



Exp: 13-006120-0007-CO

Res. N° 2014-01583

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas del cinco de febrero de dos mil catorce.

Acciones de inconstitucionalidad acumuladas números 13-006120-0007-CO y 13-009261-0007-CO promovidas por la Cámara de Almacenes Fiscales y Generales de Depósito, cédula jurídica número 3-002-108-366, y la empresa Terminales Santamaría Sociedad Anónima, representadas, respectivamente, por Luis Alonso Ortiz Zamora, mayor, casado, abogado, vecino de Escazú, cédula de identidad número 1-923-721 como apoderado especial judicial y Mario Hidalgo Murillo, mayor, casado dos veces, Administrador de Empresas, cédula número 1-565-246, en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma.- Las acciones se dirigen contra del artículo 237 inciso b) de la Ley General de Aduanas número 7557 del veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Interviene en este proceso Ana Lorena Brenes Esquivel, mayor, casada, vecina de Curridabat, cédula 4-127-782, en calidad de Procuradora General de la República.-

Resultando:

1.- En escritos de contenido similar, recibidos en la Secretaría de la Sala el treinta y uno de mayo de dos mil trece y dieciséis de agosto de dos mil trece, la Cámara de Almacenes Fiscales y Generales de Depósito y la empresa Terminales Santamaría Sociedad Anónima, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de artículo 237 inciso b) de la Ley General de Aduanas número 7557 del veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Señalan que su legitimación se deriva tanto del interés corporativo que tiene esa entidad, cuyos integrantes se ven afectados con ese texto normativo, como de un asunto judicial en trámite en el cual es parte la empresa Terminales Santamaría Sociedad Anónima. Reclaman lesión el principio democrático, la representatividad, la separación de funciones, legalidad, reserva de ley, tipicidad, seguridad jurídica y confianza legítima,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

recogidos en los artículos 1, 9, 11, 28, 34, 39 y 46 de la Constitución Política y afirman que con la norma impugnada se delega la potestad legislativa de establecer y crear, ex novo, infracciones o sanciones administrativas sin límites o regulaciones a seguir. De esa manera, las autoridades aduaneras quedan autorizadas a fijar, incluso mediante un acto administrativo singular, cuales conductas son merecedoras de una sanción administrativa, a saber la suspensión de los depositarios aduaneros.- A ello se suma que las autoridades pueden sancionar acumulativamente y ad infinitum, tantas veces como disposiciones emitan las autoridades aduaneras, pues -de acuerdo con la norma- cada nueva disposición emitida constituye una infracción o falta que puede originar suspensión. Se afirma que se trata de una ley en blanco y una renuncia del legislador a su función de legislar a favor de las autoridades aduaneras, todo ello sin límite alguno. Exponen las accionantes que el ordenamiento jurídico costarricense reconoce la potestad de la administración para sancionar, pero ello dentro de los principios de reserva de ley y tipicidad, pues solo la ley puede afectar la esfera vital de los administrados con el establecimiento de sanciones o infracciones y por tanto la sanción debe estar reservada a la ley. También llaman la atención sobre la existencia de un criterio jurisprudencial de la Sala Constitucional, que es la resolución número 2011-5966 la cual –aparte de otras resoluciones similares- ha sostenido la tesis expuesta, en el sentido de que el principio democrático impide la construcción de tipos sancionadores que permitan a la autoridad sancionadora la determinación de la prohibición y el establecimiento de la falta. También interesa recordar, según afirman, lo dicho en la sentencia número 2000-8193 reiterada en la número 2011-6976 en cuanto a que el principio de tipicidad en los ilícitos administrativos torna inadmisibles *“las cláusulas generales o indeterminadas de infracción que habilitan a la Administración para actuar con excesivo arbitrio”*. En el caso que se plantea, afirman las accionantes, hay una situación idéntica a la resuelta antes por la Sala y la simple lectura de la norma determina su inconstitucionalidad, pues se trata de un verdadero cheque en blanco. En particular, afirman se trata de una norma que habilita indebidamente la

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

regulación de derechos Fundamentales por vías distintas a la de una ley formal. En la práctica, las autoridades establecen, a través de resoluciones fundadas de la Dirección General de Aduanas o en manuales operativos que claramente no se avienen con la jerarquía de las fuentes, obligaciones que en caso de no cumplirse conllevan la sanción de suspensión a las empresas que se dedican a estas actividades. A ello se agrega que la ley no establece parámetros mínimos de regulación, sino que se limita a indicar genéricamente que la sanción procede cuando *“estando obligado, se incumplan las disposiciones de procedimiento y control emitidas por las autoridades aduaneras, o que no se mantenga a disposición de esas autoridades los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías, los vehículos y las unidades de transporte”*. Así pues, quedan muchas preguntas sin respuesta para los destinatarios de la norma y en especial tomando en cuenta que se trata de una normativa legal con 273 artículos más transitorios, más reglamentos ejecutivos, y la normativa dictada por las autoridades aduaneras a saber: circulares, manuales operativos y resoluciones de la Dirección General de Aduanas que crean obligaciones para los afectados. Concluyen con una cita de la sentencia número 3550-1992 y afirman que la Administración cuenta en este caso con una carta abierta para determinar, crear y establecer al arbitrio de las autoridades aduaneras las faltas administrativas que luego sanciona con cierre de operaciones.- Por ello solicitan que se declare con la lugar la acción y de anule la norma discutida.-

2.- En resolución de las catorce horas diecisiete minutos del siete de agosto de dos mil trece se le dio curso a la acción y se confirió audiencia a la Procuraduría General de la República.

