

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2013
PLAN DE ESTUDIOS 2007



**“APLICABILIDAD PROCEDIMENTAL DE LA LEY ESPECIAL PARA
SANCIONAR LAS INFRACCIONES ADUANERAS”**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO/A EN CIENCIAS JURÍDICAS.

PRESENTADO POR:

FIGUEROA ROMERO, RAÚL ENRIQUE

FLORES CASTILLO, JONATHAN ALFONSO

LÓPEZ HERNÁNDEZ, FRANCISCA DEL CARMEN

CARNÉT

FR07015

FC07014

LH08002

DOCENTE DIRECTOR:

MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIERREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, FEBRERO 2014.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTORA ACADÉMICO

MAESTRO OSCAR NOÈ NAVARRETE
VICERECTOR ADMINISTRATIVO

DRA. ANA LETICIA ZABALETA DE AMAYA
SECRETARÍA GENERAL

LICENCIADO FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

LICENCIADO DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA
DIRECTORA DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

MSC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIERREZ
DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS.

A Dios.

Por haberme dado la sabiduría, la cual me ha acompañado por todo el camino de mi vivir y durante mi vida académica, por la salud y por darme la perseverancia para lograr cada uno de mis objetivos a corto y largo plazo.

A mi Madre y a mi Padre.

Por haberme apoyado cada momento, por su apoyo y cada uno de sus consejos, los cuales me han permitido ser una persona de bien y a saber que nada es imposible con esfuerzo y dedicación, también por el sacrificio que tuvieron que hacer para que culminara con esta etapa de mi vida.

Al Asesor de Tesis Licenciado Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez.

Por la paciencia y dedicación durante la realización de este trabajo de investigación.

Raúl Enrique Figueroa Romero

A Dios.

Por haberme permitido culminar esta etapa de mi vida satisfactoriamente, mediante su guía, protección, amor y darme la fuerza, sabiduría, entendimiento y salud para lograrlo, a lo largo de todos estos años de estudio, y cumplir con mis objetivos, además de las bendiciones que me han acompañado durante todo este trayecto.

A mis Padres y Hermanos.

Por haberme apoyado en cada momento de este recorrido, por difícil que fuese, por cada uno de sus consejos, amor, sacrificios, los cuales me han permitido ser una persona de bien, y luchar por cada uno de mis objetivos. A mis hermanos, quienes de una u otra manera me apoyaron, para la culminación de esta investigación.

Al MSC Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez.

Por haber compartido sus conocimientos, y así mismo por habernos guiado en el desarrollo de esta Investigación que nos permite dar un paso más, en nuestra formación académica y profesional.

A mis Amigos.

A mis compañeros de la facultad, con los cuales compartí muchos momentos, les agradezco enormemente por ser un impulso académico, y sobre todo a mis compañeros de tesis quienes me permitieron ser parte en este trabajo de investigación. Y a cada una de las personas que me apoyaron, y llenaron de afecto durante todo este proceso de estudio.

Francisca del Carmen López Hernández.

A Dios.

Por haberme dado la sabiduría y la fortaleza para que fuera posible alcanzar este triunfo concluyendo así una etapa más en la vida como estudiante.

A mis padres.

Por su cariño, su apoyo, su dedicación y empeño por ayudarme a ser una persona mejor cada día y por tanto esfuerzo para que yo alcanzara este triunfo.

A mis Compañeros de Tesis

Por todo el tiempo compartido a lo largo de la carrera, por su comprensión y paciencia para superar tantos momentos difíciles.

Al licenciado Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez

Por haber compartido sus conocimientos, y así mismo por habernos guiado en el desarrollo del trabajo que nos permite dar un paso más, en nuestra formación académica.

A todos mis familiares y amigos:

Que de una u otra manera estuvieron pendientes a lo largo de este proceso, brindado su Apoyo incondicional.

Jonathan Alfonso Flores Castillo.

ABREVIATURAS.

Art	Artículo
Cit	Citado
Cc	Código Civil
Cn	Constitución
Cprp	Código Procesal Penal
Ctr	Código Tributario
Inc.	Inciso
Lit	Literal
P	Página
PP	Páginas
Ref	Referencia
SD	Sentencia Definitiva
SI	Sentencia de inconstitucionalidad
1ra	Primera

SIGLAS

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DAS	Derecho Administrativo Sancionador
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DGA	Dirección General de Aduanas

DIP	Derecho Internacional Publico
FAUCAS	Formularios Aduaneros Únicos Centroamericanos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
LEPSIA	Ley Especial Para Sancionar las Infracciones Aduaneras
LODGA	Ley Orgánica de La Dirección General de Aduanas
LOFDGA	Ley de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Aduanas
LRCMDRA	Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas
LSA	Ley de Simplificación Aduanera
ODECA	Organización de los Estados Centroamericanos
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo
SICA	Sistema de Integración Centro Americano
TAIIA	Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas

INDICE

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO, FORMULACIÓN, DELIMITACION DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción.....	I
1.1 Ubicación del Problema de Investigación en su Contexto	
Socio Histórico.....	1
1.1.1 Identificación de la situación problemática.....	3
1.1.2 Enunciado y formulación del problema de la investigación.....	6
1.1.3 Delimitación del problema de la investigación.....	7
1.1.3.1 Delimitación Temporal	
1.1.3.2 Delimitación Espacial	
1.1.3.3 Delimitación Teórico Conceptual.....	8
1.2 Justificación.....	9
1.3 Objetivos.....	12
1.3.1 Objetivo General	
1.3.2 Objetivos Específicos	
1.4 Estrategia Metodológica.....	13
1.4.1 Población, Muestra o Unidades de Análisis	
1.4.2 <i>Nivel de Tipo de Investigación</i>	
1.4.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos	14

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADUANERO

2.1 Edad Antigua.....	15
-----------------------	----

2.1.1 Egipto	
2.1.2 Grecia.....	17
2.1.3 Roma.	19
2.2 Edad Media.	20
2.2.1 Venecia.	23
2.2.2 Génova.....	24
2.2.3 Bizancio.	26
2.3 Edad Moderna	
2.3.1 México	
2.3.2 El Salvador.	31
2.3.2.1 Antecedentes Normativos del Derecho Aduanero	
2.3.2.1.1 Constitución de 1824	
2.3.2.1.2 Ley de Contrabando	32
2.3.2.1.3 Ley Represiva del contrabando de mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas.	33
2.3.2.2 Normativa Aduanera Vigente.	34
2.3.2.2.1 Ley de Simplificación Aduanera	
2.3.2.2.2 Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas.....	35
2.3.2.2.3 Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.....	36
2.4 Generalidades del Derecho Aduanero.....	37
2.4.1 Definición de Derecho Aduanero	
2.4.2 Naturaleza Jurídica.....	39
2.4.3 Autonomía.	40
2.4.4 Fuentes del Derecho Aduanero.	43
2.4.4.1. La Ley	

2.4.4.2 La Costumbre	44
2.4.4.3 Los Principios Generales del Derecho.	46
2.4.4.5 La Jurisprudencia	
2.4.4.5. Los Tratados Internacionales.	48
2.5 Antecedentes de la Prescripción.....	49
2.5.1 Concepto.	52
2.5.2 Definición.....	53
2.5.3 Naturaleza Jurídica de la Prescripción Extintiva, en la Potestad Sancionadora de la Administración.	56
2.5.4 Importancia de La Prescripción en la Potestad Sancionadora de la Administración.....	58

CAPITULO III

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Antecedentes de la Administración Pública.....	60
3.2 Antecedentes de la Administración Pública en El Salvador.....	63
3.3	65
Concepto.....	
3.3.1 Definición.	66
3.3.3 Elementos.	68
3.4 Naturaleza Jurídica	
3.5 Diferencias entre sanción administrativa y penas Propiamente dichas.	71
3.6 Principios Rectores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.....	73
3.6.1 Principio de legalidad.	74

3.6.2 Principio de Tipicidad.	77
3.6.3 Principio de Proporcionalidad.	80
3.6.4 Principio de Irretroactividad.	82
3.6.5 Principio de Culpabilidad.....	87
3.6.6 Principio “Non Bis In Idem”.....	89
3.6.7 Principio de Prescripción de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.	91
3.7 Interrupción de la Prescripción en procedimiento Sancionatorio Aduanero de la LEPSIA.....	100
3.8 Consideraciones de la Caducidad en el Procedimiento Sancionatorio Aduanero.....	103
3.7.1 Diferencias entre caducidad y la prescripción.....	104
3.7.1.1 nivel doctrinario.....	105
3.7.1.2 A nivel legal.....	106

CAPITULO IV.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES ADUANERAS

4.1 Concepto.....	109
4.2 Legitimación.....	111
4.2.1 Autoridad Competente.....	112
4.2.2 Director General de Aduanas.....	113
4.2.3 Administrador de Aduanas.....	114
4.3 Plazos	
4.4 Estructura del Procedimiento Administrativo.....	116

4.4.1	Iniciación.....	117
4.4.2	Notificación.....	118
4.4.3	Etapa de Alegato y Audiencia.....	122
4.4.4	Resolución.....	123
4.4.5	Recursos Administrativos.....	126
4.4.5.1	Definición.....	127
4.4.6	Clasificación de los Recursos Administrativos.....	129
4.4.6.1	Recurso de Reconsideración.....	130
4.4.6.2	Recurso de Revisión.....	131
4.4.6.3	Recurso de Apelación.....	132
4.7	La Inobservancia del Debido Proceso en la Prescripción de la Ley Especial para sancionar las infracciones aduaneras.....	135
4.7.1	Debido Proceso	
4.7.2	Derecho de Petición.....	139
4.7.3	Derecho de Defensa	
4.7.4	Derecho de Audiencia.....	140
4.7.5	Disposiciones legales relativas al Debido Proceso.....	141
4.8	Discrepancia entre la LEPSIA, CAUCA, RECAUCA, y la Constitución de la Republica, en Relación al Principio de Prescripción en el Procedimiento Sancionatorio Aduanero.....	146
4.8.1	Supremacía de la Constitución de la Republica sobre los Tratados Internacionales versus la normativa Interna Aduanera	
4.8.2	El Principio de Supremacía Constitucional y el esquema de Fuentes del Derecho en el ordenamiento Nacional.....	148
4.8.2.1	Doctrina Dualista.....	154

4.8.2.2 Doctrina Monista Interna	
4.8.2.3 Doctrina Monista Internacional	
4.8.2.4 Doctrina de la Integración.....	155
4.9 La Jerarquía de los tratados respecto a las normas de Derecho Interno	
4.9.1 De la discrepancia en las disposiciones relativas al principio de Prescripción en el CAUCA y RECAUCA respecto a la LEPSIA.....	158

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.....	162
5.2 Recomendaciones.....	167
Bibliografía.....	170
Anexos.....	185

INTRODUCCIÓN.

El presente documento constituye la culminación de la investigación denominada “APLICABILIDAD PROCEDIMENTAL DE LA LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES ADUANERAS”, tema delimitado a la interrogante siguiente, ¿En qué medida la discrepancia de los artículos treinta y tres inciso tercero, de la Ley Especial Para Sancionar las Infracciones Aduaneras, cincuenta y ocho del Código Aduanero Uniforme Centro Americano y el artículo doscientos veintitrés Literal “c” del Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, afecta la aplicación del principio de prescripción en el procedimiento sancionatorio aduanero?; problema e interrogante analizado y respondido en el transcurso de esta investigación.

Tema y problema enfocado a obtener un avance hacia un Estado de Derecho, con la realidad de nuestra Sociedad, en el sentido de exponer la importancia trascendental de la Potestad Sancionatoria Aduanera en El Salvador, el procedimiento aplicable al mismo, así también el estudio minucioso de una de las limitantes principales de la Potestad Sancionadora de la administración Pública de Aduanas, como es la Prescripción de la facultad Sancionadora Aduanera, vista como el modo de extinción de las obligaciones, tema desarrollado en el transcurso de la investigación.

En ese sentido, esta se desarrolla en cinco capítulos los cuales se dividen de la siguiente manera: El primer capítulo establece los parámetros bajo los cuales se desarrolla la investigación dando inicio con la ubicación del problema de Investigación en su Contexto Socio Histórico, seguido del planteamiento del problema, y para una mejor y profunda investigación se ha delimitado la investigación en áreas, temporales(2011-2012), espaciales (Aduna terrestre de San Bartolo) y teórico conceptuales, estrategia

metodológica, seguido de la justificación y los objetivos planteados que se verificarán en el transcurso de esta investigación.

En el capítulo dos, se aborda el Derecho Aduanero en su evolución histórica, con cada uno de sus rasgos característicos, desde Egipto hasta llegar a la época actual, acotando en este apartado la importancia y beneficios que trae esta normativa al país y por ende a los administrados, estudiando la legislación que ha ido marcando la evolución de la normativa, hasta llegar a la actual Ley Especial para Sancionar las Infracciones Aduaneras; normativa creada por iniciativa del Presidente la República por medio del Ministro de Hacienda, enmarcándose dicha ley dentro del proceso de modernización del servicio de aduanas, buscando la misma adecuarse a las exigencias del comercio internacional, el proyecto de esta ley se fundamentó en la necesidad de combatir las conductas tipificadas como infracciones aduaneras, establecer sus sanciones y el procedimiento para aplicarlas.

Dicha normativa tal como se manifestó en el párrafo anterior se crea con el objeto de *tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras, establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarlas Art. 1 inc. 1 LEPSIA*; como se denota en tal disposición se establece su campo de aplicación; y en el transcurso de este estudio se señala que tal objeto y fin para el que se crea se ha distorsionado, dado a que la misma contiene lagunas normativas especialmente en cuanto a los plazos de la Prescripción de la Potestad Sancionadora, tema de especial importancia en esta investigación; así también la acotación de otras disposiciones que contiene esta normativa aduanera, contrarias a la seguridad jurídica, debido proceso y a los derechos de los administrados, lagunas y contradicciones que se explican dentro de este trabajo.

En este apartado se aborda la figura de la Prescripción, como una

consecuencia de la acción del tiempo, en las relaciones jurídicas, haciendo las respectivas acotaciones de la misma y compartiendo las diferentes definiciones que aportan los juristas, así como la importancia jurídica para los ciudadanos de esta institución jurídica, su naturaleza y en especial la importancia de esta figura en el Procedimiento Sancionatorio en Aduanas.

En el capítulo tres sea hecho un estudio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública; dado a que el poder sancionador de la Administración es de signo represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que del ordenamiento jurídico que se produzca entendiéndose que su finalidad última es garantizar el mantenimiento del orden general, bien el de la sociedad en su conjunto o bien el del interior de la Administración, mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo.

Abordándose tal potestad desde su origen y evolución, que ha tenido tanto a nivel mundial como en el caso particular de El Salvador, comprendiendo su concepto, definición, los elementos esenciales que la constituyen, su naturaleza jurídica, principios, así como los límites en su aplicación; todo en relación a "*ius puniendi*" aplicado en el proceso sancionatorio de la LEPSIA.

En este capítulo se ha abordado de lleno el Principio de Prescripción de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, haciéndose las respectivas acotaciones de cada uno de los principios rectores que limitan tal Potestad, en especial el principio de Prescripción, en ese sentido se establece que la Potestad Sancionadora de la Administración se basa en principios equivalentes a los que rigen en materia penal, señalando que los mismos se aplican con las particularidades o matices propios de la actividad administrativa, resultante de la aplicación de los principios rectores del *ius puniendi* al ámbito administrativo sancionador, lo cual tiene origen en la norma fundamental, en cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de

los derechos de los administrados.

En ese sentido, el Principio de prescripción se aborda a nivel doctrinario y jurisprudencial, como un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas.

Principio jurídico también abordado a nivel de la legislación interna, desde la óptica del art. 33 inc 3 de la LEPSIA el cual literalmente reza: *“La facultad sancionatoria de la autoridad aduanera prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa o de la fecha en que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión. Dicho término de prescripción se interrumpirá desde que se notifique al supuesto infractor la Hoja de Discrepancias o el Informe de Fiscalización que especifique las infracciones que se le imputan”*; acotando cada uno de los elementos que en tal disposición se señalan; así también en este mismo capítulo se aborda la figura de la Caducidad, figura que como se observa en esta investigación la legislación aduanera no la establece de forma clara, haciendo las respectivas consideraciones de la misma y las diferencias fundamentales con la figura de la prescripción tanto a nivel doctrinario como legal.

En el apartado cuatro, se hace de especial relevancia estudiar el Procedimiento Administrativo Sancionador, señalado en la LEPSIA; en ese sentido se hace necesario hacer las acotaciones pertinentes al respecto, señalando los rasgos característicos a los que debe sujetarse la administración para sancionar al infractor de un hecho con el respectivo procedimiento el cual debe de ser, claro y efectivo; estudiando las autoridades competentes ante quien se tramita el mismo, estudiando tanto los requisitos de forma y de fondo que deben de tomarse en cuenta hasta

llegar a la respectiva sanción.

Así como también, se estudian los medios por los cuales el administrado puede avocarse a la administración a alegar que se han vulnerado sus derechos, entendidos estos medios como, el remedio con que cuenta el administrado titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo para impugnar un acto administrativo que lo afecta, a fin de obtener su modificación, sustitución o revocación, ya sea por el mismo órgano que lo dicto o por uno superior; estudiándose cada uno de los recursos que señala la LEPSIA, los cuales son; Revisión, Reconsideración, Apelación, haciendo un estudio breve de cada una de estas figuras jurídicas que la constitución y la normativa secundaria ha dado al administrado, y el procedimiento que se sigue para los mismos, con una especial acotación al recurso de Apelación y el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas, y los pasos a seguir ante este tribunal.

En ese sentido, y atendiendo a que el problema de investigación es la discrepancia de las disposiciones de la legislación interna con los tratados internacionales, en este capítulo se hace una acotación a los mismos, con el objetivo de comprobar si efectivamente la LEPSIA, viola con sus disposiciones principios y derechos de rango constitucional.

En razón de lo anterior se hace necesario hacer las consideraciones pertinentes al principio universal del Derecho Constitucional, que establece un orden jurídico político de un Estado congruente en el que no hay ley ni norma por encima de la Constitución, por ser ésta la ley fundamental, ley primaria o ley suprema del Estado; en ese sentido se hace una confrontación de la disposiciones de la LEPSIA, CAUCA, RECAUCA, y de la Constitución de la Republica en su art. 144, inc. A fin de establecer si efectivamente las disposiciones de la ley interna viola el principio de supremacía constitucional

en el sentido de que la norma suprema establece que en caso de conflicto entre la normativa interna y la normativa internacional prevalece la internacional; estudiando también si las sujetos que aplican tal ley se apegan a la constitución o aplican las disposiciones de la LEPSIA en relación a la Prescripción Sancionatoria Aduanera; en ese sentido, y atendiendo el problema que nos ocupa verificar en qué medida afecta al administrado la posición que toma la administración respecto a la aplicación de este principio.

Es en ese sentido que se acota la Inobservancia del Debido Proceso en la Prescripción de la Ley Especial Para Sancionar Las Infracciones Aduaneras, y el instituto del debido proceso, y la trascendencia y sus respectivos elementos en el procedimiento sancionatorio aplicado en la LEPSIA.

En el capítulo Cinco de esta investigación se plasman las respectivas conclusiones y recomendaciones que como grupo, dejamos a los lectores de este trabajo. Por ende, esta investigación se realiza en el marco del cumplimiento de la seguridad jurídica en la ley especial para sancionar infracciones aduaneras, en el campo constitucional y los tratados internacionales de los derechos humanos, para ello se examina de manera primordial la potestad sancionadora de la administración pública aduanera, específicamente en tres temas fundamentales de tal potestad, que son en primer lugar la potestad sancionadora de la administración aduanera y las sanciones aplicables, y las infracciones administrativas, así como también el procedimiento administrativo que se utiliza para la imposición de las sanciones, a fin de determinar si existe o no inconstitucionalidad de la ley en comento, en la que adelantamos, que a juicio de este estudio si existe, pero tal cuestión la fundamentaremos, en las conclusiones de esta investigación.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO, FORMULACIÓN, DELIMITACION DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1 Ubicación del Problema de Investigación en su Contexto Socio Histórico.

Desde los inicios de la historia, han concurrido un sin fin de relaciones comerciales entre los individuos, lo que ha permitido el desarrollo de la actividad económica y social, en ese sentido, ha existido una diversidad de mecanismos que han tratado de agilizar dicha actividad, es por ello, que los árabes impulsaron el Derecho de Aduanas (almojarifazgo), llamado de esta forma porque el encargado de la recaudación de este impuesto era el “almojarife”, (termino de origen árabe equivalente al de inspector), el cual le daba el carácter de contribución general sobre los productos que atravesaban sus fronteras, lo mismo sucedía con grandes ciudades importantes de la antigüedad como Roma, Atenas y Génova.

En la península ibérica, en especial España la formalización del comercio con su colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de éstas, con los territorios recientemente conquistados. A efecto se instalaron en nueva España las casas de contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre las indias y España.

En México, se estableció el trueque, los sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías, tal y como ahora se utilizan billetes, monedas y cheques, en ese entonces se usaban pequeños carrizos

rellenos de polvo de oro, los tianguis o plazas de mercado estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales. Las culturas dominantes, como la mexicana, exigían a los pueblos el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resulto vital para la sociedad pre cortesana.

Es por ello que en la medida que la historia avanza los Estados actuales van modernizando sus sistemas aduaneros¹. El salvador, no se ha quedado atrás en dicha evolución; es en ese sentido, que se han creado una serie de mecanismos que pretenden regular todas aquellas actividades que forman parte del que hacer aduanero.

En ese orden de ideas, los legisladores han creado cuerpos normativos, que si bien es cierto, no son tan extensos y diversos como en otras áreas del ordenamiento jurídico salvadoreño, han tratado de establecer y tipificar ciertas conductas respecto de la actividad aduanera, estableciendo los parámetros que se deben seguir al momento de introducir o exportar la diversidad de mercadería al país, el impuesto que debe pagarse, los sujetos que intervienen y que están facultados por Ley², y la legalidad de dicha mercadería en el supuesto que en el país no se permite que cierto tipo de productos ingresen por razones de seguridad pública, económica y social.

Es por ello que, ante la falta de un procedimiento uniforme, claro y preciso que garantice el efectivo cumplimiento de derechos y garantías

¹ Entendida como los servicios administrativos responsables de la legislación aduanera y de la percepción de los tributos a la importación y a la exportación y que están encargados de otras leyes y reglamentos relativos, entre otros al tránsito y a la exportación de las mercaderías.

² Entendida como toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas aplicable en determinados tiempos y lugares.

fundamentales como lo son la seguridad jurídica, igualdad, legalidad, presunción de inocencia, principio de prescripción, y derecho de petición, entre otros; los cuales gozan de respaldo en el ámbito constitucional, por lo tanto se hace de mucha trascendencia abordar esta temática a fin de dar aportes a la sociedad salvadoreña, sobre la legislación aduanera.

Es así que ante la diversidad de vacíos jurídicos que llegaron a existir en nuestra legislación sancionadora Aduanera se crea la Ley Especial para Sancionar las Infracciones Aduaneras³, en adelante LEPSIA, la cual es un cuerpo legal, de naturaleza administrativa; en donde se establecen diferentes infracciones que pueden surgir en el ámbito aduanero, las sanciones que resultan como efecto directo de dichas infracciones, las cuales clasifica en sanciones administrativas, sanciones tributarias y sanciones penales; estableciendo los presupuestos necesarios para que puedan operar dichas sanciones y el procedimiento específico que se debe seguir en cada una de ellas, y por último, en dicha ley, se establece la posibilidad de recurrir ante el agravio que le pueda ocasionar la decisión de la autoridad administrativa correspondiente, previo a un procedimiento establecido en el mismo cuerpo normativo.

1.1.1 Identificación de la situación problemática (planteamiento del problema).

Para una verdadera aplicación de la LEPSIA, es necesario que las instituciones del estado apliquen correctamente los preceptos y figuras jurídicas de la normativa interna, respetando desde los plazos establecidos

³ **LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES ADUANERAS**, DL, N° 588, de fecha veintinueve de septiembre de dos mil uno, D.O 204, Tomo 353, del veintinueve de octubre de dos mil uno.

para la intervención de los administrados, los plazos para interponer los respectivos recursos, la fundamentación necesaria para la aplicación de una sanción de las establecidas en la referida Ley, lo que permitiría que se respeten los derechos y garantías de los administrados.

La ley antes referida, no escapa de dicha realidad, en el sentido que, la autoridad aduanera no aplica correctamente lo establecido en la normativa o más bien, contradice la normativa internacional que ha suscrito El Salvador, concretamente el artículo treinta y tres en su inciso tercero de la LEPSIA, que se refiere a la prescripción de la facultad sancionadora de la administración, la cual se fija en un plazo de cinco años, lo que contradice lo dispuesto en el artículo doscientos veintitrés literal c del RECAUCA y cincuenta y ocho del CAUCA, que se refiere a que el ejercicio de la potestad para imponer sanciones a las infracciones aduaneras prescriben en cuatro años.

Lo anterior, no permite un eficaz cumplimiento de la normativa, y es de vital importancia que en el supuesto de cumplir con los administrados, la autoridad aduanera debe respetar el principio de prescripción, institución jurídica que se abordara en el transcurso de esta investigación, a si como también el principio de legalidad procedimental⁴, a fin de que no sean vulnerados los derechos y principios reconocidos por esta ley; pudiendo los

⁴ Este principio busca que se establezca el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción, seguido de sus debidas modulaciones, como la debida fase instructora, establecer la posibilidad de alegatos, la prueba que puede proveer, así como también la consignación debida de los plazos y términos para realizar cada diligencia, posteriormente el establecimiento de la audiencia, además de tener la posibilidad de los recursos por medio de los cuales puede impugnar la resolución sea final o auto, así también a la autoridad a la cual debe de recurrir dependiendo si un recurso horizontal o de alzada e incluso la debida revisión judicial por medio de un proceso contencioso administrativo

administrados avocarse mediante las instancias correspondientes ante dicha sanción que transgreda sus derechos.

Ahora bien, resulta interesante conocer la aplicabilidad efectiva de esta Ley, es decir, si la misma ha cumplido con los fines para los que fue creada, ese es el punto de partida de la investigación, en razón que la autoridad aduanera, no aplica correctamente la normativa a la que se ha hecho referencia, es por ello que como grupo, se ha considerado conveniente contribuir al desarrollo y educación del país, realizando una investigación detallada del cumplimiento y eficacia de los procedimientos, plazos, y de los derechos constitucionales que tiene los administrados y que están regulados en este cuerpo normativo.

También se ha considerado necesario establecer y conocer si alguno de los preceptos contenidos en la referida normativa, son de carácter inconstitucional, es decir, si contradicen o vulneran expresamente algún derecho o garantía contenido en nuestra constitución.

Así mismo, El Salvador se ha suscrito al protocolo mediante el cual adoptaron el Código Aduanero Uniforme Centroamericano⁵, en adelante CAUCA y en dicho código se establecen los parámetros, mecanismos, obligaciones, derechos y prohibiciones de los sujetos que forman parte o que intervienen en la actividad aduanera; en ese sentido, es necesario demostrar si el país cumple con los estándares que dentro del CAUCA y Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centro Americano en adelante RECAUCA se

⁵ El Protocolo por el cual se adoptó el Código fue suscrito entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en la ciudad de Guatemala, el trece de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, aprobado por acuerdo N° 136, del 6 de marzo de 1974 y ratificado por la Asamblea Legislativa el 26 de febrero de 1975, publicado en el diario oficial n° cincuenta, tomo doscientos seis, del 12 de marzo de mil 1995.

establecen.

De lo anterior, surge la necesidad imperante de conocer si existe una efectiva implementación por parte de las entidades estatales en el cumplimiento y aplicación de los procedimientos y principios en la actividad aduanera, planteando algunas interrogantes: ¿hay compromiso por parte de la administración en el cumplimiento de los procedimientos que regula la LEPSIA?, ¿existe impedimento u obstáculo que entorpezca el cumplimiento de la eficacia de los procedimientos de la LEPSIA? ¿Existen los recursos legales necesarios cuando el administrado resulta agraviado frente a las sanciones que regula la referida Ley? ¿Cuál es el plazo establecido que aplica la autoridad administrativa en cuanto a la prescripción de la potestad sancionadora Aduanera? ¿Hay contradicción entre la normativa nacional y la normativa internacional en cuanto a la aplicación de la prescripción de la facultad sancionadora aduanera?

Por las razones e interrogantes antes expuestas es necesario realizar un estudio minucioso de las generalidades del Derecho Aduanero, su evolución a nivel nacional e internacional, la institución de la prescripción, la potestad sancionadora de la administración pública, lo cual sirve de fundamento doctrinario en el tema investigación.

1.1.2 Enunciado y formulación del problema de la investigación

Planteado el problema de la investigación surge la siguiente interrogante: ¿En qué medida la discrepancia de los artículos treinta y tres inciso tercero, de la LEPSIA, cincuenta y ocho del CAUCA y el artículo doscientos veintitrés Literal “c” del RECAUCA, afecta la aplicación del principio de prescripción en el procedimiento sancionatorio aduanero?

1.1.3 Delimitación del problema de la investigación.

La investigación abarcará el análisis jurídico del Principio de prescripción en la LEPSIA; el procedimiento detallado que regula esta ley, las clases de infracciones que existen, las sanciones para cada una de las infracciones reguladas por la referida ley, sean sanciones administrativas, sanciones tributarias y las sanciones penales, las cuales son el resultado de las infracciones a la ley, específicamente se analizará cuál es el impacto que tiene la no aplicación de lo expuesto en el artículo doscientos veintitrés literal “c” del RECAUCA en cuanto al plazo para la prescripción y cuál es su incidencia en el procedimiento, y su consecuencia en la eficacia de la misma.

Para efectos de alcanzar los objetivos planteados y debido a los factores de recurso y tiempo, se hace necesario realizar una delimitación del problema de investigación en áreas: temporales, espaciales y jurídico conceptuales.

1.1.3.1 Delimitación Temporal.

La investigación se enfocará en el periodo comprendido entre el año dos mil once y dos mil doce; a efecto de conocer detalladamente y a profundidad la cantidad de procedimientos que se han iniciado aplicando la LEPSIA, la duración de los mismos y el efectivo cumplimiento del principio de Prescripción de la potestad sancionadora.

1.1.3.2 Delimitación Espacial.

El campo de investigación se reducirá a la Unidad Jurídica de la Aduana Terrestre de San Bartolo, la cual pertenece a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, la cual por ser la oficina encargada de

regular todo lo concerniente a la aplicación y eficacia de la LEPSIA, será la oficina que servirá de muestra y análisis de nuestro tema de investigación.

1.1.3.3 Delimitación Teórico Conceptual.

La investigación estará enmarcada sobre la base del Derecho Aduanero, su evolución histórica, la figura de la prescripción, la potestad sancionadora de la administración Pública, el procedimiento que establece la LEPSIA y las discrepancias que pudieren existir con la normativa internacional, haciendo una acotación sobre la supremacía que existe de los tratados en caso de conflicto con la normativa interna.

Desde el ámbito del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo, la figura objeto de estudio se delimita a los conceptos pertinentes manifestados, para el establecimiento de un vocabulario básico y elemental, evitando cualquier confusión sobre su significado, alcance, eficacia, así como también otras áreas del derecho.

Para la delimitación del campo de la investigación se formulan las siguientes interrogantes las cuales serán respondidas durante su ejecución:

- 1 ¿Qué garantías otorga la LEPSIA?
- 2 ¿Cuáles son los sujetos e instituciones que intervienen en la aplicación de la LEPSIA?
- 3 ¿Cuáles son los organismos encargados del cumplimiento y difusión efectiva de la normativa jurídica del Derecho Aduanero?
- 4 ¿Cuál es el efecto jurídico de la creación de la LEPSIA?
- 5 ¿Cuáles son las innovaciones que trajo consigo la LEPSIA, respecto a sus antecedentes normativos?
- 6 ¿Qué procedimientos son los contenidos en la LEPSIA?

- 7 ¿Cuál es el plazo de prescripción de la potestad sancionadora del ente aduanero en la aplicación de la LEPSIA y cuál es el impacto que tiene frente a los administrados?
- 8 ¿Cuál es la intervención que tiene el administrado frente a la aplicación de la LEPSIA?

