

Exp: 02-007111-0007-CO

Res: 2002-00843

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con cincuenta y tres minutos del treinta de enero del dos mil dos.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Carlos Alberto Mauro Arias, mayor, casado, ingeniero, portador de la cédula de identidad número 1-338-496, en su condición de representante de Agencia Aduanal Sociedad Anónima (ADUANAL); contra el inciso e) del artículo 241 de la Ley General de Aduanas. Intervinieron también en el proceso Farid Beirute Brenes en representación de la Procuraduría General de la República y José Antonio Rodríguez Corrales, en su calidad de Director General de Aduanas.

Resultando:

1.- En memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las quince horas y cuarenta minutos del veintitrés de julio del dos mil uno, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del inciso e) del artículo 241 de la Ley General de Aduanas. Alega que ADUANAL es una agencia de aduanas debidamente autorizada para hacer operaciones de carácter aduanero ante el Servicio Nacional de Aduanas. Indica que sin que mediara dolo o mala intención, ADUANAL presentó tardíamente a las autoridades aduaneras, las conciliaciones de su cuenta corriente aduanera correspondientes a los meses de marzo y abril del dos mil. Aclara que con el cumplimiento tardío de ese deber, no se pretendió ocultar ninguna irregularidad en la actividad de su representada y no se ocasionó ningún daño al Servicio Nacional de Aduanas o para el Fisco. Agrega que mediante acto inicial dictado a las diecisiete horas del diez de julio del dos mil, RES-DCF-172-2000, la División de Control y Fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas inició de oficio, un procedimiento administrativo tendiente a imponer a ADUANAL la sanción de suspensión de un año en el ejercicio de su actividad aduanera establecida en la norma cuestionada para la agencia de aduanas que "estando obligado, no mantenga o no envíe los registros e informes sobre su gestión... a las autoridades aduaneras correspondientes...". Señala que en la tramitación de ese procedimiento administrativo, ADUANAL alegó como medio razonable de defensa de sus derechos que la norma cuestionada era violatoria del principio de razonabilidad. El procedimiento finalizó por acto final

dictado por la Dirección General de Aduanas a las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de setiembre del dos mil, resolución DCF-217-2000 que impuso la sanción fija a ADUANAL. Indica que en esa resolución, la Dirección General de Aduanas señaló que los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad, debían ser alegados en otra vía por lo que esa Dirección no podía obviar la aplicación de la normativa en virtud del principio de legalidad. Señala que ADUANAL interpuso en contra del acto final un recurso administrativo de apelación ante el Tribunal Aduanero Nacional que está pendiente de resolución y en la tramitación de ese recurso administrativo, ADUANAL alegó la inconstitucionalidad de la norma como medio razonable de defensa de sus derechos. Indica que el objeto de la acción es que se declare que el inciso e) del artículo 241 de la Ley General de Aduanas, al establecer una sanción fija a la agencia de aduanas que estando obligada, no envíe los registros e informes sobre su gestión a las autoridades aduaneras correspondientes, es violatoria de los principios de tipicidad, razonabilidad y no confiscatoriedad establecidos en los artículos 33 y 39 de la Constitución Política. Reitera que el hecho cometido por ADUANAL fue el cumplimiento tardío de su deber formal de presentar a la administración la conciliación de su cuenta corriente aduanera correspondiente a los meses de marzo y abril del dos mil y aclara que la administración aduanera no ha manifestado que haya alguna irregularidad en esas conciliaciones ni que esa irregularidad haya causado algún perjuicio efectivo al servicio público aduanal. Considera que la potestad de vigilancia y fiscalización de la administración aduanera, no resultó afectada puesto que, a requerimiento de la autoridad, ADUANAL presentó las mencionadas conciliaciones y por ello, el bien jurídico tutelado por la norma, no resultó afectado y a lo sumo, resultó levemente afectado por la reconocida y admitida tardanza de ADUANAL en cumplir con su deber formal. En su criterio, la norma cuestionada es oscura e imprecisa puesto que no indica en forma específica cuales de los informes o registros son susceptibles de originar una sanción en caso de presentación tardía. Finaliza solicitando que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que la misma proviene del procedimiento administrativo tramitado bajo el número de

expediente DCL-AL-045-2000 en el Tribunal Aduanero Nacional en donde se invocó la inconstitucionalidad de la norma como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado.

3.- La certificación literal del libelo en que se invoca la inconstitucionalidad consta a folio 11 del recurso de amparo.

