

PREVENCIÓN
... el artículo 9 del reglamento subro-
... el Poder Judicial, aprobado
... sesión No 27-11 celebrada el 22-
... artículo XXVI, se le previene que, después de
... los documentos y la prueba, presentada, de
... en un plazo de TREINTA DÍAS se
... a su destrucción.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE:

CARLA ALFARO ROJAS CONTRA INCISO 25 DEL ARTÍCULO 236 DE LA LEY

GENERAL DE ADUANAS

EXPEDIENTE N° 12-009094-0007-CO P

**PODER JUDICIAL
SALA CONSTITUCIONAL**
27 AGO. 2012
RECIBIDO
15:20

SEÑORES MAGISTRADOS:

Yo, Ana Lorena Brenes Esquivel, mayor, casada, vecina de Curridabat, con cédula de identidad número 4-127-782, PROCURADORA GENERAL DE LA REPUBLICA, según Acuerdo de Consejo de Gobierno N° 93 del 23 de marzo del 2004, publicado en la Gaceta número 82 del 28 de abril del mismo año, ratificado por el Acuerdo Legislativo N° 6189-04-05 de fecha 21 de julio del 2004, publicado en La Gaceta N° 158 del 13 de agosto del 2004.

En la condición antes indicada, contesto en tiempo la audiencia otorgada a la Procuraduría General de la República por auto de las 15:53 horas del 31 de julio de 2012, respecto a la acción de inconstitucionalidad que promueve CARLA ALFARO ROJAS, de calidades antes dichas, para que se declare la inconstitucionalidad del artículo inciso 25 del artículo 236 de la Ley General de Aduanas, número 7557 de 20 de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por estimarlo contrario a los principios de proporcionalidad, razonabilidad, consagrados en la Constitución Política.

La legitimación de los accionantes para la interposición de la presente acción deriva de lo previsto en los artículos 73 a 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional,

27-AGO 2012

decir, la sanción contenida en el inciso 25 del artículo 236 de la Ley – armónicamente relacionado con el inciso 24 de dicha norma - se presenta como una figura de pura actividad, y mediante la cual se pretende tutelar no solo las potestades de control y fiscalización de la administración aduanera, sino la hacienda pública al garantizarse la recaudación efectiva de los tributos aduaneros. Partiendo de las consideraciones anteriores, analicemos los alcances del inciso 25 del artículo 236. Dice en lo que interesa el artículo:

"Artículo 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:

(...)

24.-Omita 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 de mercancías al territorio aduanero o salida de él.

*25.-Presemnte o transmita los documentos, la información referida en el inciso anterior o la declaración aduanera, con errores u omisiones **que causen perjuicio fiscal**, o presente tardíamente, salvo si está tipificado con una sanción mayor.(La negrilla no es del original)(...)"*

Si partimos del principio de que la relación jurídica aduanera está constituida por el conjunto de derechos, deberes y obligaciones de carácter tributario aduanero que surgen entre el Estado y los particulares, como consecuencia del ingreso o salida de mercancías del territorio aduanero, y teniendo en cuenta que los auxiliares de la función pública aduanera, son aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que participen de forma habitual en el servicio nacional de aduanas en la gestión aduanera, el responsable directo de la acción u omisión será precisamente el gestor de esa función aduanera, sea el agente aduanero en su condición de auxiliar de la función pública aduanera. Si bien es cierto, estamos en presencia de una norma de carácter

sancionatoria, y en su construcción deben observarse los principios propios del derecho penal, los mismos deben ser aplicados con ciertos matices. Así, la norma permite establecer con claridad meridiana cual es la conducta constitutiva de la infracción, aparte de que la misma establece el parámetro para individualizar la conducta antijurídica. Si bien, podríamos estar en presencia de una norma sancionatoria en blanco, la misma, como bien lo reconoce la Sala Constitucional en el Voto N° 2002-04895 al analizar los alcances de otra sanción similar como la establecida en el artículo 242 de la Ley, su análisis no debe realizarse con la misma rigurosidad con que se analiza una norma sancionatoria penal, de suerte tal **que correspondería al administrador aduanero dimensionar los alcances de la conducta antijurídica, en función de la vulneración al régimen aduanero y que cause perjuicio fiscal, si y solo si se trate de un monto específico – sea mayor de cien pesos centroamericanos – y que no constituya delito o infracción administrativa.**

Dos aspectos de importancia deben destacarse de la norma cuestionada, a saber: que la sanción la impone el órgano sancionador si existe perjuicio fiscal, siempre y cuando la conducta antijurídica no esté tipificada con una sanción mayor. Esta dimensionamiento que hace el legislador en la norma, permite entonces calificar la sanción, como una sanción residual en función de las sanciones establecidas por el ordenamiento jurídico aduanero. Sobre el particular dice la Sala en el Voto supra citado:

"(...) Es decir, se establece una sanción administrativa de tipo residual para las sanciones ya establecidas por el ordenamiento jurídico aduanero. Así, se trata de un texto normativo cuyo contenido deberá ser cumplido por el administrador o por las autoridades aduaneras, dentro de los parámetros señalados por la ley aduanera, lo cual en sí, a la luz de la jurisprudencia de la Sala, se estima no implica un texto ilegítimo desde el punto de vista constitucional. Por el contrario, el tipo penal en blanco, es una institución jurídica del derecho penal que garantiza que el poder punitivo del estado, a través del principio de legalidad criminal, no contenga un grave peligro de

arbitrariedad en una sanción que por sí misma resulta ser la medida más extrema que contiene el ordenamiento jurídico con los gobernados. De este modo, trasladar la inteligencia de esta institución al derecho administrativo sancionatorio, como se pide, no resulta acorde con la existencia ulterior de un ulterior contralor de legalidad, situación que no existe para el sancionado en el proceso penal, más que las dispuestas en las diferentes instancias judiciales. Así, deberá interpretarse con menor rigurosidad la existencia de la norma impugnada, como se dijo, y si existe conflicto entre la aplicación del derecho y el caso concreto, ello deberá determinarse en el amparo, o en la vía administrativa o judicial según corresponda. Además, la norma impugnada se encuentra en el Capítulo IV sobre infracciones administrativas y tributarias aduaneras, ubicándose en una Sección exclusiva para la infracción tributaria aduanera, de manera que no puede concluir esta Sala, que exista una grave imprecisión conceptual ni un sinnúmero de variables que hagan que la norma no pueda relacionarse con otras disposiciones similares que afectan actividades irregulares en materia aduanera, y con un perjuicio menor a las otras sanciones previstas para este tipo de infracción. (...)"

Teniendo en cuenta lo resuelto por la Sala, el hecho de que el inciso 25 del artículo 236 de la Ley General de Aduanas establezca una sanción residual, en el tanto logra su plena integración con otras normas que establecen sanciones penales o administrativas, no es por sí inconstitucional.

Visto lo anterior, analizaremos si se dan las violaciones acusadas por los accionantes:

1- De la violación a los principios de proporcionalidad y racionalidad:

Considera el accionante que existe una desvinculación entre la gravedad de la lesión y el bien jurídico tutelado, en el tanto se despoja de proporcionalidad y razonabilidad la medida, porque en la mayor parte de los casos se excede en varias veces el monto del perjuicio fiscal ocasionado.

Al analizar los principios de razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad del sistema sancionatorio administrativo, debemos tener presente que si bien en la imposición de dichas sanciones deben observarse los principios propios del derecho penal, como bien lo dijo la Sala Constitucional (véase Voto N° 3929-95 de las 15:24 horas del 18 de julio de 1995) acogiendo la doctrina predominante en el campo, tales principios deben operar con ciertos matices, de ahí que la norma impugnada no pueda analizarse con la rigurosidad propia de las normas penales. Sobre el particular, Juan J. Zornoza Pérez, manifiesta:

"(...) Y, desde tal punto de vista, necesariamente hemos de recordar que la traslación de los principios del orden penal al ámbito administrativo sancionador ha de efectuarse con ciertos matices, que llevan al TC a afirmar, en la STC 4271987, de 7 de abril (FJ 2), que "el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, (...)" (El Sistema de Infracciones y Sanciones Tributarias (Los principios constitucionales del derecho sancionador), Editorial Civitas S.A; 1992, pag 79)

Lo anterior, tiene justificación en el hecho mismo de que la sanción administrativa, a diferencia de las sanciones penales, no es el último recurso o la última ratio, de suerte tal que esa rigurosidad propia de la interpretación de los tipos penales, se ve también matizada en la interpretación de las normas sancionadoras administrativas.

En el caso que del inciso 25 del artículo 236 de la Ley, la accionante considera que se quebrantan los principios de razonabilidad y proporcionalidad por cuanto la sanción no guarda correspondencia con la gravedad de la infracción, porque a su juicio existe una desvinculación con la cuantía del perjuicio, así como la falta de graduación que permita dosificar la sanción.

Esta Procuraduría es del criterio que los quebrantos a los principios de razonabilidad y proporcionalidad del inciso 25 del artículo 236 de la Ley no se dan como lo acusa la accionante.