1.2 Justificación.

La evolución del comercio internacional con el tiempo ha dado lugar a la creación de normativas especiales en materia de Derecho Aduanero, como lo es la LEPSIA, normativa que tiene como objeto, tipificar y combatir, las conductas constitutivas de infracciones aduaneras, establecer las sanciones, y el procedimiento para aplicar las mismas, implementando a si, prácticas aduaneras que armonizan y simplifican los procedimientos que les son aplicados a los diferentes destinatarios del control aduanero, los cuales están condicionados al cumplimiento de los requisitos y formalidades contenidas en esta normativa, y las operaciones derivadas de éstos dan origen a las obligaciones establecidas en la normativa aduanera, las cuales al incumplirlas se enmarcan en las infracciones que están tipificadas en esta ley especial, y que posteriormente estos deben ser castigados con las respectivas sanciones que esta Ley establece, las cuales son:

Sanciones administrativas, tributarias y penales, las cuales se encuentran reguladas en el *Art. 3 de la LEPSIA, el cual literalmente expresa* “Infracciones administrativas: como aquellos actos u omisiones previstos en esta ley, que constituyen transgresión o violación de la normativa aduanera o incumplimiento a la normativa establecida en acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia de comercio, sin que puedan ocasionar un perjuicio fiscal;

Infracciones tributarias: como *aquellos actos u omisiones previstos en esta ley, que constituyen trasgresión o violación de la normativa aduanera o incumplimiento a la normativa establecida en acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia de comercio que puedan ocasionar un perjuicio fiscal, sin que lleguen a tipificarse como delito;*

Infracciones penales: *las acciones u omisiones dolosas o culposas tipificadas como delito por la presente ley que trasgreden o violan la normativa aduanera o incumplimiento a la normativa establecida en acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia de comercio, que provocan o puedan provocar un perjuicio fiscal o que puedan evitar, eludir, alterar, impedir o imposibilitar el efectivo control aduanero o causar daño a los medios utilizados en el ejercicio de dicha función”.*

Al conocer de la importancia fundamental para el Derecho de Aduanas de esta ley, y de los vacíos que presenta, como grupo se pretende hacer un aporte a la sociedad salvadoreña, para lo cual, se llevara a cabo una investigación en la cual se pueda verificar la efectiva aplicabilidad procedimental de la LEPSIA, constatando si en la aplicación de los mismos se respetan cada uno de los derechos y principios base que esta normativa expresamente establece; especialmente en relación al principio de Prescripción,⁶ y la discrepancia que existe en los plazos establecidos para la ya referida institución, regulada por las disposiciones siguientes: Art.33 inc. 3 de la LEPSIA, el art. 58 Lit. c del CAUCA y el art. 223 Inc. 2 del

⁶ En Doctrina la prescripción extintiva tiene su fundamento en el interés público de dar certeza a las relaciones jurídicas, de tal modo que el derecho subjetivo no ejercitado durante un periodo prolongado crea la convicción de que aquel no existe o que ha sido abandonado; Esta figura jurídica es un medio de obtener seguridad jurídica, puesto que los acreedores conocerán los plazos durante el cual se pueda ejercer útilmente su derecho, mientras que para el deudor estará fijado el lapso de su limitación patrimonial, sin que ambas situaciones queden expuestas a una indefinición en el tiempo.

RECAUCA.⁷

Mediante la realización de este estudio, y sobre las evidentes dificultades que esta ley le acarrea a los sujetos aduaneros, verificando en el mismo si se respeta el art. 144 de la Constitución o si efectivamente se está vulnerando el principio de supremacía constitucional en relación al principio de la Prescripción.⁸

En atención a estas discrepancias en los plazos de la figura de la Prescripción, en los ordenamientos antes citados es que se considera de suma importancia hacer un estudio de esta institución Jurídica en Derecho Aduanero; puesto que como bien sabemos la prescripción como forma de extinguir obligaciones, es de mucho beneficio para los administrados, y más aun cuando hay una certeza jurídica en el plazo de la misma, y como en líneas anteriores se detallo hay discrepancia entre la normativa interna y los tratados suscritos por nuestro país como lo son el CAUCA y el RECAUCA.

Esta investigación ayudara para verificar la efectiva aplicación de los procedimientos, que esta ley establece, a si como también conocer de primera mano la normativa que aplican las instituciones encargadas de implementar esta ley, en relación a los plazos de la prescripción; puesto que si bien la normativa está dada, ello no garantiza que haya una eficacia de los procedimientos, esto como consecuencia de la corrupción, la baja cultura de honestidad, la disminución de transparencia.

⁷ Prescribirán en el plazo de cuatro años:(...) El ejercicio de la acción para imponer sanciones por infracciones administrativas y tributarias.

⁸La Prescripción de la Acción en nuestra normativa Especial Art. 33 inc. 3; *“La facultad sancionatoria de la autoridad aduanera prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa o de la fecha en que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión. Dicho término de prescripción se interrumpirá desde que se notifique al supuesto infractor la Hoja de Discrepancias o el Informe de Fiscalización que especifique las infracciones que se le imputan”*.

1.3 Objetivos.

1.3.1 Objetivo General:

Conocer la aplicación procedimental de la LEPSIA, en relación al Principio de Prescripción de la facultad Sancionatoria Aduanera y las discrepancias que existen con las disposiciones del CAUCA y el RECAUCA.

Dar a conocer la importancia del derecho aduanero en El Salvador, así como la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

1.3.2 Específicos.

Desarrollar el origen y evolución del Derecho Aduanero a través de la historia.

Investigar el origen y evolución que ha presentado la LEPSIA, así como él de sus procedimientos sancionatorios.

Desarrollar el origen y evolución del Principio de Prescripción en Derecho Aduanero.

Identificar las discrepancias que presenta la LEPSIA, en relación al principio de Prescripción de la acción sancionatoria Aduanera.

Identificar los procedimientos, que establece la LEPSIA; así como la aplicación efectiva de los mismos.

Determinar los sujetos e instituciones que intervienen en la aplicación, de los procedimientos que establece la LEPSIA.

1.4 Estrategia Metodológica.

1.4.1 Población, Muestra o Unidades de Análisis.

En este proyecto la investigación se basará y fundamentará en elementos bibliográficos por consiguiente los aspectos a tratar serán doctrinarios, sobre derecho comparado, así como también de instrumentos jurídicos de derecho sustantivo; todo ello por ser una investigación, cuyo objetivo es una figura jurídica nueva y con poca implementación práctica en El Salvador por lo tanto no es posible realizar otro tipo de investigación metodológica investigativa.

1.4.2 Nivel de Tipo de Investigación.

El estudio a realizar pretende cubrir tres niveles de conocimiento los cuales son: científico descriptivo, explicativo y predicativo por las razones siguientes:

- 1- El nivel científico descriptivo: cubriéndose al plantear los aspectos generales o externos que en tal caso será sobre la doctrina que sustentan el Derecho Aduanero, la potestad sancionadora de la administración, el derecho internacional y nacional sobre el tema.
- 2- El nivel explicativo: comprenderá la identificación de las causas o factores que inciden en la aplicación de LEPSIA, como el ordenamiento garante del derecho de los administrados frente a la administración pública.
- 3- El nivel descriptivo: se desarrollarán las recomendaciones o medidas para la solución de las deficiencias en la aplicación de la LEPSIA; es

decir soluciones al problema investigado, para su posterior obtención de conclusiones sobre la base del estudio realizado.

1.4.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos

Para la realización de la investigación y el alcance de los objetivos, se realizarán la aplicación de los siguientes métodos generales:

- a- Análisis
- b- Síntesis
- c- Inducción
- d- Deducción

Estos métodos de investigación comprenderán los diferentes elementos en los cuales recae el problema planteado, sus factores, incidencia y opiniones de los autores que han abordado el tema desde diferentes perspectivas.

Así como también ayudarán a especificar, la naturaleza, características propias del problema, los factores que limitan la eficacia, donde el método bibliográfico y documental muy particularmente, permitirá obtener una información precisa de la situación actual de potestad sancionadora de la autoridad aduanera.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADUANERO Y DE LA PRESCRIPCION.

A través de la historia las relaciones comerciales han ido en aumento, lo que ha permitido el desarrollo de la actividad económica y social, en ese sentido han concurrido una diversidad de mecanismos e instituciones, que han tratado de agilizar dicha actividad, por dicha razón en este capítulo se analizara la evolución histórica del Derecho Aduanero, su modernización y rasgos importantes.

2.1 Edad Antigua.

2.1.1 Egipto.

A lo largo de la historia, la percepción de tributos y la aplicación de la prohibición de entrada y salida de mercadería por parte de autoridades constituidas, tiene su referente en el valle del Nilo, Egipto, donde los Faraones se presentaban como un ejemplo impresionante de monarquía absoluta, caracterizada por la centralización de la administración egipcia, pues todas las decisiones dependían del faraón, quien para gobernar se valía de una innumerable cantidad de funcionarios; entre los cuales se contaban con: el Escriba⁹ y de los diques.

Debido a su gran estabilidad política, su unidad étnica y a su aislamiento geográfico; constituía una nación replegada sobre sí misma, por lo que su comercio exterior era relativamente escaso; no obstante se importaban diversas clases de maderas, metales, marfiles, lanas, aceites de oliva, vinos

⁹ Era quien ocupa el papel protagónico en el control y la administración monárquica; además intervenía en la recaudación de los impuestos y en el cumplimiento de las prestaciones vinculadas al cuidado de los caminos, de los canales.

entre otros.¹⁰ A su vez esta nación exportaba, trigo, textiles de calidad, cerámica, perfumes, papiros, entre otros productos, siendo el encargado de disponer de estas exportaciones el faraón, mediante sus propias embarcaciones o en caravanas que protegía con escoltas militares tratándose estas de verdaderas expediciones¹¹. En ese sentido todas las propiedades existentes eran del faraón y la mayor parte del comercio interno estaba en su poder.

Dado a que por su ubicación geográfica, Egipto era un lugar de tránsito de las mercancías provenientes de la india y del sur de África hacia el mediterráneo; Las mercaderías transportadas a través de Egipto, no solamente pagaban el derecho de entrada y salida sino que debían pagar el derecho de circulación por los caminos y canales, cuya finalidad era mantenerlos en perfectas condiciones de vialidad mediante la aplicación de las sumas recaudadas.

La finalidad del impuesto señalado en Egipto imperial fue lisa y llanamente la de obtener mayores entradas para la cajas del faraón; destacándose también en la puerta de las ciudades donde se cobraba a las mercaderías el derecho de paso, denominado derecho de puertas, tributo que permitía a los mercaderes además de cruzar las puertas de las ciudades negociar las mercaderías en el mercado de la ciudad.

En la época de los tolomeos, los derechos de aduanas eran múltiples como lo menciona Albert. A. Algoud: *“Cuando los Romanos conquistaron Egipto hallaron aduanas, es decir, impuestos establecidos sobre las mercaderías a la entrada y la salida de las fronteras, los cuales solo tenían un carácter*

¹⁰**CARBAJAL CONTRERAS, Máximo**, *“Derecho Aduanero”*, 6ª Edición, Porrúa, México, 1997, P. 51.

¹¹**BASUALDA, Ricardo Xavier** *“Introducción al derecho Aduanero, concepto y contenido”*, 1ra edición Abeledo Perrot 1988. P. 19.

fiscal". Además se establece que existían impuestos en el mar rojo, donde llegaban los artículos y productos de Arabia y de la India, donde el derecho de desembarco era muy elevado.¹²

2.1.2 Grecia.

Las aduanas y los derechos aduaneros también existieron en la antigua Grecia, como queda demostrado con lo expuesto por Aristóteles, quien señaló que según una división sistemática, hay cuatro clases de economías: la Real, Satrapica, de la ciudad y privada. Con relación a la economía real afirma que esta tiene cuatro aspectos especiales, la moneda en circulación, las exportaciones y los gastos. Respecto a la economía Satrapica, señala que pertenecen a estos seis tipos de ingresos: El de la Tierra, el de los productos peculiares de la región, cereales, olivos, viñas, el del comercio, de los impuestos, de los rebaños y de las demás fuentes; el ingreso del comercio es el derivado del mercado exterior y el ingreso de los tributos es el que resulta de los impuestos por el paso terrestre y de los mercados.

Con referencia a la economía de la ciudad expresa que la fuente de ingresos más importante es la que procede de los productos peculiares del país, a continuación viene la que procede del mercado exterior, el de los lugares de paso y después la de las tasas ordinarias.

Los tributos que gravaban las importaciones y las exportaciones, exteriorizaron en la antigua Grecia la existencia de un poder de imposición con anterioridad al nacimiento de los estados modernos. Más que la introducción o la extracción de las mercaderías a través de las fronteras, parece que se tenía entonces en consideración la entrada o la salida de la ciudad o en su caso, el acceso a la plaza del mercado o a un puerto

¹² **Albert. A. Algoud**, citado por **BASUALDA, Ricardo Xavier**, Óp. cit. P. 28

determinado, de ahí la denominación de “*tenoleum*” para referirse a tales tributos.

Según Augusto Boeckh¹³: *"Todos los ingresos ordinarios de Atenas pueden ser clasificados en los siguientes grupos: Los Derechos, que provienen en parte de los dominios públicos, incluidas las minas, las aduanas y los consumos, así como de algunos gravámenes sobre industria, personas extranjeras y esclavos; las Multas, junto con aranceles judiciales y fondos procedentes de propiedades conquistadas, tributos de los extranjeros o estados sometidos y liturgias ordinarias."*

Por su parte, Fernando Sainz de Bujanda¹⁴ señala que *"Los ingresos del Estado en los primeros tiempos, procedían en primera línea del patrimonio privado del rey integrado por tierras y ganado, a lo que hay que añadir las donaciones de amigos y aliados; estos medios, unidos a las liturgias, fueron insuficientes para cubrir los gastos públicos, cada vez más elevados, sobre todo desde que se inició la política de expansión, a raíz de las Guerras Médicas, el repertorio de los recursos fiscales destinados a cubrir las necesidades ordinarias, se redujo a ciertos impuestos indirectos de consumo, bajo la forma de derechos aduaneros o de mercado y a tasas de diversa índole, sobre todo judiciales y de utilización de la propiedad común".*¹⁵

No obstante, el crecimiento de Atenas obliga a recurrir a un importante intercambio para hacer frente a las necesidades de su numerosa población,

¹³ **BOECKH, Augusto** citado por **CUÉLLAR GONZÁLEZ, Yessenia Beatriz, Flores Efraín Antonio Gutiérrez Arias, José Daniel**, *"Aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador a la ley especial para sancionar infracciones aduaneras"*. Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciado(a) en ciencias jurídicas, Ciudad Universitaria Junio 2012.

¹⁴ **SAINZ DE BUJANDA Fernando**, Granada, 30 de octubre de 1915 - Madrid, 7 de abril de 1999, fue un creador de los estudios de Derecho financiero y tributario en España.

¹⁵ **BASUALDA, Ricardo Xavier**, *Óp. Cit.* P. 34.

a fin de costear su alimentación viéndose obligada a importar trigo y a cambio, exporta vinos y aceites, e incluso, para conjugar el déficit de su balanza comercial, debe dar en pago la plata que extrae de sus minas. Asimismo el legislador ateniense se muestra muy liberal, salvo para el comercio de granos, respecto del cual prohíbe el acaparamiento y la exportación. Para todo el resto se limita a asegurar la honestidad en los negocios sancionando un derecho comercial simple y controlado. En un Estado tan pequeño, los derechos de aduana ínfimos, no pueden perseguir ninguna especie de proteccionismo".

2.1.3 Roma.

La historia de Roma, ya sea en la denominada época de los reyes, como después en la República y en el Imperio, registra también la existencia de aduanas. Según relata Tito Livio, el senado, frente a una situación de grave inestabilidad política, empleó con el pueblo todos los medios de convencimiento, liberándolo de los derechos de entrada y en general, de todo impuesto.¹⁶ Esos derechos de entrada formaban parte de los tributos denominados entonces *portorium*¹⁷; bajo esta denominación los romanos se refirieron indistintamente a tres tributos: la aduana, los arbitrios¹⁸ y los peajes¹⁹. La aduana, en efecto, es un tributo que debe pagarse al Estado

¹⁶ *Ibidem.* p 38.

¹⁷ El primer significado de la palabra *portorium* es "pasaje", "puerta". En consecuencia, enseña que el *portorium* era un derecho de pasaje un impuesto de transporte percibido sobre la circulación de las mercaderías; por su parte, Gustave Humbert destaca que los portoria perseguían un fin puramente fiscal. Afirma que "El Senado jamás pensó en favorecer a algunos productores romanos. Elevando mediante un derecho protector el precio natural de ciertos productos, en detrimento del consumo. Cuando el Senado restableció los portoria, no se preocupó más que de un medio fácil de llenar el *aerarium* o tesoro público, obtenido mediante la recaudación de los impuestos.

¹⁸ El arbitrio es un impuesto establecido por una ciudad, en sus puertas, sobre las mercaderías que se pretende introducir, y percibido en su provecho.

¹⁹ Los peajes eran ciertas contribuciones impuestas a los viajeros en los caminos y en el cruce de los ríos; pero parece que los romanos no efectuaron nunca diferencia entre estas

cuando se atraviesa la frontera para introducir productos extranjeros o exportar productos nacionales.²⁰

La única distinción que realizaron es la de reconocer dos clases de portoria: el portorium marítimo y el terrestre.

Debe señalarse, que *el "portorium"* sólo gravaba la circulación con fines comerciales y que por consiguiente estaban exentos de pago los objetos destinados al uso personal, siendo moderados los tributos percibidos en las fronteras de cada provincia, dado a que estos eran percibidos por el sistema de adjudicación o arrendamiento. Albert A. Algoud, refiriéndose a la Roma imperial afirma que *"los portoria no eran percibidos por los funcionarios, sino arrendados a publicanos"*.

Con relación al sistema de arrendamiento o adjudicación de los tributos, Montesquieu expresa que: *"En las repúblicas, generalmente, las rentas las administra el Estado; la práctica contraria fue un gran defecto del gobierno de Roma."*²¹

2.2 Edad Media.

La Edad Media, es una época muy trascendental en la historia del Derecho de Aduanas, que merece ser señalada en este apartado, puesto que este periodo comprende desde la influencia de los Árabes para establecer un concepto de lo que se trataba la aduana, hasta lo que ahora conocemos como Derecho Aduanero.

tres clases de tributos: ellos no emplearon para designarlos más que una palabra, la de portorium.

²⁰ ROSTOVITZ, M., *"Historia social y económica del Imperio Romano"*, tomo I, 5ª Edición, Espasa-Calpe S. A, Madrid, 1937, pp. 87-88.

²¹ BASUALDA, Ricardo Xavier, *Op. Cit.* P. 44.

En ese sentido, se considera que, con algunos cambios, la actividad comercial en la Europa continental prosigue hasta los siglos VII y VIII, cuando tienen lugar las invasiones de los musulmanes, produciéndose entonces la interrupción o una significativa disminución del tráfico con el Oriente como consecuencia de la pérdida del dominio del Mar Mediterráneo, que ha caído en manos del Islam.

Con la muerte de Carlo magno en el año 814 y la paulatina e inevitable disolución de su imperio, sobreviene una época de desorganización, anarquía, inseguridad y violencia que conduce a la paralización del tráfico y a una nueva organización política y social denominada feudalismo.

Por otra parte, el Mar Mediterráneo, que hace tiempo había dejado de ser el "*mare nostrum*" de los romanos, pasa a ser un ámbito dominado en gran medida por los musulmanes, provocando una importante reducción del tráfico comercial y contribuyendo a la expansión de ciudades, y estados como Venecia y Génova, que habrían de beneficiarse con las cruzadas ya que la actividad económica de Europa, se desplazo hacia las ciudades del Norte, bañadas por el Atlántico, el Mar del Norte y el Báltico.²²

A medida que el movimiento comercial disminuye, incluso hasta paralizarse en algunos lugares, los ingresos percibidos en concepto de "*tonlieux*"²³ se reducen proporcionalmente.

Los señores feudales deben procurar auto-abastecerse tratando de preservar la alimentación en su feudo y de fortalecerse contra el enemigo exterior; sobreviniéndoles entonces una época donde abundan las restricciones

²² *Ibidem* Pág.50.

²³ Era el impuesto de origen Romano, el tonlieu, que fue percibido sobre el transporte de mercaderías por tierra y por agua y sobre su venta o su compra.

directas al comercio, como las prohibiciones de exportación tendientes a asegurar su alimentación o garantizar su defensa.

Luego de la disgregación del Imperio de Carlomagno, el bandolerismo, la invasión renovada en forma incesante y el pillaje se imponen, el terror engendra primeramente la formación de agrupaciones defensivas alrededor de los jefes locales, luego la constitución de feudos, formándose estos como Estados distintos; viviendo como sitiados, bajo la amenaza de invasión o de bloqueo; los señores se organizaban, como se dice hoy en día, en autarquía.

Esta época caracterizada por que el oro, la plata, los productos y los objetos, indispensables o simplemente útiles, no están autorizados a salir del feudo; por el contrario, las importaciones son libres, pero esta libertad es ineficaz, ya que todos los feudos practican la prohibición de exportación. De modo tal, que, en los orígenes del feudalismo, no hay derechos de salida ni de entrada; los tonlieux dejaron de ser percibidos en las antiguas fronteras y no se establecieron en las fronteras de los feudos"²⁴

Por su parte, Jean Favier reproduce el extracto de un acta de Conrad III para la Abadía de Rheinhausen de fecha 16 de octubre de 1144 que expresa: "*se concede el poder de poseer en este lugar un mercado, de establecer ferias públicas, de ordenar que se acuñe moneda y de percibir el tonlieu*", esta concesión no fue bien aprovechada por el mal estado de los caminos que no facilitaban el tráfico comercial.

Henri Pirenne quien manifestara que "*Nada se puede imaginar más desastroso que el estado de los caminos a partir del siglo IX, pues lo que subsistía de la admirable red de calzadas del Imperio Romano había desaparecido completamente; los peajes que hubieran servido para*

²⁴ **BASUALDA, Ricardo Xavier**, Óp.... Cit. p. 51.

conservarlas no sólo no habían desaparecido, sino que se crearon nuevos, que se confundían con los primeros bajo el nombre de portazgos "teloneum", es así, que se fue tomando conciencia de la importancia de los mercados y de las ferias como medios para obtener recursos significativos, y de la necesidad del buen estado de los caminos y la adopción de medidas para hacer más seguro y confortable, el traslado de mercaderías y la estadía de los mercaderes; por ello, se acondicionan las aduanas que han de controlar la circulación de bienes y percibir los correspondientes tonlieux. Ello da lugar a que Montesquieu diga: "Donde hay comercio hay aduanas"²⁵

En este sentido, señala Albert A. Algoud que "teniendo los señores y las ciudades necesidad de dinero, se vio renacer tonlieux y "arbitrios". De hecho, estos peajes no eran imposiciones sin contrapartida, sino que se fundaban en convenciones entre los señores y los mercaderes, en virtud de las cuales estos últimos se obligaban a pagar gravámenes sobre las mercaderías que transportaban para vender, a condición de que la circulación de sus mercaderías y de sus bienes fuera protegida."

Gerald A. J. Hodgett destaca que: En el tráfico por carretera, lo mismo que en el tráfico fluvial, se generalizó progresivamente la costumbre de exigir derechos de peaje por el transporte de mercancías.²⁶

2.2.1 Venecia.

La Edad Media, que suele identificarse con el sistema feudal, asentado en una economía cerrada, basada en la explotación agropecuaria, afecta en realidad con esta característica tan sólo a un sector de Europa continental. En efecto, al margen de la Europa rural que durante la Edad Media se

²⁵ *Ibidem* pág. 53.

²⁶ **BASUALDA, Ricardo Xavier** , Óp. Cit. P. 54.

repliega sobre sí misma, algunas ciudades de este continente permanecieron abiertas al exterior y, mediante el dominio de ciertos sectores del Mar Mediterráneo y un floreciente intercambio comercial, lograron un notorio desarrollo.

Entre las ciudades europeas que se destacaron por su actividad comercial, cabe mencionar a Venecia y Génova, que establecen fuertes vínculos con Bizancio. Constituyéndose de tal forma en una ciudad-estado con gobierno estable y una política hábil, oportunista y perseverante que se convirtió en una potencia marítima, permitiéndole consolidar un verdadero imperio económico. El imperio veneciano se asentó en ciertas industrias y esencialmente, en una actividad comercial de intermediación entre Oriente y Occidente.²⁷

El acceso a Oriente fue consolidado mediante una alianza con Bizancio, cuando el Imperio Bizantino se halló en dificultades, frente a la expansión de los normandos y de los musulmanes, obtuvo el apoyo de la flota veneciana. Bizancio se vio obligado a retribuir esa ayuda y entonces los venecianos obtuvieron importantes franquicias aduaneras en los puertos del imperio.

En cuanto a las finanzas de Venecia, señala Freddy Thiriet que *"Hasta mediados del siglo XV, los principales recursos consistían en impuestos "datia" al consumo y en derechos de aduana percibidos por numerosos funcionarios y empleados"*.

2.2.2 Génova.

Génova también se convirtió en una importante ciudad-estado, mediante el

²⁷ WEBER, Max *"Economía y Sociedad"*, 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, P. 61.

equipamiento de una considerable flota y el volumen de su comercio marítimo, derivado del afianzamiento de sus contactos con África y fundamentalmente con Bizancio y otras regiones de Oriente. Asimismo, contó con ciertas industrias, configuró así un imperio colonial, rivalizó con Venecia, aunque cabe advertir que en términos generales su comercio tuvo por objeto productos distintos, lo que determinó una clara diferenciación en las naves que utilizaban para su tráfico.

Para John Day, en su documentado estudio sobre las aduanas de Génova en el siglo XVIII expresa que "*La jurisdicción de las aduanas genovesas se extendía en la Edad Media desde Mónaco hasta el Cabo Corvo*". Abarcaba además de los territorios de la República propiamente dichos y sus aguas territoriales las comunas federadas de las dos Riveras, como Savone, Albenga y Porto venere, así como los feudos sometidos a Génova, en especial los de Del Carreto y marqués de Finale.

Toda mercadería de propiedad genovesa o que fuese transportada por buques genoveses se hallaba por ese hecho, sometida a las aduanas de Génova en muy numerosos itinerarios. Además, se percibían derechos de aduanas en las colonias de Pera, Caffa, Famagouste y, a partir del siglo XV en la de Chio; Existía la costumbre de arrendar los derechos de aduana, al igual que los otros impuestos, por períodos de un año. Los arrendatarios de aduanas tenían el derecho de exigir la apertura de los bultos y de las cajas".

Génova también mantuvo un intercambio comercial intenso con Bizancio, los genoveses gozaron en el imperio bizantino de la exención²⁸ de los derechos de aduana denominados "*Kommerkion*", pero el Estado genovés gravaba con un derecho "*Kara-tipeyre*" a los comerciantes que arribaban a sus puertos.

²⁸ Artículo 64 del Código Tributario define la Exención Como: "*la dispensa legal de la obligación tributaria sustantiva*".

Se afirma que uno de los rasgos distintivos del régimen aduanero de Génova en la Edad Media consiste en la percepción de derechos sobre el tráfico genovés entre puertos extranjeros.

El carácter mercantil del Estado genovés y los intereses de sus numerosos acreedores explican que en el siglo XIV las franquicias de derechos de aduanan hubieran sido limitadas al máximo: efectivamente, habían sido reducidas en la práctica a los objetos de consumo personal.

2.2.3 Bizancio.

Bizancio, la antigua colonia griega se va a convertir en la capital del Imperio romano por decisión de Constantino, adoptando entonces la denominación de Constantinopla. Producida la caída del Imperio Romano de Occidente, esta ciudad regirá los destinos del Imperio Romano de Oriente hasta el siglo XIV, cuando sucumbirá ante el embate de los turcos. El Imperio bizantino, al igual que Venecia y Génova, constituye una potencia marítima, pero a diferencia de estas ciudades se extiende por vastos territorios y cuenta además con una actividad industrial importante. Emplazado geográficamente en una región que lo convierte en un centro de intercambio entre Oriente y Occidente, este imperio bajo un régimen de gobierno absolutista facilita el acceso de los comerciantes extranjeros, quienes acuden ante las condiciones de seguridad y otras facilidades que se les brinda así como frente a la gran variedad y cantidad de productos que allí convergen.²⁹

2.3 Edad Moderna.

2.3.1 México.

El derecho aduanero mexicano, es un antecedente que se encuentra

²⁹ WEBER, Max, Óp Cit., P. 65.

íntimamente ligado con la actividad económica, comercial y aduanera en El Salvador, y por ende la forma en que se ha desarrollado a través de la historia, dado que la historia mexicana sobre el Derecho Aduanero supera abismalmente a El Salvador, en cuanto a documentación de hechos o datos históricos.

En la época Prehispánica existió una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos; tenían, además del trueque, sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías. Los tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales. Las culturas dominantes, como la mexicana, exigían a los pueblos el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resulto vital para la sociedad pre cortesana.

La formalización del comercio en España con sus colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de esta con los territorios recientemente conquistados. Para tal efecto se instalaron en nueva España las casas de contratación, instituciones creadas desde el siglo XV con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre las indias y España. En el año 1551, en Veracruz, se inicio la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

El comercio con los países orientales se inicio en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyo la ruta mercantil entre Acapulco y Manila, cabe recordar que las islas filipinas formaban parte también del Virreinato de la Nueva España. En 1593, la Real Cedula de Felipe II ordeno restringir el volumen de la carga comercial para limitar las mercancías no filipinas, los

llamados “productos de la china”, procurando así evitar daños al comercio español, dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

En el Virreinato de la nueva España se estableció el llamado “derecho de almojarifazgo o impuesto a la importación”. La importancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española, dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías; incluso ya se hablaba de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

Del siglo XVI al XVII, debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche, en el año de 1597 se dispuso que los oficiales a cargo de la casa de contratación se trasladaran a la banda de buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulua, hecho que permitió que en 1601, por ordenes de Felipe II, se instalara la aduana en tierra firme.

En siglo XVI, el Rey Felipe IV, vio la necesidad de que la ciudad contara con una aduana cerrada donde fueran captados todos los productos que entraban al puerto.

Entre los siglos XVII y XVIII, en el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales; en 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre filipinas y nueva España.

El Virrey Casa fuerte expidió en el siglo XVII una nueva cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz, pudiera

bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor, la pena por el incumplimiento era el decomiso de los productos.

Del siglo XVIII al XIX, El primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno³⁰ para los gobiernos de las Aduanas Marítimas en el comercio libre del imperio, publicado el quince de diciembre de mil ochocientos veintiuno.

En el año de 1831, México firmo un tratado de amistad con los Estados Unidos de América, uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional. Por disposición presidencial se creó la aduana de México en 1884.

En el siglo XX, el 19 de febrero de 1900 se constituyo por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones, las cuales estaban íntimamente vinculadas a la actividad aduanera y comercial de la República mexicana.

El 17 de octubre de 1913, se firmo el decreto por el cual se crearon ocho secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellas la secretaria de Hacienda y crédito publico y comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas, fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se publico un nuevo reglamento interior de la

³⁰ En este documento se designaron cada uno de los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de cada una de las aduanas designadas para tal efecto, así mismo se designaron los resguardos y los vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 1977, quedando integrada por la subsecretaría de ingresos; subsecretaría de inspección fiscal, a la que encontraba adscrita la dirección general de aduanas; la oficialía mayor; la procuraduría fiscal de la federación y la tesorería de la federación.

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el código fiscal de la federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y se definieron los regímenes aduaneros que se conocen actualmente.

México se incorporó en el año de 1986 al acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.

En 1989, la dirección general de aduanas quedó asignada a la subsecretaría de ingresos, mediante la reforma del reglamento interior de la secretaría de hacienda y crédito público.

El 25 de enero de 1993, se publicó la reforma al reglamento interior de la secretaría de hacienda y crédito público, en la que se modificó el nombre de la dirección general de aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en dicho país.

A partir del 1 de julio de 1997, se creó el servicio de administración tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas, el

reglamento interior del servicio de administración tributaria se publicó el 30 de junio de 1997; en el año 2000, se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías, la valoración aduanera, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras.

Las antes citadas modificaciones se realizan con el fin de facilitar la operación mediante diversos métodos de control, y se instrumentó el sistema automatizado aduanero integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos Aduaneros, lo que se conoce como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad solo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

2.3.2 El Salvador.

2.3.2.1 Antecedentes Normativos del Derecho Aduanero.

2.3.2.1.1 Constitución de 1824.

El Salvador, desde la constitución de 1824 cuando aún se formaba parte de la República Federal de Centroamérica, hasta la constitución de 1983, la obligación de contribuir con el pago de los impuestos, ha estado presente y ha evolucionado con la particularidad de incluir únicamente dos o tres artículos para desarrollar el aspecto de las obligaciones tributarias.