3- Ana Lorena Brenes Esquivel, mayor, casada, vecina de Curridabat, cédula de identidad número 4-127-782, en condición de Procuradora General de la República rindió informe en relación con este reclamo mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil trece y allí expuso, en primer lugar, que el accionante no cumple con los requisitos de legitimación establecidos en la ley, puesto que aún cuando señala que viene a defender intereses de una colectividad,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

lo cierto es que su reclamo es susceptible de producir lesiones individuales y directas y ello hace que le sea aplicable la jurisprudencia de la Sala en el sentido de que los casos recogidos en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional constituyen casos de excepción que solo entran a considerarse cuando no existe posibilidad de contar con un asunto base. Como en el caso que se analiza sí existe posibilidad de reclamar en contra de la aplicación de la norma, tal y como ha ocurrido en el caso base que se aporta, la acción debe rechazarse de plano. Por otra parte, en cuanto al fondo del tema planteado indica la Procuraduría que no existe la lesión reclamada. Comienza con la indicación de que la norma impugnada debe estudiarse y aplicarse en conjunto con todo el resto de la normativa a la que pertenece y en tal sentido, los artículos 8, 28 y 29 de la Ley General de Aduanas definen las funciones, condiciones y obligaciones generales de los auxiliares de la función pública aduanera por lo que se trata de una relación de características especiales que hacen que la valoración de sus relaciones sea diferente a la general.- Con ese marco se analizan los reclamos del accionante y se dice que no es cierto que se haya habilitado a la autoridad a regular derechos fundamentales por mecanismos jurídicos diferentes a la ley. Por el contrario los artículos 46 y 48 de la Ley recién mencionada regulan lo concerniente a los depositarios aduaneros y les señala como autorizados mediante una concesión, todo bajo supervisión de la autoridad aduanera y por ello cobra validez el régimen de infracciones aduaneras contenido en los artículos 235 a 241 de la Ley. Hay que tomar en cuenta que son razones de orden público las que han llevado a establecer un control mayor sobre estas actividades y sobre la participación de particulares en su realización, al ser un ejercicio de función pública que por ello requiere mayores controles.- Se agrega por parte del órgano asesor de la Sala que tampoco resulta correcto el reclamo de que la ley no establece parámetros de regulación. Por el contrario, existen parámetros de naturaleza legal que enmarcan la actividad de la autoridad aduanera como la de los auxiliares y no se podría alegar su desconocimiento, máxime que se trata de una relación de sujeción especial.- Se reitera también los artículos 22 y 23, 30 y 48

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

definen las competencias de la autoridad y las obligaciones de los auxiliares, de manera que no parece correcta la aprensión de los accionantes respecto de la libertad de acción de la autoridad; pero además, la falta de apego de la autoridad a las disposiciones legales sería una cuestión de legalidad y correspondería la vía contenciosa como bien se ha expuesto por ejemplo en la sentencia número 11921-03. También analizan por parte de la representante del Estado los antecedentes jurisprudenciales que señala el accionante, pero concluye que en aquellos la situación de los reclamantes es distinta en esencia de los auxiliares de la función aduanera y no existe en ellos ninguna relación de sujeción especial y además ninguno de los elementos (o su ausencia) que tomó en cuenta la Sala, no se dan en este caso donde, como se ha indicado se trata de una sanción que atiende a proteger unas finalidades bien definidas en su materia y alcance por la propia ley. Por ello solicita que se rechace de plano la acción, o –en su defecto que se declare sin lugar.-

4.- Los edictos dispuestos en el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fueron publicados en los números 191, 192 y 193 del Boletín Judicial, de los días cuatro, siete y ocho de octubre dos mil trece.

5.- Por resolución número 2013-13777 de las catorce horas treinta minutos del dieciséis de octubre de dos mil trece, se ordenó la acumulación a este expediente de la acción de inconstitucionalidad número 13-9261-0007-CO.

6.- Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

7.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Hernández López**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad de estos procesos. La acción de inconstitucionalidad planteada por parte de la Cámara de Almacenes Fiscales y Generales de Depósito, lo es al amparo del párrafo segundo del artículo 75 de la

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues se alega que se pretende defender los derechos e intereses de sus asociados, a quienes podría aplicarse eventualmente la norma impugnada. Dicho punto es objetado concretamente por la Procuradora General de la República, que señala que ese enfoque contradice la interpretación que de dicha norma jurídica ha hecho la Sala Constitucional y aporta varias citas jurisprudenciales en apoyo de su tesis.- Al revisar las resoluciones que cita el órgano asesor en sustento de su posición, así como las recientes resoluciones en donde se ha abordado el tema, se observa la existencia de algunas inconsistencias en la forma de interpretar el señalado párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que es importante dejar plasmada la actual posición de este Tribunal sobre este punto.