4.- Por resolución de las diez horas quince minutos del veinticuatro de agosto del dos mil uno (visible a folio 35 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

5.- La Procuraduría General de la República rindió su informe visible en folios 43 a 63. El Procurador General Adjunto, Farid Beirute Brenes, señala que el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas número 7557 del veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco, debe ser analizado y entendido dentro del contenido de los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley General de Aduanas, los cuales desarrollan y establecen, para los propósitos de este informe, el objetivo, naturaleza jurídica y función que llevan a cabo los auxiliares de la función pública aduanera y las obligaciones que adquieren al asumir dicha condición ese tipo de entidades en el ejercicio de su actividad aduanera frente a la autoridad aduanal. Manifiesta que también debe tomarse en cuenta los contenidos de los numerales 22, 23 y 24 de esa Ley que contemplan las atribuciones de la administración aduanera para fiscalizar y controlar las actividades sujetas bajo su competencia con el fin de procurar que la información sea la correcta y la más ajustada a la realidad. Afirma que el objetivo y finalidad del numeral 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, es el de establecer de manera clara y detallada, un tipo de sanción ante el incumplimiento de una obligación igualmente clara y expresamente detallada y prevista cual es, el no enviar los registros e informes sobre su gestión o sobre las mercancías importadas, exportadas, reimportadas, reexportadas, recibidas, depositadas, reiteradas u objeto de otras operaciones a las autoridades aduaneras correspondientes o lo efectúe por medios o formatos no autorizados y que, además, esa sanción prevista se constituya de tal naturaleza que, necesaria y consecuentemente, sea razonable y proporcional y plenamente acorde con la actividad, responsabilidades, repercusiones y obligaciones que asume un auxiliar de la función pública aduanera en el ejercicio de su actividad

aduanera y frente a la autoridad aduanal. Agrega que incluso, la Procuraduría General de la República llegó a afirmar, mediante dictamen número C-077-83 del dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y tres en relación con este tema que "el Agente de Aduanas es por su esencia y por definición -artículo 272 del Código de Comercio- un "Auxiliar del Comercio" y agregó seguidamente que "dada su condición liberal, el Agente Aduanero se halla en capacidad de prestar sus servicios, simultáneamente, a muchas o varias personas, incluso a quienes no sean comerciantes, por lo general, los Agentes de Aduana, realizan su gestión a nombre y por cuenta ajena, dentro de una modalidad de representación cuyo fin es la realización, por encargo, de determinadas gestiones ante órganos de la Administración Aduanera, para la conclusión de trámites de importación y exportación de mercancías. Por la naturaleza de sus funciones, resulta necesario e indispensable que el Agente Aduanero sea depositario y pueda disponer de significativos recursos financieros; de manera que podría ocasionar, por dolo o negligencia, graves perjuicios económicos a sus clientes o representados, así como perjudicar los intereses del Fisco en la correcta percepción de los tributos y demás derechos". Señala que por la actividad misma que llevan a cabo los auxiliares de la función pública aduanera, resulta de primordial importancia y relevancia el que ellos cumplan, a cabalidad y ajustados a derecho, con las exigencias de contar y enviar, oportuna y puntualmente, aquellos registros e informes relacionados con su giro normal de actividad o gestión, so pena de hacer incurrir en graves daños y perjuicios al fisco y hasta, en algunos casos eventuales, propiciar la comisión de ilícitos o irregularidades que es lo que precisamente se pretende con este tipo de normas y sanciones a fin de evitar que se cometan o produzcan. Indica que por todo ello es de relevancia el poder contar, de manera completa y oportuna, con la información contenida en los respectivos informes y registros que son requeridos por el ordenamiento jurídico ante este tipo particular de actividad aduanera ejercida por particulares, actuando éstos como auxiliares de la función pública aduanera y así, la potestad de control y fiscalización que ejerce la autoridad aduanera, podrá ser ejercida plenamente dentro del concepto y competencias señaladas en la Ley General de Aduanas en los artículos 22, 23, 24, 93 y 243. Señala que estos propósitos y funciones de control y fiscalización que deben ejercer las autoridades aduaneras, fueron reafirmados en la exposición de motivos del

proyecto de la Ley General de Aduanas que se discutió en la Asamblea Legislativa. Considera que el objeto y contenido de la norma impugnada tiene una relación necesaria y consecuente con el resto de la normativa legal atinente a la materia. Señala que el numeral 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, estructura de manera expresa y sin lugar a dudas, el presupuesto o descripción de la conducta exigida, sea, el no envío de los registros e informes sobre la gestión realizada por parte de los auxiliares de la función pública aduanera a las autoridades aduaneras correspondientes, lo cual incluye también informar sobre las mercancías importadas, exportadas, reimportadas, reexportadas, recibidas, depositadas, reiteradas u objeto de otras operaciones a las autoridades aduaneras correspondientes o bien, lo efectúe por medios o formatos no autorizados, estableciendo a su vez esa norma legal, la consecuencia "penal" o sancionatoria en la especie, sea, la suspensión por un año de su actividad aduanera. Indica que la disposición impugnada cumple a cabalidad con indicar el sujeto activo de que se trata, los auxiliares de la función pública aduanera y además, describe con precisión la acción constitutiva de la infracción, con lo cual, se cumple entonces con esa "predeterminación normativa" tanto de la conducta como de la sanción aplicable, lo cual permite, en conjunto, predecir con certeza el tipo y particularmente el grado de sanción que se impondrá al administrado, por lo que a criterio de la Procuraduría General, actuando como órgano asesor imparcial de la Sala Constitucional, el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, no viola en modo alguno el precitado principio constitucional de tipicidad, como lo alega el accionante. Considera importante llamar la atención en el sentido de que la sociedad accionante es conteste es advertir que en el caso concreto, aparentemente no solo presentó tardíamente las conciliaciones de su cuenta corriente aduanera de los meses de marzo y abril del dos mil, sino que a raíz de la no presentación dentro del plazo de tales conciliaciones, la Dirección General de Aduanas levantó el correspondiente procedimiento administrativo, el que, conforme a los autos que constan, se inició con la resolución de apertura del procedimiento ordinario sancionatorio número RES-DCF-172-2000 de las dieciséis horas del diez de julio del dos mil. Indica además que tal y como lo advierte la resolución dictada por la Dirección General de Aduanas número DCF-217-2000 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintiséis de setiembre del dos mil, en el