La facultad de erigir tributos está encomendada al poder legislativo desde la

fundación como Estado de El Salvador, tal y como rezaba el artículo 29 en su numeral 9 de la constitución de 1824; sin embargo han existido otras referencias constitucionales en materia tributaria, pero relacionada a la obligación de pagar impuestos, como el artículo 7 de la constitución de 1841, el artículo 9 de la constitución de 1864 y por último el artículo 13 de la constitución de 1871.

Pero es hasta el día 6 de mayo de 1896, cuando se crea el Decreto Legislativo en que se fija el límite a las concesiones para la libre introducción de mercaderías extranjeras.

2.3.2.1.2 Ley de Contrabando.

Durante el gobierno del presidente de la República José Escalón, el 23 de marzo de 1904 se promulgo por la Asamblea Legislativa o poder legislativo de esa época, la Ley de Contrabando.³¹ Entre las reformas que se conocen de esta antigua y derogada ley, se destaca la reforma dada por el poder legislativo el día 24 de mayo de 1912, la cual fue sancionada por el poder ejecutivo el mismo día, y cuya reforma consistía en que hacia repartir los ingresos tributarios que en ocasión de las multas que se aplicasen por la referida ley, distribuida de la siguiente forma: la mitad para el fisco, una cuarta parte para el denunciante o descubridor y la otra cuarta parte para los empleados de la oficina donde se hubiese encontrado fraude.

El proceso que en esta ley se utilizaba dado su carácter penal, cuando ocurría la comisión del delito de contrabando, y también para la imposición de las sanciones, se iniciaba con los administradores de aduana quienes

³¹ **LEY DE CONTRABANDO**, D.L. del 23 de marzo de 1904. D.O. 94, Tomo 56, del 22 de abril de 1904.

realizaban las primeras diligencias y concluidas remitían el expediente al Juez General de Hacienda para su continuación.

2.3.2.1.3 Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas.

También un antecedente de trascendental importancia se encuentra en la Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas³², en esta Ley en materia de sanciones a la importación, fue la más reciente en la historia antes de los decretos 383 que contiene las normas para la importación de vehículos y de otros medios de transporte.

Esta ley constituye una regulación más desarrollada en cuanto a su contenido, ya que su apartado sancionador era más extenso, en primer lugar no solo regula el delito de contrabando de mercaderías, sino que incluye un nuevo ilícito penal, que es la defraudación de la renta de aduanas, pero también trae consigo una nueva figura jurídica totalmente innovadora en materia de infracciones aduaneras, ya que no solo regula delitos, sino infracciones tributarias; y le dedica un solo capítulo a tales infracciones.

El punto que resulta interesante, es que en materia de infracciones aduaneras en la que se denota el fenómeno de la despenalización, ya que establece como infracción tributaria aquella que en materia de agravio resulta menos gravosa, para las finanzas del Estado, con lo cual se deja de lado la justicia judicial para delegar en la administración pública ejecutiva la potestad de sancionar administrativamente las conductas establecidas como infracciones tributarias.

³²**LEY REPRESIVA DEL CONTRABANDO DE MERCADERÍAS Y DE LA DEFRAUDACIÓN DE LA RENTA DE ADUANAS.** D. N° 173 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, del 26 de junio de 1961, D.O. 147, Tomo 192, del 16 de agosto de 1961.

Es decir, esta normativa represento el primer paso del derecho administrativo sancionador en materia de aduanas en El Salvador, en consecuencia es una notable evolución de la técnica legislativa sancionatoria.

2.3.2.2 Normativa Aduanera Vigente

2.3.2.2.1 Ley de Simplificación Aduanera.

La Ley de Simplificación Aduanera³³ tuvo como fundamento el crecimiento del tráfico internacional de mercancías y la profusión de negociaciones comerciales lo cual impuso la necesidad de adecuar los servicios aduaneros a los estándares mundiales de calidad y eficiencia en términos de facilitación del comercio internacional, el control de la recaudación fiscal y la protección de la sociedad.

Esto, debido a que los países de la región también realizaron esfuerzos para adecuar la legislación regional a las exigencias de simplificación y facilitación de los procedimientos aduaneros.

En consecuencia, la adecuación de los servicios aduaneros a las exigencias de los demás países requirió de la implementación de un marco legal moderno y flexible que permita el desarrollo de nuevas modalidades de despacho que por su agilidad otorguen ventajas competitivas a los productores nacionales, en una relación de equilibrio con el control aduanero.

El objeto de la ley en mención fue establecer el marco jurídico básico para la adopción de mecanismos de simplificación, facilitación y control de las

³³ **LEY DE SIMPLIFICACION ADUANERA**, D.L. N1 529, del 13 de Enero de 1999, publicada en D.O. N° 23, T. 342, 2 de Marzo de 1999.

operaciones aduaneras, a través del uso de sistemas automáticos de intercambio de información.

2.3.2.2 Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas

Esta Ley surge como consecuencia de la inoperancia de Dirección General de Rentas de Aduanas, la cual fue creada en el año 1936, y en vista que dicha dirección no cumplía con su función esencial, por cuanto fue necesario actualizarla.

La Dirección General de la Renta de Aduanas, requirió de una normativa que le permitiría cumplir plenamente con el ejercicio de sus atribuciones como ente facilitador y contralor de la recaudación tributaria generada por la actividad proveniente del comercio internacional.

Por lo que fue necesario armonizar la legislación interna con la normativa establecida por la diversidad de instrumentos de la integración Económica Centroamericana, tales como el CAUCA, su respectivo Reglamento y Acuerdos, Tratados, Convenios y otros Instrumentos en materia de comercio, relacionados al comercio de mercancías.

A fin de que administración tributaria aduanera pudiera contar con un instrumento que le permita una eficiente coordinación y control de todas sus funciones, con el objeto de alcanzar un empleo eficaz de todos los recursos que se le asignaran y de esta forma readecuar su estructura orgánico funcional, acorde con las exigencias internacionales en los sistemas de calidad en materia aduanera y de comercio.

Esta ley tiene por finalidad establecer los objetivos y funciones de la

Dirección General de Aduanas, así como definir su estructura orgánica y funcional, establecer su competencia y autonomía, así mismo se establecen definiciones y conceptos que ayudan a comprender el significado de la actividad aduanera.

2.3.2.2.3 Ley Especial Para Sancionar Infracciones Aduaneras.

En cuanto a la LEPSIA, que es el cuerpo normativo objeto de investigación, se establecen las infracciones aduaneras, en una serie de artículos que regulan desde el procedimiento y sanciones que se dan en relación al incumplimiento de las obligaciones que la misma desarrolla, la ley comprende, 60 artículos, donde se desarrolla aspectos como: los principios generales de la facultad sancionadora de la administración pública, la clasificación de las infracciones aduaneras, las sanciones para los individuos que cometan las diversas infracciones, el procedimiento para sancionar las infracciones que se han mencionado, las instituciones públicas y entidades privadas relacionadas con el servicio de aduanas, y la figura de la prescripción.

La LEPSIA, derogó en su totalidad la Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas, que estuvo vigente casi por cuarenta años.

La referida Ley, se creó a iniciativa del Presidente la República por medio del Ministro de Hacienda, enmarcándose dentro del proceso de modernización del servicio de aduanas, también en la adecuación de la normativa aduanera a las exigencias del comercio internacional, y la legislación penal aduanera a la nueva normativa penal y procesal penal. El proyecto de esta ley se fundamentó en la necesidad de combatir las conductas tipificadas como

infracciones aduaneras, establecer sus sanciones y el procedimiento para aplicarlas.

En el análisis comparador de la LEPSIA con la anterior legislación, se logra determinar que la legislación actual está integrada con nuevos elementos, como son: los principios rectores en los que se enmarca la ley a saber: principio de legalidad material, principio de legalidad procedimental, principio de irretroactividad, principio de tipicidad, principio de proporcionalidad y por último el principio non bis in ídem.

Esto representa un avance en materia sancionadora administrativa; puesto que estos principios por seguridad jurídica deben de aplicarse a cualquier normativa que quiera privar de derechos a los administrados. Por lo dicho anteriormente, se observa que esta ley desarrolla el “*ius puniendi*” del Estado³⁴, en el marco del derecho penal, pero, también en el llamado derecho administrativo sancionador, debido a que son las manifestaciones del poder de “*imperium*” del Estado, en materia sancionatoria.

En la actualidad el Derecho Aduanero se ha convertido en el instrumento idóneo por excelencia para todos los países que desean mantener favorable o equilibrada la balanza de pagos, su desarrollo integral, dando estas pretensiones lugar a la superación de las diversas formas de integración que arrancaron con el libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes,

³⁴ Para **TORRADO RAMIREZ, María Lourdes**, en “*El Principio Non Bis in Idem en el Ámbito Ambiental Administrativo Sancionador*”. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid Getafe, septiembre 2008, disponible en: http://earchivo.uc3m.es/bitstream/10016/7587/1/marialourdes_ramirez_tesis.pdf; fecha de consulta 8- 04-13, a las 13 horas; el *Ius Puniendi* del Estado, es el eje sobre el que se edifica toda la actividad sancionatoria del estado, no es una noción tan sencilla; por el contrario, el contenido que encierra su definición implica una tarea ardua para el interprete debido a la convergencia de las diversas manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado como lo son: las autoridades penales y las autoridades administrativas.

comunidades económicas.

2.4 Generalidades del Derecho Aduanero

2.4.1 Definición de Derecho Aduanero

Como en todas las disciplinas jurídicas resulta un tanto difícil dar una definición exacta de Derecho Aduanero, es por ello que han sido diversos los tratadistas y concedores del Derecho que han tratado de conceptualizar esta institución jurídica; entre los más importantes se destacan los siguientes: Para Mario di Lorenzo, el Derecho Aduanero *“Es el conjunto de normas que disciplinan y condicionan el paso de las cosas por las aguas jurisdiccionales y a través de las fronteras, así como su depósito en el territorio del estado, en relación con su procedencia (extranjera o nacional), con el destino aduanero que los propietarios declaran para tales cosas, con las obligaciones, limitaciones y controles impuestos por la tutela de los diferentes intereses públicos.”*³⁵

Fernando Muños García, manifiesta que el derecho aduanero es *“aquella parte del derecho objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y al establecimiento de unos territorios especiales, en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por qué coincidir con el territorio político de los estados, y que, regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, a si como las relaciones jurídicas, que surgen en torno a dichas cosas entre el ente público, que en este caso es el estado quien es el titular de la soberanía del mismo, y los particulares que ostentan la propiedad, posesión o el simple control o cualquier forma de dominio privado sobre las cosas que entran,*

³⁵ DI LORENZO, Mario citado por CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO, Óp. Cit. P.1.

salen o permanecen en el territorio sobre el que se ejerce esa soberanía.”

De las definiciones anteriores se señala que estas coinciden en cuatro aspectos fundamentales que se detallaran a continuación: 1. el derecho aduanero es un conjunto de normas jurídicas; 2. ambas afirman que la regulación de las normas jurídicas se basa en el comercio exterior de mercancías; 3. la aplicación de las normas se genera por el movimiento de entrada o salida de bienes, efectos o mercancías al territorio de un país; 4. las disposiciones legales aduaneras se aplican también a las personas que intervienen en esta actividad.

De la unión de estos rasgos característicos tenemos que el derecho aduanero se puede definir como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entran o salen en sus diferentes regímenes del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.”*³⁶

2.4.2 Naturaleza Jurídica.

Desde siglos la división del derecho se ha clasificado en público o privado; dicha separación se le atribuye a los Juristas romanos basados en la doctrina de “Interés en juego y el criterio de la utilidad”³⁷; por ello cuando las normas tutelan el interés colectivo son de derecho público, y cuando velan por el interés particular son de derecho privado³⁸.

³⁶ **CARBAJAL CONTRERAS, MAXIMO**, Ob. Cit. pp. 3-4.

³⁷ Esta clasificación bipartita fue expuesta por Ulpiano y posteriormente recogida en las “Instituciones” afirmándose que el Derecho Público es el que mira al estado de la cosa romana y el Derecho Privado el que se refiere al interés de los particulares.

³⁸ **MAGGIORE**, señalado por **CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO**, Op. Cit. pág. 3

Según el tratadista Máximo Carvajal Contreras, el derecho aduanero, pertenece al derecho público, en razón que el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado, puesto que sus disposiciones son de orden público no pudiendo ser modificados por los particulares; puesto que con su cumplimiento está comprometido el interés general, por los fines y actividades de este derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este derecho; que para nuestro caso sería la LEPSIA.

Así Fernando Muños García citado por MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS, es del criterio que el Derecho Aduanero además de ser derecho Público interno tiene también una finalidad internacional, puesto que contiene un elemento de extranjería, ya sea la mercancía, la persona, el país de origen, el tránsito y el destino, siendo entonces este derecho público por lo interno y internacional por su finalidad.³⁹

Otros autores son del criterio que el derecho aduanero pertenece al derecho social; sin embargo esta apreciación no es correcta por las situaciones que con anterioridad se han manifestado, en ese sentido y atendiendo a los criterios de los diferentes autores expuestos concluimos que la Naturaleza jurídica del Derecho Aduanero es indudablemente de derecho público dado a su origen, estructura y por su finalidad.

2.4.3 Autonomía.

Al abordar el tema de la autonomía de cualquiera de las disciplinas del Derecho, se debe tener en cuenta que el Derecho es un todo único e

³⁹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Óp. Cit P.10

indivisible en su esencia y en su unidad superior, en ese sentido existen posturas que niegan o afirman la autonomía del Derecho Aduanero. Entre los que niegan la autonomía del Derecho Aduanero se encuentra Octavio García Carrasco, según el cual, al no poseer principios propios, dado a que los extrae de otras ramas; pero sí tiene principios particulares, definiciones, conceptos y aun institutos de su personal dominio; por lo que sí contiene especificidad, en igual sentido lo hace Pedro Fernández Lalanne quien prefiere utilizar tal concepto. Mientras tanto Hugo Opazo Ramos afirma que *“el Derecho Aduanero es una rama del Derecho Tributario y éste a su vez del Derecho Financiero, por lo que niega su autonomía, concluyendo que el Derecho Financiero es lo genérico, el Derecho Tributario lo específico y el Aduanero lo típico”*.

Para Carlos Anabalón Ramírez no cabe ninguna duda que este Derecho, es autónomo⁴⁰ dado ha que: *“hay que reconocer que el desarrollo alcanzado hoy en día por el derecho aduanero, gracias a su ordenamiento jurídico, jurisprudencia administrativa y judicial, la doctrina de los autores, estudios e investigaciones de instituciones y organismos, los cuales han proporcionado los elementos necesarios para el análisis y un enfoque de la elaboración teórica que nos permite afirmar, que estamos frente a una rama de derecho que ha alcanzado autonomía”*.

Ariosto D. González quien fue el primer autor que incluyó el concepto de la autonomía del Derecho Aduanero en el derecho positivo, al introducir la idea

⁴⁰ Tanto para la jurisprudencia de nuestro país como para los creadores de los cuerpos normativos aduaneros y los aplicadores inmediatos de tales ordenamientos jurídicos, la postura de la Autonomía del Derecho Aduanero no está adoptada como tal, pues siempre tiene dependencia de los principios esenciales del derecho financiero y tributario, ya que en todo caso se trata de ingresos públicos, lo cual es tocante para la rama del Derecho Tributario.

en el Código Aduanero de la República de Paraguay, afirma que "*uno de los derechos que aparecen con rasgos más típicos y especiales es el Derecho Aduanero*". Concluyendo que, "*el Derecho Aduanero tiene una especificidad dogmática y orgánica, que lo sitúa en el plano de un derecho autónomo, regido por principios y normas propias*".

Para Fernando Muñoz García hay dos razones principales para afirmar que el Derecho Aduanero es completamente diferente al Derecho Tributario y al Derecho Financiero y por lo tanto, es una disciplina jurídica autónoma; la primera, porque sus condiciones de posibilidades son totalmente distintas a la de los otros Derechos mencionados; la segunda, porque la relación jurídico aduanera, cuya regulación constituye su principal objeto, es una relación jurídica completamente distinta de la relación tributaria y de todas las que se ocupa el Derecho Financiero.

En ese sentido el Derecho Aduanero es universalmente aplicado como instrumento de desarrollo en los países mas avanzados del mundo y teniendo sus propias fuentes, propia jurisprudencia administrativa y judicial⁴¹; y es tan extensa la legislación que corroboran que esta disciplina sustenta una independencia indiscutible, puesto que al compararlo con el derecho aduanero salvadoreño, con el resto de países de la región, veremos que el primero puede ser objeto de polémica, en cuanto a que no es un derecho autónomo, el resultado para obtener esta apreciación se recoge de que en

⁴¹ En nuestro país no existen tribunales aduaneros, en ese orden de ideas no se puede hablar que en El Salvador el derecho aduanero haya alcanzado jurisprudencia suficiente como para establecer su controvertida autonomía. Tanto así que los adeudos tributarios dependientes de cualquier ordenamiento jurídico, para hacerse efectivos pasan por los normales procedimientos judiciales, en lo que cabe destacar que el Estado frente al Órgano Judicial tiene las mismas oportunidades, derechos y deberes procesales como los demás ciudadanos.

nuestro país no ha evolucionado desde hace cincuenta años en el marco legal, asimismo es muy incipiente la jurisprudencia y la aplicación de otras fuentes, obra de eminentes juristas aduaneros, sin embargo, esta triste realidad del derecho aduanero en El Salvador no aparta la creencia de la autonomía del mismo.

Se puede afirmar entonces que en el Salvador el denominado Derecho Aduanero carece de autonomía respecto del Derecho Tributario, pues aunque se trate de tributos llamados externos no dejan de tener semejanza por cuanto su objeto final es la afectación impositiva sobre una determinada conducta o actividad económica, a la cual se le denomina hecho generador.

En ese sentido el Derecho Aduanero y el Derecho Administrativo se relacionan, porque forman el proceso llamado hecho generador para causar el impuesto aduanero, guardando de esta manera, que los impuestos que se encuentren taxativamente plasmados en una ley, dando así seguridad jurídica tanto en el cálculo, como en el pago de los impuestos.

2.4.4 Fuentes del Derecho Aduanero.

2.4.4.1. La Ley

La Ley es la fuente formal del Derecho por excelencia, es el germen inmediato, primordial y directo que crea y da forma al Derecho, principalmente en los países de derecho escrito como el nuestro; esta fuente es de suma importancia en el entendido que la ley es aquella que ha seguido para su formación todos los procedimientos establecidos en la Constitución.

Se han generado corrientes para explicar la Ley como fuente del Derecho

Aduanero, en este apartado abordamos la teoría dualista teoría que distingue entre Ley en sentido formal y Ley en sentido material.

En el aspecto formal se afirma que es la disposición que emana del órgano legislativo, el carácter de formal es por el acto de su creación a través del poder legislativo establecido en la Constitución; desde el punto de vista material, el derecho aduanero se alimenta de la legislación el régimen aduanero y arancelario, Arancel de Importación, Reglamento de la forma y presentación de Pólizas, Reglamento de Aduanas de la Republica, Ley de Almacenajes y la Ley de Franquicias, LEPSIA y otras conexas como la legislación portuaria.

2.4.4.2 La Costumbre.

La costumbre como fuente del derecho aduanero, históricamente precedió a la ley, pues ella es el modo originario de la voluntad social, la que proviene no de actos formales representativos de la voluntad del pueblo, sino, de actos de determinados grupos de individuos, que poco a poco se han ido expandiendo en las comunidades, teniendo esta por propósito, establecer reglas de convivencia en las comunidades para regular actos de una misma especie, cuya vigencia se afirma por el uso reiterado y uniforme en el tiempo, careciendo esta de un origen cierto, no siendo promulgada formalmente, pues no existe un acto concreto de creación de la misma, consistiendo solo en una práctica transmitida año con año o de generación en generación⁴².

Esta institución del derecho es definida por el jurisconsulto Linares Quintana

⁴² **FIERRO.J, Guillermo**, “*Legalidad y Retroactividad de las Normas Penales*, Fuentes del derecho, legalidad en el derecho tributario, procesal penal y aduanero”, 1ª Edición, Hammurabi, Buenos Aires, 2003.pp. 48-49

como: “la observancia general, constante y uniforme de un determinado comportamiento por los integrantes de una comunidad social.”⁴³

Esta fuente⁴⁴ en nuestro medio es muy escasa, esta se observa en su aplicación por el absolutismo de las leyes y por la interpretación de algunos empleados de la administración aduanera y política de aduanas, debido a que la legislación aduanera, presenta muchos vacíos, por lo que la costumbre en numerosos casos se ha constituido en fuente de este derecho.

De esta forma, la costumbre vista como la observancia constante y uniforme de una regla de conducta llevada a cabo por los miembros de una comunidad social, con la convicción de que responde a una necesidad jurídica.

Otros tratadistas opinan que la costumbre solo tiene valor útil en cuanto a la interpretación, pero no como fuente formal principal⁴⁵ del derecho, en términos generales esto puede aceptarse, en razón del mal estado de nuestra legislación que ha obligado al órgano a crear distintos procedimientos siempre dentro del ordenamiento jurídico, los cuales no están regulados por ninguna ley.⁴⁶

⁴³ **LINARES QUINTANA, S.** “*Reglas para la Interpretación Constitucional*”, 1ra Edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 248.

⁴⁴ Se puede afirmar que el Derecho Aduanero, igual que todas las disciplinas del derecho en general, tiene por fuente las mismas, no existiendo en conclusión diferenciación alguna que marque ineludiblemente alguna particularidad propia del Derecho Aduanero Salvadoreño.

⁴⁵ A sí para **MAYER**, citado por **FIERRO, J. Guillermo**, en “*Legalidad y Retroactividad de las Normas Penales*”, Fuentes del derecho, legalidad en el derecho tributario, procesal penal y aduanero”. Op. Cit, p. 50; expresa, que aun sabiendo de la existencia de las lagunas en el derecho, susceptibles de ser llamadas por la costumbre, y no habiendo regulación por el derecho positivo, es porque el legislador a sí lo ha querido, y por lo tanto las cosas deben de quedarse a sí; negando este autor la Costumbre como Fuente del Derecho.

⁴⁶ Autores que rechazan la costumbre como fuente primaria del derecho afirman que esta figura puede ser tildada como inconstitucional puesto que contradice el Art. 8 de nuestra

2.4.4.3. Los Principios Generales del Derecho.

En materia aduanera, los principios generales del derecho son las premisas jurídicas fundamentales que buscan con su aplicación la justicia, la equidad, el bien común y el bienestar social⁴⁷; son el contenido básico de todos los sistemas jurídicos, de tal forma que la norma congruente con un principio general, será la que debe prevalecer.⁴⁸

Desde el punto de vista constitucional los Principios Generales del derecho son una garantía individual y su aplicación se desprende de lo establecido en la constitución misma. Para Roberto Esteva Ruiz⁴⁹ quien afirma que los principios generales de derecho no pueden ser otros que aquellos que, por inducción, desprendemos de las Leyes mismas.

Estos principios generales del derecho, sirven de base al legislador para la elaboración de las leyes. A si mismo dichos principios cumplen una función limitativa en virtud que demarcan ordenadamente relaciones entre las normas jurídicas de Jerarquía superior con notas de rango inferior.

2.4.4.4 La Jurisprudencia.

El vocablo Jurisprudencia tiene tres acepciones: el primero como Ciencia del Derecho en general, la segunda como Conjunto de Tesis Judiciales importantes y la tercera como las opiniones de los más prominentes

Constitución, el cual expresa "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe"; por lo tanto siguiendo esta disposición el estado no puede amparar ni reconocer reglas nacidas fuera de la propia organización estatal.

⁴⁷ **HERNANDEZ ESPINDOLA, Zeus Jesús**, "Los principios generales del derecho, algunas consideraciones" 1ra Edición, nuevo consultorio fiscal, México, 2001. P. 287

⁴⁸ **SANCHEZ VASQUEZ, Rafael**. "Los Principios Generales del Derecho y los Criterios del poder judicial de la Federación", Porrúa, México, p. 101

⁴⁹ Esteva Ruiz, Roberto, citado por Maximo Carvajal Contreras, op. cit. p.56.

jurisconsultos.

En este caso en particular la acota como el Conjunto de Tesis Judiciales importantes; en este sentido el término tiene dos significados; uno amplio y otro restringido el primero en sentido lato que es el conjunto de fallos de naturaleza jurisdiccional dictado por los órganos judiciales y el sentido estricto como el conjunto de pronunciamientos jurisdiccionales uniformes en su criterio no interrumpidos por otro en contrario que constituyen precedentes obligatorios legalmente para los Tribunales Judiciales y Administrativos.

En materia aduanera, existe jurisprudencia que respalda el actuar de la administración y que a la vez puede ser invocada por los particulares como por el aplicador del derecho aduanero, formando parte a si esta de las fuentes formales del derecho aduanero.⁵⁰

Para juristas como Kelsen⁵¹ sostiene que la tarea interpretativa conlleva la de crear derecho, pues el amplio margen que toda norma concede le confiere al juez la posibilidad de tomar resoluciones diferentes, no pudiendo las mismas imponerse como únicas, aunque afirma que no puede haber decisión judicial sin derecho preexistente.

La Jurisprudencia⁵² tiene carácter normativo e integrador del orden jurídico y obligatorio por lo tanto, es fuente formal del derecho de carácter supletorio

⁵⁰ Al respecto **FIERRO.J, Guillermo**, Op... cit. p 56, afirma que: Entre sus acepciones la jurisprudencia, se destaca la que se tiene para mentar la ciencia del derecho, a si como también la que alude al conjunto de pronunciamientos de carácter judicial dictado por los órganos competentes, y por ultimo y no menos importante como la Reiteración de sentencias concordantes dictadas acerca de una determinada materia o punto de derecho.

⁵¹ **FIERRO.J, Guillermo**, Op...cit. p57

⁵² Algunos autores sostienen que la jurisprudencia solo es un repertorio general de los fallos judiciales, para otros simplemente se restringe a las decisiones jurisdiccionales emitidas por los tribunales ad quem, para nosotros es una fuente del derecho aduanero.

indirecto o inmediato, ya que depende su existencia de los términos que fije la Ley.

Es de acotar que la jurisprudencia puede ser interrumpida, para ello basta que se pronuncie una ejecutoria en sentido contrario por el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado; con las mismas formalidades y requisitos que se establecieron para las ejecutorias que forman Jurisprudencia necesitándose además, razonamientos que apoyen a la interrupción. Para la modificación, se observarán las mismas reglas que son necesarias para su formación.⁵³

2.4.4.5 Los Tratados Internacionales.

Otra fuente importante son los tratados internacionales⁵⁴, puesto que estos instrumentos reúnen en sus normas, tratamientos, definiciones y conceptualizaciones del derecho aduanero moderno y el marco jurídico que sustenta especialmente cuando se trata de integraciones de países a través del derecho aduanero de unificación.

Dentro de esta rama del derecho, los convenios internacionales revisten una importancia muy particular, ya que son auténticas fuentes de derecho para esta disciplina jurídica, en razón, de que son Ley para los países⁵⁵; y nuestra constitución lo ha plasmado en su artículo 144 en su inciso segundo el cual literalmente expresa: *“La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre la Ley y el Tratado prevalecerá el tratado.”* Si bien la mayoría de tratados establecen

⁵³ CARBAJAL CONTRERAS, Maximo. Op. Cit. p 32.

⁵⁴ WILLIAMS, Jaime. *“Las Fuentes del Ordenamiento Jurídico en Chile”*, Revista de Ciencias Jurídicas, Centro de Investigación y Capacitación Jurídica, San Salvador, 1991, p. 256-157.

⁵⁵ CARBAJAL CONTRERAS, Maximo. Op. Cit. p 34

reglas de garantía que operan a favor de los administrados, ello no es la regla general, pues hay casos que tratados aprobados y ratificados por los estados, tienen disposiciones más severas que las que tiene la ley común.

Como lo afirma Pedro Fernández Lalanne⁵⁶, las necesidades del comercio internacional determinaron siempre la política de los Estados exteriorizada mediante tratados. Es así como los países han suscrito numerosos acuerdos para el comercio internacional y la navegación." Siendo así estas fuentes del derecho aduanero.

En ese sentido merece particular mención el CAUCA en virtud que este es una de las fuentes directas y de mayor importancia en nuestro país, respecto a la actividad aduanera, y el RECAUCA, cuerpos normativos que en posteriores apartados se estudiarán.⁵⁷

2.5 Antecedentes de la Prescripción.

Dentro del mundo jurídico existen una serie de instituciones jurídicas que buscan alcanzar el deber ser, es decir, que exista una correcta aplicación de la norma jurídica para lograr alcanzar la justicia; dentro de estas instituciones se encuentran aquellas que permiten la extinción o la adquisición de un derecho; como es la figura jurídica de la Prescripción, tema que se acotará el transcurso de este apartado, relacionándolo con el Proceso Sancionatorio

⁵⁶ **FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro**, citado por CARBAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit. p 34.

⁵⁷El Protocolo por el cual se adoptó el Código fue suscrito entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en la ciudad de Guatemala, el trece de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, aprobado por acuerdo número ciento treinta y seis, del seis de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro y ratificado por la Asamblea Legislativa el veintiséis de febrero de mil novecientos sesenta y cinco, publicado en el diario oficial n° cincuenta, tomo doscientos seis, del doce de marzo de mil novecientos sesenta y cinco.

de la LEPSIA.

Etimológicamente la palabra Prescripción se deriva del latín “*praescrito*” que proviene del verbo *praescribere*, el cual se compone de dos raíces que son *prae* y *scribere*, que significan “escribir antes” o “al principio.”

La Prescripción se remonta a épocas muy antiguas, como el Derecho Romano, época clásica⁵⁸, en donde el derecho de dominio o propiedad era derecho real por excelencia, alrededor del cual giraban los demás derechos reales, ya que este era considerado como el derecho perfecto, cuyas disposiciones han servido de base para la estructuración de muchas legislaciones modernas.

A medida que Roma fue evolucionando jurídicamente, el termino *prescriptio*, se fue aplicando también a la extinción de la acción reivindicatoria, que era afectada profundamente por una posesión de larga duración, donde transcurridos algunos años, apareció una figura denominada “*prescriptio longi temporales*”, introducida por los pretores⁵⁹, en ellos se concedía a los poseedores con justo titulo y buena fe, una excepción oponible a la acción reivindicatoria, siempre y cuando, quien la hiciera valer tuviese una posesión durante el termino de diez años entre los presentes y veinte años entre los ausentes.⁶⁰

Durante esta época la prescripción era conocida como la usucapión que significa la adquisición de la propiedad de bienes muebles o raíces por una

⁵⁸ **COMPAGNUCCI DE CASO, Rubén H.** “*Manual de Obligaciones*”, Astrea, Buenos Aires Argentina. 1997. P.548

⁵⁹ Los Pretores eran Magistrados que ejercían jurisdicción en la antigua Roma o en las provincias a ella sometidas.

⁶⁰ **ORTOLÁN, Manuel**, “*Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*”. Edit. Omeba, Buenos Aires Argentina, 1960. P. 120.

posesión suficientemente prolongada⁶¹ y reuniendo las condiciones de justo título y buena fe⁶².

Es a partir de las reformas de Teodosio El Joven, en el siglo V, es que se considero como una de las figuras jurídicas de gran relevancia en los negocios jurídicos, transformando estados de hecho, en estados generales, se decía que aseguraba la estabilidad económica y social, teoría que fue compartida en la exposición de motivos del Código Civil Francés de 1804, llamado “Código de Napoleón”, en el título denominado “de la prescripción” donde se denominaba a tal figura como: “*de todas las instituciones del Derecho Civil la más necesaria del orden social*”.

Un rasgo común a todas las normas sancionadoras del régimen preconstitucional, era la inexistencia de las previsiones normativas acerca de los plazos de prescripción⁶³ de las infracciones y sanciones administrativas, las cuales, frente a la tradición penalista secular, se reputaban absolutamente imprescriptibles, creando inseguridad jurídica, en los ciudadanos.⁶⁴

⁶¹**CABANELLAS DE TORRES Guillermo**, Diccionario Jurídico Elemental, nueva edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Ed. Heliasta, 1ª ed. 1979 undécima edición, 1993. Para este autor, *La usucapión deriva del latín usucapio, de usus, uso o posesión, y capere, tomar o adquirir; la adquisición del dominio a través de la prolongada posesión en concepto de dueño.*

⁶²**ORTOLÁN, Manuel**, Op... Cit. p. 120. y continúa; en el derecho Justiniano se hablaba de la usucapión y de la prescripción como tal, siendo la primera una de las maneras de adquirir el dominio y demás derechos reales por el transcurso del tiempo, y la segunda la extinción de los derechos o de las acciones por el abandono de los mismos; esta distinción romana ha sido seguida por algunos Códigos modernos como el alemán que regula la prescripción de las acciones (Verjahsum) en la parte general del Código y la usucapión o prescripción adquisitiva (Ersitzung) al tratar cada uno de los derechos en donde tiene aplicación.

