de producción para la verificación y el reconocimiento correspondientes de las mercancías y su destino final.

b) No transporte las mercancías por las rutas legales autorizadas.

c) Incumpla la obligación de mantener mercancías únicamente en lugares habilitados o autorizados, si se trata de empresas, obligadas a ello.

d) Se niegue injustificadamente a recibir las mercancías enviadas por la autoridad aduanera, si es un depositario.

e) Destruya mercancías sin supervisión ni autorización de la autoridad aduanera.

En los casos de los incisos a), c), d) y e) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta tanto no cumpla con las respectivas obligaciones.

ARTICULO 239.- Suspensión de un mes

Será suspendido por un mes del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:

a) No conserve, durante un plazo de cinco años, los documentos y la información de los regímenes en que ha intervenido o no los haya

conservado aún después de ese plazo y hasta la finalización del

proceso de que se trate, en los casos en que conozca la existencia de un asunto pendiente de resolver en la vía judicial o administrativa.

b) Transmita, por vía electrónica, a la autoridad aduanera u otra

autoridad competente, datos diferentes de los consignados en el

documento en que se basó la transmisión, cuando de ella se derive

un perjuicio grave.

c) Estando autorizado para depositar, transportar o declarar el tránsito de mercancías peligrosas para la salud humana, animal o vegetal o el medio ambiente, no cumpla con las medidas de seguridad fijadas en la legislación o por las autoridades competentes.

d) Como agente aduanero, incumpla sus obligaciones sobre la sustitución del mandato, el encargo, la transmisión o la

transferencia de derechos.

e) Tratándose de una empresa que opere bajo la modalidad de despacho domiciliario industrial, incumpla las disposiciones del artículo

123 inciso a), o presente con errores y omisiones, la declaración, los documentos o la información.

f) No mantenga oficinas abiertas en la jurisdicción de las aduanas

en que preste sus servicios, si se trata de un agente aduanero.

g) Estando obligado a acreditar ante la autoridad aduanera el domicilio de sus oficinas centrales o sucursales, las traslade o las cierre sin notificarlo previamente a esa autoridad.

h) En su calidad de agente aduanero, incumpla el mandato otorgado por su comitente en perjuicio de este último o de la autoridad aduanera.

En los casos de los incisos a), c), e), f), g), y h) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta tanto no cumpla con las respectivas obligaciones.

ARTICULO 240.- Suspensión de tres meses

Será suspendido por tres meses del ejercicio de su actividad aduanera

ante la autoridad aduanera, el agente aduanero que:

a) Intervenga en algún despacho aduanero sin la autorización de quien legítimamente puede otorgarla.

b) Sea responsable en una infracción tributaria aduanera, siempre y cuando la diferencia entre el monto de los tributos pagados o declarados sea superior en un cincuenta por ciento (50%) a los

tributos que debieron declararse o pagarse. Esta sanción no será

aplicable cuando la diferencia haya sido causada por una

clasificación arancelaria inexacta, producto de una diferencia de

criterio en la interpretación de la clasificación aplicable,

siempre que la descripción, naturaleza y demás características

necesarias para la clasificación hayan sido correctamente

declaradas a la autoridad aduanera.

c) Omite declarar o declare con inexactitud alguna información que produzca una diferencia superior al veinte por ciento (20%) entre

el monto de los derechos contra prácticas desleales de comercio

internacional o salvaguardias y los que debieron declararse o

pagarse, cuando los declarados o pagados sean inferiores a los

debidos.

d) Haga constar el cumplimiento de una regulación no arancelaria que dé lugar al despacho de las mercancías sin haberse cumplido realmente el requisito.

ARTÍCULO 241.- Suspensión de un año

Será suspendido por un año del ejercicio de su actividad aduanera ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:

a) Permita que, al amparo de su autorización, actúe, directa o indirectamente, un agente aduanero que esté suspendido de su ejercicio o un tercero, cualquiera sea su carácter, si se trata de un agente aduanero.

b) Omita declarar o declare con inexactitudes alguna información que dé lugar al despacho de mercancías de importación o exportación prohibida, si se trata de un agente aduanero.

c) Deje de cumplir algún requisito para actuar como auxiliar de la función pública aduanera por más de tres meses, sin causa justificada. En este caso, la suspensión se extenderá hasta tanto no cumpla con las respectivas obligaciones.