considerando II, en el caso de la sociedad accionante, la Aduana Santamaría le previno a la agencia de aduanas Aduanal S.A. la presentación de las conciliaciones de los meses de marzo y abril del dos mil, notificando el requerimiento el día veinticuatro de mayo del dos mil y otorgando un plazo de tres días hábiles para su presentación o aporte y al acaecer el plazo otorgado no fueron presentadas las conciliaciones, actuación que no puede ser calificada de culposa ya que el representante de la Agencia Aduanal S.A. tiene muy claro que el incumplimiento generador de infracciones son conductas dolosas. En lo que se refiere al principio constitucional de no confiscatoriedad, es oportuno mencionar que el mismo se fundamenta en los artículos 40, 45 y 50 de la Constitución Política y se da cuando existe una clara desproporción tributaria, sea, cuando el tributo o bien la carga tributaria, superan la capacidad económico tributaria del contribuyente y así, el patrimonio del contribuyente, en lugar de aumentar, disminuye como consecuencia directa de dicho tributo. Señala que este principio de no confiscatoriedad en materia tributaria, está estrechamente ligado y relacionado con su correlativo de razonabilidad y proporcionalidad. Considera que el principio constitucional de no confiscatoriedad, no es de aplicación en el presente caso y por ende, no resulta violado por el numeral 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas ya que dicha disposición legal no establece, en modo alguno, la creación de ningún tipo de tributo y por ello, considera que no se está en presencia del presupuesto necesario para que ese principio se cumpla y aplique, a saber, que se constituya un gravamen que exceda la capacidad económica o financiera del contribuyente o bien, absorba una parte sustancial de la operación gravada. Señala que la disposición que se impugna lo que impone es una sanción de suspensión (no cancelación) para aquellos auxiliares de la función pública aduanera que habiendo decidido someterse a este régimen especial de actividad comercial y cumplido con los requerimientos legales para actuar como tales, no cumplen con una exigencia u obligación clara y expresamente señalada y que, además, obedece o es derivada de la función contralora y fiscalizadora que la administración aduanera debe ejercer sobre los mismos, atendiendo a la particular e importante gestión que realizan este tipo de auxiliares de la función aduanal; motivos por los cuales afirma que, en criterio de la Procuraduría General, el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, no violenta el principio constitucional de

no confiscación. Por otra parte, en lo que se refiere a los principios de razonabilidad y proporcionalidad alegados por el accionante, recuerda que el principio de razonabilidad exige la concordancia de la normativa de carácter legal y la idoneidad de la consecuencia jurídica de la norma a la luz del fenómeno de la realidad social que regula, así como de los valores que la norma pretende satisfacer o proteger con respecto a los valores constitucionales a los que subordina su conformidad. Señala que el presente asunto se refiere al ejercicio de una actividad comercial en la que el auxiliar de la función pública aduanera se constituye precisamente en eso, en un coadyuvante de la administración aduanera con las implicaciones legales, responsabilidades, obligaciones y exigencias que, por su especial, delicada y relevante función o gestión, debe necesariamente someterse a ese particular marco normativo que conlleva, per se, una serie de controles y fiscalizaciones que deben ejercerse sobre su gestión, las cuales son muy propias, normales e indispensables en esa actividad. Manifiesta que de ahí, atendiendo a esas circunstancias y exigencias, las cuales son plenamente aceptadas por los auxiliares de la función pública aduanera quienes deciden voluntariamente participar en esa actividad comercial y someterse a dicho régimen especial normativo, el legislador impuso como sanción ante el incumplimiento de una serie de obligaciones, el suspenderles hasta por un año el ejercicio de esa gestión (lo cual no implica cancelación), por las consecuencias y repercusiones que ello acarrearía al fisco y a la misma colectividad. Manifiesta que, entendiendo que el principio de proporcionalidad establece la conformidad, idoneidad y adecuación de los medios para satisfacer los fines constitucionales, es criterio de la Procuraduría General que la norma 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, es plenamente proporcional a los fines públicos que pretende proteger y garantizar y siempre con respeto a los derechos fundamentales de los auxiliares de la función pública aduanera cuya protección se encuentra en la base de todo interés público primario. Concluye indicando que en criterio de la Procuraduría General de la República, actuando en su condición de órgano asesor imparcial de la Sala Constitucional, el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas número 7557 de veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco, no quebranta en modo alguno los principios constitucionales ni las normas de la Constitución Política alegadas por el accionante, sino que, por el contrario, es una

disposición plenamente razonable y proporcional según los criterios ya establecidos anteriormente por la misma doctrina constitucional.