⁶³La prescripción es un método para limitar en el tiempo el ejercicio de los derechos materiales, este concepto permite diferenciar esta figura jurídica de otras figuras afines, tales como la caducidad.

⁶⁴**SANTA MARIA PASTOR, Juan Alfonso**, “*Principios del Derecho Administrativo Sancionador*”, Volumen, II ,3ra edición, Centro de Estudios Ramón Aceres S.A, España. 2002. P. 387

En la actualidad la Prescripción es una de las instituciones rectoras que gobiernan la actividad punitiva del estado, puesto que se instituye como un límite al *ius puniendi* Estatal, en el sentido que, una vez transcurrido el plazo previsto en la ley para la prescripción de una sanción, no se puede llevar adelante ya la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un ilícito en concreto; dando a sí, certeza al ciudadano de la situación jurídica en que se encuentra.

Es en ese sentido que en este apartado se abordará esta figura en relación a la facultad sancionatoria del ente aduanero, que se encuentra regulada en el art. 33. Inc. 3 de la LEPSIA; controversia que se estudiara en el transcurso de esta investigación.

2.5.1 Concepto.

En un primer momento la prescripción, era utilizada principalmente en el área civil, siendo el instituto jurídico en virtud del cual la acción, extinguía derechos después de transcurrido cierto tiempo,⁶⁵ posteriormente esta se fue extendiendo a otras ramas del Derecho, tales como, el Derecho Penal respecto a la prescripción de los Delitos y de las penas, al derecho Tributario y posteriormente al administrativo sancionador entre otros.⁶⁶

⁶⁵ ARGUELLO, Luis Rodolfo, *“Manual de Derecho Romano”* 3ed. Corregida, Astrea, Buenos Aires Argentina. 1998, p. 549.

⁶⁶ Algunos autores de América Latina sostienen que la operatividad de la prescripción en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador responde a la sustancial unidad del fenómeno represivo de la Administración Pública, argumentando que el instituto de la prescripción penal es aplicable al derecho administrativo sancionador y que ello aunque la disposición no tenga norma expresa que la regule, pues la aplicación de la prescripción a las sanciones administrativas se produce por la común sujeción de ambos ordenes, penal y administrativo, a idénticos principios de la actividad punitiva o sancionadora, que impide aplicar al sancionado por una infracción tributaria un trato peor, que al delincuente reservado al Código Penal, encontrándose su fundamento en el efecto destructor del tiempo, que hace a la sanción ineficaz a los fines para los cuales fue instituida a la vez que sirve a razones

En este estudio se destacarán las consecuencias que se dan respecto de la prescripción, en el área de la Facultad Sancionadora de la Administración pública, ya que esta puede perderse y no ser ya efectiva por el transcurso del tiempo, dando lugar a la prescripción extintiva, de las infracciones o de las sanciones, según la administración pierda el derecho a sancionar una infracción o a ejecutar una sanción ya impuesta.⁶⁷

2.5.2 Definición.

La prescripción es una consecuencia de la acción del tiempo, en las relaciones jurídicas, que se reduce o concreta a la adquisición de un derecho o la extinción de las acciones, por lo que la prescripción puede ser adquisitiva o extintiva,⁶⁸ la existencia de esta institución se atribuye al transcurso del tiempo determinado en la norma; un ejemplo claro se da en las infracciones las cuales una vez prescrita (al haber quedado extinguida por el transcurso de plazo fijado), no pueden ser objeto de un procedimiento sancionador lo que evidentemente conduce al fracaso del poder público ya que tal acción no podrá ser sancionada o reprimida.

Así Nicolás Coviello, *define la prescripción como “un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho, prolongado por cierto tiempo,*

de seguridad jurídica, que impide que el sancionado viva en todo momento pendiente de su imposición, aunque el mismo, con su conducta posterior, revele un deseo de reinserción en el que hacer de los demás miembros de la sociedad a la cual pertenece.

⁶⁷**GOMEZ DE MERCADO**, “*Francisco García, Sanciones Administrativas, Garantías, Derechos, y Recursos del Presunto Responsable*”, 2da edición, Comares. Granada. 2004. p. 223. el Autor continúa expresando que la prescripción, como limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica, ha de acogerse en aquellos supuestos en los que la administración, por inactividad y laxitud, deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas, o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo.

⁶⁸**COMPAGNUCCI DE CASO, Rubén H**, Op. cit. P. 547.

*se extingue el derecho mismo.”*⁶⁹

El profesor Eugene Petit expresa que: “ *La prescripción es un método de extinción de los derechos llamada prescripción liberatoria, la cual se produce cuando se ha dejado transcurrir por el titular del derecho o acreedor el tiempo dentro del cual podía utilizarse, para exigir la correspondiente acción”;*⁷⁰ tal idea es compartida por Joaquín Escriche, quien la define como: “*un modo de adquirir de una cosa o de liberarse de una carga u obligación mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones señaladas por la Ley.*”⁷¹ Asimismo Guillermo Cabanellas desde un enfoque civil considera que esta institución es: “*la consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo, ya sea convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión o propiedad; ya sea perpetuando una renuncia, abandono, desidia, inactividad o importancia.*”⁷²

Al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho; *La prescripción se instituye como la herramienta que: 1º Efectiviza el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha, derecho éste vinculado directamente al respeto a la dignidad del hombre y a la garantía de la defensa en juicio; 2º Alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente*

⁶⁹ **COVIELLO, Nicolás.** *Doctrina General del Derecho Civil.* Traducción de Felipe de Jesús Tena, et. al; 4ªed. Hispano- Americana México, 1949, p. 491

⁷⁰ **PETIT, Eugene,** “*Tratado Elemental de Derecho Romano*”, 9ª ed, Nacional, México. 1977 P. 227. Y Sigue manifestado el autor que el simple hecho del transcurso del tiempo no puede extinguir el Derecho, sino que es preciso que, además concorra otro elemento esencial, que es un acto de abstención por parte de una persona.

⁷¹ **ESCRICHE, Joaquín,** “*Diccionario Razonado de legislación y jurisprudencia*”, Casa Editorial Garnier Hermanos, Paris, 1869 P. 1368

⁷² **CABANELLAS, Guillermo,** “*Diccionario de Derecho Usual*”, Tomo III, 6ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1968. P. 357.

*situaciones expectantes de posible sanción; y 3º Evitar que el transcurso del tiempo conlleve a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido.*⁷³

En definitiva, cuando existe la prescripción de un derecho o de una acción significa que la misma ha de tenerse por inexistente,⁷⁴ como si nunca se hubiera producido; pues si bien es cierto, existen con independencia del transcurso del tiempo, la misma ley establece un plazo determinado para ser ejercidos, donde la exigencia fuera del plazo ya no será lícita.

En el caso particular de España, se ha ejercido un límite al *ius puniendi*, en aras de la seguridad jurídica de los ciudadanos, asimismo se ha conferido a las autoridades públicas la potestad sancionadora, pero con la obligación de sujetar dicho ejercicio en determinados plazos⁷⁵, los cuales una vez vencidos, el ilícito deberá quedar impune o inexigible ante la posible sanción.

Tal poder genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o que no le sea exigida la sanción sino durante la pendency de los plazos.

⁷³ **SCA, SD Ref. 318-M-2004 de fecha ocho de febrero de dos mil siete.** Citado por **EUSEDA AGUILAR, Ronald Arnoldo y, Arnoldo José Parada Pineda**, en “El Principio de Seguridad en la LEPSIA a la luz de los Tratados Internacionales”, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador El Salvador. 2010. p.316

⁷⁴ **LLOBREGAT, José Garberi y Guadalupe Buitrón Ramírez**, “El Procedimiento Administrativo Sancionador”, Volumen I, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2008. Pp. 163-165.

⁷⁵ Los plazos de la prescripción responden, esencialmente, a un deseo de aproximación del momento de la comisión del delito al momento de imposición de la pena legalmente prevista, dado que solo así se pueden satisfacer adecuada y eficazmente las finalidades últimas que se persiguen.

2.5.3 Naturaleza Jurídica de la Prescripción Extintiva en la Potestad Sancionadora de la Administración.

La doctrina Italiana subsiste la controversia sobre si la Prescripción Extintiva es un Efecto Jurídico q corresponde al derecho civil, o si consiste en un elemento necesario en el terreno del derecho Procesal, argumentando que la Prescripción siempre se resuelve en un juicio mediante una oposición al reclamo, no atacando el fundamento del Derecho, ya que solo deja en evidencia la existencia de sus propios elementos como lo son, el tiempo y la inactividad, así, en consideraciones de COMPAGNUCCI DE CASO⁷⁶, quien manifiesta que ningún momento puede considerarse como situación Jurídica Procesal, puesto que sus efectos hacen concluir con el derecho sustantivo mas no el procesal.

Otros teóricos discuten la naturaleza de esta institución, dado a que, su aplicación en el campo jurídico no se concreta al ámbito privado o público, pues en las diferentes ramas jurídicas se regula su aplicación, no dejando fuera al DAS, puesto que en las diferentes áreas del derecho su efecto es el mismo, independientemente, si existe una diferencia sustantiva entre la prescripción adquisitiva o extintiva, lo que amerita sean tratadas como dos instituciones jurídicas diferentes.

En tal sentido, en esta investigación se tratara la prescripción extintiva, ya que es la institución que tiene aplicación práctica en el derecho administrativo sancionador y en especial en la rama aduanero, donde la potestad del Estado se hace presente a través de la imposición de multas por la transgresión de la normativa, pues como señalan los doctrinantes la

⁷⁶COMPAGNUCCI DE CASO, Rubén H., Op...cit. p 550.

prescripción extintiva constituye una institución jurídica con un doble fundamento, el de seguridad jurídica y el de la exigencia de respeto al principio de capacidad económica.⁷⁷

En la actualidad se considera que la prescripción extintiva es parte integral del derecho sustantivo, pues en el describen las acciones denominadas tipos y sanciones a imponer así como el plazo para que esta se considere prescrita, lo que suponen una renuncia por parte del estado, al derecho que le otorga la ley, en razón del transcurso del tiempo, lo que incide en que se considere extinguida la relación jurídica.

En el ámbito de la Potestad Sancionadora de la administración⁷⁸, debido a sus características especiales no existía aplicación plena de la prescripción salvo excepciones, lo que provocaba lagunas normativas, dando origen a los cuestionamientos fundamentales siguientes: ¿Si en este campo opera la prescripción de las Infracciones y Sanciones?, ¿La determinación de los plazos regulados a aplicar? y si ¿La problemática de valorar las eventuales circunstancias prescriptorias de las dilaciones, e incluso paralizaciones, de los expedientes administrativos?.

La primera interrogante, fue resuelta por España al sostenerse que en ausencia de plazo especial no había prescripción posible; en la segunda se sostenía la tesis, de que había que acudir a las normas de la ley penal y adecuarlas al campo administrativo Sancionatorio; siempre teniendo en cuenta la trascendencia del derecho administrativo, pues no para todo los casos el plazo de prescripción puede ser regulado por las normas penales.

⁷⁷ Puesto que lo ven como un simple obstáculo procesal para su persecución.

⁷⁸ NIETO Alejandro, "Derecho Administrativo Sancionador", 3ra ed., Tecnos, Madrid, 2002. Pp.456-460.

En la tercera y última interrogante, se manifiesta que al constatar la existencia de la Prescripción, ostenta que se ha estado haciendo una mala aplicación de la figura en el campo de la Potestad Sancionadora de la Administración pública, puesto que se aplicaban normas penales a infracciones administrativas lo que impide la aplicación del principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, principios que fundamentan la seguridad jurídica que lleva en si el instituto de la prescripción.

2.5.4 Importancia de la Prescripción en la Potestad Sancionadora de la Administración.

La Prescripción de las sanciones e Infracciones Administrativas según algunos autores, responde a los principios de certeza y seguridad jurídica, que son pilares básicos del ordenamiento jurídico⁷⁹, al contrario, otros sostienen que es una institución contraria a la regla moral y al derecho natural del individuo, por permitir que solo el tiempo produzca la desobligación o el no cumplimiento⁸⁰.

El tratadista Compagnucci de Caso expresa: “Lo que si podemos afirmar es que lleva como fundamento la prevalencia del interés general sobre el particular y tras su ejercicio se obtiene cierta certeza jurídica”.⁸¹

⁷⁹ **AYALA MUÑOS, José María**, et al; “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos*”, 3ra. Edición, Revisada y Puesta al día, Aranzandi, 2004 P.919.

⁸⁰ En la actualidad es un principio universalmente aceptado, que las obligaciones tributarias se extinguen por prescripción y que por consiguiente el deudor puede liberarse por la inacción del acreedor (Estado), durante cierto tiempo la prescripción (extintiva o liberatoria) priva al Estado de la posibilidad de exigir el pago de los tributos adeudados. La misma prescripción puede privar al ciudadano de exigir el pago de cantidades abonadas indebidamente al Estado por error.

⁸¹ **COMPAGNUCCI DE CASO, Rubén H**, Op... Cit. Pp. 549-550

Bajo tal contexto la importancia de la Prescripción radica en que sin ella habría incertidumbre e inseguridad en las relaciones jurídicas, donde hace presumir la obligación de un sujeto y la liberación de otro,⁸² por lo que se considera una institución de orden público y de utilidad social, trayendo como consecuencia la estabilidad de las situaciones jurídicas y trae la vigencia del orden público.

Modernamente la posibilidad de enjuiciar y reprimir las conductas antijurídicas se ha delimitado en torno a la potestad pública⁸³, donde la prescripción determina la imposibilidad de ejercitar dicha potestad, bien para someter el ilícito al procedimiento judicial o administrativo sancionador, o para exigir el cumplimiento coactivo de la sanción impuesta.

En ese sentido nadie puede negar, que el establecimiento por vez primera en nuestro DAS, de plazos generales de prescripción constituye un evidente acierto del legislador, que de este modo soluciona un problema de seguridad jurídica y simultáneamente zanja una controversia que había sido objeto de largas reflexiones doctrinales y jurisprudenciales⁸⁴; importancia que en nuestra legislación se desconoce, y que se abordara desde la perspectiva de la LEPSIA en el siguiente capítulo.

⁸² Es decir que el sujeto no tiene que estar probando ese pago indefinidamente.

⁸³ Potestad jurisdiccional en materia penal y potestad sancionadora en materia de Derecho Administrativo.

⁸⁴ **AYALA MUÑOS, José María**, Op... Cit. p. 920.

CAPITULO III

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En este capítulo se abordara lo referente al origen de la potestad sancionadora de la Administración Pública y la evolución que ha tenido tanto a nivel mundial como en el caso particular de El Salvador, comprendiendo su concepto y definición, su naturaleza jurídica, sus principios, así como los límites en su aplicación; todo en relación a “*ius puniendi*” aplicado en el proceso sancionatorio de la LEPSIA.

3.1 Antecedentes de la Administración Pública.

Las sociedades a través de la historia han procurado combatir las conductas que ha creído principalmente lesivas a los contenidos fundamentales de su cultura, mediante instrumentos de control como son las sanciones, estas han sido modificadas con el pasar del tiempo, coherentemente, con el desarrollo de las ideologías sociales dominantes.⁸⁵

De esta manera, se ha obligado a los transgresores de las normas, a resarcir los daños a sus víctimas en dinero, bienes o trabajo e incluso los han privado de sus vidas y de sus libertades.

Al comprobarse que los individuos no han sido capaces de satisfacer las necesidades de la colectividad, se va desarrollando una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera que el Estado respetando en buena parte la actividad privada va imponiendo a ésta restricciones o

⁸⁵VELASQUEZ OJEDA, Jorge, “Derecho Punitivo, Teoría Sobre Las Consecuencias Jurídicas Del Delito”, Trillas, México D.F. 1993, P.18.

limitaciones para armonizarla con el interés general.⁸⁶

La Administración debe realizar actividades que constituyen diferentes modos de ejercicio de la potestad estatal. El estado en el ejercicio de su actividad persigue la obtención de distintos fines, que la doctrina los califica en esenciales o jurídicos y no esenciales, accidentales o sociales. Los esenciales son aquellos cuya realización constituye el mínimo necesario para que el estado pueda subsistir, estos se encuentran en la mayoría de los estados, aun en los que tienen formas más primitivas, y los fines sociales, son aquellos que el Estado asume para hacer mejor la vida en sociedad. Para la realización de esos fines la administración debe disponer de los medios jurídicos correspondientes, esos medios se denominan potestades de la administración y constituyen un reflejo del poder del Estado.

Con base en lo anterior se puede decir que el Estado no es estático sino que es dinámico, dado a que actúa en el ejercicio de su poder para los efectos de alcanzar sus fines. La actividad que desarrolla el Estado en base a su poder y para el cumplimiento de sus fines constituye las llamadas funciones del Estado; funciones consideradas en conjunto que representan el ejercicio pleno del poder del Estado, de acuerdo a las normas que regulan la competencia y con las modalidades que requieran los correspondientes intereses públicos que han de tutelar.

La Administración Pública⁸⁷, tiene su punto de partida en Europa Occidental,

⁸⁶ **FRAGA, GABINO**, "*Derecho Administrativo*", 40 Edición, Porrúa, México, 2000, p. 14.

⁸⁷ En este punto la Sala de lo Constitucional ha señalado "(...) La Administración Pública se entiende como el conjunto de entidades estatales encargada de las funciones de ejecución y gestión de la cosa pública, con la finalidad la satisfacción de interés general o colectivo. De ahí que se constituye en uno de los instrumentos más importantes con que cuentan el gobierno en su tarea de dirección política, económica y social del país. A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la Administración cuenta con un poder no sólo de

surge con las grandes monarquías absolutas, su gestión, comienza a perfilar los modelos administrativos de cada país, siendo en la revolución francesa la época en que dio origen al Derecho Administrativo, identificándose tal entidad con el poder ejecutivo dentro del marco constitucional del principio de división de poderes, en donde la imposición de sanciones únicamente correspondía al juez⁸⁸; teniendo a la vez una estrecha relación con el derecho administrativo, el cual se basaba en que esta, era una herramienta necesaria para la existencia del Estado, para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades públicas; ya que solo mediante las formas propias de un trámite judicial se ponía en salvaguarda los derechos fundamentales del acusado⁸⁹.

Es a partir del constitucionalismo, que se cambió las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía⁹⁰ arrastró consigo el de la potestad sancionadora. De tal suerte, se traslada a los jueces y tribunales el monopolio estatal de la represión, lo que supuso la adopción del Derecho Penal legalizado y judicializado. Sin embargo, los Estados de la época que se apresuraron a adoptar este nuevo sistema represivo, más racionalizado y objetivo, no abandonaron sus propios poderes

crear normas –generales, impersonales y abstractas– de rango inferior al legislativo, sino también para dictar decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable.” SC, Sentencia Definitiva, con ref No. 18-2008, de fecha 29 de abril de 2013.

⁸⁸ PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo, Parte General*, Marcial Pons, España 1999 p. 504.

⁸⁹ PARADA, Ramón Óp. cit. 504 quien continúa afirmando que: “Mientras esta fórmula sigue en boga en algunos derechos como el Anglosajón y francés, en los cuales “parte del monopolio de los jueces y Tribunales es la imposición de toda clase de penas y castigos”; En otros países se han tomado decisiones menos radicales concediendo ciertas excepciones a la regla antes citada, ejemplo de estos regímenes son el Austríaco y el Suizo en los cuales la Administración por distintas razones posee algún tipo de competencia sancionadora”.

⁹⁰ En virtud del poder de policía la Administración estaba autorizada para imponer sanciones propiamente tales de signo pecuniario o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos, así como las medidas de policía. Así, se sostiene que las sanciones son el pilar sobre el que se asienta la policía, pues sin ellas no podría ser efectiva.

sancionatorios, es decir, el desplazamiento de los viejos poderes de policía de la Administración no llegó a producirse en su totalidad, coexistiendo, de esa manera, dos sistemas represivos.

Con el sistema Anglosajón, se empezó a construir un Estado de Derecho, el gobierno británico no estaba subordinado a normas de Derecho Público, sino a Derecho Privado. Dicho sistema conocido como “rule of law”⁹¹ y cuyas ideas han tenido un enorme impacto en la doctrina, en el estudio comparativo entre sistema administrativo anglosajón y el método de derecho administrativo.

A inicios del siglo XIX, a raíz de una serie de corrientes sociales y políticas, los municipios ingleses adquieren una importante autonomía frente al Estado central, desbaratándose la facultad de control que tenía este frente a los primeros, poniéndose en boga una trascendental descentralización.⁹²

En la época moderna la mayor parte de los estados han organizado su estructura jurídica y de ejercicio de gobierno a través de la aplicación de la división de poderes⁹³.

3.2 Antecedentes de la Administración Pública en El Salvador.

En su devenir histórico, el Estado ha sido concebido como un ente en el cual convergen disímiles potestades⁹⁴ y poderes de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, producen situaciones de derecho en las

⁹¹ Significa imperio de Ley o igualdad ante la Ley Ordinaria.

⁹² **MENA GUERRA, Ricardo**, “*Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*”, San Salvador, El Salvador, C.A 2005. P. 61

⁹³ Es decir los tres Órganos del estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁹⁴ **MONTES, Freddy Vicente**, “*Potestad Sancionadora y Procedimiento Administrativo Sancionador*”, disponible en <http://cal.org.pe/pdf/deplomados/potestad.sanci.pdf>, sitio consultado el día 31 de 08 de 2013.

que otros sujetos resultan obligados, siendo así, el *ius puniendi*, expresión referida a la facultad de sancionar o castigar que ostenta el estado.

Uno de los elementos del Estado es el poder, el cual es único e indivisible y el cual realiza diversas funciones, una de las cuales es la administrativa. La administración, a su vez, es una vasta empresa cuya actividad se dirige a la satisfacción de los intereses generales.

Por lo que constituye dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño una de las instituciones más antiguas⁹⁵, dado que aunque con otra denominación este se remonta aún antes de la independencia patria, siendo quizás el antecedente directo del denominado “alcalde indio”⁹⁶, instituido por el año 1680 y que posteriormente fue ejercido mediante ordenanzas gubernativas.⁹⁷

Se afirma que no se puede concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello, es garantía que ha de acompañar siempre la norma como factor de su existencia.⁹⁸

La Potestad sancionadora, junto a la facultad penal de jueces y tribunales, conforma lo que se ha denominado *ius puniendi* del estado que es único y

⁹⁵ **ALARCON JOVEL, Mauricio Javier, Barahona Umaña, Samuel Alcides**, “Diferencias entre el Derecho Penal Administrativo y el Derecho Penal Común”, *Tesis de grado*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1996, p. 123.

⁹⁶ Constituye una de las pocas funciones otorgadas a los indios para ejercer lo que podríamos llamar actos de policía, en tanto que este alcalde indio debía ser originario de la población, ejercía el cargo para el periodo de un año, teniendo jurisdicción un alcalde por cada población de ochenta casas. Sus funciones eran referidas a requerir, aprender y llevar delincuentes a la cárcel del pueblo de españoles de aquel distrito, pero podían castigar con un día de prisión o con seis u ocho azotes al indio que faltare a misa en el día de fiesta o se embriagare o hiciera otra falta semejante.

⁹⁷ Las ordenanzas gubernativas fueron aplicadas por el alcalde que para esa época había dejado de ser indígena, ejerciendo tal cargo un criollo o un español, quienes en cada localidad ejercían las funciones de policía.

⁹⁸ **DEL REY, Salvador**. “*Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción penal en el Orden social*”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Madrid 1990. P. 30.

del que aquellas potestades no son más que manifestaciones⁹⁹.

Esta idea proporciona a la Potestad Sancionadora un soporte conceptual y operativo procedente del derecho penal, matizando a sí las consecuencias que se derivan de un derecho administrativo sancionador construido exclusivamente sobre los principios generales del derecho, que fundamentan la protección de los intereses generales y colectivos por encima de cualquier otra consideración, como podría ser, entre otros aspectos fundamentales, el respeto de las garantías individuales.

Por lo que viene a proteger el interés general o los derechos de los ciudadanos, pero no de una forma directa sino indirecta, puesto que este, es evidentemente preventivo, que tiende a que los ciudadanos no realicen aquellas conductas, que pueda provocar una lesión a los derechos de los demás o lesionar los intereses generales.¹⁰⁰

3.3. Concepto.

El concepto de potestad, se perfila a través de su contraste dialéctico con el de Derecho subjetivo, ambas figuras son especies del género poderes jurídicos, en sentido amplio, esto es, facultad de querer y de obrar conferidas por el ordenamiento a los sujetos. A partir de este núcleo común, todas las demás notas son diferenciales entre potestad y el derecho subjetivo.

⁹⁹LESMES SERRANO, Carlos, et al. *"Derecho Penal Administrativo"*. Granada, Ed. Colmenares, 1997. P 3.

¹⁰⁰ Para MARIENHOFF, Miguel S. *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Tomo IV, Edit. Tecnos, Madrid, 1988. pág. 606. La Administración en el cumplimiento de la función administrativa, representa la tutela de los intereses generales, y en el antecedente de la resistencia de los administrados al cumplimiento de los mandatos normativos (mediante las técnicas de la prohibición o la autorización bajo el cumplimiento de ciertos requisitos), la potestad de obligar al cumplimiento coactivo de determinada resolución o bien prevenir el cometimiento de ciertos actos.

No hay, frente a la potestad un sujeto obligado, sino “una situación pasiva de inercia” que implica un sometimiento a los efectos que la potestad puede crear en su ejercicio¹⁰¹, la inexcusabilidad de soportar que tales efectos se produzcan y que eventualmente afecten a la esfera jurídica del sometido.¹⁰²

Como consecuencia de su origen legal las potestades son inalienables, intransmisibles, irrenunciables, inagotables e idénticas a través de su ejercicio y no susceptibles de modificación por el titular. Por lo que las potestades son los medios jurídicos con que la administración procura sus fines.¹⁰³

Según Juan Francisco Linares¹⁰⁴, las potestades de la Administración Pública son: Reglamentarias, Imperativas o de mando, ejecutivas o de gestión, jurisdiccionales y sancionadoras.

3.3.1 Definición.

La potestad sancionadora¹⁰⁵ de la Administración es un poder jurídico en virtud del cual la Administración impone correcciones a los ciudadanos o administrados por conductas contrarias al orden jurídico. Es pues el Poder Sancionador de la Administración es un poder de signo represivo que se

¹⁰¹ **GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas Ramón**, “Curso de Derecho Administrativo I”, 10ma Edición, Civitas, Madrid, España, 2000, p. 442.

¹⁰² **GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo**, Ob. Cit. P. 442.

¹⁰³ **MARIENHOFF, Miguel S.**, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, 1ra Edición, Abeledo Perrot, 1972, p. 573

¹⁰⁴ **LINARES, Juan Francisco**, “Derecho Administrativo”, 1ra Reimpresión, De Palma, Buenos Aires, Argentina, p. 226.

¹⁰⁵ En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho “(...) La potestad sancionatoria de la Administración materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la Administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal. La finalidad que guía tal potestad, es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general” **SC**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 36-G-95, de fecha 24 de Febrero de 1998.

acciona frente a cualquier perturbación que en el ordenamiento jurídico se produzca.¹⁰⁶

A partir de lo anterior, fácilmente puede intuirse que su finalidad última es garantizar el mantenimiento del orden general, bien el de la sociedad en su conjunto o bien el del interior de la Administración, mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo.

Las justificaciones del desarrollo de la potestad sancionadora en manos de los entes administrativos obedecen a razones pragmáticas evidentes, dado que sin ella, se dificultaría el cumplimiento de su compleja labor. Es por ello que se señala que el poder punitivo corresponde a la Administración no como un privilegio sino como un instrumento para el cumplimiento de sus fines tanto inmediatos como eficaces, en orden a la satisfacción de los intereses generales.

A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la Administración cuenta con un poder no sólo de crear normas generales, impersonales y abstractas de rango inferior al legislativo, sino también para dictar decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable.¹⁰⁷

A la Administración Pública le corresponde el ejercicio de roles de control y seguimiento de la actividad de los administrados, relacionándose con éstos a través de las técnicas permisivas de control (como los permisos licencias, concesiones), y junto a estas, se erige la posibilidad que la misma Administración en una actividad de tutela de los intereses sociales, pueda

¹⁰⁶ SC, Sentencia de Inconstitucionalidad, con ref No. 16 -2001, de fecha 11 de noviembre de 2003, Considerando III, p. 5.

¹⁰⁷ **SC, Sentencia de Inconstitucionalidad**, con ref No. 18 -2008, de fecha 29 de Abril de 2013, Considerando III, p. 10.

aplicar ante determinados incumplimientos (acciones u omisiones) las denominadas sanciones administrativas.

3.3.2 Elementos.

A partir de la definición de poder sancionatorio expuesto, pueden extraerse los elementos esenciales de tal institución como son: El poder de la Administración para sancionar es un auténtico poder que deriva del ordenamiento jurídico encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social.

Por otra parte, la potestad sancionadora tiene un efecto aflictivo. El ejercicio por los entes administrativos de su poder sancionador trae como resultado la imposición de una medida de carácter aflictivo para el administrado, que puede consistir, tanto en la privación de un derecho preexistente (sanción interdictiva) como en la imposición de un nuevo deber (sanción pecuniaria).

Finalmente, el poder punitivo de la Administración tiene una finalidad represora; es decir, castigar una conducta contraria a Derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.¹⁰⁸

3.4 Naturaleza Jurídica.

Es dominante la postura que entiende que la potestad punitiva de la Administración, junto con la potestad penal de los tribunales, forma parte de un genérico *ius puniendi* del Estado. En otras palabras, el *ius puniendi* superior del Estado que es único, se manifiesta de dos formas concretas y

¹⁰⁸ **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con ref No. 16 -2001, de fecha 11 de noviembre de 2003, Considerando III, p. 5.

distintas: ilícitos penales (los delitos y faltas); y los ilícitos administrativos o contravenciones.¹⁰⁹

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de inconstitucionalidad ha expresado que: “(...) *en la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración Pública) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de este.*”¹¹⁰

Como señala Adolfo Carretero Pérez, el *Ius Puniendi* del Estado se concibe como: “*la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no solo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la Administración Pública.*”¹¹¹

La discusión del tema del *Ius Puniendi* en manos de la Administración y de la aplicación de la Potestad Sancionadora de la Administración, a la luz de la Constitución, ha generado la aplicación dentro de sus límites y matices de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionatorio, en palabras de García Trevijano Foss: “*El acto sancionador administrativo se*

¹⁰⁹ En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho “(...) el *Ius Puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no solo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la Administración Pública”. SCA, Sentencia Definitiva, con Ref No. 148-C-99, de fecha 5 de mayo de 2000.

¹¹⁰ SC, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref No. 8-97 Ac, de fecha 23 de marzo de 2001, Considerando V, p. 4.

¹¹¹ **CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo**, “*Derecho Administrativo Sancionador*”, Madrid, Ed. Derecho Unidas, 1995, p. 76.

*rige en lo fundamental por los principios penales*¹¹². Otro sector de la doctrina sostiene que no es necesario justificar la existencia del *ius puniendi* de la administración, ya que es inherente a la necesidad jurídica de subsistencia del Estado, por lo que constituye su causa¹¹³; sin embargo, dicha argumentación no ha logrado calmar los ánimos doctrinales por encontrar su fundamento, lo que ha llevado a la confección de múltiples teorías que intentan hallar el fondo del asunto.

De una parte, se encuentra el criterio filosófico en torno al cual giran básicamente dos tipos de teorías: las iusfilosóficas, que buscan la justificación de la potestad sancionadora en el derecho natural que prescribe su imposición en aras de preservar mínimos de convivencia ante la insolidaridad humana, y la corriente lógico - jurídica, que estima que la potestad sancionadora deviene del derecho positivo, pues la facultad de reprimir y sancionar es manifestación del poder que se deriva del derecho a legislar.

También se habla de un criterio institucional, el cual pretende justificar la existencia de la potestad sancionadora de acuerdo a su carácter institucional. Así se dice que la administración es una institución del Estado que entra en relación con los ciudadanos y necesita, por ello, de una disciplina reguladora; el derecho sancionador cumple entonces con el fin de mantener el orden y reprimir coactivamente las conductas contrarias a la institución.