d) No lleve los registros de sus actuaciones en la forma y condiciones que establezca la autoridad aduanera; no realice las inscripciones o los respaldos en los registros, los efectúe extemporáneamente, los destruya o no los ponga a su disposición cuando se le hayan solicitado en cumplimiento de sus facultades de control y fiscalización.

e) Estando obligado, no mantenga o no envíe los registros e informes sobre su gestión o sobre las mercancías importadas, exportadas, reimportadas,

reexportadas, recibidas, depositadas, retiradas u objeto de otras operaciones a las autoridades aduaneras

correspondientes o lo efectúe por medios o formatos no autorizados.

f) Entorpezca o no permita la inspección aduanera de las mercancías, los vehículos, las unidades de transporte y sus cargas o la

verificación de los documentos o autorizaciones que los amparen.

... (El énfasis con el subrayado es nuestro).

2. Sobre la aplicación de las sanciones administrativas

Dentro de la misma Ley se dispone:

"...

ARTÍCULO 231.- *Aplicación de sanciones*

Las infracciones administrativas y las infracciones tributarias aduaneras son sancionables, en vía administrativa, por la autoridad aduanera que conozca del respectivo procedimiento administrativo.

En cuatro años prescribe la facultad de la autoridad aduanera para sancionar las infracciones reguladas en este Capítulo. El término de prescripción de la acción sancionatoria se interrumpirá desde que se le notifica al supuesto infractor la sanción aplicable en los términos del artículo 234 de esta ley.

..." (El énfasis con el subrayado es nuestro).

Y, se establece, con el artículo 234, bajo el subtítulo "**Procedimiento administrativo para aplicar sanciones**":

"...

*Cuando la autoridad aduanera determine la posible comisión de una infracción administrativa o tributaria aduanera sancionable con **multa**, notificará en forma motivada, al supuesto infractor, la sanción aplicable correspondiente sin que*

implique el retraso o la suspensión de la operación aduanera, salvo que la infracción produzca un vicio en el procedimiento, cuya subsanación se necesite para proseguirlo.

El presunto infractor contará con cinco días hábiles para presentar sus alegaciones. Transcurrido este plazo, la autoridad aduanera aplicará la sanción correspondiente si procede.

En el caso de infracciones administrativas sancionables con suspensión, la autoridad aduanera deberá iniciar el procedimiento

dispuesto en el artículo 196 de esta ley. (El énfasis es nuestro).

El procedimiento se estableció en los siguientes términos:

"...

ARTÍCULO 196.- Actuaciones comunes del procedimiento ordinario

Para emitir cualquier acto que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos, deberán observarse las siguientes normas básicas:

- a) La apertura del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, debe ser notificada a las personas o entidades que puedan verse afectadas.*
- b) En el acto de notificación se otorgará un plazo de quince días hábiles para presentar los alegatos y las pruebas respectivas. La autoridad aduanera que instruya el procedimiento podrá prorrogar, mediante resolución motivada, de oficio, o a instancia de parte interesada este plazo para los efectos de presentación de pruebas.*
- c) A solicitud de parte interesada, el órgano instructor dará audiencia oral y privada por un término de ocho días, una vez evacuadas las pruebas para que las partes desarrollen las conclusiones finales.*
- d) Listo el asunto para resolver, el órgano instructor dictará la resolución dentro de un plazo de diez días hábiles. La notificación debe contener el texto íntegro del acto.*

..." (El énfasis con el subrayado es nuestro).

3. La falta de especificación del órgano competente para la aplicación de las sanciones administrativas

Podemos observar que mediante la normativa transcrita hace la referencia genérica la "autoridad aduanera", para la aplicación de las sanciones administrativas pero, ciertamente, no se especifica

cuál es el órgano competente, es decir, la "autoridad aduanera competente" para ejercer esa atribución. A la vez, mediante el artículo 251 de la misma ley, se define el concepto "Autoridad Aduanera" como:

"...

Funcionario del Servicio Nacional de Aduanas

que, en razón de su cargo y en virtud de la competencia otorgada,

ejecuta o aplica la normativa aduanera..."

Sin embargo, el hecho de que en la Ley General de Aduanas se hagan referencias al concepto genérico "autoridad aduanera", una técnica que sí podría considerarse la adecuada en un convenio como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, conocido como CAUCA II (aprobado mediante Ley N°7485 de 6 de abril de 1995), **no justifica en modo alguno una interpretación en el sentido de que el Ordenamiento Jurídico ha dado a cualquier autoridad aduanera la atribución de sancionar administrativamente.**

A. El órgano competente

1. El órgano titular de la Potestad Punitiva

a. Naturaleza jurídica del Servicio Nacional de Aduanas. La Dirección General de Aduanas

El Legislador dispuso en forma expresa, con la misma Ley General de Aduanas:

"...