II.- La Cámara accionante sustenta su legitimación en el párrafo segundo del artículo 75, el cual –en su criterio- reconoce a ciertas agrupaciones la posibilidad de plantear acciones de inconstitucionalidad en forma directa, es decir de forma independiente de los términos del párrafo primero de la norma recién citada. Esta Sala abordó tal cuestión en forma expresa por primera vez en la sentencia número 1631-1991 de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno, en la cual expuso:

“I.- Sobre la admisibilidad: La Cámara de Comercio de Costa Rica está legitimada para promover esta acción, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Contrariamente a lo argumentado por la Procuraduría General de la República y la Municipalidad de San José, en el caso de marras no es necesario la existencia de un asunto pendiente, **pues por la misma esencia del asunto, se trata de la defensa de intereses corporativos.** El interés que detenta la Cámara de Comercio y que la legitima para interponer esta acción, es, en efecto, su carácter de entidad corporativa, **caracterizada por la representación y defensa de un núcleo de intereses pertenecientes a los miembros de la determinada colectividad o actividad común, y, en cuanto los representa y defiende, la Cámara actúa en favor de sus**

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO

asociados, la colectividad de comerciantes. De manera que estamos frente a un interés de esa Cámara y, al mismo tiempo, de cada uno de sus miembros, de forma no individualizada, pero individualizable, lo que constituye un interés corporativo o que atañe a esa colectividad jurídicamente organizada, razón por la que esta acción es admisible en los términos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.- *(el destacado en negrita no es del original)*

Luego, mediante la sentencia 1997-3688 de las quince horas del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, se profundizó en los requisitos y condiciones para aceptar este tipo de legitimación por intereses corporativos:

“(…) En este caso, como se fundamenta la legitimación de la parte accionante en la existencia de un interés corporativo, debe definirse, en primer término, si la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores constituye una organización que tenga como fin primordial la defensa y representación de un grupo de intereses pertenecientes a los miembros de una determinada colectividad. Es indiscutible, que la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores se creó para proteger los intereses de un grupo determinable de personas -físicas y jurídicas- que se dedican a la actividad del transporte marítimo. Así queda definida la existencia de un interés corporativo a cargo de la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores. Corresponde ahora relacionar ese interés con el contenido de las normas impugnadas, con el objeto de determinar si una eventual declaratoria de inconstitucionalidad incidiría, de alguna forma, en la situación que corresponde a los integrantes de esa organización. En ese sentido, para que el interés colectivo legitime a la parte que interpone la acción de inconstitucionalidad, **no solo se requiere que lo alegue una organización que representa los intereses de un grupo determinable de personas, sino que debe existir al menos la posibilidad de que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad modifique de manera favorable, la situación actual (entendida como bienes, derechos,**

obligaciones, potestades o facultades) de los miembros de esa colectividad. Es decir, que para acreditar la legitimación por interés colectivo, además de la existencia de un núcleo común de intereses entre los integrantes de la organización, se requiere que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas tenga relación -de incidencia o afectación- con la situación de la colectividad. De ahí que sea imprescindible por parte del que fundamenta su legitimación en la existencia de un interés colectivo, una explicación acerca de la relación que la pretensión de inconstitucionalidad tiene con la situación propia de la colectividad, específicamente con su objeto y patrimonio...” *(las negritas no están en el original)*

De ese modo, durante varios años, se reconoció consistentemente, la existencia de una forma de legitimación directa, bajo el concepto de intereses corporativos y descrita como la posibilidad de que una entidad corporativa pueda acudir directamente -por la vía de acción de inconstitucionalidad- siempre que tenga, entre sus funciones, la representación y defensa de un núcleo de intereses pertenecientes a los miembros de la determinada colectividad o actividad común y en cuanto dicha entidad acuda actuando en favor de sus asociados y en representación y defensa de ellos y para su ventaja como agrupación.

III.- Por otra parte, ya para el año dos mil, es posible encontrar algunas sentencias en las que el Tribunal varió su posición radicalmente respecto de la llamada legitimación corporativa arriba descrita; ese cambio quedó descrito con claridad en la sentencia número 2000-07155 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del dieciséis de agosto del dos mil en donde se expresó lo siguiente:

“II.- Sobre la legitimación para interponer la acción. Los accionantes Alberto Julián Esquivel Prestinary, y Adolfo Esquivel Pacheco, en su condición de Presidente -el primero- y Vicepresidente -el segundo-, de la Asociación para el Desarrollo, Mejoramiento y Defensa de la Caficultura Nacional, fundamentan la legitimación que ostenta su representada para promover esta acción de inconstitucionalidad, señalando que la Asociación

que representan es titular de un interés corporativo, por lo que al tenor de lo establecido en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, está legitimada para accionar directamente en esta vía. Es decir que acuden alegando la titularidad de un interés colectivo derivado de ser apoderados de la referida asociación. Al respecto, La jurisprudencia de esta Sala determinaba que los entes corporativos estaban autorizados para solicitar en forma directa la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, cuando ésta afectare directamente la esfera de acción del ente y de sus integrantes. El interés colectivo radicaría en que el ente estaba naturalmente formado para defender un derecho o interés que resultaba lesionado por la norma que se impugnaba. No importaba, para efectos de la admisibilidad de la Acción de Inconstitucionalidad, que la norma fuere susceptible de afectar en forma directa los derechos de los agremiados y que, por ello, estos estuvieron autorizados a acudir ante el Contralor de Constitucionalidad, eso sí mediante el procedimiento indirecto, por vía de excepción. **No obstante, dicha jurisprudencia no es hoy día válida.** Un cambio jurisprudencial se produjo a partir de la sentencia número 6433-98 de las diez horas treinta y tres minutos del cuatro de setiembre de mil novecientos noventa y ocho. En aplicación de esta sentencia, se emite la resolución número 01830-99, de las dieciséis horas doce minutos del diez de marzo de mil novecientos noventa y nueve, considerando que cuando la disposición normativa que se impugna está destinada a concretizarse en numerosos y diversos casos de aplicación, que inciden directamente en la esfera jurídica de los individuos, la legitimación debe establecerse con base en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

(...)