Un tercer fundamento es el que afirma que el auténtico fundamento es el jurídico, cuyo origen es la Ley, tal como debe ser en el esquema normativo

¹¹² **TREVIJANO FOSS, José Antonio García**, “*Los Actos Administrativos*” 2da edición, Civitas 1986, P. 263.

¹¹³ **CARRETERO PÉREZ. Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo**, Ob. Cit. p. 76.

de un Estado de Derecho. La Constitución, como norma suprema, es la fuente originaria de la potestad, y las leyes se encargan de desarrollar su contenido.¹¹⁴

3.5 Diferencias entre Sanción Administrativa y penas propiamente dichas.

El elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de la coactividad y coercitividad, que se incluye en todas las definiciones del Derecho como inherente a su naturaleza misma, de tal manera no puede concebirse un Derecho que no se coactivo o coercitivo.

El contenido de la coactividad es la sanción, ya que sin sanciones no podría hablarse de coactividad del Derecho, pues la esencia de ésta, consiste en la posibilidad de aplicar un castigo, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del Derecho y que, cuando es ineficaz, se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado.¹¹⁵

En palabras de Eduardo García Máynez la sanción ha sido definida como: *La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.*¹¹⁶ Dada su naturaleza formal, en esta definición no se consigna una nota que es propia de toda sanción, su carácter desfavorable,

¹¹⁴**VELÁSQUEZ MUÑOS, Carlos Javier**, "Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y Los Recursos Naturales" Revista de Derecho Universidad del Norte 2004, disponible en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/22/1_EJERCICIO%20DE%20LA%20POTESTAD%20SANCIONADORA_DERECHO_No%2022.pdf, de Fecha 06-09-13, de las 14:10.p. 5

¹¹⁵**LEGAZ Y LACAMBRA, Luis**, "Introducción a la Ciencia del Derecho", Bosch, Barcelona, 1943, p. 578.

¹¹⁶**GARCÍA MAYNEZ, Eduardo**, "Introducción al Estudio del Derecho", 2da Edición, Porrúa, México, p. 295.

desagradable o adverso al que la sufre.

Para Claude du Pasquier¹¹⁷, la sanción es: *la consecuencia establecida por el Derecho a la violación de una regla jurídica; que constituye una reacción, es decir, en general, un acontecimiento desfavorable al autor de la infracción.*

Es así que la violación de la norma jurídica, se realiza en cada caso en condiciones diversas, dado a que los intereses afectados, varían también considerablemente, y consecuentemente, la sanción que ha de establecerse tiene que ser también distinta, para responder adecuadamente al fin general que se persigue, es decir, la observancia al Derecho y la conservación del orden jurídico.

La multiplicidad de sanciones es, pues, muy amplia. En unos casos el Derecho, para restablecer el orden jurídico violado por la trasgresión a la norma, pretende destruir todo lo hecho en contra de ésta, privando de efectos a los actos realizados en contravención al precepto jurídico, estableciendo como sanción la nulidad de tales actos. Otras veces, en ausencia del incumplimiento voluntario de la obligación establecida en la norma, impone, coactiva, forzosamente, su observancia, constituyendo este cumplimiento forzoso una sanción en sentido lato.

Cuando no es posible obtener la realización coactiva de la obligación, se crea la posibilidad de exigir una prestación equivalente, o indemnización, que es también una sanción que pretende restablecer el orden jurídico trasgredido, volviendo las cosas, dentro de lo posible, al estado que tenían antes de la violación, mediante la reparación de los daños sufridos.

¹¹⁷ **DU PASQUIER, Claude**, "Introducción a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica", Lima, 1950, p. 125.

En consecuencia, las sanciones administrativas¹¹⁸ se distinguen de las penas propiamente dichas, y siendo la única base de ello, que solo en los procesos judiciales pueden imponer penas privativas de libertad.

Por otra parte, el fin de las penas judiciales es la reeducación o readaptación social, según los establece el art. 13 inc 4º de la Cn. En cambio el fin de las sanciones administrativas es represivo.¹¹⁹

La doctrina sostiene que la peculiaridad de las sanciones administrativas reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno, tutelando su propia organización y funcionamiento.

3.6 Principios rectores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

Resultado de la utilización de las técnicas del Derecho Penal a la potestad sancionadora de la Administración es la observancia de principios comunes que inspiran y rigen las actuaciones de ambos. Si bien dichos principios tienen origen común en la identidad ontológica de ambas potestades, los mismos han sido tradicionalmente configurados y aplicados antes en el ámbito penal y de ahí trasladados gradualmente al ámbito administrativo a fuerza de construcciones doctrinarias y jurisprudenciales;¹²⁰ por esa razón,

¹¹⁸ **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref No. 16 -2001, de fecha 11 de noviembre de 2003.

¹¹⁹ **GARBERI LLOBREGAT, José**, “Aplicación de los derechos y las garantías constitucionales a la potestad y el procedimiento administrativo sancionador”, 3ra edición, Trívium, 1989, p. 72.

¹²⁰ Al respecto la SCA, en Sentencia Definitiva, con Ref. 415-2007, de fecha 8 de octubre de 2010, considerando III, p.5. al respecto ha manifestado que: “La potestad sancionadora de la Administración se basa en principios equivalentes a los que rigen en materia penal, con las particularidades o matices propios de la actividad administrativa, resultante de la aplicación

tradicionalmente se habla de la aplicación de los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador.

Resulta que la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración. Evidente es que existen distinciones importantes entre las actividades penal y administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del *ius puniendi* al ámbito administrativo sancionador, pues estos tienen origen primordialmente en la norma fundamental.

De esta manera puede afirmarse sin duda que en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño resultan aplicables los principios que rigen en materia penal, encauzando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados.¹²¹

El ejercicio del *ius puniendi* estatal en manos de los entes administrativos, no puede quedar a su libre albedrío, sino que se encuentra limitado por la propia Constitución. En ese sentido, toda sanción administrativa para que sea constitucional y legalmente válida debe respetar los principios que la misma Constitución establece, siendo necesario para la comprensión de esta figura el estudio de los principios que la rigen, los cuales se expondrán de manera

de los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador, lo cual tiene origen en la norma fundamental, en cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados”.

¹²¹ **SC, Sentencia Definitiva**, con Ref. No. 158-2009, de fecha 12 de diciembre de 2012, Considerando III, p. 9.

breve en este apartado.

3.6.1 Principio de Legalidad.

Afirmar que la administración pública es una potestad esencialmente jurídica¹²², no quiere decir que no pueda ser injusta y arbitraria y también despótica. Puesto que la juridicidad se crea por la potestad, pero esta solo indica la esencia de la creación normativa, pero no la justicia, legitimidad, eficacia de las relaciones jurídicas, sino que más bien tal seguridad necesita principios y garantías a favor de los administrados, y también la eficacia de la gestión administrativa; pues no se trata de que la administración sea eficaz y meritoria en la realización de la ley, sino que también respete los derechos y libertades de los particulares; puesto que la falta de frenos y límites, no impide la arbitrariedad jurídica.¹²³

Por ello, dentro de la ideología de un Estado Democrático de Derecho, el principio de legalidad¹²⁴ constituye uno de sus fundamentos más importantes que informan el sistema jurídico y, para el caso de la Administración, supone que esta se encuentra sometida plenamente a la Ley y al Derecho.¹²⁵

En consecuencia, el principio de legalidad es la expresión del principio

¹²² La calificación de que la administración es jurídica, confirma la naturaleza normativa de su actividad, mas no asegura ni garantiza los derechos individuales de los administrados; Puesto que la juridicidad solo asegura que la potestad que tiene la autoridad administrativa será jurídica y que en forma alguna será producto del capricho de la arbitraria voluntad de los gobernantes.

¹²³ **FIORINI A. Bartolomé**, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Tomo I, La Ley, Buenos Aires Argentina. 1968. Pp. 222-228.

¹²⁴ **SCA, Sentencia Definitiva** Ref. 29-2006, de fecha 25 de enero de 2010, Considerando III, P.6. Al respecto sostiene. Que el principio de Legalidad Administrativa supone que toda actuación de la Administración es consecuencia de una Ley, por lo tanto la Administración únicamente puede actuar bajo los parámetros que ésta dicte.

¹²⁵ **VARGAS LOPEZ, KAREN**, Op. Cit. P. 60.

“*nullum crimen, nulla poena sine lege*”¹²⁶; se ha señalado que toda ley que faculte privar de un derecho a la persona, debe establecer las causas para hacerlo y los procedimientos a seguir, porque de lo contrario se estaría infringiendo la Constitución dado que el principio de legalidad rige a la Administración Pública. Es por ello que, la actuación de todo funcionario o autoridad administrativa ha de presentarse necesariamente como ejercicio de una potestad o competencia atribuida previamente por ley. Es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende desde luego la Constitución.¹²⁷

En virtud del Principio de Legalidad como pilar fundamental del Estado de Derecho, los funcionarios públicos deben actuar con estricto apego al ordenamiento jurídico y sólo pueden ejercer aquellas potestades que dicho ordenamiento les confiere, por los cauces y en la medida que el mismo establece.¹²⁸

En concordancia con lo expuesto acerca del principio de legalidad, las sanciones deben sujetarse estrictamente a lo prescrito por el ordenamiento jurídico legal vigente. Dicho en otras palabras, en materia sancionatoria, el principio de legalidad presupone que para el ejercicio de tal potestad es necesaria la existencia de una infracción, la que, a su vez, exige que los hechos imputados se encuentren calificados como ilícitos en la legislación

¹²⁶ Impone el actuar riguroso de la Administración conforme a lo que estipule la ley en cuanto a la creación de catálogo predeterminado, claro y preciso de las infracciones penales y administrativas.

¹²⁷ En este punto la Sala de lo Constitucional ha señalado “(...) que el denominado *principio de legalidad*, que determina que toda acción administrativa se presente como un ejercicio de poder atribuido previamente por la ley, así como delimitado y construido por ella; de manera que no se pueda actuar sin una atribución normativa previa. De esta forma, la ley otorga o habilita a la Administración facultades de actuación que pueden producir efectos jurídicos como la imposición de una sanción.” SC, con ref No. 18-2008, de fecha 29 de abril de 2013.

¹²⁸ SCA, Sentencia Definitiva, con Ref No. 274-2011, de fecha 27 de Febrero de 2013, Considerando I, p.12.

aplicable.

En consecuencia, no se reconoce más límites que los que se derivan de los preceptos constitucionales, en los que precede el Principio de Legalidad y de Seguridad jurídica, como un límite formal respecto al Sistema de Producción de las Normas.

El hecho que la administración tenga estrictamente delimitados, su forma y campo de acción, idealmente implicaría que ésta se ajustare siempre a dichas limitantes, y por tanto sus actuaciones deberían ser siempre legales. Sin embargo, en la práctica cuando la Administración se aleja de tales parámetros, y por tanto el mismo legislador plantea como consecuencias ante este supuesto, las nulidades, la inexistencia de los actos dictados.¹²⁹

3.6.2 Principio de Tipicidad.

Como consecuencia del principio de legalidad se encuentra la exigencia de tipicidad del hecho, según la cual a la imposición de toda sanción debe precederle una previsión normativa en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de prohibición con todos sus elementos configurativos.¹³⁰ Esto rige al igual que en materia de Derecho Penal, en las demás ramas del ordenamiento jurídico, como lo es el campo de la Administración Pública, donde la aplicación de toda sanción está subordinada a la existencia de una regla legalmente establecida, que en forma concreta determine esa consecuencia por la transgresión a dicha norma, realizada por los sujetos subordinados a la misma.

¹²⁹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 20-T-96, de fecha 30 de Abril de 1998, Considerando IV, p.4.

¹³⁰ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 36-G-95, de fecha 24 de Febrero de 1998, Considerando V, p.8

Así para el autor Muños Conde¹³¹, *la Tipicidad es: “la adecuación que mediante un juico de tipicidad se hace de un hecho cometido a la descripción que de ese hecho se hace en la ley penal.*

Al respecto la SCA se ha expresado diciendo que: *“la tipicidad es la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo llamado atipicidad que es la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal sujeto a sanción.”*¹³²

El principio de tipicidad¹³³ del ilícito en las infracciones administrativas implica que la imposición de toda sanción supone la existencia de una norma en la que se describa de manera clara e inequívoca la conducta objeto de sanción. Así, para imponer una sanción la conducta realizada debe encajar en la norma de que se trate. El Principio de Tipicidad representa una derivación del Principio de la exigencia de Seguridad Jurídica y constituye un límite fundamental para la arbitrariedad de la Administración Pública.¹³⁴

Es en la especificidad de la conducta típica donde se concentra la atención, advirtiendo que las conductas sancionables deben encontrarse delimitadas. Al respecto el reconocido tratadista Fernando Pérez Royo expresa que: *la Administración debe proceder a la calificación de las infracciones teniendo en cuenta que al hacerlo no desarrolla una facultad discrecional, sino una*

¹³¹ **MUÑOS CONDE, Francisco** “Teoría General de Delito” Reimpresión, Temis, Bogotá, Colombia, 1999, p. 39.

¹³² **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 377-2009, de fecha 19 de Diciembre de 2012, Considerando II, p.17.

¹³³ En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho “(...) la tipicidad como principio derivado de la legalidad implica la descripción de forma clara, precisa e inequívoca de la conducta objeto de prohibición con todos sus elementos configurativos. **SCA**, Sentencia Definitiva, con Referencia No. 192-M-2000, de fecha 16 de Diciembre de 2002.

¹³⁴ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 127-2011, de fecha 28 de enero de 2013, Considerando II, p.10.

actividad jurídica de aplicación de normas que exige como presupuesto objetivo, el encuadre o subsunción de la conducta en el tipo predeterminado legalmente.

Esta es una exigencia de seguridad jurídica, que persigue la existencia previa de una norma que establezca como infracción la conducta que se pretende castigar, y que se establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta. La finalidad de este principio es que los administrados sepan cuáles son los hechos sancionables y cuáles son sus consecuencias a efecto de evitarlos.¹³⁵

Por último, la tipicidad se desenvuelve en el plano teórico mediante la declaración expresa en la norma de los hechos constitutivos de infracción y de sus consecuencias represivas, en la práctica ello implica la imposibilidad de atribuir las consecuencias jurídicas de la norma a conductas que no guardan similitud con las señaladas en las normas, es decir que no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la infracción contenida en la norma.¹³⁶

De tal manera, la aplicación de sanciones no es una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas pertinentes que exige certeza y respecto a los hechos sancionados. Esta certeza deberá comprobarla suficientemente el órgano sancionador con los medios probatorios que resulten conducentes, pertinentes y útiles para tal fin.

Los principios de tipicidad y legalidad no se identifican, aunque ambos se

¹³⁵ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 122-L-2004, de fecha 25 de Febrero de 2008, Considerando I, p. 8.

¹³⁶ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 49-F-2000, de fecha 5 de mayo de 2003, Considerando IV, p. 17.

apoyen, la legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y las sanciones en la Ley, pero la tipicidad requiere algo más, que es la definición de la conducta que la Ley considera constitutiva de la infracción, y la que igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse.

A tal efecto cabe señalar que como criterio general, que la descripción de los hechos o conductas constitutivas de infracciones administrativas debe ser lo suficientemente precisos como para que quede asegurada la función de garantía de tipo.¹³⁷ Es decir que tanto las conductas ilícitas como las sanciones correspondientes han de quedar predeterminadas mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables.

La exigencia de la taxatividad comporta que el legislador conforme los preceptos legales, integrados en su caso con el desarrollo reglamentario, de tal manera que de ellos se desprenda con la máxima claridad posible, cual es la conducta prohibida.

3.6.3 Principio de Proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas. Sobre este principio se exige que en las intervenciones del Estado en la esfera privada, defendida por los derechos fundamentales, los medios utilizados se mantengan en proporción adecuada a los fines perseguidos. La proporcionalidad de una regulación o acto ha de establecerse, pues, con referencia al objeto de protección y ordenación intentado en cada supuesto,

¹³⁷ **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**, *“Derecho Administrativo Sancionador”*, 1ra Edición, S. E, Madrid, 1994, p. 41

con referencia al derecho fundamental que resulte o pudiere resultar lesionado.¹³⁸

Exige además que los mecanismos con los cuales el Estado intervenga en el ámbito de los derechos fundamentales de los administrados sean utilizados en una proporción adecuada a los fines perseguidos; y particularmente en el ámbito represivo impone una graduación de la respuesta punitiva, en orden tanto al desvalor de acción, como de resultado, todo en atención ponderada a la responsabilidad del autor.

Otro elemento esencial es la capacidad económica o capacidad contributiva, que significa que los tributos deben gravar la verdadera naturaleza de los hechos imponibles, con prescindencia de las formas o modalidades que hayan querido darles los contribuyentes; sobre este límite, se afirma que es correcto en tanto sirva para descubrir de una realidad encubierta bajo formas falsas. Pero que no se debe de llevar a extremos arbitrarios, so pretexto de combatir simulaciones, estableciendo presunciones legales “*iuris et de jure*” respecto a la naturaleza jurídica de ciertos actos.¹³⁹

Y es que, este principio debe apreciarse no sólo en beneficio del fisco, sino

¹³⁸ En este punto la Sala de lo Constitucional ha señalado “(...) Como elementos del principio de proporcionalidad los siguientes: la idoneidad de los medios empleados, en el sentido que la duración e intensidad de los mismos deben ser los exigidos por la finalidad que se pretende alcanzar; la necesidad de tales medios, en el sentido que se debe elegir la medida menos lesiva para los derechos fundamentales, es decir, la que permita alcanzar la finalidad perseguida con el menor sacrificio de los derechos e intereses del afectado; y la ponderación de intereses, a fin de determinar la existencia de una relación razonable o proporcionada de la medida con la importancia del bien jurídico que se persigue proteger. Además, se indica que el principio en comento no se reduce al ámbito de aplicación de la ley, lo cual corresponde al Órgano Judicial, sino que parte desde la formulación de la norma, función que en virtud del principio de legalidad le corresponde al Órgano Legislativo o a cualquier ente con competencia normativa.” **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref No. 15-96, de fecha 5 de octubre de 1997.

¹³⁹ **MATA BARRANCO, N.** “*El Principio De Proporcionalidad Penal*”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007. p. 42

también del contribuyente, pues existen situaciones en las cuales los contribuyentes se ven acosados administrativa o judicialmente por los organismos recaudadores, en virtud de situaciones tributarias formales que no son demostrativas de la realidad económica¹⁴⁰, con lo cual, el fisco o quien haga sus veces, vulnera dicho principio.

La razonabilidad de la imposición se debe establecer en cada caso concreto, según exigencias de tiempo y lugar y según los fines económicos sociales de cada impuesto.¹⁴¹

3.6.4 Principio de Irretroactividad.

El fundamento de este principio se encuentra en el artículo 15 el cual reza de la siguiente manera: "*Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley*"; y el artículo 21 en su inciso primero dice: "*Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente.*"¹⁴²

El carácter más beneficioso como señala GARCÍA MANZANO, puede ser tanto en el aspecto sustantivo como procedimental, pero resulta discutible que puedan utilizarse como términos comparativos,¹⁴³ a los efectos de señalar la norma más favorable, las disposiciones intermedias y las temporales que tienen limitada su vigencia a las infracciones que se

¹⁴⁰ **MATA BARRANCO, N.** Op. Cit... p. 44.

¹⁴¹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 95-D-2003, de fecha 12 de Abril de 2005.

¹⁴² **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. No. 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

¹⁴³ **LOPEZ MENUDO, F.**, "*El Principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*", S.E, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982, p.19

produzcan en un determinado periodo de tiempo.

Por ende, este principio¹⁴⁴ no es más que la consecuencia de una revalorización jurídica de una relación determinada, revalorización que pretende proyectar efectos hacia el pasado en cuanto que toma como punto de referencia hechos sucedidos durante la vigencia de otras normas jurídicas a las cuales modifica.

Esta figura jurídica puede comprenderse fácilmente si se inicia del análisis de su contrario, es decir, la retroactividad de la ley. Esta significa una extensión de la vigencia de la ley hacia el pasado, en cuanto implica subsumir ciertas situaciones de hecho pretéritas, que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia, dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas. La retroactividad, entonces, significa una traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación.¹⁴⁵

En consecuencia, según este principio, las leyes deben dictarse solo para el futuro, es decir, sin afectar los hechos ocurridos con anterioridad a su aprobación.

Pese a lo anterior existe una solución ecléctica, es decir, una combinación de los principios de irretroactividad y retroactividad, la cual establece que las leyes deben ser, en principio, irretroactivas, pero pueden aplicarse retroactivamente, cuando a nadie perjudican y, más aún, cuando son más

¹⁴⁴ **FIERRO.J, Guillermo**, “*Legalidad y Retroactividad de las Normas Penales*, Fuentes del Derecho, Legalidad en el Derecho Tributario, Procesal penal y aduanero”, 1ª Edición, Hammurabi, Buenos Aires, 2003.pp.272-273

¹⁴⁵ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No. 152-2009, de fecha 29 de Octubre de 2012, Considerando I, p. 18.

favorables a las situaciones anteriores.

En el régimen constitucional salvadoreño la irretroactividad de las leyes no es un derecho fundamental, sino más bien un principio que se proyecta en las esferas jurídicas de las personas como categoría indiscutiblemente vinculada a la seguridad jurídica; por ende la irretroactividad se establece como regla general, a la cual se oponen dos excepciones en los términos siguientes: "Las leyes no pueden tener efecto retroactivo¹⁴⁶, *salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente*"; y es la Corte Suprema de Justicia quien tendrá siempre la facultad para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público", Art. 21 Cn. La irretroactividad enuncia entonces que las leyes deben proyectar sus efectos únicamente hacia el futuro, salvo dichas excepciones siguientes:

El Orden público¹⁴⁷ Término de debatida conceptualización, tiene un contenido histórico social que en su acepción más amplia constituye la estructura esencial del Estado, sin la cual sería imposible su existencia y estabilidad.

El orden público puede definirse como el "Conjunto de condiciones

¹⁴⁶En este punto la Sala de lo Constitucional ha dicho: "(...) En relación a esta figura como aquella que comprende una extensión de la vigencia de la ley hacia el pasado, en cuanto implica subsumir ciertas situaciones de hecho pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia, dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas. La retroactividad, entonces, significa una traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación, sólo puede ser utilizada –en los supuestos que la Constitución autoriza y cuando ciertas necesidades sociales lo justifican– por el legislador. Esto es evidente por cuanto la retroactividad se utiliza como un recurso técnico de producción normativa, esto es, como parte de la expresión del acto de voluntad de la ley, lo que implica, indefectiblemente, que sólo puede ser utilizada por el órgano que crea la LEPSIA." **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref No.342-2000 de fecha 26 de Julio de 2002.

¹⁴⁷**SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No.41-E-99 de fecha 28 de Julio de 2000, Considerando IV, p.8.

fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras."¹⁴⁸

En segundo lugar, materia penal, Al respecto ya ha sostenido la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de las nueve horas del día veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, en la cual hace referencia a la excepción de la irretroactividad de la ley manifiesta que *"si una nueva ley considera como conducta ilícita determinado hecho, que bajo la normativa anterior no se calificaba como una conducta constitutiva de infracción, no es lícito que bajo el amparo de la nueva normativa se sancione al administrado por dicha conducta. El efecto retroactivo se encuentra totalmente prohibido en relación a los hechos sucedidos antes de empezar a regir la nueva ley, salvo el otro principio también universal de la aplicación de la ley más favorable al sujeto infractor; de ahí que en materia -sancionatoria- la irretroactividad de la ley esté expresamente prohibida, salvo que la nueva ley sea favorable al supuesto infractor."*¹⁴⁹

En definitiva, para la adecuada articulación del principio de legalidad resulta imprescindible la inclusión de la exigencia de la irretroactividad de la norma sancionadora.

La aplicación de este principio suscita como problema central, la determinación del momento en que debe entenderse cometida la infracción administrativa, puesto que la entrada en vigor de las disposiciones

¹⁴⁸ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No.41-E-99 de fecha 28 de Julio de 2000, Considerando IV, p.9.

¹⁴⁹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No.41-E-99 de fecha 28 de Julio de 2000, Considerando IV, p.10.

administrativas sancionadoras se produce de acuerdo con las reglas generales.

Por lo que debe atenderse a la acción o al resultado, según cuál sea la configuración del tipo. A las infracciones de carácter continuado serán aplicables las nuevas disposiciones sancionadoras que se dicten durante la permanencia de la situación que contemplan, en cuanto que la voluntad infractora permanece en el tiempo. En cambio, para las infracciones de carácter permanente, en las que solo existe voluntad inicial, a pesar de la persistencia de los efectos, la solución debe ser la de las infracciones de resultado, esto es el último acto constitutivo de la infracción.

Mención especial merece el Instituto de la ultra-actividad¹⁵⁰ de las leyes, en la cual la Ley nueva reconoce las situaciones ocurridas bajo el impero de la ley anterior. En otras palabras, la ley derogada, continúa aplicándose a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su derogación. Por regla general esta situación ocurre, cuando de forma expresa se dispone que la normativa derogada siga aplicándose a los supuestos de hecho ocurridos durante el periodo en que la ley se encontraba vigente.

Así pues, de ocurrir la derogación de una ley¹⁵¹, cuyas disposiciones resultan reemplazadas por otras, que entran a regir como ley nueva en sustitución de la derogada y en ausencia del régimen transitorio, la eficacia de los textos involucrados, deben definirse en la forma siguiente: a) tratándose de

¹⁵⁰Al respecto el TAIIA manifiesta: que de conformidad a este principio, la ley ya derogada continúa regulando las consecuencias aún no producidas de supuestos realizados durante su vigencia. Es decir, continuará rigiendo aquellas consecuencias que surjan después de su derogación. SD, con Ref. 1204013TM, de las quince horas del día dieciocho de junio del año dos mil trece.

¹⁵¹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref No.24-L-96 de fecha 29 de Abril de 1997, Considerando IV, p.11.

situaciones o de relaciones jurídicas constituidas durante la vigencia de la ley derogada, las normas sustantivas de la misma prolongan su eficacia respecto de los efectos ya cumplidos o derivados de tales situaciones o relaciones; b) tratándose de situaciones o relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de la nueva ley, las normas sustantivas y procesales aplicables son las contenidas en la ley en vigor; y c) tratándose de actos de procedimientos a cumplirse o de procedimientos aún no iniciados, respecto de situaciones acaecidas durante el imperio de la Ley derogada, las normas procedimentales aplicables son las que figuran en la Ley nueva.

3.6.5 Principio de Culpabilidad.

El principio de culpabilidad¹⁵² en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable. Bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito "*sine qua non*" para la configuración de la conducta sancionable.

Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales

¹⁵² En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho "(...) Hoy día, el Derecho comparado -predominantemente las corrientes españolas- adoptando la aplicación al Derecho Administrativo del principio de culpabilidad que rige en el ámbito penal, ha erradicado del campo de las infracciones administrativas la aplicación de la responsabilidad objetiva." **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 29-G-91, de fecha 24 de Febrero de 1998.

imputaciones.

Es claro para los criterios doctrinarios y jurisprudenciales, los cuales permiten entender que para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta, para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado.

Es necesario, entonces cuando se trata de una relación jurídica exclusivamente entre el administrado y la autoridad administrativa para efectos de imposición de sanciones, establecer culpabilidad antes de determinar responsabilidad para la aplicación de la sanción. Sin embargo, constituye un ámbito diferente cuando de la acción u omisión resulte un perjuicio a terceras personas, pues en este caso priva la tutela de los intereses colectivos, por lo que la afectación de tales intereses habilita el ejercicio de todas aquellas acciones de protección y resarcimiento necesarias para la preservación de los derechos de los particulares, incluyéndose desde luego las acciones mercantiles o civiles a que diere lugar el perjuicio que se hubiere ocasionado.

En consecuencia se está presente frente a esferas independientes de responsabilidad, ya que el primer aspecto responde a la protección del administrado y la presunción de inocencia del mismo, y otro a la defensa de los intereses de la colectividad, reducto último que rige todo el accionar de la

Administración.

3.6.6 Principio “Non Bis In Idem”

Conocido también como prohibición de la doble imposición de una pena, de un doble juzgamiento o de la múltiple persecución. El contenido de este principio, para algunos, radica en la imposibilidad de una doble condena ante una misma situación. Bajo tal línea, algunos ordenamientos constitucionales, como la Ley Fundamental alemana estipulan que “nadie puede ser penado varias veces por el mismo hecho”; Sin embargo, el art. 11 de la Constitución contempla un radio de protección que alcanza la prohibición de efectuar más de un juicio por la misma causa.

En consonancia con la doctrina jurídica más avanzada, el entendimiento de la referida garantía se impone no únicamente en cuanto impedimento de una doble condena; sino también de evitar una doble persecución y juzgamiento por lo mismo.

En el art. 11 de la Constitución, en materia procesal penal se concreta este principio de única persecución en razón que en el art. 7 del Código Procesal Penal vigente¹⁵³, se establece que nadie será perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho. Esto se traduce en la imposibilidad de que una persona sea sometida a dos procesos penales en forma simultánea o en forma sucesiva sobre los mismos hechos, pues eventualmente o en un caso extremo se estaría exponiendo al procesado a una doble condena.

La doctrina ha establecido que para la configuración de un doble

¹⁵³ **CODIGO PROCESAL PENAL**, D.L. N° 733, de fecha veintidós de octubre de dos mil ocho, D.O N° 20, Tomo 382, de fecha treinta de enero de dos mil nueve.

juzgamiento, se hace necesario la concurrencia de una triple identidad: de persona, de objeto y de causa de persecución.¹⁵⁴

Es innegable que la figura del “*non bis in idem*” se puede presentar entre dos trámites, uno desarrollado por un juez y el otro por la sanción de la Administración en el ejercicio de potestades sancionadoras.

Sin embargo, ésta posibilidad no implica que en ocasiones, por la concurrencia imperfecta de las identidades procesales, no se logre perfilar la coexistencia de una doble perspectiva punitiva.

Se ha sostenido que la prohibición del doble juzgamiento implica una prohibición sobre la duplicidad de decisiones respecto de un mismo hecho y en relación de una misma persona.

La prohibición adquiere vigencia cuando entre los hechos ilícitos imputados en un PAS y los reprimidos previamente en otro procedimiento se aprecie una triple identidad objetiva (iguales hechos), subjetiva (un mismo infractor) y causal (identidad de fundamento punitivo).¹⁵⁵ Entonces, si al confrontar las pretensiones deducidas en diferentes procesos se advierte que, los elementos son idénticos, habrá efectivamente un doble conocimiento de la pretensión y en caso de que ésta se resuelva definitivamente en dichos procesos, se configurará una violación al principio constitucional de “*non bis in idem*”. En efecto, el principio, en esencia, está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa.

¹⁵⁴ **EDWARDS**, Carlos Enrique, “*Garantías Constitucionales en Materia Penal*”, 1ra Edición, Astrea, 1996, Pág. 99.

¹⁵⁵ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 150-2008, de fecha 11 de Marzo de 2010, Considerando I, p. 12.

Dicha prohibición de doble juzgamiento o doble persecución es decir la prohibición de la duplicidad de decisiones coactivas y represoras respecto de un mismo hecho punible y en relación de una misma persona infractora de la norma; y específicamente en el área judicial, la inmodificabilidad del contenido de una resolución estatal que decide de manera definitiva una situación jurídica determinada, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley. Es de señalar que, el enjuiciamiento únicamente adquiere sentido y contenido en cuanto pone fin a una contienda o controversia de manera definitiva.¹⁵⁶

3.6.7 Principio de Prescripción de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

Como en anteriores apartados se ha expresado, el origen común de la potestad sancionadora jurisdiccional y administrativa es el denominado ius puniendi del Estado, quien justifica el traslado de principios aplicables en materia penal al ámbito administrativo sancionador.¹⁵⁷

Es de aclarar que tales principios¹⁵⁸ sufren ciertas inflexiones o matices en virtud de la distinta naturaleza de los órganos que la ejercen y la manera como cada uno de ellos se decanta en el derecho administrativo sancionador.

¹⁵⁶ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 331-2007, de fecha 8 de Junio de 2011.