ARTÍCULO 8.- Servicio Nacional de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas es el órgano de la Administración

Tributaria dependiente del Ministerio de Hacienda que tiene a su cargo la aplicación de la legislación aduanera.

El Servicio estará constituido por la Dirección General de Aduanas, las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros y dispondrá de personal con rango profesional, especializado para ejercer la gestión aduanera.

Los órganos del Ministerio de Hacienda que administren los tributos, podrán establecer planes conjuntos de fiscalización que incluyan la coordinación de funciones y el intercambio de información tributaria de sujetos pasivos para lograr una eficiente recaudación tributaria.

....

ARTÍCULO 10.- Organización administrativa

La organización y reglamentación de la estructura organizadora del Servicio Nacional de Aduanas estará a cargo del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de los órganos creados por esta ley y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

La organización interna se establecerá con fundamento en los principios del servicio al usuario, la armonización de los procedimientos, la simplificación, flexibilidad y eficiencia en el control y la fiscalización.

ARTÍCULO 11.- Dirección General de Aduanas

La Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera. En el uso de esta competencia, le corresponde la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley y las demás disposiciones del ramo le conceden al Servicio Nacional de Aduanas; la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras y la decisión de las impugnaciones interpuestas ante ella por los administrados.

Asimismo, la Dirección coordinará y fiscalizará la actividad de las aduanas y dependencias a su cargo, para asegurar la aplicación correcta y uniforme del régimen jurídico aduanero, acorde con sus fines y los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas, mediante la emisión de directrices y normas generales de interpretación, dentro de los límites de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

..." (El énfasis con el subrayado es nuestro).

Ya de estos mismos artículos se desprende con toda claridad que el Ordenamiento Jurídico otorgó al Servicio Nacional Aduanero un grado de desconcentración máximo, ello en forma congruente con las disposiciones contenidas en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano o CAUCA II, especialmente, de conformidad con las cláusulas establecidas mediante los artículos siguientes:

"...

ARTÍCULO 2.- *El Código Aduanero Uniforme Centroamericano II se*

*fundamenta en los principios de flexibilidad y **simplificación** en sus*

*procedimientos, responsabilidad, **profesionalización técnica y profesional de los agentes internos y externos**; servicio personalizado, domiciliario y armonizado en su acción hacia el usuario; y compatibilización de los servicios aduaneros para el desarrollo del comercio internacional.*

...

CAPÍTULO II

DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO, SU

TERRITORIO JURISDICCIONAL Y DE SU POTESTAD

ARTÍCULO 5.- **La Dirección General de Aduanas es el organismo**

superior aduanero, a nivel nacional dependiente del ramo de hacienda o finanzas que tiene a su cargo la **dirección técnica y administrativa de las Aduanas u oficinas aduaneras**, y demás actividades del ramo.

Para el efectivo cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Aduanas, establecerá su propia organización interna de acuerdo a la legislación de cada país.

..." (El énfasis es nuestro).

b. La "Aduana"

Mediante el artículo 13 de la misma Ley General de Aduanas bajo el subtítulo "**Aduana**", dispuso el Legislador:

"...

*La aduana es la **oficina técnica administrativa encargada de las gestiones aduaneras, el control de las entradas, permanencia, salidas de las mercancías y la coordinación de la actividad aduanera que se desarrolle en su zona de competencia territorial o funcional.***

Las aduanas tendrán la facultad de aplicar las exenciones tributarias que expresamente indique la ley; además, podrán autorizar las relativas a materia aduanera, creadas por convenios internacionales o leyes, según las directrices emitidas por el Ministerio de Hacienda.

..." (El énfasis es nuestro).

Y, en el artículo 14, con el subtítulo "**Competencia territorial**":

"...

El Ministerio de Hacienda definirá los asientos geográficos y

*determinará la **competencia territorial** de las aduanas, así como la*

creación, el traslado o la supresión de estas y de sus funciones,

atendiendo a razones de oportunidad, control, racionalización o eficiencia del servicio y del comercio exterior.