Debemos tener claro que el llamado juicio de razonabilidad se puede resumir en que los medios deben ser adecuados para la consecución de un fin determinado, o sea, que para llegar a un determinado objetivo se debe utilizar medios razonables y proporcionales para la obtención de éste. Sobre el juicio de razonabilidad, el Tribunal Constitucional señaló:

"(...) Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada "razonabilidad técnica" dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de "razonabilidad técnica" hay que analizar la "razonabilidad jurídica". Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la "razonabilidad" al lograr

identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que "...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo..." (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. Veamos, ahora, el análisis del caso concreto. Sobre la prueba de "razonabilidad": Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. (...)" (Resolución N°5236-1999 del 7 de julio de 1999).

En este sentido, la norma impugnada mantiene los criterios de razonabilidad antes señalados por el Tribunal Constitucional, ya que si partimos de que el interés jurídico tutelado es la hacienda pública y el cumplimiento de deberes formales que inciden en el ejercicio de las facultades de control y verificación no queda más que admitir que el medio escogido por el legislador para tutelar bienes jurídicos que considera valiosos para la sociedad – cuál es la imposición de una sanción administrativa tributaria - es razonable y proporcionada. Razonabilidad y proporcionalidad que queda garantizada al establecerse en el artículo 231 de la Ley eximentes de responsabilidad, tales como los errores materiales o de hecho sin incidencia fiscal, la fuerza mayor, el caso fortuito, de manera que la sanción dispuesta

en la norma es acorde con la conducta antijurídica del agente aduanero al momento de elaborar la declaración correspondiente. Dice en lo que interesa el artículo:

*"Aplicación de Sanciones. Las infracciones administrativas y las infracciones tributarias aduaneras serán sancionables, en vía administrativa, por la autoridad aduanera que conozca del respectivo procedimiento administrativo. Serán eximentes de responsabilidad, los errores materiales o de hecho sin incidencia fiscal, la fuerza mayor y el caso fortuito, en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
(...)"*

Es decir, la sanción encuentra justificación en el hecho mismo, de que los agentes aduaneros o sus representantes están en la obligación de no sólo de conocer las normas de clasificación arancelaria, sino que también tienen la posibilidad de evacuar las dudas que surjan en relación con ella; y según se desprende del dicho del accionante en sede administrativa, la inconformidad deriva de una errada clasificación arancelaria al momento de presentar la autodeterminación de impuestos. **No podemos obviar que en tratándose de infracciones tributarias debe entenderse incluido dentro del elemento subjetivo, el principio de culpabilidad, expresado en su manifestación más leve, cual es la mera negligencia.** Siendo entonces que el cumplir o no con las normas de clasificación arancelaria, el agente aduanero asume la responsabilidad que deriva de su conducta negligente o por la inobservancia del deber de cuidado.

En cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad, a criterio de este Órgano Asesor, la medida es totalmente proporcionada, toda vez que el fin buscado, cual es la tutela al orden jurídico aduanero y por ende a la Hacienda Pública - salvo que la acción se castigue con una sanción mayor-, queda garantizado con una sanción ejemplarizante, máxime que el mismo ordenamiento aduanero establece eximentes de

responsabilidad cuando se trate de meros errores materiales o de hecho que no tengan incidencia fiscal, ello en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por otra parte, en cuanto a los parámetros para valorar la proporcionalidad de la sanción, tales como gravedad objetiva del ilícito así como las condiciones objetivas relevantes a que se refieren los accionantes, como bien lo advirtió la Sala Constitucional en el Voto 2002-04895 de repetida cita, no se le pueden aplicar de manera tan rigurosa los principios del derecho penal como pretenden los accionantes, sino que tales parámetros de constitucionalidad deben ser observados con menor rigidez. **Es por ello, que la proporcionalidad y la razonabilidad de la sanción como parámetros de constitucionalidad deben ser valorados por el administrador aduanero o por las autoridades aduaneras**, al tratarse la sanción análisis de una sanción residual en relación con las otras sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico aduanero. Lo anterior permite afirmar entonces, que en el caso de análisis, lejos de estar en presencia de un problema de constitucionalidad, más bien estamos en presencia de un asunto de mera legalidad, toda vez que corresponde al órgano sancionador, determinar si existe mérito para aplicar la sanción prevista por el legislador.

Como corolario de lo expuesto, el inciso 25 del artículo 236 de la Ley General de Aduanas no quebranta los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

IV- Conclusión:

Con fundamento en lo expuesto es criterio de la Procuraduría General de la República, que el inciso 25 del artículo 236 de la Ley General de Aduanas y su reforma, no es contrario a los artículos a los principios de proporcionalidad y razonabilidad como parámetros de constitucionalidad.

V.- Notificaciones:

Las atenderé en mi despacho, situado en el tercer piso del edificio que ocupa la Procuraduría General de la República en esta ciudad.

San José, 24 de agosto de 2012.




Ana Lorena Brenes Esquivel
Procuradora General de la República

ALBE/JLMS/dms