¹⁵⁷ El principio de prescripción penal es aplicado al derecho administrativo sancionador, y ello aunque no tenga norma expresa que la regule, pues la aplicación de la prescripción a las sanciones administrativas se produce por la común sujeción de ambos órdenes, penal y administrativo, a idénticos Principios de la actividad pública punitivo o sancionadora; La doctrina mayoritaria reconoce que el denominado ius puniendi estatal, se subdivide en estos dos grandes sectores de actuación: I) el derecho penal y II) el derecho administrativo sancionador; por consiguiente, ambos gozan de una identidad de sustancia y de materia, compartiendo su estructura y sus principios; en ese sentido el derecho administrativo sancionador se sustenta en los principios y las bases funcionales del derecho penal.

¹⁵⁸ **SCA, SD, con Ref. No. 152-P-2002**, de fecha 14 de Julio de 2004, Considerando I, p. 9.

El Principio de Prescripción¹⁵⁹, cuestión esencial que se abordara en este apartado; en primer momento el principio de prescripción como medio de extinción de las sanciones e infracciones administrativas y tributarias en nuestra legislación Aduanera, como una de las limitantes de la potestad sancionadora del estado, junto al principio de seguridad jurídica que es otro pilar fundamental de un Estado de Derecho y la incidencia de la misma en el Procedimiento Administrativo Sancionador en adelante PAS.

La doctrina señala, que el fin del principio de prescripción es tener por extinguido un derecho que por no haberse ejercido se puede presumir que el titular lo ha abandonado, teniendo en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, es decir, la negligencia real o supuesta del titular.¹⁶⁰

Tal principio es un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas.

Es necesario establecer que la jurisprudencia nacional ha adoptado el principio de prescripción como una de las garantías fundamentales dentro de nuestro ordenamiento jurídico.¹⁶¹

¹⁵⁹**ZAPATA, Heward Layme**, la Prescripción en el Procedimiento Administrativo, disponible en:<http://raejurisprudencia.blogspot.com/2011/01/la-prescripcion-en-el-procedimiento.html>, de fecha 04,11-13 a las 15:10 pm. Quien expresa que: se entiende por prescripción de la acción a “la imposibilidad por razones del transcurso del tiempo, instaurar la acción persecutoria por el órgano contralor.”

¹⁶⁰ **SCA, S.D, con Ref No. 269-2006**, de fecha 24 de Septiembre de 2009, Considerando I, p. 16.

¹⁶¹ Al respecto la SCA, en Sentencia Definitiva, con Ref. **415-2007, de fecha 8** de octubre de 2010, considerando IV, p.6. se pronuncia estableciendo que “*la esfera de la prescripción del Derecho Sancionador, las normas jurídicas suelen referir el objeto de la prescripción estrictamente a los ilícitos y a las sanciones. Entender de tal modo la prescripción supone también el tener que atribuir al mero transcurso de un período de tiempo previamente determinado en la norma el radical efecto de extinguir o eliminar la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o se reprima la responsabilidad penal. La infracción prescrita, al haber extinguido por el transcurso del plazo fijado al efecto, ni puede ser objeto*”

Con base a lo anterior, se determina que este principio es una herramienta que persigue: a) Hacer efectivo el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha, derecho vinculado directamente al respeto a la dignidad del hombre y a la garantía de la defensa en juicio; b) Alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, dado que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción y c) evitar que el transcurso del tiempo conlleve a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido¹⁶².

En ese sentido para la concurrencia de este principio se requiere de un

de un procedimiento sancionador evidentemente abocado al fracaso, ni, en consecuencia, puede ser ya sancionada o reprimida. La sanción prescrita, por la misma razón, tampoco puede ser exigida o ejecutada al sujeto a quien se hubiera impuesto.

En definitiva, cuando la infracción ha prescrito, no significa que la misma haya de tenerse por inexistente, como si nunca se hubiera producido. El ilícito existe con independencia del transcurso del tiempo de prescripción señalado por las normas; pero sucede que una vez vencidos tales plazos de prescripción, ya no podrá ser enjuiciado y reprimido, e idénticas consideraciones merece la prescripción de la sanción, si ésta ha sido efectivamente impuesta, el sujeto sancionado se hará acreedor a ella con independencia del devenir temporal subsiguiente pero el exigir su cumplimiento fuera de plazo de prescripción ya no será lícita.

Por tanto, con la creación de ésta figura, el legislador estableció, en aras de la Seguridad Jurídica, un preciso límite al ejercicio del ius puniendi; ya que al tiempo que confiere a las autoridades públicas la potestad sancionadora, impone a las mismas la obligación de sujetar dicho ejercicio a determinados plazos, finalizados los cuales el ilícito se vuelve inexigible así como la sanción impuesta. Dicha obligación de someter a plazo el ejercicio hasta sus últimas consecuencias de la potestad sancionadora genera correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendency de los plazos”.

¹⁶²Autores como **DIEGO DíEZ, Alfredo** citado en **SCA**, Sentencia Definitiva, con Referencia No. Ref. **29-2006**, considerando III de fecha 25 de enero de 2010. P. 8; es del criterio que *la Prescripción es un “modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos...” -Art. 2231 del Código Civil-. Dentro del ámbito administrativo, la prescripción extingue: a) persecución administrativa y b) la ejecución de la sanción o sea, la acción para perseguir y sancionar una posible infracción administrativa o la facultad de la Administración de ejecutar la sanción ya decretada. En ambos casos, es necesario que exista una obligación tributaria ya establecida”.*

elemento esencialmente extrajurídico, el cual es el factor tiempo; es así que el no ejercicio de una facultad durante un determinado lapso de tiempo es el que extingue una sanción consolidando la situación correlativa, llevando esto a la ausencia de un régimen general de la prescripción y sanciones administrativas, solo prevista en normas referidas a determinadas materias, hizo que la jurisprudencia tuviera que suplir tal carencia con criterios que hicieran posible su configuración como modo genérico de extinción de la responsabilidad administrativa.

El principio de prescripción debe referirse a la acción procesal y no al derecho subjetivo en sí, puesto que este principio representa un equilibrio entre la seguridad Jurídica y la Justicia Material, dado a ello, reiterada doctrina y jurisprudencia señala que la misma ha de ser objeto de interpretación restrictiva, puesto que se trata de una institución no fundada en la justicia intrínseca, sino más bien esta se refiere en beneficio de la incertidumbre y la seguridad jurídica del administrado, conectado a una cierta dejación o abandono de tales derechos por el titular.¹⁶³

El fundamento de este principio radica en que: “El poder público no debe de proteger ni perseguir indefinidamente al sujeto infractor, esto atendiendo a la seguridad jurídica de la que debe gozar el administrado, así mismo, la idea de que se peca de negligente el titular de un derecho que no lo usa en tiempo oportuno”¹⁶⁴

En ese orden de ideas no sería acertado fundamentar la prescripción en un

¹⁶³ Es decir que la finalidad de la prescripción extintiva, va orientada a la precisión de una seguridad jurídica, el para el deudor o administrado su caso, puesto que con base a la presunción de abandono por parte del titular, quien debe ejercer el derecho o acción dentro de un periodo de tiempo.

¹⁶⁴ **ALBALADEJO GARCÍA, Manuel**, La prescripción Extintiva, Editorial Leganitos 24, Madrid 2004. Pág. 20

abandono presunto, porque la omisión de la voluntad de la persona que posee un derecho, prescribe objetivamente en razón de que ha transcurrido un lapso de tiempo; sino más bien en la Seguridad Jurídica.

En esa línea de ideas, también existen otros fundamentos para este principio¹⁶⁵, como lo es el interés público, puesto que el mismo busca dar certeza a las relaciones jurídicas de manera que: “si un derecho no ejercitado durante un periodo de tiempo prologado crea la convicción de que aquel no existe o a asido abandonado” es decir “Los derechos se extinguen cuando durante cierto tiempo permanecen inactivos e irreconocidos, dado a que no se ejercitan”¹⁶⁶.

Al establecer que el Principio de Prescripción de la Potestad Sancionadora de la Administración Publica guarda relación con la acción procesal, ponemos de relieve su verdadero objeto, al que en el capítulo anterior se hizo referencia¹⁶⁷. No obstante es de tener claro que para su aplicación no solo se requiere del elemento tiempo como se ha señalado con anterioridad sino, que además precisa que la contraparte lo alegue en el proceso, puesto que de lo contrario operaría lo que en doctrina se denomina Silencio en la relación Jurídica¹⁶⁸.

¹⁶⁵ **RIOSECO Enríquez**, La prescripción Extintiva ante la Jurisprudencia 1ª edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1994.

¹⁶⁶ **Ibidem** . Pag.16

¹⁶⁷ Así para **LLOBREGAT José Garberi y Butrón Ramírez Guadalupe**, en El procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Trant Lo Blanch, Valencia 2001. Pág. 144 expresa que: “en la esfera del derecho sancionador, puede considerarse como objeto de la prescripción estrictamente los ilícitos y las sanciones”.

¹⁶⁸ **PUIG BRUTAU, J**, citado por VALLE GOMBAU, J.Fco, en Prescripción y Caducidad de Derechos y acciones, 1ª Edición, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1995. P.417, y continua el Autor, que el silencio en la relación jurídica, es una figura estrechamente conectada con la idea de seguridad Jurídica, porque para garantizarla puede llegar a permitir la consolidación de situaciones que en su origen eran contrarias a la ley, cuando el titular de la ley no la ejercita en el plazo de tiempo que pueda considerarse razonable desde la perspectiva de la buena fe.

Configurándose así este principio en el proceso, como aquella limitación que persigue que se declare que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica, ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, quien deja transcurrir el tiempo legal máximo prescrito para perseguir las conductas ilícitas.¹⁶⁹

En este orden de ideas se considera que son dos los elementos necesarios que deben de configurarse para que opere el principio de prescripción extintiva en el proceso sancionatorio, a) La ausencia de actuación de la Administración; y b) El transcurso del tiempo.

En párrafos anteriores se estableció que en materia sancionatoria solo opera la prescripción liberatoria o extintiva, es decir, sólo existe como un medio para que el deudor se libere de obligaciones, pues dentro de nuestra disciplina la prescripción opera como una forma de extinguir dos clases de obligaciones, tanto las obligaciones, a) a cargo de los contribuyentes de pagar tributos y multas , b) y la obligación a cargo del fisco de devolver a los contribuyentes las cantidades que estos últimos le hayan pagado indebidamente o las cantidades que procedan conforme a la ley.

Es decir que, la prescripción es un instrumento extintivo de obligaciones, tanto a cargo de los contribuyentes como del fisco, por el simple transcurso del tiempo y cumpliendo los requisitos que marca la ley, pues el artículo 82¹⁷⁰ del Código Tributario lo manifiesta a cargo de los contribuyentes, y el artículo

¹⁶⁹ SCA, S.D, con Ref. No. 64-L-2001, de fecha 19 de Diciembre de 2004, Considerando I, p. 7.

¹⁷⁰ Art. 82 Código Tributario, *“Las acciones y derechos de la Administración Tributaria para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria sustantiva, el cobro de las multas y demás accesorios se extinguen por la prescripción, por no haberse ejercido las acciones y derechos establecidos en este Código.”*

213 del mismo ordenamiento las a cargo del fisco.¹⁷¹

Los administrados inmersos en un PAS pueden hacer uso de este principio como medio de defensa y excepción del proceso, de modo tal que la administración no los mantenga de manera indefinida en una situación de indeterminación en cuanto a la calificación de sus conductas cuestionadas. Asimismo, la existencia de un término prescriptorio obliga a la administración a actuar de manera más ágil, a fin de evitar que el mismo transcurra sin haber ejercido su facultad punitiva.

Ahora bien en nuestra legislación aduanera nacional LEPSIA, se ha establecido la figura la de prescripción en el artículo 33 inc. 3 A efecto de restringir el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración aduanera, estableciendo dicho artículo que: *“La facultad sancionatoria de la autoridad aduanera prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa o de la fecha en que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión. Dicho término de prescripción se interrumpirá desde que se notifique al supuesto infractor la Hoja de Discrepancias o el Informe de Fiscalización que especifique las infracciones que se le imputan.”*

Para tal caso es menester mencionar que siendo la prescripción un mecanismo institucional de la seguridad genérica, procura eliminar la incertidumbre, cumpliendo una función esencial, la cual es poner fin al estado potencial de una conducta jurídicamente significativa. Se dice que

¹⁷¹ Art. 213 Código Tributario. *“Transcurrido el término de que trata el artículo anterior (dos años) sin que se hubiere efectuado la solicitud de devolución, ni ejercida la aplicación de los saldos a favor... caducará la acción para solicitar la misma...”*

prescribe la facultad no ejercida, y esta afirmación es valedera tanto para la prescripción extintiva como para la adquisitiva.¹⁷²

Lo anterior expresa que la prescripción asegura el no ejercicio de una facultad, es más extingue ésta. En lo relativo a la administración, garantiza la no dictación de un acto administrativo, por cuanto la autoridad habrá perdido la facultad sancionatoria. En ambos casos, es una consecuencia del transcurso del tiempo señalado por las normas con ese objeto.¹⁷³

Este principio regulado también en el: CAUCA y en RECAUCA, el primero contempla el principio de prescripción en el literal c de su art. 58 de los medios de extinción de las obligaciones, el cual literalmente expresa: *“La facultad del Servicio Aduanero para exigir el pago de los tributos que se Hubieran dejado de percibir, sus intereses y recargos de cualquier naturaleza Prescribe en cuatro años. Igual plazo tendrá el sujeto pasivo para reclamar la Restitución de lo pagado indebidamente por tributos, intereses y recargos de Cualquier naturaleza. Lo pagado para satisfacer una obligación tributaria aduanera Prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiera efectuado con conocimiento de la prescripción o sin él”*, manifestando el mismo plazo que debe de correr para tener por extinguida la obligación.

A sí también el RECAUCA en su artículo 223, expresa: *“Prescribirán en el plazo de cuatro años, tanto para exigir el pago de la obligación tributaria aduanera, como también para exigir la restitución de lo pagado en exceso o indebidamente”*, si atendemos a la literalidad de la normativa nacional y internacional encontramos discrepancia en los plazos en que prescribirán las

¹⁷² **MARADIAGA GUTIERREZ, Mónica**, *“Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica”*, 1ra Edición, Editorial Jurídica de Chile, 1965, p. 135.

¹⁷³ **MARADIAGA GUTIERREZ, Mónica**, Ob. Cit. p. 136

sanciones e infracciones aduaneras tema que se abordara con posterioridad.

Es de acotar, que la infracción y sanción que haya sido cometida por un sujeto, esta no se extingue por el transcurso del tiempo o por principio de prescripción, dado a que si dicha sanción fue impuesta bajo los términos legales correspondientes, tampoco queda extinguida por el devenir del tiempo, sino que esta debe de alegarse.

Es decir que si bien es cierto la infracción ha prescrito, no quiere decir que la misma haya de tenerse por inexistente, como que nunca sucedió, pues, el ilícito existe con independencia del transcurso del tiempo de prescripción señalado por la norma, pues el efecto que tiene la prescripción en estos casos es que una vez haya transcurrido y una vez vencido los plazos de prescripción ya no podrá ser enjuiciado y reprimido.

Esto lleva a la conclusión de que este principio se adquiere de la manera y con las condiciones determinadas en la ley, el dominio y demás derechos reales, pero también se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones de cualquier clase que sean.¹⁷⁴ Postura compartida por Puig Brutau.¹⁷⁵

Asi también encontramos opiniones como la del jurista Argentino Roberto Dromi¹⁷⁶ quien al referirse al principio de la prescripción en la jurisprudencia de la Corte Suprema de España, la cual literalmente expresa lo siguiente que: *“La prescripción de la acción, opera en los términos previstos por las*

¹⁷⁴ **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**, Prescripción y Caducidad de Derechos y Acciones, Editorial Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid 1995.

¹⁷⁵ **PUIG BRUTAU**, Caducidad Prescripción Extintiva y Usucapión, 3° edición, Editorial Bosch Casa editorial S.A, Barcelona 1996.

¹⁷⁶ **DROMI Roberto**, Derecho Administrativo, 5° edición, Editorial argentina, Buenos Aires 1996.pag. 754

leyes establecidas.”

En ese orden de ideas, en el siguiente capítulo se abordara la problemática que nos ocupa, que es la discrepancia de las disposiciones de la normativa interna versus la normativa internacional, y la afectación que la misma ocasiona al administrado en un Procedimiento Sancionatorio Aduanero; puesto que las disposiciones antes mencionadas dejan inconcluso el plazo que el ente aduanero debe de aplicar.

3.7 Interrupción de la Prescripción en procedimiento Sancionatorio Aduanero de la LEPSIA.

Uno de los rasgos diferenciadores entre la prescripción y la caducidad, como se señalo en anteriores párrafos es que, en la prescripción sus plazos se pueden interrumpir teniendo que comenzar de nuevo su cómputo. Por ello es necesario saber que actos de Parte de la administración interrumpen la prescripción, ya que su determinación exacta como acto interruptorio no se limita a producir el efecto de interrumpir, sino que se determina además el inicio de un nuevo plazo prescriptorio.

El instituto de la prescripción en nuestra legislación aduanera LEPSIA, tiene un momento o actuación específica en el que la administración puede interrumpirla, aunque la ley en comento, no tiene un apartado en el que establezca de forma clara y precisa, el procedimiento para la misma; sin embargo, la ley en cuestión contempla un inciso respecto al momento de interrupción de la prescripción.

Es en ese sentido, que al atender a la disposición de la ley especial antes mencionada se comprende que el momento en que se interrumpe tal figura

según el art. 33 inc 3 parte final, el cual literalmente establece:(...) “Dicho término de prescripción se interrumpirá desde que se notifique al supuesto infractor la Hoja de Discrepancias o el Informe de Fiscalización que especifique las infracciones que se le imputan”.

Este inciso expresa que el momento en que se interrumpe la prescripción, es a partir de la notificación al supuesto infractor de la hoja de discrepancias, donde se exponen las infracciones que el mismo ha cometido, para que este se manifieste al respecto, y presente las pruebas pertinentes y defiendan su posición.

En ese orden de ideas, y atendiendo al criterio señalado por la LEPSIA, merecen especial acotación las disposiciones de la Ley de Simplificación Aduanera en relación a la fiscalización e interrupción del termino prescriptorio por parte de la administración publica aduanera , específicamente el art. 13 y 14 de dicho cuerpo legal, los cuales literalmente establecen: Art. 13: “*Cuando de conformidad con los criterios selectivos y aleatorios, corresponda efectuar la verificación inmediata de lo declarado, el Administrador de Aduanas deberá disponer la práctica de la misma;(...*”

Así mismo el art. 14 de dicho cuerpo legal establece que: “la Dirección General tendrá amplias facultades de fiscalización, inspección, investigación y control con el fin de asegurar el exacto cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras y de los demás requisitos no arancelarios que sean necesarios para la autorización del régimen solicitado (...)”

Las disposiciones señaladas, se comprende que el termino interruptorio de la prescripción en esta normativa es a partir de la selección aleatoria de

verificación de lo declarado por el sujeto pasivo por parte del administrador de aduanas, o, de la fiscalización por parte de la DGA al administrado; atendiendo las disposiciones antes citadas, se comprende que el término de interrupción en la LEPSIA es a partir de la notificación de la hoja de discrepancias al sujeto pasivo, rompe el cuando se rompe el cómputo, contrario a lo dispuesto en la Ley de Simplificación Aduanera, que enuncia que es a partir de la selección aleatoria y fiscalización de la declaración de parte del administrado.

Al respecto el honorable TAIIA¹⁷⁷ ha dicho: *“En relación al plazo, establecido para realizar el procedimiento de verificación posterior, manifiesta que la misma es una regla o límite temporal de dicho procedimiento. Ya que para que opere el plazo como regla o límite temporal del procedimiento, necesita que se inicie un procedimiento de fiscalización a posteriori,¹⁷⁸ siendo necesario que se notifique el acto administrativo que entabla la relación, con el sujeto pasivo y cuyo contenido garantice al administrado, entre otros, la certeza jurídica que la facultad que se ejercerá será la de fiscalización en determinados períodos tributarios, y la designación de los auditores que la*

¹⁷⁷ En relación al plazo de la fiscalización el TAIIA continúa expresando que: “El plazo para efectuar la fiscalización o determinación de las obligaciones tributarias-aduaneras, es un límite a la potestad tributaria de la Administración Aduanera, la cual lejos de ser un Derecho de dicha Administración, es un procedimiento administrativo obligatorio, en el ejercicio de sus funciones legales, con el cual la Administración Aduanera, debe y tiene que cumplir en el tiempo estipulado. Bajo la concepción de que el procedimiento de fiscalización o determinación oficiosa es un acto único, sujeto a las reglas y límites dispuestos por el legislador (comunitario), podemos concluir que cuando el artículo 87 del CAUCA IV, señala que el plazo para efectuar la verificación posterior, será de cuatro años a partir de la fecha de aceptación de la declaración de mercancías, lo que pretende es reglamentar el lapso de tiempo en el cual se debe llevar a cabo dicho procedimiento. Tomando como punto de partida para contabilizar ese lapso de tiempo la fecha de aceptación de la declaración de mercancías.” TAIIA, Sentencia Definitiva, con Ref. Inc. A1208019TM, de fecha treinta de mayo del año dos mil trece. P.18

¹⁷⁸ TAIIA, Sentencia Definitiva, con Ref. Inc. A1207015TM, de fecha cinco de septiembre del año dos mil trece. P.27; en ese sentido se comprende que: el TAIIA, considera que el momento de la interrupción del plazo de la prescripción en derecho aduanero es a partir de la notificación al infractor de la fiscalización que se le haya practicado.

realizarán.”

3.8 Consideraciones de la Caducidad en el Procedimiento Sancionatorio Aduanero.

La figura de la caducidad en materia sancionatoria aduanera, es de mucha trascendencia, sin embargo nuestra legislación aduanera no establece plazos claros, de los cuales los administrados, y la misma administración pueda hacer uso, habiendo un vacío en nuestra normativa interna; así mismo que esta figura procesal solo es aplicada en el ámbito de verificación, por lo cual el ente aduanero debe respaldarse y adherirse a las disposiciones del CAUCA en los demás trámites que deben seguirse en los procedimientos aduaneros¹⁷⁹.

Al respecto el TAIIA ha dicho: *“Que de conformidad con el Artículo 62 del CAUCA,(...) el plazo para determinar las acciones legales conducentes a la determinación oficiosa de las obligaciones tributarias caduca en un plazo de CUATRO AÑOS, debido a que en el caso de la República de El Salvador, la legislación aduanera nacional no determina un plazo en el que caduca la facultad de liquidación oficiosa de derechos e impuestos a la importación,*

¹⁷⁹ Respecto a la caducidad el TAIIA ha dicho: que es la figura jurídica a través de la cual se extingue la posibilidad de ejercicio de ciertos derechos o facultades, que se origina por el solo transcurso del tiempo contemplado para su realización; es decir, conlleva la cesación de las potestades tendientes al ejercicio legítimo de derechos, producto de la inactividad del sujeto legitimado para su concreción, durante el término establecido en la Ley; Lo anteriormente expuesto permite dilucidar los elementos que deben concurrir para que pueda tenerse por configurada la caducidad, los cuales son: a) que a un sujeto determinado, le asista una potestad que requiera, para encontrarse dotada de eficacia, que se ejerza frente a otro sujeto; b) la inactividad o desidia del titular del derecho, a fin de materializar la facultad que le asiste; c) la existencia de un plazo legalmente configurado, para hacer efectiva la potestad que se posee; y d) vencimiento del plazo contemplado, sin haber llevado a cabo las acciones dirigidas a la realización de las facultades otorgadas. TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, sentencia Definitiva, con Ref. A1208019TM, de fecha 30 de mayo del año 2013.

regulándose únicamente el plazo para la verificación posterior que es de cinco años contados a partir de la fecha de aceptación de la declaración de mercancías respectiva, según lo prescribe el Artículo 14 de la Ley de Simplificación Aduanera¹⁸⁰.

Como ha quedado claro, en el procedimiento sancionatorio aduanero la figura de la caducidad no está desarrollada de forma clara en la legislación aduanera, y por no ser el tema principal que nos ocupa solo la abordaremos para efectos de establecer los rasgos característicos y diferenciadores con la figura de la prescripción en el procedimiento sancionatorio aduanero, tema que hemos acotado en el transcurso de esta investigación.

3.8.1 Diferencias entre caducidad y la prescripción.

En este apartado se hace un estudio minucioso y comparativo de la

¹⁸⁰ *El TAIIA continua expresando, ante la ausencia de una norma nacional que regule el plazo para ejercitar la función de liquidación oficiosa de tributos se aplica dicho plazo de CUATRO AÑOS a que hacía referencia el CAUCA. Es importante hacer notar que la facultad de verificación posterior o de control posterior, no comprende el ejercicio de la potestad de liquidación oficiosa, ya que ambas facultades son claramente separadas en la normativa aduanera regional y nacional. Así tenemos como el Artículo 62 del CAUCA realiza una clara diferenciación de la facultad para ejercer la verificación posterior que tiene el servicio aduanero con la facultad de liquidación oficiosa de impuestos, cuyo ejercicio sujeta para ambos casos al plazo de CUATRO AÑOS excepto para el caso del ejercicio de la verificación inmediata el cual se dispone que dicho plazo no se aplica bajo el supuesto de que la legislación contemple un plazo mayor. Después de relacionar el Artículo 62 del CAUCA que el plazo para efectuar la verificación posterior será de cuatro años a partir de la aceptación de la declaración de mercancías, excepto que la legislación considere un plazo mayor... resulta obvio que las acciones legales a que se refiere esta disposición legal no pueden ser otras que las indicadas por el Artículo 15 de la Ley de Simplificación Aduanera, es decir, el inicio tanto del proceso administrativo de liquidación oficiosa de derechos e impuestos como el sancionador, que constituyen la consecuencia del acto de verificación o acto fiscalizador. Al analizar la legislación aduanera en su conjunto resulta obvio que existe una clara diferenciación entre lo que es la facultad fiscalizadora y la facultad de liquidación oficiosa de impuestos y la facultad sancionadora. Así tenemos que el acto fiscalizador y el acto de liquidación o el ejercicio de la potestad sancionadora constituyen actos separados aunque conexos entre sí en la medida que el acto de verificación inmediata o posterior puede constituirse en acto antecedente o presupuesto del acto de liquidación o del ejercicio del ius puniendi". TAIIA, sentencia Definitiva, con Ref. A1101008TM, de fecha 28 de Octubre del año 2011. P. 3 ss.*

Caducidad y de la Prescripción, figuras jurídicas de especial relevancia en esta investigación, delimitado a los aspectos doctrinarios y legales.

3.8.1.1 A nivel doctrinario¹⁸¹.

Caducidad	Prescripción.
Genera efectos extintivos de las facultades de fiscalización que tiene la administración aduanera.	Genera efectos extintivos en relación a las facultades sancionatorias de que dispone la administración aduanera.
La caducidad puede ser convencional o legal	La prescripción proviene de la ley.
Se debe apreciar de oficio por parte de la autoridad competente y en muchas ocasiones opera de pleno derecho.	Requiere alegación de la parte interesada.
No es susceptible de interrumpirse, pero si de suspenderse.	Es susceptible de interrumpirse y de suspenderse
Se funda exclusivamente en la necesidad de dar seguridad a la actividad jurídica y opera por el mero transcurso del tiempo.	Con cada gestión de cobro, la autoridad interrumpe el plazo de la prescripción, y este debe iniciar de nuevo el cómputo.
La autoridad pierde derecho a determinar diferencias.	La autoridad pierde derecho a sancionar y hacer efectivo el cobro de la multa.
El tiempo es un dato definitivo, de forma tal que el derecho solo está	El derecho subsiste mientras no se produzca el hecho del no ejercicio

¹⁸¹ **MINISTERIO DE HACIENDA**, Dirección General de Aduanas, Oficial de Información.

vivo en el plazo establecido para cada supuesto.	en el tiempo previsto.
Perjudica el derecho porque extingue la acción.	Perjudica la acción, dejando subsistente el derecho.

3.8.1.2 A nivel legal.

En el ámbito aduanero se regulan ambas instituciones, tanto en la Ley de Simplificación Aduanera en adelante LSA y en la LEPSIA respectivamente de la siguiente manera:

A si en el Art. 14 Inc. Ultimo de la LSA, la caducidad¹⁸² se regula de la forma siguiente: *“El plazo para la verificación posterior caducará en cinco años contados desde la fecha de aceptación de la declaración de mercancías correspondientes¹⁸³”*.

La disposición del art. 33 Inc. 3 de la LEPSIA regula la Prescripción de la manera siguiente: *“La facultad sancionatoria de la autoridad aduanera prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa o de la fecha en*

¹⁸² En este punto el Tribunal de Apelaciones de Impuestos internos y de aduanas ha dicho: *“La caducidad del plazo para efectuar la fiscalización o determinación de las obligaciones tributarias, es un límite a la potestad tributaria de la Administración Pública, lo que incluye, la Administración Tributaria, Aduanera y Municipal, de ahí que como bien afirma la Sala de lo Contencioso Administrativo, en referencia a la potestad para determinar la obligación tributaria municipal, que dicha potestad lejos de ser un Derecho de la Administración Tributaria, es un procedimiento administrativo obligatorio, en el ejercicio de sus funciones legales, con el cual la Administración Tributaria... debe y tiene que cumplir en el tiempo estipulado”*. TAlIA, sentencia Definitiva, con Ref. A1208019TM, de fecha 30 de mayo del año 2013.

¹⁸³ Respecto a las facultades que la normativa interna le da al ente aduanero el Tribunal de Apelaciones de impuestos internos y de Aduanas, ha dicho: tales facultades deben ejercerse dentro de determinado intervalo de tiempo, so pena de perder el ejercicio efectivo de las mismas.

que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión. Dicho término de prescripción se interrumpirá desde que se notifique al supuesto infractor la Hoja de Discrepancias o el Informe de Fiscalización que especifique las infracciones que se le imputan”.

Ya confrontadas las disposiciones que regulan ambas figuras en nuestra normativa interna, nos corresponde estudiar los caracteres diferenciadores de estas figuras a nivel legal.

Una de las características esenciales de la caducidad es que esta no puede interrumpirse, siendo que opera por el transcurso del tiempo fijado en la ley, no obstante lo anterior, cave acotar que el interesado le asiste el derecho de petición y respuesta, establecido en el art. 18 de la Cn.

En el caso de la prescripción, puede interrumpirse la facultad sancionadora de la autoridad aduanera desde la fecha en que se notifica al supuesto infractor¹⁸⁴, la hoja de discrepancias o del informe de fiscalización que especifiquen las infracciones que se le imputan.

En armonía con lo anterior el art. 224 del RECAUCA al regular la interrupción de la prescripción establece que: *“Los plazos para la prescripción se interrumpirán:*

a) Por la notificación de la resolución o acto inicial del procedimiento administrativo tendiente a determinar las obligaciones aduaneras, incluyendo las infracciones aduaneras administrativas y tributarias;

b) Por la interposición de recursos de cualquier clase por el sujeto pasivo que

¹⁸⁴ Art. 33 inc. 3 de la LEPSIA.

Procedan de conformidad con el Código y el presente Reglamento;

c) Por interposición de acciones judiciales que tengan por efecto la suspensión del procedimiento administrativo o imposibiliten dictar el acto administrativo final;

d) La solicitud o reclamo de devolución de lo pagado en exceso o indebidamente presentada por el sujeto pasivo; o

e) Por cualquier actuación del sujeto pasivo conducente al reconocimiento de la obligación tributaria aduanera”.

CAPITULO IV.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES ADUANERAS.

4.1 Concepto.

Para iniciar con la temática relativa al Procedimiento Administrativo Sancionador,¹⁸⁵ en adelante PAS regulado en La LEPSIA es necesario hacer algunas consideraciones: al tener en cuenta que la administración en el cumplimiento de su función administrativa, representa la tutela de los intereses generales, y en el supuesto de la resistencia de los administrados al cumplimiento de los mandatos normativos, dicha administración utiliza las técnicas de autorización o prohibición bajo el cumplimiento de ciertas exigencias, dentro de las cuales tenemos la potestad de dar cumplimiento coactivo de determinada resolución o bien prevenir el cometimiento de ciertos actos.

Para Miguel S. Marienhoff¹⁸⁶, quien expresa que *“la facultad de establecer penas por contravenciones policiales se considera un complemento natural e inseparable del ejercicio del poder de la policía”*.

Cabe reconocer que en la mayoría de los países Americanos, se ha

¹⁸⁵En este punto la SCA ha dicho “(...) el procedimiento sancionador es el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa. Dicho procedimiento tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos, en primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, pues permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito, e imponer así la sanción correspondiente; y en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración.” SCA, Sentencia Definitiva, con Ref No. 31-2005, de fecha 9 de Julio de 2007.