De conformidad con esta nueva línea jurisprudencial, **en los asuntos en que los interesados tienen abierta la posibilidad de acudir al Contralor de Constitucionalidad mediante la vía de excepción, no pueden excusarse en la titularidad de un interés colectivo y, por ende, en una asociación o**

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

corporación a la que pertenezcan para que ésta acuda en forma directa ante la Sala. Lo anterior porque al concretizarse la ley se producen efectos individualizables en cabeza de personas específicas que están en posibilidad de plantear reclamos y así acceder a la jurisdicción constitucional. En el presente asunto, esa potencialidad de la ley, de producir efectos individualizables, es evidente, lo que se comprueba por el hecho de que en relación con algunas de las disposiciones impugnadas se alega la existencia de una interpretación administrativa (lo cual implica concreción de norma), se afirma errónea aplicación de otras normas y, además, se impugnan disposiciones de índole tributaria que se aplicarán al contribuyente individualmente considerado, y no a la entidad corporativa. Considerando lo anterior, debe concluirse que la circunstancia de que la Asociación para el Desarrollo, Mejoramiento y Defensa de la Caficultura tenga entre sus fines la defensa de los intereses económicos y sociales de los productores, beneficiadores y exportadores de café (ver folio 173 del expediente), ello no la faculta para acceder en forma directa ante la Sala Constitucional, alegando la titularidad de un interés colectivo. Por las razones expuestas, la presente acción resulta inadmisibile y así debe ser declarada” *(lo resaltado en negrita no está en el original)*

Igual que en el caso anterior, también este criterio jurisprudencial fue objeto de ulteriores precisiones, la principal de ellas recogida -entre otras- en la resolución 2005-09363 de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del trece de julio del dos mil cinco que apunto:

“I.- La gestión presentada por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) constituye una simple reproducción de aquella que la Sala ya conoció bajo expediente número 02-006201-0007-CO y que fue resuelta con sentencia número 2002-08025 de las 14:40 horas del 21 de agosto del 2002. En aquella oportunidad se indicó (...).

Es decir, se había explicado ya en la referida oportunidad a la

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO

accionante y ahora cabe reiterar que –en atención al carácter incidental que posee en nuestro medio la acción de inconstitucionalidad- las hipótesis del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de esta jurisdicción no constituyen alternativas, sino excepciones, a la regla general que exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver como fundamento de la acción. Como tales, solo resultan aplicables cuando las circunstancias del caso -que deben ser examinadas individualmente- determinan la imposibilidad (o, al menos, una manifiesta improbabilidad de que pueda llegar a plantearse un proceso base, judicial o administrativo, entablado a raíz de una lesión individual y directa causada por la aplicación de las disposiciones impugnadas. Como no es ese el caso aquí, por las razones que ya habían sido expresadas en el fallo anterior y que no han cambiado hasta la fecha, lo que procede es desestimar nuevamente la demanda con remisión al mencionado precedente.”

IV.- Esa línea de razonamiento es la que subyace a las citas jurisprudenciales ofrecidas por la Procuraduría para justificar su petición de rechazar de plano este proceso; empero -y no obstante lo que en su momento se expuso en la resolución 2000-07155 arriba citada y las sentencias que adoptaron su línea de razonamiento (algunos de los cuales se citan por el órgano asesor)- un seguimiento de las resoluciones de la Sala sobre el tema, permite concluir que la tesis jurisprudencial original sobre el interés corporativo no dejó de aplicarse, como lo demuestra la siguiente resolución número 2001-09677 de las once horas con veintiséis minutos del veintiséis de setiembre del dos mil uno, en la cual, junto con la aplicación y desarrollo de la tesis original, mediante un listado de sentencias, muestra una aplicación continuada de tal criterio:

“II.- DE LA ADMISIÓN DE LA ACCIÓN. Estima la Sala que los accionantes se encuentran doblemente legitimados para accionar en el caso concreto, en primer lugar, por cuanto ostentan un interés colectivo o corporativo, en los términos previstos en el párrafo segundo del artículo 75

de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y reconocidos con anterioridad en la jurisprudencia constitucional, como en las sentencias número 6433-98, 7615-98, 0467-99, 1313-99, 1830-99, 2289-99, 2745-99, 6644-99, 7975-99, 0877-2000, 2856-2000, 5565-2000, 6973-2000, 7160-2000, al tratarse de la defensa de los intereses de los agremiados a las Cámaras accionantes (en este caso la Cámara Nacional de Transportistas de Carga y la Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios), y de los intereses de la colectividad jurídicamente organizada y que éstas representan. (...) De esta suerte, no resulta necesaria la existencia de un asunto pendiente -en los términos del párrafo primero del citado artículo 75-, pues por la misma esencia del asunto, se trata de la defensa de intereses corporativos. **Considera la Sala que no resulta legítimo desconocer este tipo de interés, como lo pretende la representación de la Procuraduría General de la República, toda vez que ello implicaría desconocer una importante función de los entes corporativos, que han sido creados según los lineamientos de la ley, y en el caso de las Cámaras, colegios profesionales, asociaciones, o sindicatos implicaría desnaturalizar su función mediadora en lo que respecta a la defensa de los intereses de sus agremiados, función que ha sido reconocida como esencial de estos entes por la propia jurisprudencia de este Tribunal. (el destacado no está en el original)**

V.-Se ha producido entonces una situación ambigua, en el tanto en que ambas tesis –irreconciliables- han sido aplicadas de manera coetánea como lo demuestran los siguientes ejemplos de resoluciones emitidas en los años dos mil doce y dos mil trece por este Tribunal y donde se observan, **por una parte** decisiones que han aplicado la tesis original favorable a la admisión de acciones con fundamento en un interés corporativo como por ejemplo: 2013-03091; 2013-02220; 2012-01245; 2012-05522; 2013-2903; 2012-8861; 2012-5988; 2012-11475; 2012-18301; 2012-09226; 2012-13655; mientras que, **por otra**, se pueden señalar las siguientes sentencias en las que se ha sostenido el criterio

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO

contrario en el sentido de que no resulta admisible la acción con base en el interés corporativo si la lesión es susceptible de concretarse en casos de afectación individual y directa de las personas: 2013-07785; 2013-01420; 2012-16642; 2012-05965.- Lo anterior hace necesaria una definición de la posición actual de la Sala sobre el punto con el fin de brindar seguridad jurídica y uniformar la aplicación de las normas jurídicas, como expresión del principio de igualdad que forma parte de la base del derecho constitucional costarricense.