Las aduanas prestarán sus servicios durante las veinticuatro horas, todos los días del año, salvo que la Dirección General de Aduanas defina horarios especiales para determinadas aduanas.

Las autoridades aduaneras podrán ejercer sus funciones fuera de los

locales donde normalmente se llevan a cabo las formalidades aduaneras, con el fin de atender las necesidades de los usuarios del servicio aduanero.

La competencia de una oficina de aduanas puede especializarse en determinadas operaciones, regímenes aduaneros o clases de mercancías.

..." (El énfasis es nuestro).

Lo anterior, igualmente en forma absolutamente congruente con el Convenio Aduanero Uniforme Centroamericano, especialmente, de conformidad con las cláusulas establecidas mediante los siguientes artículos:

"...

ARTÍCULO 6.- La Aduana es un organismo especializado de la

administración pública facultado para hacer cumplir la legislación

aduanera, la de comercio exterior en lo que corresponda, los convenios

internacionales sobre la materia y de ejercer las demás funciones que se le encomiende por ley.

...

ARTICULO 8.- *La circunscripción territorial* sometida a la jurisdicción de cada Aduana será conforme a lo que establezca la ley

nacional.

... " (El énfasis es nuestro).

Así, de conformidad con el Ordenamiento Jurídico, la "aduana" es una "**oficina técnica administrativa**", componente administrativo del Servicio Nacional de Aduanas y por lo mismo órgano subordinado a la Dirección General de Aduanas, con una jurisdicción territorial y funcional determinada por el Ministerio de Hacienda.

Las competencias de las aduanas son las que se señalan en el mismo artículo 13 de la Ley General de Aduanas, mediante atribuciones que ciertamente no podrían menoscabar en forma alguna las que tiene la Dirección General de Aduanas, salvo disposición en sentido contrario.

2. Las atribuciones aduaneras

Siempre con una referencia genérica, se establece en el artículo 24 de la Ley General de Aduanas, con el subtítulo "**Atribuciones aduaneras**":

"...

La autoridad aduanera, sin perjuicio de las atribuciones que le

corresponden como administración tributaria previstas en la legislación

tributaria, tendrá las siguientes atribuciones:

a) Exigir y comprobar el cumplimiento de los elementos que determinan la obligación tributaria aduanera como naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor aduanero de las mercancías y los demás deberes, requisitos y obligaciones derivados de la entrada, permanencia y salida de las mercancías, vehículos y unidades de transporte del territorio aduanero nacional.

b) Exigir y comprobar el pago de los tributos de importación y exportación.

c) Verificar que las mercancías importadas con el goce de algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de tributos,

estén destinadas al propósito para el que se otorgó el beneficio,

se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas

por las personas a quienes les fue concedido. Esa verificación se realizará cuando el beneficio se haya otorgado en razón del cumplimiento de esos requisitos o a condición de que se cumplan.

d) Requerir, en el ejercicio de sus facultades de control y fiscalización, de los auxiliares de la función pública aduanera, importadores, exportadores, productores, consignatarios y terceros la presentación de los libros de contabilidad, sus anexos, archivos, registros contables y otra información de trascendencia tributaria o aduanera y sus archivos electrónicos o soportes magnéticos o similares que respalden o contengan esa información.

e) Verificar la documentación, la autorización, el contenido y las cantidades de mercancías sujetas al control aduanero que se transporten por cualquier medio.

f) Fiscalizar los depósitos bajo control aduanero, exigir la presentación de las mercancías depositadas y sus registros, comprobar los inventarios y realizar cualquier otra verificación que considere necesaria.

g) Exigir las pruebas necesarias y comprobar el cumplimiento de las reglas sobre el origen de las mercancías para aplicar preferencias arancelarias, de conformidad con los tratados internacionales de los que forme parte Costa Rica y las normas derivadas de ellos.

h) Exigir y comprobar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por las autoridades competentes, relativas a los derechos contra prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguardia y demás regulaciones, arancelarias y no arancelarias, de comercio exterior.

i) Investigar la comisión de delitos aduaneros e imponer las sanciones administrativas y tributarias aduaneras correspondientes.

j) Verificar que los auxiliares de la función pública aduanera cumplan con sus requisitos, deberes y obligaciones.

k) Dictar las medidas administrativas que se requieran en caso de

accidentes, desastres naturales o naufragios que impidan el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

l) Establecer, de conformidad con las disposiciones reglamentarias, marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases destinados a zonas libres.