6.- El señor José Antonio Rodríguez Corrales, en su condición de Director General de Aduanas, contesta a folio 64 la audiencia concedida, manifestando que el agente aduanero es un profesional auxiliar de la función pública aduanera autorizado por el Ministerio de Hacienda para actuar en su carácter de persona natural con las condiciones o requisitos establecidos en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y en la Ley General de Aduanas, en la presentación habitual de servicios a terceros, en los trámites, regímenes y las operaciones aduaneras e igualmente será responsable patrimonialmente ante el Fisco por las acciones y delitos en que incurran sus asistentes acreditados ante la Dirección General de Aduanas; aclarando que tales anotaciones son aplicables a los Agentes Aduaneros personas jurídicas que de acuerdo al artículo 268 de la Ley General de Aduanas deben cumplir con las mismas obligaciones y responsabilidades establecidas para el auxiliar de la función pública aduanera y con el régimen jurídico aduanero impuesto por esta normativa para el agente aduanero persona física. Indica que al momento de crearse la ley 7557 se estableció un régimen sancionatorio aplicable a los auxiliares de la función pública aduanera que contravinieran las obligaciones derivadas de sus actividades. Señala que el régimen de responsabilidad de los auxiliares debe ser efectivo, sin olvidar los lineamientos constitucionales en materia sancionatoria que establecen la necesidad de que la conducta sea típica, antijurídica y culpable. Agrega que no es presupuesto válido en la determinación de una acción sancionable el hecho de que con tal conducta se pretendiera o no ocultar una irregularidad en la actividad aduanera como lo sostiene el gestionante. Considera que el artículo impugnado por el recurrente no puede ser analizado en forma aislada y debe ser entendido dentro de todo el ordenamiento jurídico aduanero para comprender la trascendencia de la obligación que se pretende proteger mediante esa sanción. Indica que la norma en cuestión sanciona la omisión o acción tardía en la presentación de los registros sobre sus actuaciones, contraviniendo deberes propios y fundamentales en su quehacer aduanero y en ese sentido señala que el artículo 30 inciso a) de la Ley de Aduanas establece la obligación de llevar los registros de todas las actuaciones y operaciones ante el Servicio Nacional de Aduanas en la forma y las condiciones que establezca

la Dirección General de Aduanas; registros que estarán a disposición de las autoridades aduaneras competentes cuando lo soliciten en cumplimiento de sus facultades de control y fiscalización. Agrega que en ese mismo sentido pero de manera más concreta y relacionado con el deber de presentar los registros contables, el artículo 95 inciso b) del Código Aduanero Uniforme Centroamericano señala la obligación de llevar además de los registros de contabilidad que correspondan, registros de todas las operaciones, trámites y regímenes aduaneros en que intervengan; siendo que también de manera similar se pronuncian los artículos 111 y 256 del Reglamento a la Ley General de Aduanas. Añade que de los artículos anteriores se deduce que una de las funciones encomendadas al agente aduanero auxiliar de la función pública, consiste en llevar registros de sus gestiones aduaneras y de contabilidad así como la presentación de los mismos a las autoridades competentes. Manifiesta que la función anterior se delega con la finalidad de brindar a la Administración los mecanismos necesarios que le permitan velar por una correcta percepción de los tributos en todas aquellas operaciones en que este auxiliar toma parte en un período de tiempo determinado. Indica que el control aduanero que efectúa la Administración se encuentra, de cierta manera, supeditado a la diligencia con que los auxiliares de la función pública ejerzan sus funciones pues fue precisamente con la finalidad de agilizar las operaciones aduaneras que se creó la figura de los auxiliares. Señala que el control aduanero entendido como el ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas en la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y las demás normas reguladoras de los ingresos y las salidas de las mercancías del territorio nacional y la actividad, es el bien jurídico tutelado en el presente caso. Agrega que no se trata de un simple deber de suministrar información tal y como lo entiende la Agencia Aduanal S.A., sino que se trata del control que debe ejercer la Administración Pública en las gestiones aduaneras y en este caso, la efectividad con que estas autoridades ejercen el control aduanero adecuado depende en gran medida del cumplimiento que la Agencia haga de todas las obligaciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico como un todo le impone. Manifiesta que lamentablemente es común observar en la práctica aduanera el desconocimiento por parte de los mismos auxiliares de la función pública aduanera, de la trascendencia que

encierran sus actuaciones. Agrega que solo entendidos los alcances de esa obligación y en general la normativa que establece las funciones de los auxiliares de la función pública aduanera es que puede comprenderse la idoneidad, razonabilidad y necesidad de la sanción ante un eventual incumplimiento en la presentación de los registros sobre su gestión. Finaliza indicando que en criterio de la Dirección General de Aduanas, el inciso e) del artículo 241 de la Ley General de Aduanas, no quebranta ningún principio constitucional consagrado en la Constitución Política por lo que solicita el archivo de esta acción.

7.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 178, 179 y 180 del Boletín Judicial, de los días diecisiete, dieciocho y diecinueve de setiembre del dos mil uno (folio 71).

8.- En resolución de la Presidencia de la Sala de las once horas cinco minutos del veintiuno de noviembre del dos mil uno, se tuvo por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República y a la Dirección General de Aduanas (folio 72).