VI.- Definición de la posición actual de la Sala respecto del denominado interés corporativo y aplicación al caso concreto. No solamente el mero recuento cuantitativo, sino el contenido de los argumentos que sustentan ambas posiciones, hacen que la Sala se incline en este momento por continuar aplicando la tesis original favorable a la admisión de acciones de inconstitucionalidad presentadas de manera directa cuando se logre demostrar la existencia de un interés corporativo y –de manera más general- cuando se demuestre la presencia de alguno de los supuestos recogidos en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo anterior sin necesidad de tomar en cuenta si el asunto es susceptible de producir lesiones directas en casos individuales. Para esta decisión pesa el hecho que jurisdicción constitucional tiene el deber de proveer un amplio acceso para las personas y grupos que puedan considerarse afectados sus derechos constitucionales, visto el relevante papel protector que le corresponde ejercer dentro del ordenamiento jurídico nacional, lo cual puede lograrse sin arriesgar la entronización de la acción popular, que fue excluida de plano por el legislador. Así, se pueden cumplir cabalmente los objetivos anteriores, si el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se interpreta en sus dos primeros párrafos, como la descripción de un conjunto de supuestos de legitimación no interrelacionados y que pueden presentarse de manera independiente, de modo que, para que la acción de inconstitucionalidad sea admisible será suficiente demostrar la presencia de cualquiera de ellos, es decir: a) la constatación de un asunto base en las condiciones y con los requisitos del párrafo primero; b) la inexistencia de lesión individual y directa; c) la existencia

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

intereses difusos; d) la presencia de intereses de la colectividad en su conjunto; o, e) la defensa de intereses corporativos. Con excepción del último, cada uno de esos supuestos cuenta con un cuerpo de jurisprudencia que esta resolución no analiza ni pretende modificar, de manera que solamente cabe apuntar aquí -por ser relevante en este caso específico- que en el caso de la defensa de intereses corporativos resulta imperativo que se cumplan las condiciones que la jurisprudencia ha establecido, a saber: que se trate de una entidad corporativa con personalidad jurídica la cual tenga definido dentro de sus objetivos y finalidades, la representación y defensa de un núcleo de intereses pertenecientes a los miembros de determinada colectividad o actividad común, núcleo tal que constituye precisamente el motivo para el surgimiento de esa agrupación.- Se agrega que dicha entidad puede acudir a la Sala de manera directa, siempre y cuando la acción sea relevante para proteger derechos e intereses específicos de la colectividad a la cual representa, es decir, que debe comprobarse la certeza o la posibilidad de que la declaratoria de inconstitucionalidad modifique de manera favorable, la situación actual de los miembros de esa colectividad en cuanto tales, con lo cual se excluye no solo la posibilidad de que la entidad pueda acudir en defensa de cualesquiera otros derechos de sus asociados, sino también que lo haga en favor de sí misma como persona jurídica separada de su base asociativa. En el caso particular, la Cámara es una persona jurídica que tiene dentro de sus fines la defensa de los intereses comunes de sus asociados y que acude para la defensa de sus miembros los Almacenes Fiscales y los Almacenes Generales de Depósito a quienes la norma jurídica impugnada puede afectar en el ejercicio de su actividad como tales. Se constata también que no actúa a favor de sí misma -dado que ella no es sujeto pasivo de la norma discutida- sino más bien a favor de sus miembros, con lo que lo procedente es entrar a conocer por el fondo el reclamo.-

VII.- Objeto de la impugnación.- La Cámara accionante reclama la inconstitucionalidad del artículo 237 inciso b) de la Ley General de Aduanas número 7557 del veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco cuyo texto es el siguiente:

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

“Artículo 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) (...)

b) Estando obligado, incumpla las disposiciones de procedimiento y control emitidas por las autoridades aduaneras, o no mantenga a disposición de esas autoridades los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías, los vehículos y las unidades de transporte.

(...)”

Para la Cámara accionante, la Sala ya ha dejado clara su posición respecto de que si bien los requisitos del derecho penal no son totalmente aplicables, existe una obligación de protección a los derechos de las personas que hacen que las sanciones a cargo de la administración, deban cumplir con requisitos que están ausentes en la norma discutida, la cual, con su redacción, simplemente ha delegado, en los hechos, la definición de las conductas sancionables a la Administración Aduanera, al someter al administrado al cumplimiento de todo tipo de reglas, directrices y disposiciones que ella misma genera, sin tomar en cuenta la jerarquía normativa y menos aún la reserva legal que obliga a que sea el legislador el que defina cuáles son las conductas reprochables. Con ello la Administración aduanera se convierte en legislador y aplicador de las normas jurídicas con infracción de numerosos principios y normas, como el principio de tipicidad, de reserva legal, de separación de poderes y el principio democrático.-