¹⁸⁶ **MARIENHOFF**, Miguel S. Ob. Cit., Pág. 606.

aceptado pacíficamente la idea de que los entes administrativos impongan las sanciones administrativas, a ilícitos derivados del incumplimiento de normas cuya aplicación corresponde a los entes administrativos.

La justificación del desarrollo de la potestad sancionadora en manos de los entes administrativos, obedece a razones pragmáticas evidentes, dado que sin ella se dificultaría a la administración el cumplimiento de su finalidad, la cual es garantizar, el mantenimiento del propio orden jurídico, el de la sociedad en su conjunto, y el de la propia administración, mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo.¹⁸⁷

De las premisas anteriores, corresponde a la Administración la potestad sancionadora, no como privilegio sino como un instrumento normal para el cumplimiento de sus fines, en orden a la satisfacción de los intereses generales.¹⁸⁸

El PAS¹⁸⁹, es fundamental, en el sentido que este se encuentra entre la infracción administrativa y la sanción administrativa, de tal forma que, al comprobarse la infracción aduanera, le corresponde una sanción determinada por la LEPSIA, pero estos supuestos solo pueden lograrse mediante un procedimiento determinado, claro y efectivo.

Para VARGAS LÓPEZ, el PAS, *“es por completo escrito, lo cual hace*

¹⁸⁷ **SUAY RINCÓN, José**, *“Sanciones Administrativas”*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, Pág. 20.

¹⁸⁸ **NIETO, Alejandro**, Ob. Cit. pág. 90.

¹⁸⁹ En este punto la SCA ha dicho *“(…) El procedimiento no es una mera exigencia formalista para la configuración del acto, sino que desempeña una función de plena garantía para el administrado, ya que le proporciona la oportunidad de intervenir en su emisión. El procedimiento administrativo tiene así una función de garantía, en tanto se constituye en el cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado, susceptible de incidir en la esfera de sus derechos e intereses legítimos. SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 8-CH-92.*

*necesario la conformación de un expediente donde se constatan todas las actuaciones realizadas tanto por la administración, como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.*¹⁹⁰

4.2 Legitimación.

De forma general la legitimación, hace referencia a los individuos titulares de la relación material que se intenta resolver en un determinado proceso, exponiendo si las partes materiales, sean estos demandante y demandado, tienen algún derecho, el cual se relaciona directamente con el objeto sobre el cual versa la controversia.

De lo anterior se concluye que, la legitimación de las partes se constituye como el elemento para fundamentar la pretensión, de la cual su existencia esta condicionada a una sentencia; al contrario, si una de las partes no se encuentra legitimada conforme a Derecho, entonces, no existe ninguna relación jurídica que vincule a las partes.¹⁹¹

Dicha legitimación la otorga la LEPSIA a la persona a quien se le atribuya la imputación, no importando si es importador, exportador, agente de aduanas, o persona jurídica¹⁹², de esta manera la representación en el PAS en

¹⁹⁰ **VARGAS LÓPEZ**, Karen, *“Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador”*, en Revista Jurídica, San José, Costa Rica, 1999. Pag.60.

¹⁹¹ El artículo 31 de la LEPSIA establece que: “A quien se le atribuya la comisión de una infracción administrativa o tributaria, o el auxiliar de la función pública aduanera a quien se le impute haber incurrido en una causal de suspensión o cancelación de su autorización para operar, tendrá derecho a controvertir la imputación mediante escrito, presentando los alegatos y prueba de descargo que estime pertinentes ante la autoridad aduanera competente (...)”

¹⁹² En el caso de la persona jurídica la representación no la puede ejercer por si misma, por lo que basta que su representate legal acuda, a responder por la imputación, esto no quiere

aduanas es personal, es decir que no se necesita representación de un abogado, para ser parte en un procedimiento sancionador, basta acreditar que la persona a la que se le atribuye la imputación pueda ser representada por un abogado.

4.2.1 Autoridad Competente.

La autoridad administrativa competente¹⁹³ en materia aduanera, es aquella, que en virtud de la ley, es nombrada como tal, y que además se encuentra autorizada para ejercer las potestades que se le indican, debidamente delimitadas en base a su competencia¹⁹⁴.

decir que el representante debe ser un abogado, puede ser cualquier persona que esté debidamente inscrita en el registro de comercio como representante legal de la persona jurídica.

¹⁹³ En este punto la SC ha señalado “(...)desde el punto de vista técnico-jurídico y con carácter orgánico, el concepto de atribución o competencia puede entenderse como la capacidad concreta que tiene un determinado ente estatal, de suerte que al margen de la materia específica asignada no puede desenvolver su actividad; mientras que desde un carácter sistemático, la atribución o competencia consiste en la enumeración de una serie de posibilidades de actuación dadas a un órgano por razón de los asuntos que están atribuidos de un modo específico. Así, una atribución puede identificarse como la acción o actividad inherente que por mandato constitucional o legal desarrolla un órgano estatal o ente público; es decir, los poderes, atribuciones y facultades conferidas para el normal funcionamiento y cumplimiento de una labor.” **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 33-37-2000 Ac, de fecha 31 de agosto de 2001.

¹⁹⁴ El Art. 33 de la LEPSIA expresa que: “El Director General será la autoridad competente para conocer y sancionar las infracciones tributarias que se establezcan después de efectuado el levante de las mercancías, así como las infracciones administrativas que se cometan dentro de su esfera de competencia. Dicho funcionario será también competente para conocer sobre la suspensión y cancelación de las autorizaciones para operar de los auxiliares de la función pública aduanera y de la suspensión y cancelación de las autorizaciones para operar bajo el régimen de tiendas libres El Administrador de Aduanas será la autoridad competente para sancionar las infracciones administrativas o tributarias establecidas al momento de efectuar la verificación inmediata, o de autorizar la sujeción de las mercancías a un régimen u operación aduanera, o durante la práctica de los controles administrativos u operativos que le compete ejercer. En el caso de infracciones tributarias o administrativas cometidas durante una operación de tránsito aduanero, la autoridad competente para conocer del caso será el Administrador de la Aduana más cercano al lugar en que la comisión de la supuesta infracción se hubiere detectado, a la orden de quien deberá remitirse el medio de transporte y las mercancías.”

La Sala de lo Constitucional ha indicado en reiteradas ocasiones que la competencia constituye un elemento esencial de todo acto administrativo, y debe ser entendida, como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, como elemento esencial del acto administrativo dado que la competencia condiciona necesariamente su validez.

Así mismo, se ha repetido que la competencia es en todo caso una determinación normativa, es decir, deberá siempre encontrar su fundamento en una norma jurídica, es decir que es el ordenamiento jurídico el que sustenta las actuaciones de la Administración mediante la atribución de potestades, habilitándola a desplegar sus actos.¹⁹⁵

4.2.2 Director General de Aduanas.

El Director es la principal autoridad competente para sancionar las infracciones tributarias que se establezcan después de efectuado el levante de las mercancías, en cuanto a las infracciones administrativas conocerá las que se cometan dentro de su esfera de competencia, para ellos es necesario conocer las atribuciones del director general de Aduanas, reguladas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Dirección General de la Aduanas¹⁹⁶, en adelante LODGA, entre las más relevantes se encuentran: Dictar las políticas, cumplir y hacer cumplir los objetivos de la Dirección General, Asegurar el cumplimiento del sistema normativo aduanero y de comercio exterior, y dictar las normas administrativas necesarias a efecto de desarrollar y dar seguimiento a la modernización de la organización de la Institución, pudiendo para ello mediante acuerdo interno crear, adicionar y

¹⁹⁵ SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 274-2011, de fecha 27 de Febrero de 2013.

¹⁹⁶ **LEY ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS.** D.L. N° 903, del 14 de diciembre de 2005, D.O. N° 15, Tomo 370, publicado el 12 de enero de 2006.

suprimir las unidades organizativas en todo el territorio aduanero nacional.

4.2.3 Administrador de Aduanas.

En cuanto al Administrador de Aduanas, en la LODGA se establece que en cada Administración de Aduanas, habrá un Administrador, quien será su máxima autoridad y dependerá jerárquicamente del Director General o del funcionario que éste designe.

Las principales atribuciones y facultades del Administrador de Aduanas son: Autorizar la práctica de las verificaciones inmediatas de las declaraciones presentadas al momento de la importación o exportación de mercancías, designando para tales efectos uno o varios Contadores Vista, de conformidad con las leyes y procedimientos aduaneros; Ordenar la revisión física de las mercancías, aun si no existiere un resultado de selectividad, cuando resultaren contradicciones evidentes entre lo declarado y las mercancías puestas a disposición del control aduanero, o se tuviere sospecha fundada del cometimiento de hechos ilícitos y conocer de los recursos administrativos previstos en la ley.

4.3. Plazos.

En un procedimiento sancionatorio la Administración actúa en ejercicio de una potestad directa del ordenamiento jurídico, cuyo ejercicio concreto ha de efectuarse bajo las exigencias y requisitos que el propio ordenamiento establece y entre cuyas exigencias, se halla precisamente el que la actuación administrativa en cumplimiento a los requisitos de tiempo, se lleve a cabo dentro del plazo legalmente fijado para ello, con la finalidad de aportar certeza para las partes involucradas en el mismo.

En relación a los plazos del procedimiento administrativo establecido en la LEPSIA, es necesario iniciar con lo dispuesto en el artículo 31 inciso primero de la referida Ley, el cual literalmente expresa: “ *A quien se le atribuya la comisión de una infracción administrativa o tributaria, o el auxiliar de la función pública aduanera a quien se le impute haber incurrido en una causal de suspensión o cancelación de su autorización para operar, tendrá derecho a controvertir la imputación mediante escrito, presentando los alegatos y pruebas de descargo que estime pertinentes ante la autoridad aduanera competente, conforme al procedimiento establecido en el Art. 17 de la Ley de Simplificación Aduanera y con sujeción a las normas y principios establecidos en esta Ley. Para tales efectos la autoridad aduanera competente deberá notificar al sujeto pasivo conforme a lo dispuesto en el Art. 34 de la presente Ley, la apertura del procedimiento administrativo haciéndole saber el contenido íntegro de la Hoja de Discrepancias o de un Informe de Fiscalización o Investigación, según el caso.*” ¹⁹⁷

En atención a lo dispuesto en el Art. 17 de la LSA, el cual manifiesta lo siguiente: “*El proceso administrativo a que alude el Art. 15 de esta Ley, se desarrollará de la siguiente manera: a) La apertura del proceso debe notificarse al declarante o a su Agente de Aduanas, apoderado o representante, haciéndoles saber el contenido íntegro del informe de fiscalización, hoja de discrepancia o informe de investigación*

¹⁹⁷ En este punto la SCA ha dicho “(...) “El procedimiento administrativo para el administrado se configura como una garantía que impedirá a la Administración actuar de un modo arbitrario y discrecional, conminándola a seguir las pautas que la ley establece al desarrollar el procedimiento mismo; impone por tanto, la ineludible obligación a las autoridades administrativas que lo tramitan de cumplir con una serie de formalidades necesarias sin cuyo cause no podría hablarse de legalidad en su actuación. Por tal razón, los entes que tramitan el procedimiento administrativo, están obligados no solo a la observancia del derecho positivo legal, sino además a la observancia de los principios generales que rigen el sistema de que se trate para que el aplicador del derecho pueda decidir en justicia.” **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 234-2008, de fecha 3 de Octubre de 2012.

correspondiente, conforme a las reglas de notificación establecidas en el artículo anterior; b) El declarante contará con un plazo de quince días hábiles contados desde el siguiente día de la notificación para la presentación de sus alegatos y las pruebas de descargo que estime pertinente; c) Vencido dicho plazo, la Dirección General dictará la resolución que proceda dentro del plazo de veinte días hábiles. La notificación de dicha resolución se hará dentro del plazo de veinte días hábiles posteriores a la fecha de su emisión, la cual deberá contener el texto íntegro de la misma.”

En consecuencia, los plazos establecidos para la tramitación de un procedimiento administrativo especialmente en materia sancionatoria obligan a las autoridades competentes, así como a los interesados a cumplirlos y poder exigir su cumplimiento.¹⁹⁸

La observancia de los plazos determinados por la norma para tramitar los procedimientos constituye un deber básico y natural de la Administración Pública tal como lo ha señalado el profesor Cassagne¹⁹⁹, al referir que: *“en el ámbito administrativo, la obligatoriedad de los plazos configura un rigorismo procesal, atenuado sólo por dos caracteres propios del sistema: a) la posibilidad de ampliar los plazos (prorrogabilidad) y b) el hecho que los plazos no revistan, en principio, carácter perentorio o fatal”.*

4.4 Estructura del Procedimiento Administrativo.

En cuanto a la estructura del procedimiento administrativo para sancionar las diversas infracciones que se contemplan en la LEPSIA, se encuentra

¹⁹⁸ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 234-2008, de fecha 3 de Octubre de 2012, Considerando III, p. 9.

¹⁹⁹ **CASSAGNE**, Juan Carlos; *"Derecho administrativo"*, Tomo II, 1ra Edición, Abeledo-Perrot, Buenos aires Argentina, 2008, p. 697.

regulado en el art. 17 de la LSA, con la única variante que debe sujetarse a las normas y principios que contiene la LEPSIA, a efecto de no vulnerar los principios de defensa y de inocencia del declarante.

En ese sentido se determinaran cada una de las etapas del procedimiento para una mejor comprensión: En ese orden de ideas, las disposiciones del art. 31 de la LEPSIA y art. 17 de la LSA, establecen: a) Que a la persona a quien se le atribuye la comisión de una determinada infracción tributaria o administrativa, tiene el derecho de controvertir mediante los alegatos pertinentes y con los medios de prueba que estime convenientes, para ello se le deberá notificar conforme a derecho corresponda el contenido integro del respectivo informe de fiscalización y demás documentos conexos; b) Posteriormente a ello, el declarante tendrá un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación para presentar pruebas y alegatos; c) Al vencer el plazo establecido, la dirección general dictara la resolución que procede dentro de un plazo de veinte días hábiles; d) La notificación de dicha resolución se hará dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha de su emisión, la cual deberá contener el texto integro de la misma y e) Contra la resolución emitida por la autoridad administrativa podrá interponerse el respectivo recurso, ya sea el de reconsideración ante el mismo administrador de aduanas o el recurso de revisión ante el Director General de Aduanas, respetando los requisitos, plazos y procedimientos establecidos en la Ley.

4.4.1 Iniciación.

El PAS solo puede iniciarse cuando se presenten los requisitos y condiciones necesarias establecidas en la normativa aduanera, contra aquellas personas que cometan alguna infracción, lo cual conlleva a la respectiva sanción,

como resultado directo.

Es de aclarar que el PAS únicamente procede de oficio, en consecuencia no se le reconoce a los particulares legitimación alguna para poner en marcha a la administración, no obstante lo anterior, la suspensión si puede ser solicitada a instancia de parte por medio de la respectiva aceptación de cargos.

La autoridad administrativa competente debe formular los cargos, en la apertura del procedimiento administrativo, para luego proceder a la notificación de los cargos antes mencionados, haciéndole saber el contenido integro del informe de discrepancias, informe de fiscalización o de investigación, según sea el caso.

4.4.2 Notificación.

Los actos de comunicación²⁰⁰ son el soporte instrumental básico de la existencia de un juicio contradictorio, por tanto sin una debida notificación la parte interesada no podría comparecer en el procedimiento o juicio ni defender su posición.

Es reiterada la jurisprudencia en la que se ha establecido que en razón de la finalidad que lleva consigo la notificación, ésta debe practicarse con todo cuidado, procurando con ello la observancia de todas aquellas formalidades prescritas en la Ley, para que cumpla a plenitud su objetivo, que no es otro

²⁰⁰ La notificación constituye un acto procesal de vital importancia en la tramitación de cualquier proceso o procedimiento, sea jurisdiccional o en sede administrativa, por cuanto el objetivo del mismo es la comunicación de las resoluciones y providencias a las partes que intervienen en el proceso, y si la misma se realiza en forma diferente a la dispuesta en la ley, no produce la finalidad que se propone, causando grave perjuicio en el derecho de defensa de las partes.

que permitir al destinatario que conozca la resolución y pueda disponer lo conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses.²⁰¹

Es de tomar en cuenta que la notificación²⁰², implica el agotamiento de todas aquellas modalidades de comunicación capaces de garantizar en mayor grado la recepción por su destinatario de la notificación a realizar y que, por esto mismo, afirma en mayor medida la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

No obstante admitirse que la realización de los actos procesales de comunicación está regida, al cumplimiento de los presupuestos y requisitos contemplados en las correspondientes leyes procesales, no debe perderse de vista que al respecto impera el principio finalista de las formas procesales.

Esto significa que los requisitos y modos de realización de dichos actos procesales incluyendo los de la notificación se deben apreciar desde una perspectiva finalista, la cual es, garantizar el derecho de audiencia, a fin de evitar que por interpretaciones meramente literalistas o aplicaciones excesivamente ritualistas frustren sin razón objetiva el derecho de audiencia.²⁰³

Es de tener en cuenta también que sin las formalidades con las que el

²⁰¹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 218-2007, de fecha 14 de Marzo de 2012, Considerando I, p. 5.

²⁰² El acto de notificación es considerado como el medio a través del cual se garantiza al interesado el conocimiento adecuado y completo de un asunto sobre el cual tiene un interés directo y actual, e igualmente para aquellos que de alguna forma se puedan ver afectados por determinado acto o resolución, permitiéndoles de esta manera ejercer una real y efectiva defensa de sus pretensiones.

²⁰³ En este punto la SCA ha dicho "(...) Demás está recordar que la notificación va más allá de procurar el simple conocimiento de un acto, pues lo que en definitiva deja expedita, es la oportunidad que se confiere al particular para la defensa de sus derechos o intereses legítimos que pudiesen estar en juego en la controversia de que se trate." **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 218-2007, de fecha 14 de Marzo de 2012.

legislador reviste las notificaciones no se cumplen con exactitud, pero el destinatario del acto tiene pleno conocimiento del mismo, la notificación es válida y como consecuencia el acto notificado es eficaz.

Por el contrario si por la falta de cumplimiento o agotamiento de cierta formalidad la notificación no se hizo en la forma debida y por causa de esa circunstancia no fue posible la noticia real del acto, esa notificación no produce efectos y en consecuencia el acto o resolución tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto.

Como regla general, el acto administrativo externo es eficaz hasta que sea debidamente comunicado al administrado, produciendo a partir de ese momento efectos jurídicos conectados a la respectiva manifestación de voluntad administrativa.²⁰⁴

Por lo tanto, en un acto administrativo concreto como las resoluciones, la notificación es la forma necesaria e idónea de comunicación para que ese acto adquiera su eficacia respecto del interesado.

Como es indiscutible, este derecho preside especialmente el inicio de todo procedimiento administrativo, pues la autoridad administrativa competente debe notificar a los administrados cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos pudieran resultar directamente afectados,²⁰⁵ lesionados o

²⁰⁴ **ARGUETA CHEN APUY, Ana Cecilia y Otros**, "Manual de Procedimiento Administrativo", Procuraduría General de la Republica, La Institución, San José, Costa Rica, 2006, p. 81.

²⁰⁵ La obligación de notificar la existencia de un proceso, en el que eventualmente le pueda resultar una responsabilidad ya sea de carácter judicial o administrativo, tiene rango constitucional en razón de que ese proceder forma parte del concepto general de debido proceso.

insatisfechos con el dictado del acto final.

Al respecto la SCA se ha pronunciado estableciendo que: *los actos de comunicación constituyen el acto que posibilita la participación del administrado en el procedimiento administrativo del que puede llegar a resultar algún derecho u obligación, por lo que, cuando la administración efectúa una notificación debe hacerlo con la finalidad de conferir al administrado la posibilidad de actuar en el procedimiento, ya que los actos procesales de comunicación deben ajustarse a las regulaciones que el legislador establece y debe además estar encaminados a preservar los derechos que otorga la Constitución.*²⁰⁶

Ahora bien en atención al acto procesal regulado en la LEPSIA en su art. 34 inciso 2, el cual literalmente expresa: “(...) se notificará al sujeto pasivo, a su representante legal, apoderado o mandatario aduanero, curador o heredero, en el lugar señalado para recibir notificaciones. Tales notificaciones se harán por cualquier delegado de la dirección general, por correo certificado con constancia de recepción, mediante transmisión electrónica o por los demás medios que autoricen las leyes.”

En el inciso 3 del mismo cuerpo legal se establece que en caso de no encontrar al sujeto pasivo responsable, o a quien haga de sus veces, en el lugar que fue señalado para recibir notificaciones, se le notificara por medio de su cónyuge o compañera de vida, hijo mayor de edad, socio.

De igual forma en el supuesto que el sujeto pasivo no hubiere señalado lugar para oír notificaciones y no se dieran las circunstancias para que la actuación

²⁰⁶ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 78-E-2002, de fecha 14 de Febrero de 2006, Considerando I, p. 8.

quede legalmente notificada, esta se hará por edicto.

4.4.3 Etapa de Alegato y Audiencia.

Esta etapa se encuentra regulada en la LSA en el art. 17 literal “b”, en el cual se expresa que el declarante o sujeto pasivo tendrá un plazo de quince días contados a partir del día siguiente de la notificación para presentar sus respectivos alegatos y las pruebas de descargo que estime conveniente para ejercer su derecho de defensa.²⁰⁷

Entonces, la finalidad de la garantía de audiencia que se le concede a los gobernados mediante un determinado procedimiento, con todas las garantías como condición a la imposición de una pena, es doble, de una parte, supone dar al acusado la plena posibilidad de defenderse, al hacérsele saber el ilícito que se le reprocha, y al facilitarle el ejercicio de los medios de defensa que estime oportunos, la segunda finalidad es que la autoridad decisoria disponga de todos los elementos de juicio necesarios para emitir su resolución; y es que el conjunto de actuaciones en que se plasma el proceso, constituye el fundamento de la convicción de la autoridad que decide la situación que se haya conocido.

Por lo que los derechos de audiencia y defensa que detenta todo individuo, se encuentran indiscutiblemente relacionados, el debido proceso

²⁰⁷ En este punto la SCA ha dicho “(...) el derecho de defensa es un derecho de contenido procesal que implica, que para solucionar cualquier controversia, es indispensable que los individuos contra quienes se instruye un determinado proceso, tengan pleno conocimiento del hecho o actuación que se les reprocha, brindándoseles además una oportunidad procedimental de exponer sus razonamientos y de defender posiciones jurídicas a efecto de desvirtuarlos -principio del contradictorio-; y sólo podrá privárseles de algún derecho después de haber sido vencidos con arreglo a las leyes, las cuales deben estar diseñadas de forma que posibiliten la intervención efectiva de los gobernados. SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 85-T-2003, de fecha 6 de Julio de 2007.

constitucionalmente configurado; el cual implica que a la persona a quien se le pretende privar de un derecho, se le siga un proceso o procedimiento legalmente establecido, ante entidades previamente designadas, en la forma y con los requisitos que las respectivas leyes consagren. Es decir se refiere exclusivamente a la observancia de la estructura básica para todo proceso o procedimiento.

4.4.4 Resolución.

Finalizada la etapa de alegatos y audiencia, la autoridad administrativa competente deberá pronunciarse mediante una resolución de carácter definitiva conforme a lo dispuesto en el art. 34 inc 1 El cual expresa lo siguiente “(...) *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 31, inciso primero de esta Ley, la resolución mediante la cual se imponga una sanción, deberá emitirse dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes a la finalización de los plazos de audiencia y aportación de pruebas y notificarse dentro del plazo de veinte días hábiles posteriores a la fecha de su emisión*”

En necesario mencionar que uno de los derechos que la LEPSIA, otorga al administrado es el derecho a una decisión fundada²⁰⁸ conforme a derecho corresponda.

En consecuencia, no se puede dejar de lado el hecho que la motivación es uno de los elementos esenciales del acto administrativo²⁰⁹, ya que por medio de ella el administrado conoce las circunstancias fácticas y jurídicas que

²⁰⁸ El deber de motivación del acto administrativo incide sobre otro tema fundamental del derecho constitucional, como es el principio de igualdad jurídica.

²⁰⁹ Es la declaración unilateral, productora de efectos jurídicos singulares, sean de trámite o definitivos, dictada por la Administración Tributaria en el ejercicio de su potestad administrativa

inciden en la emisión del acto, de cuya correcta articulación se soporta la legalidad del mismo; la referida motivación debe ser coherente con las peticiones formuladas y cumplir con el Principio de Congruencia, no sólo en la parte argumentativa de su respuesta, sino también en la normativa que sustenta a la misma.²¹⁰

La motivación del acto administrativo, exige que la administración plasme en sus resoluciones los aspectos de hecho y de derecho que le llevaron a adoptar la decisión, dado a que la motivación permite ejercer un control de legalidad con lo cual se constata si esas razones están fundamentadas en Derecho; y si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable.

El deber de motivar las decisiones independientemente de su naturaleza jurisdiccional o administrativa adquiere una connotación constitucional, pues su inobservancia incide negativamente en la seguridad jurídica como valor constitucional y en forma concreta afecta el derecho de defensa del infractor como acontece a su ejercicio mediante la actividad recursiva.

La motivación debe abarcar todas las cuestiones de hecho y de derecho que surja del expediente, de tal forma, que la decisión emerja objetivamente amparada en el ordenamiento jurídico, es decir, deben quedar claramente plasmadas las razones que sirvieron de fundamento, a la decisión jurídica contenida en el acto, de tal manera que la voluntad de la Administración sirva a la vez como defensa para el particular, a los efectos de que no se vea privado o restringido en sus medios y argumentos defensivos si llegare a recurrir contra el acto.

²¹⁰SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 85-T-2003, de fecha 6 de Julio de 2007, Considerando I, p.11.

Al respecto Fernando Garrido Falla ha señalado que *“la motivación permite, conocer sobre todo la causa y el fin del acto administrativo, pero también el Derecho con el que se pretende legitimar la decisión, y el procedimiento para su adopción. De ahí el carácter fundamental que se asigna a este requisito que excede su condición de mero formalismo, pues se ha dicho, con razón, que motivar un acto es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de Derecho, que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge y así se explique que estemos ante una importante conquista jurídica, relativamente tardía, del Derecho público, frente a la contraria regla del absolutismo que impedía la motivación de las decisiones del Monarca e incluso judiciales.”*²¹¹

El proceso de legalización de la justicia y el proceso de legalización de la actividad administrativa concluye finalmente, en la exigencia de motivar las sentencias y las resoluciones administrativas²¹², de forma que unas y otras aparezcan como concreción del mandato del legislativo y no como decisiones voluntaristas o arbitrarias.²¹³

Es de puntualizar que dicho deber de motivación alcanza también a los actos de procedimiento, sea los meros actos de trámite, siendo ellos precisamente el antecedente inmediato de la decisión final. La necesidad de exigirlo se considera obvia, pues la garantía al debido proceso se traduciría en una burla hacia el administrado, si requiriésemos sólo la motivación del

²¹¹ **GARRIDO FALLA, Fernando y FERNÁNDEZ PASTRANA, José. María.** *“Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas”*, 1ra Ed. Civitas, 2000, p. 187.

²¹² En términos generales, se puede decir que toda resolución administrativa que limite, imponga, suprima o deniegue un derecho debe ser motivada.

²¹³ Por ende, resultan completamente reprochables aquellas conductas comúnmente percibidas por parte de la Administración, de omitir hacer pronunciamiento expreso sobre todos y cada uno de los argumentos invocados por las partes, pues tras dichas omisiones usualmente se esconde una infracción a sus derechos, conculcándose de esa manera el principio de defensa.

acto final y toleráramos la sobrevivencia de una cascada de actos intermedios violatorios de derechos esenciales para el individuo.²¹⁴

4.4.5 Recursos Administrativos.

En el Procedimiento Administrativo, la Ley prevé por regla general cuando la Administración Pública ha violado con su actuación disposiciones jurídicas, lesionando así los derechos de los posibles infractores, existiendo así un control dentro de la misma sede administrativa para asegurar que los actos de la administración se realicen conforme al orden legal vigente, para hacer efectivo el control de que se trata, la misma Ley crea expresamente la figura del recurso administrativo²¹⁵ como un medio de defensa para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese órgano o por un inferior jerárquico.

La nota distintiva de los recursos planteados en sede administrativa, es de ser los medios de impugnación de la voluntad administrativa emitida como un acto administrativo y tienden a obtener a que el mismo órgano que emitió el acto, su superior jerárquico u otro órgano al que la ley le otorga competencia, ejerza el control de la legitimidad o oportunidad merito o conveniencia pertinente y decida la confirmación, modificación o renovación o saneamiento del acto administrativo.

En la doctrina administrativa se distinguen dos clases de recursos el primero el de las reclamaciones y el segundo el de las denuncias; esta división de

²¹⁴ **CASSAGNE, Juan Carlos.** Op. Cit. Pág. 401-402.

²¹⁵ En este punto la SCA ha dicho "(...) Si bien el fundamento de los recursos se encuentra en el derecho de defensa, éste no puede reñir con otros principios reconocidos en la Constitución, como el principio de legalidad." SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 103-P-2000, de fecha 30 de Agosto de 2002.

recursos radica en el tipo de acto que ataque cada uno de estos remedios, puesto que el recurso se interpone contra actos administrativos los cuales pueden ser individuales o generales, mientras que con las reclamaciones y denuncias se atacan hechos de la administración; a si como también se debe de advertir en relación al tipo de interés que se defiende con cada remedio, puesto que con los recursos se atiende a la defensa de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹⁶ establece en el art. 25 que *“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

En síntesis, el acceso a los medios impugnativos o derecho a recurrir es un derecho de naturaleza constitucional procesal, que si bien esencialmente dimana de la ley, también se ve constitucionalmente protegido en cuanto constituye una facultad de los gobernados, que ofrece la posibilidad de alcanzar efectivamente una real protección jurisdiccional.²¹⁷

4.4.5.1 Definición.

En términos generales, recurso es el medio que concede la ley para la

²¹⁶ Con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el continente americano, la Convención instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera había sido creada en 1959 e inició sus funciones en 1960, cuando el Consejo de la OEA aprobó su Estatuto y eligió sus primeros miembros.

²¹⁷ **SC**, Sentencia de Amparo, con Ref. No. 467-2006, de fecha 22 de Noviembre de 2007, Considerando II, P. 12.

impugnación de las resoluciones, a fin de subsanar los errores en que se haya incurrido al dictarlas, la nota característica de los recursos es la finalidad impugnatoria de actuaciones que se estiman contrarias a Derecho. Los recursos son medios de impugnación²¹⁸ que la ley otorga a las partes para poder atacar cualquier resolución, que de la autoridad administrativa emane, es decir, que los recursos administrativos²¹⁹ se convierten en la vía utilizada por los administrados para solicitar a la Administración Pública la modificación de resolución administrativa que afecta su esfera jurídica, y que se considera ilegal.

Al respecto el jurista Daniel Gómez Sanchis²²⁰, ha sostenido que los Recursos Administrativos: “ Son *el remedio con que cuenta el administrado titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo para impugnar un acto administrativo que lo afecta, a fin de obtener su modificación, sustitución o revocación, ya sea por el mismo órgano que lo dicto o por uno superior.*”

En consecuencia, la finalidad de los mismos es que la Administración procure dar una respuesta del fondo de lo controvertido por el administrado y no enfrascarse en meros formalismos para no resolver la petición.²²¹ La interposición de los mismos da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo, que si bien es distinto e independiente del que fue seguido para emitir el acto recurrido, es al igual que éste, de carácter administrativo, y está por ello sujeto a las mismas normas e inspirado en los mismos

²¹⁸ Deriva de la voz latina “*impugnatio, onis*”, que se traduce como “ataque asalto”.

²¹⁹ En este punto la SCA ha dicho “(...) Los recursos administrativos, son la vía por la cual el administrado legitimado pide a la Administración la revocación o modificación de una resolución administrativa que se reputa ilegal.” SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 8-CH-92, de fecha 27 de Febrero de 1998.

²²⁰ GÓMEZ SANCHIS, Daniel y otros; “*Manual de Derecho Administrativo*”, 1ra Edición, Depalma, 2000, p. 637.

²²¹ SCA, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 19-2008, de fecha 14 de Mayo de 2012, Considerando I, P. 8.

principios.

En doctrina se manifiesta que en todo procedimiento tienen aplicación reglas básicas y generales, que garantizan la protección a los derechos del administrado, y la transparencia en el actuar de la Administración, entre las más importantes están: la audiencia al interesado; la existencia de un plazo²²² razonable para expresar agravios, ofrecer y aportar pruebas; la existencia de una decisión fundada y motivada que le sea debidamente notificada y acceso al expediente administrativo.