9.- En los procedimientos seguidos han sido observadas las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Mora Mora**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece los presupuestos de admisibilidad en las acciones de inconstitucionalidad, y regula tres situaciones distintas. En el párrafo primero, exige la existencia de un asunto pendiente de resolver, sea en sede judicial -en el que se incluyen los recursos de hábeas corpus o de amparo-, o en la administrativa, únicamente en el procedimiento de agotamiento de esta vía, en el que se invoque la inconstitucionalidad de la norma cuestionada como medio razonable de amparar el derecho que se considera lesionado en el asunto principal. En el caso concreto, la Sala estima que, efectivamente, el accionante se encuentra legitimado para acudir a esta vía de control de constitucionalidad en virtud de lo dispuesto en ese párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ya que existe un procedimiento administrativo pendiente de resolver y que se tramita en el expediente DCF-AL-045-2000 del Tribunal Aduanero Nacional; procedimiento el cual se encuentra en la fase de agotamiento de la vía administrativa y

en el que se invocó la inconstitucionalidad de la norma como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado.

II.- Objeto de la impugnación. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas en cuanto impone una sanción fija a la agencia de aduanas que estando obligada, no envíe los registros e informes sobre su gestión a las autoridades aduaneras correspondientes, siendo que, en criterio del accionante, esa sanción fija ahí establecida, es violatoria de los principios de tipicidad, razonabilidad y no confiscatoriedad, establecidos en los artículos 33 y 39 de la Constitución Política.

III.- Sobre el fondo. El artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, que está siendo cuestionado en esta sede, establece lo siguiente:

"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:

...

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."

Ahora bien, este artículo no puede ser observado en solitario. Por el contrario, para comprender sus alcances y contenido, se hace indispensable hacer referencia a otras normas de la Ley General de Aduanas que son aplicables en esta materia. En ese sentido, es preciso iniciar cualquier análisis con la delimitación de la naturaleza propia que la legislación le ha dado a los agentes aduaneros puesto que la actividad que realizan, trasciende del simple ejercicio del comercio, dado que laboran al amparo del régimen establecido en la Ley General de Aduanas y lo hacen dentro de un régimen especial de derechos y obligaciones que los define como "auxiliares de la función pública aduanera". En ese sentido, el artículo 33 de la Ley General de Aduanas establece que el agente aduanero es el profesional auxiliar de la función pública aduanera, autorizado por el Ministerio de Hacienda para actuar, en su carácter de persona natural, con las condiciones y requisitos

establecidos en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y esa ley, en la prestación habitual de servicios a terceros en los trámites, regímenes y las operaciones aduaneras. En relación con lo anterior, el artículo 94 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano establece que el agente de aduanas es un auxiliar de la función pública aduanera autorizado para actuar en su carácter de persona natural por el Ministerio de Hacienda o Finanzas, con las condiciones y requisitos establecidos en este Código y su Reglamento para prestar servicio a terceros, habitualmente, en toda clase de trámites, regímenes y operaciones aduaneras. Debe indicarse que dentro de esta categoría de "auxiliar de la función pública aduanera", se puede ubicar a las agencias aduanales como personas jurídicas quienes, como tales, deben cumplir con las mismas obligaciones y responsabilidades establecidas para el auxiliar de la función pública aduanera y con el régimen jurídico impuesto por esa normativa para el agente aduanero persona física. Partiendo de lo anterior se tiene que, por la importancia de la labor que realizan esos auxiliares como coadyuvantes de los órganos de la Administración Pública en la gestión pública aduanera, el Estado ha debido regular el ámbito de sus competencias y para ello se ha hecho indispensable someterlos al cumplimiento de una serie de obligaciones y requisitos cuyo control y fiscalización descansa en la autoridad aduanera, siendo la Dirección General de Aduanas el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera.

IV.- Sobre las obligaciones de los auxiliares de la función pública aduanera: El artículo 29 de la Ley General de Aduanas establece que para poder operar como auxiliares de la función pública aduanera, las personas deberán tener capacidad legal para actuar, estar anotadas en el registro de auxiliares que establezca la autoridad aduanera, cumplir con los requisitos establecidos en esa ley, en los reglamentos y los que se disponga en la resolución administrativa que los autorice como auxiliares. También se indica en esa norma que el auxiliar que luego de haber sido autorizado deje de cumplir con algún requisito general o específico, no podrá operar como tal hasta que demuestre haber subsanado el incumplimiento. Por su parte, el artículo 30 de ese mismo cuerpo normativo establece las obligaciones básicas a las cuales se encuentran sujetos los auxiliares de la función pública aduanera:

"Artículo 30.- Obligaciones

Son obligaciones básicas de los auxiliares:

a) Llevar registros de todas sus actuaciones y operaciones ante el Servicio Nacional de Aduanas, en la forma y condiciones que establezca la Dirección General de Aduanas. Los registros estarán a disposición de las autoridades aduaneras competentes cuando los soliciten, en cumplimiento de sus facultades de control y fiscalización.

b) Conservar, durante un plazo de cinco años, los documentos y la información fijados reglamentariamente para los regímenes en que intervengan, salvo que exista regulación especial en contrario que exija un plazo mayor. Los documentos y la información deberán conservarse aún después de ese plazo, hasta la finalización del proceso judicial o administrativo cuando exista algún asunto pendiente de resolución.