VIII.- Sobre el fondo del asunto.- Este Tribunal ha tenido oportunidad de analizar y delimitar las condiciones para que ejercicio la potestad sancionadora en sede administrativa, sea considerado constitucional.- Más aún, si bien la accionante no las menciona, existen resoluciones en las que la Sala ha analizado normas jurídicas que forman parte del capítulo referido a las *“Infracciones administrativas y tributarias aduaneras”*, en su sección de *“infracciones aduaneras”* de la Ley General de Aduanas. Para el tema reclamado, resulta particularmente ilustrativa la sentencia número **2011-09849** de las dieciséis horas

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO.

y treinta y siete minutos del veintisiete de julio del dos mil once, la cual analizaron los artículos 238 y 241 del cuerpo legal recién citado y que, por abordar detenidamente cuestiones que atañen directamente a este proceso, amerita citarse ampliamente:

“III.- SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO E) DEL ARTÍCULO 241 DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS. Este Tribunal ya valoró en otro caso, la norma más importante (porque dispone la suspensión de un año), de las que aquí se impugnan, el inciso e) del artículo 241 antes citado. Dado lo anterior, la presente acción pretende que sea revisada nuevamente, bajo el argumento de que tanto ese precepto como la sentencia 2002-00843, contradicen la jurisprudencia de esta Sala. En consecuencia, es necesario recordar lo que se dijo en ese pronunciamiento:

“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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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 una 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,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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.

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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.

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

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”.

(...)

IV.- LOS SUPUESTOS DE HECHO Y DE DERECHO DE LA SITUACIÓN DE LA ACCIONANTE O DE LOS SUJETOS A LOS QUE SE DIRIGEN LAS SANCIONES IMPUGNADAS. La actora reclama que en este caso procede tutelar el principio de igualdad, básicamente porque de conformidad con la serie de votos que ha citado, las normas impugnadas, y por ende su situación, deben ser vistas y valoradas como en esos otros precedentes de la Sala, que en su criterio, la sentencia 2002-00843 contradijo. Visto lo anterior, debe decirse que la situación jurídica del sujeto de la sanción que contempla el artículo 241 inciso e), tiene particularidades propias y sustanciales que lo caracterizan y diferencian de un simple comerciante que, bajo el exclusivo principio de libertad, ejerce la actividad de empresa. Del estudio de la sentencia antes citada, se desprende que los agentes aduaneros -que es la categoría en la que se ubica la accionante- tienen una naturaleza propia que la legislación les ha conferido y la actividad que realizan trasciende el 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”. El agente aduanero, según lo dijo la Sala, es un profesional auxiliar de la función pública aduanera, autorizado por el Ministerio de Hacienda para actuar, con las condiciones y requisitos establecidos en el

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

Código Aduanero Uniforme Centroamericano y en la ley antes citada, en la prestación habitual de servicios a terceros en los trámites y las operaciones aduaneras. En su labor esos auxiliares actúan como coadyuvantes de los órganos de la Administración Pública en la gestión pública aduanera y el Estado ha regulado el ámbito de sus competencias, por lo cual se ha hecho indispensable someterlos al cumplimiento de una serie de obligaciones y requisitos cuyo control y fiscalización descansa en la autoridad aduanera. Asimismo, deben estar anotados en el registro de auxiliares que establezca la autoridad aduanera y cumplir los requisitos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, así como los que disponga la resolución administrativa que los autorice como auxiliares. Véase que tienen obligaciones básicas dispuestas por ley, y que el ordenamiento jurídico ha establecido la posibilidad para los agentes aduaneros de ser auxiliares de la función pública aduanera, pero tal atribución, ha dicho la Sala, no es de manera alguna irrestricta, sino que, precisamente por la naturaleza de la función que se les ha encomendado, se hace indispensable no solo el cumplimiento a cabalidad de sus obligaciones, 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. La sentencia en examen reitera que su actividad no se trata simplemente del ejercicio privado de una función pública y establece que 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. De lo anterior se desprenden varias conclusiones esenciales para desestimar el planteamiento del accionante, pero la más importante es que el auxiliar de la función pública aduanera, está sujeto en una medida considerable y sustancial, al principio de legalidad. Esto quiere decir que en el ejercicio de esa actividad regulada,

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO

solo puede realizar aquellos actos y prestar aquellos servicios que autorice el ordenamiento jurídico, es decir, que en la prestación de ese servicio público se encuentra bajo el imperio del Derecho. Por eso, como se adelantó, en esa parte de su actividad económica, no se rige por el principio de libertad. Esta es la primera gran diferencia con las situaciones que contienen las resoluciones de esta Sala que cita y alega como contradictorias a la sentencia 2002-00843, dado que ninguna de ellas habla de un auxiliar de la función pública. Esto descarta los alegatos sobre violación de la igualdad.

V.- SOBRE EL RÉGIMEN Y LA NATURALEZA DE LAS SANCIONES QUE CONTEMPLAN LAS NORMAS IMPUGNADAS.
(...)