m) Otorgar y suspender, cuando le corresponda, las autorizaciones de los auxiliares de la función pública aduanera.

n) Las que le correspondan de conformidad con los tratados, convenios o acuerdos internacionales de los que Costa Rica forme parte.

o) Establecer registros de importadores, exportadores, auxiliares de la función pública aduanera y otros usuarios.

p) Visitar empresas, centros de producción o recintos donde se realicen operaciones aduaneras, con el fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones legales, de conformidad con los planes y programas de control y fiscalización establecidos por la Dirección General de Aduanas.

q) Decomisar las mercancías cuyo ingreso o salida sean prohibidos, de acuerdo con las prescripciones legales o reglamentarias.

r) Suscribir convenios con auxiliares o instituciones públicas o privadas, para implementar proyectos de mejoramiento del servicio aduanero, incluyendo la introducción de nuevas técnicas aduaneras y el uso de infraestructura y capacitación.

s) Las demás atribuciones señaladas en esta ley, sus reglamentos y

en otras leyes.

..." (El énfasis es nuestro).

Y, tal y como ya advertimos, de conformidad con el artículo 251 de la Ley, el concepto "Autoridad Aduanera" debe entenderse como:

"...

Funcionario del Servicio Nacional de Aduanas

que, en razón de su cargo y en virtud de la competencia otorgada,

ejecuta o aplica la normativa aduanera.

..."

Sin embargo, del contenido de las atribuciones encargadas, así como del contexto de la Ley se desprende que dichas atribuciones son para cada órgano, según su naturaleza y competencia. Por lo demás, sería irrazonable (por ser contrario a la Lógica) concluir en el sentido contrario, es decir, afirmando que dado que estas atribuciones están encargadas a un órgano genérico denominado "**autoridad aduanera**" las mismas pueden ser ejercidas por **cualquier "autoridad aduanera"**.

De lo expuesto se desprende con toda claridad, entre otras conclusiones importantes, que:

- A. El Legislador le otorgó al Servicio Nacional de Aduanas un grado de desconcentración máximo.
- B. Que la Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico en el reparto administrativo denominado Servicio Nacional de Aduanas.
- C. Que el Ordenamiento Jurídico le encargó a la Dirección General de Aduanas, entre otras competencias, las de: "... *dirección técnica Y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley y las demás disposiciones del ramo le conceden al Servicio Nacional de Aduanas; la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras...*"

Todo lo cual responde, además, a la manifestación de la voluntad política de transformación de la administración aduanera (dentro de las políticas de modernización de la Administración Pública), que fue explicada claramente en el Dictamen Unánime Afirmativo, de 6 de julio de 1995, rendido por la "Comisión Especial", denominada (por el encargo hecho): "Comisión Especial Mixta Nombrada Para Estudiar y Dictaminar la Legislación Necesaria para Reformar y Modernizar la Administración Pública", dentro del Expediente N°12.190 (Ley General de Aduanas). Dictaminó esta comisión, en lo que interesa para este pronunciamiento:

"...

*Este proyecto pretende una transformación sustancial del Servicio Nacional de Aduanas en un ente activo y dinámico, capaz de conciliar las demandas imperantes del comercio exterior con el resguardo del interés tributario que representa la aduana. Se pretende establecer un servicio que cumpla con los objetivos de agilidad, eficiencia, flexibilidad, imparcialidad y **uniformidad en la aplicación de los procedimientos**. Dentro de este contexto se establece un marco de responsabilidades para cada uno de los participantes en la actividad aduanera, creando asimismo mecanismos de facilitación aduanera paralelos con disposiciones sobre sanciones y control aduanero.*

*Esta iniciativa se enmarca en distintos ámbitos que permiten enfrentar la problemática aduanera. **En primer lugar, se ubica dentro del proceso de reforma de la normativa centroamericana, iniciada con la negociación, suscripción y aprobación del instrumento normativo que sustituye al CAUCA de 1964, y que se conoce como el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II), aprobado por esta Asamblea Legislativa mediante Ley No. 7485 del 6 de abril de 1963.***

...

*Finalmente, especial interés merece la actividad de las aduanas en el contexto de la problemática del déficit fiscal que agobia al Estado costarricense. En este sentido, la aduana debe dar respuesta no sólo a las necesidades de los sectores ligados al comercio exterior de la República, **sino que debe responder adecuadamente al interés nacional porque se recauden adecuadamente los tributos que gravan la internación o salida de mercancías del país.***

El proyecto de Ley General de Aduanas ha tomado en cuenta el entorno indicado, así como la problemática de nuestra legislación aduanera actual. Adicionalmente, fijó entre otros principios guías para su redacción, los siguientes:

...