c) Proporcionar la información sobre su gestión, en la forma y por los medios que establezca la Dirección General de Aduanas, mediante disposiciones de carácter general.

d) Efectuar las operaciones aduaneras por los medios y procedimientos establecidos, de acuerdo con el régimen aduanero correspondiente.

e) Realizar los actos según esta ley y las demás disposiciones legales, empleando el sistema informático una vez que le hayan sido autorizados el código de usuario y la clave de acceso. Para ese

fin, deberá contar con el equipo y los medios necesarios para realizar sus operaciones, mediante la transmisión electrónica de datos, conforme a las reglas de carácter general que emita la Dirección General de Aduanas.

f) Mantener su inscripción y el registro de firmas autorizadas en él para las operaciones que la autoridad aduanera establezca.

g) Asumir la responsabilidad por cualquier diferencia entre los datos transmitidos a la autoridad aduanera y los recibidos efectivamente por ella, cuando se utilicen medios de transmisión electrónica de datos.

h) Cumplir con las demás obligaciones que les fijan esta ley y sus reglamentos y con las disposiciones que establezca la autoridad aduanera, mediante resolución administrativa o convenio."

En el artículo 95 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, también se establecen deberes generales a los cuales están sujetos los agentes de aduanas:

"Artículo 95.- El Agente de Aduanas, en su calidad de auxiliar de la función pública aduanera, sin perjuicio de las obligaciones que lo vinculan a su mandante y de otras que puedan imponerle las leyes y reglamentos, estará sujeto a los siguientes deberes generales:

a) Desempeñar personal y habitualmente sus funciones.

b) Llevar, además de los registros de contabilidad que correspondan, registros de todas las operaciones, trámites y regímenes aduaneros en que intervenga.

c) Conservar, durante cinco años todos los registros, legajos, documentos y demás antecedentes relacionados con los

despachos aduaneros en que haya intervenido.

d) Constituir y mantener al día una garantía no menor de diez mil dólares (US\$10.000,00), que será fijada por la Dirección General de Aduanas; y mantener un cuenta corriente a favor de la aduana respectiva para responder por el pago de los tributos.

e) Acreditar, cuando le sea requerido por las autoridades aduaneras, la personería con que actúa.

f) Firmar y sellar toda clase de declaraciones aduaneras relacionadas con los diferentes regímenes.

g) Recibir anualmente un curso de actualización sobre técnica y legislación aduanera, impartidos por la Dirección General de Aduanas."

V.- Sobre la potestad de control y fiscalización de la Administración: Frente al conjunto de obligaciones y deberes a los cuales se encuentran sujetos los auxiliares de la función pública aduanera, se encuentran las potestades de control y fiscalización que le han sido otorgadas a la Administración y que le permiten corroborar el adecuado ejercicio de sus labores por parte de tales auxiliares. En ese sentido, la Ley General de Aduanas en los artículos 22, 23 y 24, establece las atribuciones aduaneras, las cuales hacen referencia directa a las potestades de fiscalización y control de la Administración Aduanera respecto de las actividades propias del ámbito de su competencia. Disponen esos numerales:

"Artículo 22.- Control aduanero.-

El control aduanero es el ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas en la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y las demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional y la actividad de las personas físicas o jurídicas que

intervienen en las operaciones de comercio exterior."

"Artículo 23.- Clases de control.-

El control aduanero puede ser inmediato, a posteriori y permanente. El control inmediato se ejerce sobre las mercancías desde su ingreso en el territorio aduanero o desde que se presentan para su salida y hasta que se autorice su levante.

El control a posteriori se ejerce respecto de las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera y de las personas, físicas o jurídicas, que intervienen en las operaciones de comercio exterior, dentro del plazo al que se refiere el artículo 62 de esta ley.

El control permanente se ejerce, en cualquier momento, sobre los auxiliares de la función pública aduanera, respecto del cumplimiento de sus requisitos de operación, deberes y obligaciones. También se ejerce sobre las mercancías que, con posterioridad a su levante o retiro, permanecen sometidas a alguno de los regímenes aduaneros no definitivos, mientras estas se encuentren, dentro de la relación jurídica aduanera, fiscalizando y

verificando el cumplimiento de las condiciones de permanencia, uso y destino."

"Artículo 24.- 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".

Del anterior numeral 24 y en relación con el tema objeto de análisis, es oportuno resaltar lo indicado en el inciso j) según el cual, una de las atribuciones con que cuenta la autoridad aduanera es el verificar que los auxiliares de la función pública aduanera cumplan con sus requisitos, deberes y obligaciones.

VI.- Sobre las sanciones en caso de incumplimiento a las obligaciones de los auxiliares de la función pública aduanera: De lo expuesto en la normativa citada se deduce claramente que el cumplimiento de las obligaciones de los auxiliares de la función pública aduanera ha sido protegido en la Ley General de Aduanas por un régimen sancionatorio aplicable a tales auxiliares cuando contravienen las obligaciones derivadas de sus actividades. Al respecto, los artículos 230 a 234 de la Ley General de Aduanas establecen las generalidades relativas a las infracciones administrativas y tributarias aduaneras. En tales numerales se establece que 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 y son sancionables en vía administrativa por la autoridad aduanera, previa realización de un procedimiento administrativo en el cual se garantizará el derecho de defensa. Tales infracciones pueden ser penalizadas con la suspensión del auxiliar de la función pública aduanera o bien, con una multa y la determinación de las mismas dependerá de la gravedad de la falta cometida.