En todo caso, la doctrina ha explicado con claridad por qué no procede trasladar en forma integral los principios penales al derecho administrativo disciplinario. En este sentido, se ha dicho que la función de éste es asegurar el respeto de las garantías individuales pero también los fines del Estado. El régimen jurídico disciplinario es un instrumento que utiliza la Administración para garantizar y asegurar que la función pública se realice en interés de todos. Dado eso, la naturaleza jurídica de la potestad administrativa difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena con motivo de un ilícito penal. La doctrina entiende que la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal, porque ésta protege al orden social colectivo y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros objetivos legítimos), un fin retributivo abstracto, expiatorio, y correctivo o resocializador en la persona del delincuente. En cambio, la potestad sancionadora de la Administración está dirigida a la propia protección más que a otros fines sociales generales, lo que quiere decir que su eficacia solo afecta a quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no a los ciudadanos en abstracto. Ese tipo

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

protección presente en la sanción administrativa está ordenado hacia fines determinados que se supone de importancia para la comunidad, y se dirige, como el principio de legalidad, a crear y mantener un orden de conducta indispensable para que la acción pública realice los fines que el ordenamiento jurídico le encomienda. En conclusión, no viola el principio de culpabilidad ni resulta inconstitucional, la figura legislativa de una sanción fija, que además de respetar las reglas del debido proceso, tiene como fin la protección de legítimos bienes públicos, tal y como sucede con las normas impugnadas.

(...)

X.- CONCLUSIONES. Para la resolución de la presente acción se estudiaron todas las sentencias que citó en su escrito de interposición la parte actora, incluyendo varios de los precedentes que las mismas resoluciones citan. De ese estudio y de lo aquí expuesto se desprende que no existe la contradicción que alega el accionante. Asimismo, su caso solo tiene un antecedente claro e igual, que es el de la sentencia 2002-0843. Además, la pretensión de que se revise la razonabilidad, la proporcionalidad y la idoneidad de la sanción que impugna, ya fue vista y resuelta en la resolución que se acaba de citar. En cuanto al principio de culpabilidad ya se dijo que no se puede asimilar completamente el régimen disciplinario administrativo al Derecho Penal. También se señaló que en su caso no existe confiscatoriedad, porque lo que disponen las normas impugnadas es la sanción de suspensión. Se vio que la situación jurídica de la parte accionante (el supuesto de las normas impugnadas) es distinta de la de un simple agente económico sin conexión, o afectación jurídica por la Administración, porque en su caso, es decir, el presupuesto de las normas que cuestiona, se trata de la conducta de alguien que ha asumido obligaciones de servicio público con el Estado, de manera que su actividad está principalmente sujeta al principio de legalidad. Del mismo modo, se determinó que su caso no es igual al de los precedentes jurisprudenciales

EXPEDIENTE Nº 13-006120-0007-CO

que ha citado. Por último, debe señalarse que se ha visto su condición empresarial, junto con los problemas que expone por la eventual imposición de la suspensión, sin embargo, sus compromisos legales admiten legítimamente una sanción fija como la que cuestiona, es decir, no se estima irrazonable ni desproporcionado que el legislador hubiere dispuesto esa sanción, con el objetivo de reafirmar y proteger otra potestad soberana que tiene que ver con la realización del deber estatal de vigilar y hacer efectiva la obligación constitucional de que se paguen los impuestos en forma legal, correcta y justa. En este sentido, véase que la Sala ya dijo 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 (ver la sentencia 2002-00843). Con base en lo anterior, valorados que fueron los argumentos, el planteamiento y los precedentes jurisprudenciales citados, no se estiman inconstitucionales las normas que aquí se han cuestionado, de manera que, procede desestimar la acción.”

Concluye aquí la cita de la sentencia 2011-9849, en la cual –como se explicó– se aportan razones que permiten descartar en este nuevo caso los reclamos de la Cámara accionante en contra del numeral 237 inciso b) de la Ley General de Aduanas, y en particular, se dejan aclarados los alcances de la potestad sancionadora de la Administración, las distintas exigencias del principio de tipicidad y en general lo relacionado con la reserva de ley en materia de sanciones y se pone el acento en un punto que interesa volver a destacar y que es la distinta situación jurídica de los auxiliares de la función pública aduanal, según se explica

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

de seguido.

IX.- El pronunciamiento citado sostiene acertadamente la tesis de que existe una diferencia en la condición de los sujetos jurídicos que han sido autorizados para realizar labores como auxiliares de la función pública aduanal, respecto de la situación de cualquier administrado que decide ejercer una actividad librada a su propia iniciativa. El artículo 28 de la Ley General de Aduanas recoge el concepto general de los auxiliares de la función pública aduanera y los define como “...*las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que participen habitualmente ante el Servicio Nacional de Aduanas, en nombre propio o de terceros, en la gestión aduanera.*”; por su parte, el numeral 46 del mismo cuerpo legal especifica que “(l)os depositarios aduaneros son las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, auxiliares de la función pública aduanera que, autorizadas mediante concesión, por la Dirección General de Aduanas, custodian y conservan temporalmente, con suspensión del pago de tributos, mercancías objeto de comercio exterior, bajo la supervisión y el control de la autoridad aduanera”. Efectivamente entonces existe una clara distinción entre estas personas y quienes se dedican a actividades no estatales, pues en este último caso -independientemente de tal actividad cuente con poca regulación o esté intensamente reglada- sigue tratándose de un ámbito ajeno a la función pública. En cambio, es evidente que –por decisión legislativa- la gestión aduanera –en la cual se incluye el conjunto de labores que realizan los asociados de la Cámara accionante- ha sido extraída del ámbito privado, y por ende de la posibilidad de su ejercicio abierto por cualquier sujeto privado, y componen el ámbito de lo público. De igual forma, por razones de oportunidad y conveniencia el legislador autoriza la posibilidad de que sujetos privados participen en la gestión aduanera, siempre que se cumplan ciertos requisitos y además que –al ser esa labor en esencia una modalidad de ejercicio de función pública- se lleve a cabo sin exceder el marco normativo que la ordena.- En otras palabras, la sentencia citada sienta de manera apropiada la tesis de que la labor que realizan los auxiliares de la función pública aduanera es ajena al principio de libertad que recoge nuestra Constitución Política,