*El Título Segundo regula los aspectos básicos de la organización administrativa del Servicio Nacional de Aduanas, los objetivos que deben guiar sus actuaciones, de su personal aduanero y de sus atribuciones administrativas. **Se establece respecto de la Dirección General de Aduanas su carácter de órgano superior jerárquico a nivel nacional en materia aduanera.** Respecto del personal aduanero el proyecto determina sus principales obligaciones y responsabilidades en el desempeño de sus actos.*

...

En conclusión, la Ley General de Aduanas constituye la fuente normativa capaz de fundamentar la reforma aduanera en nuestro país, la que surge como una imperiosa necesidad de lograr un esquema que coadyuve en el desarrollo económico y que permita la conciliación de intereses aparentemente opuestos: la

sana recaudación, la represión de las conductas ilícitas contra el erario público y la facilitación y agilización de los procedimientos en beneficio de los sectores productivos.

..." (El énfasis es nuestro)

De tal manera, la Ley N°7557 (Ley General de Aduanas) constituye la manifestación de la voluntad normativa coherente con el CAUCA, no por la simple literalidad del dictamen sino por la naturaleza y especie de sus contenidos.

3. La titularidad de la Potestad Sancionadora

a. La naturaleza de las sanciones

La consulta tiene como objeto la interpretación de la Ley N°7557 para determinar la voluntad normativa en relación con la competencia para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, especialmente en referencia a la sanción de la "suspensión".

Podemos observar que los tipos "penales" administrativos por cuya competencia para la aplicación se consulta, claramente se ubican dentro de la categoría de las denominadas "sanciones disciplinarias", que nos explica la Doctrina como:

*"...aquéllas que se imponen a las personas que están en **una relación de sujeción especial** con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación. Desde la perspectiva inversa podemos decir que la potestad disciplinaria es una **potestad de supremacía especial**..."* (García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás - Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tercera Edición Tomo II, Madrid, 1977, págs. 148 y 149. El énfasis es nuestro).

Y que, la Potestad Disciplinaria, como "Potestad de Supremacía Especial" se encuentra entre aquellas que:

*"...sólo sin ejercitables sobre quienes están en una situación organizatoria determinada de subordinación, derivada de un título concreto: **sobre los funcionarios o los usuarios de los servicios públicos**..."* (Ob. Cit., Segunda Edición, Tomo I, 1975, pág.259)

Ahora bien, aunque existe consenso en la Doctrina en cuanto a la ubicación de las sanciones que tienen como destinatarios a los servidores públicos (dentro de cada reparto administrativo) en la categoría de las "Sanciones Disciplinarias", no toda coincide en la misma denominación para las otras sanciones.

Por lo demás, en el caso de las infracciones que aquí interesan podemos observar que los destinatarios pueden ser tanto personas jurídicas como físicas y no necesariamente deben ser "órganos auxiliares de la función aduanera".

Sin embargo, consideramos que la denominación para este caso es un tecnicismo que no coadyuva a la solución porque, más que la especificación última que se pueda hacer sobre la naturaleza de estas sanciones, lo determinante es que las mismas son manifestación de la Potestad Sancionadora de la Administración, en este caso, de la Administración Aduanera, que se manifiesta como una "**potestad de supremacía especial**" (nacida del Ordenamiento Jurídico), para ser ejercida en una relación entre la Administración y "*...la persona física o jurídica, auxiliar o no de la función pública aduanera...*", en la actividad del Servicio Nacional Aduanero.

En consecuencia, esta potestad sancionatoria, como tal, debe entenderse atribuida al órgano superior jerárquico, con excepción de que el Ordenamiento Jurídico expresamente la encargue a otro.

b. El órgano competente

Según lo podemos corroborar en la Ley General de Aduanas, la Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico en el reparto administrativo del Servicio Nacional de Aduanas. Y, según el artículo 11 de la misma Ley:

" ...

En el uso de esta competencia, le corresponde la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley y las demás disposiciones del ramo le conceden al Servicio Nacional de Aduanas; la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras y la decisión de las impugnaciones interpuestas ante ella por los administrados.