VII.- Sobre el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas:

La norma impugnada establece que será suspendido por un año del ejercicio de su actividad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que estando obligado como lo establece la ley, 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. Del artículo 30 de la Ley General de Aduanas citado supra, se observa claramente la obligación que tienen los auxiliares de la función pública aduanera de llevar registros de sus actuaciones y operaciones ante el Servicio Nacional de Aduanas en la forma en que se exija por parte de la Dirección General de Aduanas; registros que deberán estar a disposición de las autoridades aduaneras competentes cuando éstas lo soliciten. Sin embargo, esta norma no es la única que impone este deber a los auxiliares de la función pública aduanera pues el artículo 95 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano establece la obligación para estos auxiliares de llevar, además de los registros de contabilidad que correspondan, registros de todas las operaciones, trámites y regímenes aduaneros en que intervengan. Por su parte, también el Reglamento a la Ley General de Aduanas establece de manera general, que estos auxiliares de la función pública aduanera tienen la obligación de cumplir con los deberes que, en el ejercicio de sus labores, hayan sido impuestos por la ley. A partir de lo anterior, observa la Sala que nuestro sistema normativo ha establecido de manera coherente la posibilidad para los agentes aduaneros de ser auxiliares de la función pública aduanera, pero tal atribución no es de manera alguna irrestricta sino que, precisamente por la naturaleza de la función que se les ha encomendado a estos agentes, se hace indispensable no solo el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones que se les ha impuesto sino también, la existencia de mecanismos de fiscalización y control que permitan a la Administración velar por el correcto y efectivo ejercicio de la gestión pública aduanera. De la normativa citada supra resulta

evidente que todo auxiliar de la función pública aduanera, ha de tener pleno conocimiento de sus atribuciones, deberes y obligaciones desde el momento mismo en que es autorizado para desempeñarse como tal y por ende, además de conocer perfectamente sus derechos, también tiene la posibilidad de tener conocimiento de todas sus obligaciones así como de las correspondientes sanciones que acarrea el incumplimiento de aquellas ya que, en todo caso, la responsabilidad recae directamente sobre ese auxiliar.

VIII.- Sobre los motivos de inconstitucionalidad alegados: Como se ha venido señalando supra, la Administración en estricto apego al Principio de Legalidad, cuenta con una serie de potestades que el propio Ordenamiento Jurídico le otorga a través de diferentes mecanismos, para velar por el adecuado cumplimiento de los deberes y obligaciones de los auxiliares de la función pública aduanera y en este caso, de los agentes de aduana persona física o jurídica. En ese sentido, el legislador muy claramente contempló la obligación para los auxiliares de la función pública aduanera de mantener y enviar 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. Tal obligación es de carácter esencial para una persona física o jurídica que haya sido autorizada para realizar labores de auxiliar de la función pública aduanera y ello es así precisamente por cuanto no se trata del ejercicio de cualquier actividad comercial o empresarial sino que se refiere a una labor de coadyuvancia con los órganos de la Administración Pública en la gestión pública aduanera y que se les ha delegado por parte del Estado en razón del cumplimiento de una serie de requisitos previos que así lo permiten. Ahora bien, como se ha indicado, por la especial naturaleza de las funciones que el Ordenamiento Jurídico les ha encomendado a tales auxiliares, y específicamente en lo que se refiere a lo dispuesto por la norma impugnada, se hizo indispensable establecer sanciones cuando el agente auxiliar incumple con su obligación y por tal razón, la norma impone una sanción de un año de suspensión del ejercicio de su actividad aduanera ante la autoridad aduanera al auxiliar de la función pública aduanera que omita el cumplimiento de la obligación ahí establecida.