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

tanto como lo es la actividad de servicio que presta cualquier otro funcionario público. Lo dicho resulta trascendente porque marca nítidamente la diferencia de los auxiliares de la función pública aduanal frente a quienes participan de una actividad privada o comercial que el Estado pueda haber regulado a través de leyes formales (por ejemplo, la cafetalera, la de servicios de telecomunicación, la intermediación financiera o la actividad aseguradora, todas ellas con menor o mayor regulación a través de las leyes respectivas), razón por la que es correcto que los auxiliares de la función pública aduanera no solo puedan, sino que deban ser sujetos pasivos de amplia regulación y de dirección a través de reglamentos, manuales operativos, circulares e instrucciones específicas, pues el entorno en que realizan su actividad no es el de la iniciativa privada con zonas reguladas, sino por el contrario, sus labores –como función pública- deben encontrarse ordenadas o autorizadas normativamente dentro del ordenamiento jurídico para poder realizarse.

X.- Expuesto lo anterior, adquiere pleno sentido que la norma impugnada busque asegurarse, en el primero de sus supuestos de hecho, de que estos sujetos pasivos, en tanto auxiliares de la función pública aduanera cumplan *“en el caso en que estén obligados”* con *“las disposiciones de procedimiento y control emitidas por las autoridades aduaneras”* porque es ese marco precisamente y no el de la libertad, el soporte jurídico que les permite actuar en ejercicio de su labor de auxiliares. Como lo indica la sentencia citada, su particular condición crea el deber de conocer y de apegarse a todas esas disposiciones porque –se repite- en todas ellas y en su conjunto, se ubica el fundamento jurídico que da validez a su actuar frente a los particulares y porque las condiciones en que prestan sus servicios y realizan su gestión, no está librada a su iniciativa ni a su propia voluntad sino que, por contrario, su papel de auxiliares consiste en plasmar en la realidad lo dispuesto, tanto en la ley como en el resto de las regulaciones concernientes a la denominada función pública aduanal.- Por esa misma razón, tampoco existe lesión constitucional alguna en el segundo supuesto de hecho del artículo cuestionado que busca que el auxiliar de la función pública aduanal que está

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

obligado a hacerlo, “...mantenga a disposición de esas autoridades los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías, los vehículos y las unidades de transporte.” Incluso, en este último caso puede señalarse que ni siquiera existe indeterminación alguna en la conducta sancionable, pues la conducta que origina la suspensión es claramente determinada, ya que será sancionado quien “no mantenga a disposición de las autoridades” los medios de control en los casos que allí se describen, de manera que –en ningún caso- la norma resulta lesiva de las normas y principios constitucionales como lo alega la Cámara accionante.

XI. Conclusión. Las objeciones constitucionales señaladas por la Cámara accionante en relación con el artículo 237 inciso b) de la Ley General de Aduanas son fundamentalmente similares a las que este Tribunal conoció y descartó en la sentencia número sentencia número **2011-09849** de las dieciséis horas y treinta y siete minutos del veintisiete de julio del dos mil once, que declaró sin lugar un reclamo similar contra los artículos 238 y 241 de la ley recién citada. En esencia, se afirmó en ese antecedente que la condición de los sujetos pasivos de la normas cuestionadas es la de participantes en la llamada gestión aduanera, la cual se entiende como una modalidad de actividad pública a la cual acceden al recibir una concesión, motivo por el cual sus labores y actos están -y deben estarlo- reglados por todo el marco jurídico correspondiente. Por esa razón, no existe en general lesión a los principios de reserva legal, tipicidad o separación de poderes en la estructura de sanciones administrativas de la Ley General de Aduanas. Tales razonamientos según se explicó, son plenamente aplicables al caso del artículo 237 inciso b) contra el que se dirige esta acción, pues afecta a los mismos sujetos pasivos y lo que busca es asegurar el cumplimiento de todo el conjunto de disposiciones que regulan la gestión aduanera, todo con el fin de asegurar el apropiado ejercicio de la actividad pública relacionada con la gestión aduanal. Por ello y en seguimiento del precedente señalado, la Sala concluye que la acción debe declararse sin lugar.

Por tanto:

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO

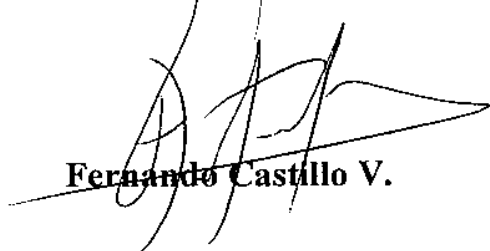
Se declaran SIN LUGAR las acciones interpuestas.



Gilbert Armijo S.
Presidente



Ernesto Jinesta L.



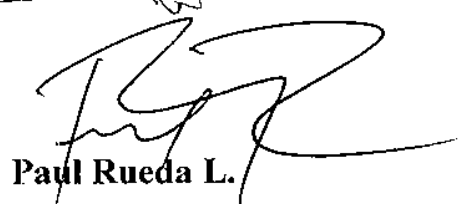
Fernando Castillo V.



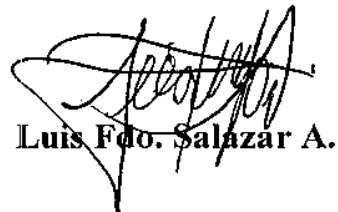
Nancy Hernández L.



Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.



Luis Fdo. Salazar A.

EXPEDIENTE N° 13-006120-0007-CO