Asimismo, la Dirección coordinará y fiscalizará la actividad de las

aduanas y dependencias a su cargo, para asegurar la aplicación correcta y uniforme del régimen jurídico aduanero, acorde con sus fines y los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas, mediante la emisión de directrices y normas generales de interpretación, dentro de los límites de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

... "

Es evidente que la Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico tanto en el **área técnica** como en el **área administrativa** y, como tal, es a este órgano al que le corresponde la titularidad de las Potestades de Imperio atribuidas al Servicio Aduanero Nacional, con excepción de lo que el mismo Ordenamiento Jurídico disponga en sentido distinto.

Dentro de este cúmulo de potestades se encuentra el Poder de Sancionar y, específicamente, de aplicar las sanciones administrativas, llámense disciplinarias o no.

Ello por lo demás guarda coherencia con el nuevo régimen jurídico aduanero, en el tanto en que, entre otras pretensiones, la intención normativa, explicada en el dictamen ya citado es:

*"...establecer un servicio que cumpla con los objetivos de agilidad, eficiencia, flexibilidad, imparcialidad y **uniformidad en la aplicación de los procedimientos...**"*

Con un régimen, según el mismo dictamen, enmarcado:

*"...en distintos ámbitos que permiten enfrentar la problemática aduanera. **En primer lugar, se ubica dentro del proceso de reforma de la normativa centroamericana, iniciada con la negociación, suscripción y aprobación del instrumento normativo que sustituye al CAUCA de 1964, y que se conoce como el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II), aprobado por esta Asamblea Legislativa mediante Ley No. 7485 del 6 de abril de 1963.***

..." (El énfasis es nuestro. Nota: se consignó por error, en el original, 1963, en lugar de 1995).

Las normas legales, además, han sido interpretadas en esta forma mediante el Reglamento a la Ley General de Aduanas, emitido mediante Decreto Ejecutivo N°25270 del 14 de junio de 1996.

Se dispone con artículo 7 de este cuerpo normativo, en lo que interesa:

"...

Artículo 7.-Funciones del Director

En el ejercicio de su competencia, además de las funciones señaladas en el CAUCA y en la Ley, le corresponden al Director General las siguientes funciones:

...

n. Imponer sanciones administrativas y tributarias aduaneras, cuando le corresponda.

..." (El énfasis con el subrayado es nuestro).

Y, correlativamente, mediante el artículo 31 se establecen en forma expresa las funciones del Gerente de Aduanas. Podemos observar que **no** se le atribuye este órgano el Poder de Sancionar y, más bien, se dispone:

"Artículo 31-Funciones del Gerente

El Gerente de la aduana es el funcionario que tiene la competencia de dirigir técnica y administrativamente a una aduana.

El Gerente tendrá las siguientes funciones:

...

o. Informar OPORTUNAMENTE a la Dirección General acerca de las irregularidades que se determinen en los servicios aduaneros o sobre el descubrimiento de posibles delitos aduaneros y de otras infracciones administrativas y tributarias que se presenten.

..." (El énfasis con el subrayado es nuestro).

La obligación de informar "oportunamente" a la Dirección General no se puede entender como una simple obligación de hacer un reporte, sino como la imputación de un deber cuyo cumplimiento será el medio para que el órgano superior jerárquico tenga noticia de los hechos y proceda como corresponde, en el caso de las sanciones administrativas, ordenando la apertura de los procedimientos respectivos en el tiempo oportuno (sin el riesgo de las prescripciones, por ejemplo).

Finalmente, es importante observar que, si bien, de conformidad con la Ley General de Aduanas no todos los órganos auxiliares son autorizados por la Dirección General de Aduanas, ya que el Agente Aduanero lo es por el Ministerio de Hacienda (artículo 33 de la Ley), ello no implica que el Poder Sancionador en relación con esta especie de órgano auxiliar no pueda ser ejercido por la Dirección General de Aduanas, como órgano superior jerárquico de un reparto administrativo desconcentrado en grado máximo.

CONCLUSIONES

- A. La Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico en el Servicio Nacional de Aduanas.
- B. La titularidad de la Potestad Sancionadora en el Servicio Nacional de Aduanas corresponde a la Dirección General de Aduanas.
- C. La Dirección General de Aduanas es el órgano competente para la aplicación de la sanción de suspensión.

Atentamente,

Licda. María Gerarda Arias Méndez

Licda. Clara Villegas Ramírez

PROCURADORA DE HACIENDA

ABOGADA