IX.- En este orden de ideas, ha sido el propio legislador el que ha

tipificado la obligación así como también el que la ha calificado como una falta merecedora de la sanción de suspensión; aspecto que, atendiendo a la naturaleza de la función encomendada a tales auxiliares, no resulta en criterio de la Sala, desproporcionado ni irracional y su establecimiento se encuentra dentro del ejercicio del poder de legislar que le asiste a la Asamblea Legislativa, no pudiendo esta Sala entrar a calificar los motivos por los cuales el propio legislador ya definió qué tipo de falta constituía y que sanción le merecía pues debe recordarse que esta Sala, como Tribunal de Constitucionalidad, no tiene competencia para pronunciarse sobre la conveniencia u oportunidad de la medidas adoptadas en la norma impugnada sino solo sobre su conformidad o no con el ordenamiento constitucional. Desde esta perspectiva, tampoco podría considerarse que la norma cuestionada sea lesiva del principio de tipicidad pues contrario al criterio del accionante, la labor de auxiliar de la función pública aduanera, ha sido claramente delimitada por el Ordenamiento Jurídico como una actividad que no se trata simplemente del ejercicio privado de una función pública, sino que, por el contrario, se refiere a una labor de gran relevancia para el país y por ende, debe ejercerse dentro de las potestades y limitaciones que el ordenamiento jurídico dispone y que son de conocimiento pleno de los sujetos involucrados en la materia como auxiliares, quienes además tienen conocimiento de que le corresponde al Estado, a través de los mecanismos que considere adecuados y precisamente en razón de su potestad de control, velar por el adecuado cumplimiento de los deberes y obligaciones de esos auxiliares autorizados para laborar como tales. Por tal razón, el incumplimiento sancionado por la norma cuestionada, no se trata de una simple omisión atribuible al auxiliar sino que, por el contrario, constituye una violación a un deber legal, razón por la cual, cuando se da, ello deriva en responsabilidad disciplinaria para el auxiliar de la función pública aduanera que ha sido autor de la omisión. La razón para ello es que la Administración les ha asignado en el nuevo sistema aduanero establecido, la realización de una serie de actos que de otra forma requerirían mecanismos de ejecución más onerosos para el Estado y que ahora se libran a la responsabilidad del auxiliar, sin que ello obste, en modo alguno, para que el Estado ejerza siempre su potestad de fiscalización y control, con lo cual, la sanción impuesta por el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas contra la que se reclama, es

el resultado del adecuado ejercicio de las posibilidades legislativas para imponer reglas en el ejercicio de una actividad, pues resulta claro que se ha procurado respetar el balance entre la posibilidad de ejercicio de tal actividad y el interés público inmerso en ella. A lo anterior se agrega que la propia ley es respetuosa de los principios constitucionales del debido proceso y derecho de defensa por cuanto no se establece la imposición de la sanción de manera automática, sino que la misma puede ser determinada hasta después de que se haya verificado el procedimiento administrativo correspondiente en el que las partes pueden ejercer sus derechos.

X.- Con fundamento en lo dicho, considera la Sala que no lleva razón el accionante al indicar que la sanción fija establecida en la norma que ahora impugna, sea violatoria de los principios de tipicidad, razonabilidad y no confiscatoriedad, establecidos en los artículos 33 y 39 de la Constitución Política. Según se alega, la norma transgrede la proporción necesaria que debe existir entre el fin y la medida adoptada para conseguirlo. Al respecto, debe tomarse en cuenta que si bien, la razonabilidad de una norma jurídica significa la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo, también es lo cierto que no basta la relación entre el fin y el medio, sino en la proporcionalidad del medio con respecto al fin, sobre todo en un país democrático como Costa Rica, en donde el fin no justifica los medios, sino que los medios se constituyen un fin en sí mismo, para garantía de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, al tomarse en cuenta que para poder fiscalizar y verificar el adecuado funcionamiento de los agentes auxiliares de la función pública aduanera, la Administración necesita de una serie de informes y documentos, resulta razonable que se exija el cumplimiento del deber formal al que se refiere la norma cuestionada que es precisamente el mantener y enviar los registros e informes sobre su gestión o sobre lo efectuado con las mercancías o que lo haga por los medios y formatos no autorizados. El cumplimiento de esta obligación establecida por la ley, es una de las formas materiales en que se puede determinar el fiel cumplimiento de las labores que les han sido encomendadas a esos auxiliares de la función pública aduanera, siendo no solo razonable, sino indispensable, para el cumplimiento de los deberes de verificación y fiscalización que tiene la Administración en esta materia. Conforme a lo expuesto, resulta no solo proporcional y

razonable, sino también indispensable para la Administración Aduanera el exigir el cumplimiento de tal obligación. Aparte de lo anterior, contrario al criterio del accionante en el sentido de la norma impugnada no establece criterios para la graduación de la sanción ahí prevista, la Sala considera que se trata de una decisión legislativa válida por cuanto no es una sanción genérica para todo incumplimiento sino que, por el contrario, la propia norma cuestionada establece diferentes motivos por los cuales un auxiliar de la función pública aduanera puede ser suspendido por un año de su actividad, pero también por cuanto la misma Ley General de Aduanas, en sus artículos 235 a 240, establece otro tipo de sanciones para diferentes conductas. Así, específicamente en cuanto a la norma discutida, debe decirse que en criterio de la Sala, a partir de la misma se desprenden claramente cuales serán las conductas que pueden ser objeto de sanción con lo cual, no existe violación a la idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, ni mucho menos al principio de tipicidad. Finalmente, debe decirse que la norma cuestionada no es lesiva del principio de no confiscatoriedad como lo alega el accionante por cuanto éste principio está referido a la materia tributaria y en el caso concreto, la norma cuestionada no está creando en modo alguno, ningún tributo respecto del cual se pudieren ver afectados los auxiliares de la función pública aduanera.

XI.- Conclusión. En razón de lo dicho, el artículo 241 inciso e) de la Ley General de Aduanas, no es inconstitucional por cuanto no resulta lesivo de los principios de tipicidad, razonabilidad y no confiscatoriedad tutelados por la Constitución Política.

Por tanto:

Se declara sin lugar la acción.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M.

Eduardo Sancho G.

Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.

Susana Castro A.