En síntesis, la tramitación de un recurso ha de sujetarse a reglas mínimas, que hagan efectiva la garantía de audiencia, y la existencia de una fase contradictoria.²²³

4.4.6. Clasificación de los Recursos Administrativos.

La legislación Aduanera correspondiente en el Capítulo III Recursos Administrativos, desde el art. 45 hasta el art. 52 de la LEPSIA²²⁴, están regulados los recursos de los que los administrados pueden hacerse valer, ante la vulneración de alguno de sus derechos ante la administración

²²² En ese sentido el TAIIA al respecto manifiesta: Los plazos para la interposición de los recursos administrativos no constituyen la restricción sino la reglamentación de un derecho. Para ejercer válidamente el derecho a interponer los recursos que la Ley contempla existe un plazo a respetar. El plazo tiene un carácter perentorio y fatal, es decir, caduca automáticamente al transcurrir el lapso señalado por la Ley, haciendo imposible la impugnación del acto que se pretendía adversar. **TAIIA**, sentencia Definitiva, con Ref. Inc.A1206034M, de fecha a doce de diciembre del año dos mil doce. P. 2

²²³ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 8-CH-92, de fecha 27 de Febrero de 1998, Considerando IV, p.16.

²²⁴ El art. 45 inc 1 de la LEPSIA establece: “Los actos y resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras competentes, por medio de las cuales se sancionen infracciones administrativas o tributarias, o se suspendan o cancelen las autorizaciones para operar, podrán ser Impugnados por los afectados mediante los recursos, formas y plazos que establece la presente ley.”

aduanera.

Los recursos que regula la LEPSIA son: Recurso de Reconsideración, Revisión, y el de Apelación; el primer recurso señalado se interpone ante el Administrador de Aduanas correspondiente, contra las decisiones u omisiones emitidas por dicho funcionarios; recurso de revisión ante el Director General, contra las resoluciones de denegatoria total o parcial del recurso de reconsideración, o contra las resoluciones que contengan actos u omisiones del Administrador de Aduanas y por último el recurso de apelación, contra las resoluciones del Director General de Aduanas, el cual será conocido por el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas en adelante TAIIA.

4.4.6.1 Recurso de Reconsideración.

El recurso de reconsideración es el primer recurso que la Ley prevé, este se interpone contra las decisiones emitidas por el administrador de aduanas, ante el mismo administrador de aduanas o a elección del recurrente el recurso de revisión ante el Director General de Aduanas. Art. 47 inc. 1 de la LEPSIA.

El recurso debe ser interpuesto dentro del plazo de 10 días hábiles siguientes después de notificada la resolución impugnada, podrá ser presentado por el mismo declarante o por medio de su representante legal, en el caso de las personas jurídicas, por medio de apoderado, agente aduanero o apoderado especial aduanero.

El art. 47 inc.2 de la LEPSIA, el cual literalmente establece que el contenido del escrito de interposición del recurso de reconsideración contendrá: *“El escrito de interposición de cualquiera de los recursos antes mencionados,*

deberá contener los alegados que el recurrente estime convenientes para desvirtuar las actuaciones impugnadas y deberán agregarse al mismo todas las pruebas de descargo que estime pertinentes o solicitar, en su caso, la realización de cualquier diligencia que pueda aportar los elementos necesarios para decidir la cuestión controvertida”

Al ser admitido dicho recurso la autoridad aduanera correspondiente debe resolver el recurso dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de la notificación al recurrente del auto de admisión del recurso en mención, el cual debe admitirse con la debida fundamentación .

4.4.6.2 Recurso de Revisión.

De acuerdo al art. 49 de la LEPSIA y ante la inconformidad del recurrente mediante el recurso de reconsideración, la ley prevé una segunda vía impugnativa, siendo el recurso de revisión, este se interpondrá ante el Director General, contra la denegatoria total o parcial del recurso de reconsideración, o contra aquellas resoluciones que contengan actos u omisiones del Administrador de Aduanas.

Admitido el respectivo recurso, el Director General solicitara al Administrador de Aduanas correspondiente, que dentro de los tres hábiles siguientes a la fecha de admisión, remita expediente administrativo y un informe detallado entorno a la resolución que se ha impugnado.

Dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la recepción del expediente administrativo, el Director General debe resolver el recurso de revisión, el cual se notificara al recurrente dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de dicha resolución del recurso en mención.

Dentro de la tramitación del recurso la autoridad administrativa de oficio o a petición de parte puede solicitar cualquier medida necesaria que ayude a resolver el conflicto, de ser aceptada por la autoridad el plazo para emitir la resolución definitiva se suspenderá hasta que tal diligencia se hubiera efectuado, tal actividad o diligencia no deberá exceder de los 10 días.

4.4.6.3 Recurso de Apelación.

El recurso de apelación, también conocido como de alzada, es aquel que procede contra los actos administrativos definitivos o aquellos actos que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente, emanados por el órgano superior de una entidad estatal descentralizada, fundado en razones vinculadas a la legitimidad, como de oportunidad, merito o conveniencia del acto impugnado o al interés público. Siguiendo el orden jerárquico de los recursos, este procederá contra las resoluciones del Director General, en este caso será conocido por el TAIIA²²⁵, el cual en virtud de la ley cumple la función de tribunal aduanero.²²⁶

El procedimiento que sigue el TAIIA, para resolver el recurso de apelación, está regulado a partir del art. 2 al 6 de la Ley de Organización y

²²⁵ En este punto la SCA ha dicho "(...) La LEPSIA otorga el carácter de Tribunal Aduanero al Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, para los efectos prescritos en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Quién conocerá con base en las formalidades, plazos y procedimientos previstos en la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas. Esto demuestra que la competencia que la Ley nacional otorga al referido Tribunal trasciende sus límites y los amplía a los efectos del Código Aduanero Uniforme Centroamericano." **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 145-2005, de fecha 31 de Agosto de 2012.

²²⁶ En relación a este recurso la LEPSIA lo regula en su art. 51 el cual literalmente establece: "*Contra las resoluciones de la Dirección General podrá interponerse el recurso de apelación, el que será conocido por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, conforme a las formalidades, plazos, procedimientos y disposiciones legales que regulan las actuaciones de ese Tribunal, el cual tendrá en estos casos el carácter de Tribunal Aduanero a los efectos de lo prescrito por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano*".

Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas.²²⁷

En ese sentido el Art. 2 de la antes referida ley literalmente establece: *“Si el contribuyente no estuviere de acuerdo con la resolución mediante la cual se liquida de oficio el impuesto o se le impone una multa, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos o Dirección General de Aduanas, podrá interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, dentro del término perentorio de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación respectiva.”*

El TAIIA²²⁸ es una Institución legalmente constituida, responsable de conocer y resolver conforme a la Constitución y la Ley las reclamaciones que presentan los contribuyentes mediante escritos de Interposición del Recurso de Apelación contra resoluciones definitivas sobre liquidación de oficio, Imposición de multas, valoración aduanera, clasificación arancelaria, origen de las mercancías respectivas, dictadas en la Administración Tributaria, atendiendo procesos y estándares normativos del Sistema de Gestión de Calidad, teniendo para tal efecto autonomía funcional en forma colegiada.

²²⁷ **LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE LOS IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS**, D. L, N°135, del 18 de diciembre de 1991, D.O N°242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

²²⁸ El Tribunal, es un Órgano Administrativo que se rige por la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos creado por decreto Legislativo No.135 de fecha 18 de diciembre de 1991, teniendo autonomía funcional en todo lo que compete, no obstante se encuentra comprendido organizativamente dentro del Ramo de Hacienda, y está integrado por un Presidente y 4 Vocales: 2 Vocales especialistas en Tributos Internos y 2 especialistas en materia Aduanera, quienes desempeñan sus cargos con autonomía funcional, teniendo la facultad de dictar en forma colegiada Resoluciones definitivas, de trámite e interlocutorias y demás providencias que sean necesarias para el cumplimiento de su misión con estricto apego a las Leyes de la materia y en base a normas y principios tributarios, con el propósito de garantizar real y objetivamente el efectivo ejercicio del derecho de reclamación de los contribuyentes que la Constitución de la República reconoce y otorga a todo ciudadano, en aras de garantizar un Estado de Derecho.

Las resoluciones que el TAIIA emite son por reclamaciones de contribuyentes de los Impuestos de: Renta, IVA, aduana, alcohol, y bebidas gaseosas, cuyos fallos pueden ser confirmatorios, Revocatorios, Modificatorios, Inadmisibles e Improcedentes, así como desistimientos cuando el recurrente desiste de continuar con el recurso de apelación.

Procedimiento: El recurso se interpondrá dentro de los 15 días hábiles después de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de revisión²²⁹, este se presentara con una copia en papel simple, el apelante expresará las razones de hecho y de derecho en que apoye su impugnación, puntualizando cada uno de sus reclamos.

Recibido el recurso el TAIIA solicitará a la DGII o a la DGA el expediente respectivo dentro del plazo de 3 días hábiles, con el fin de constatar la legitimidad de quien recurre, es decir constatar los hechos, si se admite el recurso el TAIIA pedirá informe a la DGII o a la DGA , para los que remitirá también el recurso interpuesto para que este pueda contradecirlo, para ello tendrá 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución de admisión, con o sin la contestación el TAIIA abrirá a pruebas por un término de 5 días, además dispone el art. 4 de la LOFTAIIA, el Tribunal ordenará la producción de las pruebas una vez vencido el término anterior, y cuando se hayan producido, mandará oír al apelante para que presente sus alegaciones finales en el término fatal e improrrogable de ocho días contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

²²⁹ Al respecto el TAIIA manifiesta que: al ser el plazo en referencia perentorio, o sea fatal “implica que cumplido el término sin que la recurrente... haya hecho uso del recurso de apelación en tiempo y forma ante el Tribunal competente, el acto emanado de la Dirección General, adquiere estado de firmeza, lo que equivale a decir que éste ya no será discutible - por razones de legalidad- ni en sede administrativa, ni en sede judicial. **TAIIA**, sentencia Definitiva, con Ref. Inc.A1206034M de fecha a doce de diciembre del año dos mil doce. P. 3

En todo caso, el plazo para resolver el recurso de apelación y notificar la sentencia no podrá exceder de nueve meses contados a partir de la fecha de interposición de dicho recurso, dicha sentencia deberá versar exclusivamente sobre los puntos controvertidos.

El presupuesto esencial para interponer el recurso de apelación de un acto administrativo que emita la DGA, es que este se trate de una liquidación de oficio de impuesto o de una imposición de multa. En consecuencia aquellos actos que no tengan tal naturaleza, no admiten dicho recurso ni ningún otro, en razón de no estar reglado en la normativa de la materia; por tanto se constituyen en actos definitivos que podrán impugnarse directamente ante esta jurisdicción dentro del plazo establecido.²³⁰

4.7 La Inobservancia del Debido Proceso en la Prescripción del Procedimiento Sancionatorio Aduanero.

4.7.1 Debido Proceso.

En términos generales todo proceso se integra, necesariamente con dos partes antagónicas y un tercero imparcial que resolverá con poderes suficientes para dotar su decisión de las notas de definitividad y fuerza compulsoria propia.²³¹

Para que dicho imperio no exceda límites tolerables, el procesalismo pone la valla del principio de razonabilidad, el cual supone que toda la actividad jurisdiccional y administrativa se moviliza bajo la legalidad del obrar y

²³⁰ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 56-2007, de fecha 23 de Septiembre de 2011, Considerando I, p. 15.

²³¹ Cabe mencionar que en materia administrativa el debido proceso se integra únicamente de dos partes: el infractor y la administración, la cual es la encargada de imponer la sanción.

fundamentando adecuadamente cada una de sus resoluciones.

Estas son garantías debidas al justiciable que se integran en la noción de debido proceso formal o procesal.²³² Mientras que la otra faceta del debido proceso que se refiere a lo sustancial o material del principio, se manifiesta en el conjunto de exigencias procedimentales que deben garantizarse a cualquier persona que exige el cumplimiento de sus derechos y libertades. El debido proceso²³³, no es una garantía concreta que se especifique con tal o cual acto; antes bien, es un mandato dirigido al juez o autoridad administrativa, para que en todo proceso resuelva las potenciales fisuras que alteran las reglas del debido proceso.

Es de alguna manera, garantía donde se encuentran²³⁴: a) El derecho a ser juzgado por tribunales previamente establecidos; con la premisa de evitar la actuación directa de la autoridad o de un particular que pretenda atribuirse ilegalmente jurisdicción sobre las cosas o personas; b) Que se dé plena observancia a las formalidades esenciales del procedimiento, por el cual se tiende a garantizar el principio de igualdad en el proceso (de oportunidades y que cada parte tenga idénticas posibilidades de alegación y prueba) de tener una sentencia fundada; de poder recurrir contra ella; y c) Que se asegure el derecho a tener un juez independiente e imparcial, a cuyo fin será importante recabar los instrumentos procesales que tengan las partes para denunciar las causas que determinen la parcialidad hipotética.

²³² El debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares.

²³³ Bajo el principio constitucional del debido proceso, se engloban una serie de garantías que se le deben respetar al administrado cuando éste se relaciona con la Administración.

²³⁴ **GOZANI, Alfredo Osvaldo**, *“El Debido Proceso Constitucional. Reglas para el control de los poderes desde la Magistratura Constitucional”*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 145.

Los tratados y convenciones señalan la importancia del proceso como garantía imperecedera para sostener y argumentar los derechos; Pero este proceso no ha de ser un simple procedimiento tomado de los ordenamientos procesales; es preciso que, para responder al fin garantista que propone, cumpla con al menos dos principios esenciales: el de propiciar la eficacia del servicio jurisdiccional a través de un proceso sin restricciones y de lograr que el enjuiciamiento llegue en su tiempo, que no es otro que el de los intereses que las partes persiguen cuando ponen el conflicto en conocimiento de los tribunales o ante sede administrativa.²³⁵

En materia administrativa el debido proceso es un principio básico que junto al derecho de defensa, se convierten en guías de interpretación de todos los demás postulados del procedimiento administrativo. El concepto de debido proceso, comprende el desarrollo progresivo de prácticamente todo el conjunto de garantías fundamentales de carácter instrumental o procesal.²³⁶

La SCA, en sentencia definitiva, con Ref. 63-V-2000 de las catorce horas del día veinticinco de noviembre de dos mil tres, ha sostenido que el debido proceso es entendido como un conjunto de principios o garantías inherentes a todo ser humano, a efecto de ser juzgado por un juez natural y competente, mediante la sustanciación de un procedimiento preestablecido por la Ley, el cual debe ser público y en el que tiene derecho a exponer sus razones, las cuales deben ser oídas a efecto de obtener una legal y justa aplicación del derecho. En tal sentido se ha sostenido que dicha garantía comprende entre sus principios los siguientes: a) Que la persona sea juzgada por un juez

²³⁵ **GOZANI, Alfredo Osvaldo.** Ob. Cit. p. 146.

²³⁶ La imposición de una sanción administrativa, es un acto que para constituirse válido, debe apegarse a un procedimiento administrativo preestablecido en el ordenamiento jurídico en vigencia; en el que el administrado tenga la oportunidad de controvertir los hechos imputados, bajo el amparo de las garantías constitucionales generales.

natural; b) derecho a ser oído; c) publicidad del proceso; y d) prohibición del doble juzgamiento.

La SC, en la sentencia de Amparo, con Ref. 332-2006 del diecinueve del julio de dos mil siete, señala que la expresión debido proceso es una categoría genérica, identificada con un proceso constitucionalmente configurado, el cual incluye una serie de garantías y derechos conectados entre sí (audiencia, defensa, presunción de inocencia, juez natural, irretroactividad de las leyes) que configuran la estructura del debido proceso.

En sede administrativa, el debido proceso se enfoca, primariamente, en el derecho a ser oído durante el procedimiento administrativo a fin de ejercer una defensa efectiva de los derechos propios.

Es por dicha razón que el debido proceso se configura cuando los administrados plantean sus argumentos de descargo, tienen oportunidad de probarlos y posteriormente, son retomados por la Administración Pública para que en la motivación del acto administrativo dictado, sean el fundamento palpable del juicio lógico que cimienta fáctica y jurídicamente la actuación.²³⁷

Es decir, que con el objeto de dilucidar la inocencia o culpabilidad del administrado, es necesario verificar un conjunto secuencial de etapas procesales denominadas juicio, proceso, o procedimiento, en este caso, las que deben contener un mínimo de garantías que le aseguren a aquél, tanto su dignidad como persona, como la posibilidad cierta de ejercer su derecho

²³⁷ SCA, Sentencia de Definitiva, con Ref. No. 276-2007, de fecha 14 de Mayo de 2010, Considerando V, p. 8.

de defensa.²³⁸

4.7.2 Derecho de Petición.

Presupuesto del debido proceso es el Derecho de petición en el cual se exige a los funcionarios que respondan a las solicitudes que se les presenten y que dicha contestación no se limite a dejar constancia de haberse recibido la petición. En ese sentido, la autoridad ante la cual se formule una petición debe resolverla conforme a sus facultades legales, en forma motivada, congruente y oportuna, haciéndole saber a los interesados su contenido. Es de aclarar, que ello no significa que tal resolución deba ser favorable a lo pedido, sino solamente que se dé la correspondiente respuesta.²³⁹

4.7.3 Derecho de Defensa.

El derecho de defensa es otra consecuencia jurídica del debido proceso, para que se configure la violación al derecho de defensa, el afectado por la decisión administrativa no debe haber tenido oportunidad real de contradicción de los hechos que se le imputan los cuales le llevan a una sanción, privándosele de un derecho sin el correspondiente proceso o procedimiento, o cuando no se cumplieron las formalidades esenciales establecidas por la ley que desarrollan la garantía de audiencia.²⁴⁰

Este derecho implica, que para solucionar cualquier controversia es indispensable que el individuo contra quien se instruye un determinado

²³⁸ **SCA**, Sentencia de Definitiva, con Ref. No. 163-2006, de fecha 27 de Mayo de 2013, Considerando I, p. 18.

²³⁹ **SC**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 671-2011, de fecha 15 de Febrero de 2013, Considerando V, p. 4.

²⁴⁰ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 325-2007, de fecha 21 de Noviembre de 2012, Considerando I, p. 13.

proceso o procedimiento administrativo, tengan pleno conocimiento del hecho o actuación que se le reprocha, brindándosele además una oportunidad procesal de exponer sus razones y defender posiciones jurídicas a efecto de desvirtuarlos así, solo podrá privársele de algún derecho después de haber sido vencido con arreglo a las leyes y a la Constitución.

Además, las autoridades legalmente instituidas que en algún momento sean requeridas para dar respuesta a determinada petición tienen la obligación, por una parte, de resolver lo solicitado en el plazo legal o, si este no existe, en uno que sea razonable.

4.7.4 Derecho de Audiencia.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el Derecho de Audiencia es un derecho de contenido procesal, cuyos aspectos fundamentales son: que se siga un proceso conforme a la ley; que dicho proceso se ventile ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidas; que se observen las formalidades esenciales; y, que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado.²⁴¹

En consecuencia el individuo objeto de una limitación en sus derechos debe ser oído durante el procedimiento administrativo, lo que implica que éste debe plantear sus fundamentos de hecho y de derecho, teniendo la oportunidad de probarlos y, ulteriormente, que sean objeto de juicio por la Administración Pública para motivar la emisión del acto que se trate.

Por consiguiente, toda Ley que limite o prive de un derecho, debe establecer

²⁴¹ **SCA**, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 325-2007, de fecha 21 de Noviembre de 2012, Considerando I, p. 14.

las causas para hacerlo y el procedimiento a seguir, en el cual se posibilite la intervención del afectado para que conozca los hechos que motivan la sanción a imponer y tenga posibilidad real de desvirtuarlos. Así, es indiscutible la necesidad de una efectiva garantía de audiencia, como condición previa para conocer y decidir sobre la privación o limitación de algún derecho.

4.7.5 Disposiciones legales relativas al Debido Proceso.

En base a lo anterior, el art. 14 de la Cn expone la garantía constitucional del debido proceso donde expresa que la autoridad administrativa tendrá la facultad de imponer sanciones, mediante resolución o sentencia, a las contravenciones a las leyes, reglamentos ordenanzas, previo el debido proceso.

La disposición antes citada guarda estrecha relación con lo que expresa el art. 11 en su parte final del mismo cuerpo legal, el cual manifiesta que: “ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, posesión y propiedad, sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes”.

Así mismo, el art. 8 de la CADH establece que: *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.*

La LEPSIA, en el art. 1 literal “b” se establece que uno de los principios que

regirán la Ley en mención se encuentra el principio de legalidad procedimental, por medio del cual el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública deberá requerir de un procedimiento previamente establecido.

Ahora bien, conforme al objeto de estudio en el art. 33 inc. 3 de la LEPSIA se expone que la facultad sancionadora de la autoridad aduanera prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa correspondiente o de la fecha en que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión.

En el transcurso de esta investigación se ha podido establecer al realizar entrevistas con las autoridades administrativas aduaneras, que no existe procedimiento alguno para la prescripción de la facultad sancionadora de la administración aduanera dentro de la LEPSIA, por lo que no hay plazo para la interposición del correspondiente escrito alegando la prescripción, para las formalidades específicas para la presentación de dicho escrito, plazo para subsanar las posibles prevenciones que se puedan suscitar, plazo para que la autoridad aduanera admita, prevenga o declara inadmisibles las solicitudes en las cuales se alega la prescripción.

Así mismo, no existe etapa probatoria por medio de la cual el administrado pueda hacer uso de los alegatos para ejercer su derecho de defensa, es decir, presentar toda aquella prueba pertinente y conducente a efecto de justificar y comprobar los hechos alegados.

En consecuencia, no existe plazo para que la autoridad administrativa resuelva sobre las pretensiones del administrado en cuanto a la prescripción,

ni tampoco sobre la firmeza de la resolución final, ya sea que esta declare sin lugar a lo solicitado o si por el contrario declarara la prescripción de la potestad sancionadora de la administración aduanera.

En ese sentido, al no existir procedimiento, no se puede hablar de recurrir ante una resolución que no favorezca al administrado, ya que la Ley no contempla nada lo relativo a los recursos dentro del procedimiento de prescripción.

Así las autoridades aduaneras entrevistadas expresaron que: al no tener norma legal en específico del procedimiento de la prescripción de la potestad sancionadora contenidas en la LEPSIA, resulta aplicable lo expuesto en el Código Civil, específicamente a lo regulado en el art. 2232 el cual literalmente expresa que: “la prescripción debe ser alegada por el interesado, así como también lo regulado en el art. 2252 del mismo cuerpo legal, el cual expone que la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo, durante el cual no se hayan ejercido sus acciones. También consideran aplicable el art. 2236, el cual expone que las reglas de la prescripción, se aplican igualmente al favor y en contra del Estado y municipalidades.

Estas afirmaciones no son compartidas por el grupo de investigación, en razón que cada rama del Derecho tiene sus propias características y particularidades que la hacen diferente de las demás, ese es el caso de la prescripción administrativa, la cual debe estar específicamente contemplada en la normativa correspondiente, razón por la cual este grupo considera que las afirmaciones por la administración aduanera no están apegadas a derecho y por ende, resultan en violatorias a los Derechos y Garantías de los Administrados.

En base a lo anterior resulta interesante hacer un análisis comparativo de la figura de la prescripción y su procedimiento en materia tributaria en relación al procedimiento aplicado en materia aduanera, a efecto de comparar si existe alguna similitud entre dichas figuras; el art. 83 del Código Tributario establece que para que opere dicha figura es necesario que sea alegada por la parte interesada, cuestión que difiere sustancialmente en materia aduanera, donde la prescripción no es alegada por la parte sino que opera de oficio, es decir, la administración ejerce dicha facultad.

No obstante, hay que aclarar que dentro del código tributario si existe un procedimiento detallado a efecto de ejercer la prescripción, lo cual no se percibe en materia aduanera, ya que el legislador fue muy escueto a efecto de mencionar y especificar el modo de operar de esta figura de vital importancia para la investigación.

Así mismo es necesario aclarar que en materia aduanera solo puede operar la prescripción extintiva, razón por la cual no se le otorga intervención alguna a los administrados a efecto de ejercer sus derechos conforme al debido proceso contemplado en la Constitución.

En base a lo anterior y de los datos recolectados en el transcurso de la investigación, se logro determinar que durante el año 2011, se cometieron un total de 3,419 infracciones administrativas de las contempladas en la Ley, así mismo se cometieron un total de 1,269 infracciones tributarias de las reguladas en la LEPSIA, lo que suma como totalidad de infracciones la cantidad de 4,688 cometidas por los administrados, es necesario mencionar que durante dicho periodo de tiempo, no se cuenta con registro sobre procedimientos alegando la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración, es decir, que los administrados no han hecho uso de esta

facultad que por medio de Ley se les ha conferido para la protección de sus propios intereses.²⁴²

Para el año 2012, se cometieron un total de 3,165 infracciones administrativas de las contempladas en la Ley, así mismo se cometieron un total de 1,007 infracciones tributarias de las reguladas en la LEPSIA, lo que suma como totalidad de infracciones la cantidad de 4,172 cometidas por los administrados, es necesario mencionar que también durante dicho periodo de tiempo, no se cuenta con registro sobre solicitudes referentes a la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración, es decir, que los administrados no han hecho uso de esta facultad que por medio de Ley se les ha conferido para la protección de sus propios intereses.²⁴³

En cuanto a las infracciones cometidas de carácter penal, cometidas durante el año 2011 y el año 2012, la Administración Aduanera no es la autoridad competente para conocer, por lo que una vez enterada del cometimiento de un actuar ilícito que se configura como delito remite todo lo actuado a la FGR que es la entidad encargada de continuar y dar trámite con el proceso específico que se debe seguir, por lo que no se cuenta dentro de la base de la institución de un balance de las infracciones cometidas bajo ese supuesto.

Todo lo anterior con lleva a una clara violación del Debido Proceso, Derecho de Petición, Derecho de Audiencia y Derecho de Defensa, los cuales han sido reconocidos tanto a nivel internacional como a nivel nacional, lo que atenta con los principios de legalidad y seguridad jurídica de los

²⁴² **JIMÉNEZ, Beatriz**, fecha de entrevista 25 de octubre de dos mil trece, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas, Unidad de Atención al Usuario.

²⁴³ **JIMÉNEZ, Beatriz**, fecha de entrevista 25 de octubre de dos mil trece, Ministerio de Hacienda Dirección General de Audiencias, Unidad de Atención al Usuario.

administrados.

Lo antes expuesto genera indefensión frente a la Administración Pública, y conlleva a posibles actuaciones arbitrarias y atentatorias de derechos y garantías de los ciudadanos.

4.8 Discrepancia entre la LEPSIA, CAUCA, RECAUCA, y la Constitución de la República en relación al Principio de Prescripción en el Procedimiento Sancionatorio Aduanero.

En este apartado, se abordara lo relativo a la discrepancia que existe entre las disposiciones de la Ley Secundaria con los Tratados internacionales, con el objetivo de comprobar si efectivamente la LEPSIA, viola con sus disposiciones principios y derechos de rango constitucional.

4.8.1 Supremacía de la Constitución de la República sobre los Tratados Internacionales versus la Normativa Interna Aduanera.

La supremacía de la Constitución²⁴⁴ es un principio universal del Derecho Constitucional, que establece un orden jurídico político de un Estado congruente en el que no hay ley ni norma por encima de la Constitución, por ser ésta la ley fundamental, ley primaria o ley suprema del Estado; pero esta supremacía de nada valdría si no existe un mecanismo que lo garantice el cual se conoce como control de constitucionalidad (Tribunales o Salas Constitucionales) y que juntos constituyen los pilares fundamentales de la

²⁴⁴ **GAVINO ZIULU, Adolfo**, Derecho Internacional: Tomo I, Ediciones de palma, Buenos Aires, 1997. P. 97; para este jurista Argentino, la Supremacía de la Constitución “*es uno de los principios básicos en el que se sienta el orden constitucional, dado que implica reconocer a la Constitución como norma fundamental de un Estado, adjudicándole la calidad de norma superior*”.

teoría constitucional de un Estado.²⁴⁵

La Constitución de 1983²⁴⁶ es la primera que ha establecido claramente la tesis kelseniana de la supremacía de la Constitución por encima de la normativa secundaria como lo son las leyes y los tratados internacionales.

Los tratados Internacionales²⁴⁷, que en un principio se concebían como cartas de buenas intenciones, han evolucionado de forma sorprendente, en diversas áreas del Derecho; el Derecho de Aduanas no se ha quedado atrás en esa evolución, dado que todos somos partícipes de la infinita red de relaciones que se tejen en el ámbito internacional, y de los problemas de aplicación que generan los tratados multilaterales, al tener los mismos injerencias en el derecho nacional.

Sin embargo, en este proceso de evolución subsiste el problema de muy antigua discusión que no ha sido definido aún de manera contundente y es el de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno.

Tales discusiones doctrinales entre Derecho Interno y Derecho Internacional, lejos de disminuir, se ha ido acrecentando, y ha pasado como consecuencia de los grandes cambios en las relaciones internacionales del campo

²⁴⁵ **SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN**, Disponible en: <http://elmundo.com.sv/supremacia-de-la-constitucion>, fecha de consulta 05-11-13 a las 11:18 am.

²⁴⁶ **FERNANDEZ DEL VALLE, Agustin Basave**, Filosofía del derecho Internacional: lus filosofía y Politosofía de la Sociedad Mundial, 2ª ed. Mexico, 1989.p 125, para este autor los tratados internacionales, son acuerdos entre sujetos de derechos inter gentes destinados a producir determinados efectos jurídicos, este es un acto solemne o autentico que consta en un documento escrito, signado por órganos competentes para negociar, con plenos poderes para concluir el tratado.

²⁴⁷ El término Tratado tiene un sentido lato que comprende todo acuerdo entre sujetos o personas internacionales, es decir entre miembros o partes de la comunidad internacional. Es pues, todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, que generalmente se constituye entre dos o más Estados.

meramente teórico al campo de los hechos cotidianos, dado que al cambiar el enfoque de las relaciones internacionales, han cambiado también la discusión teórica y la metodología de la investigación de este problema situándose en la actualidad, en un inconveniente de Derecho Constitucional que tiene que ver con la forma en que los Tratados Internacionales son asimilados al Derecho Interno.

Desde esta perspectiva, la discusión teórica, cualquiera que sea la corriente que se adopte, tendrá que resolverse a favor de que el intérprete opere de acuerdo con las normas de Derecho Positivo del lugar en el que se realice la interpretación. Dado que la recepción del Derecho Internacional por los ordenamientos internos parte entonces de reconocer que el Estado no puede desconocer internamente las normas que ha generado exteriormente.

El debate se ha trasladado al ámbito interno del ordenamiento jurídico, se torna inicialmente en un problema de jerarquía de las normas y, en consecuencia, de fuentes del derecho; es decir, el problema esencial en materia de aplicación de tratados al interior de un Estado consiste en la adaptación de las normas internacionales a su Derecho Interno y al lugar que este le asigna a esas normas. Este será entonces el tema que a continuación se expondrá.²⁴⁸

4.8.2 El Principio de Supremacía Constitucional y el esquema de fuentes del Derecho en el ordenamiento nacional.

La Constitución es la norma fundamental que rige el ordenamiento jurídico de

²⁴⁸ La constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONSTITUCION%20Y%20LOS%20TRATADOS%20INTERNACIONALES%201103.pdf>

cada país y por tanto, se encuentra por encima de las demás normas del ordenamiento Jurídico.²⁴⁹ Esta superioridad de la Constitución respecto del resto de las fuentes, no solo se encuentra explícitamente reconocida por el artículo 246 inc. 2 de la misma Constitución, sino que se distribuye a lo largo del ordenamiento a través de múltiples disposiciones que regulan los procedimientos de creación normativa.

Prueba de lo anterior, es el esquema de fuentes que regula la Constitución, sustancialmente es el siguiente²⁵⁰: La Constitución, Tratados Internacionales, la Ley, Reglamentos, Jurisprudencia, Principios Generales del Derecho, Usos y costumbres, como se puede apreciar, la constitución misma reconoce a los tratados como parte del sistema jurídico nacional.

La Cn desde una perspectiva formal²⁵¹, como última y superior instancia donde se establecen normas sobre producción jurídica, dado a que ocupa el máximo rango en la estructura jerarquizada del ordenamiento y goza de la mayor fuerza normativa, tanto activa como pasiva²⁵²; en cuanto contiene en potencia todo el poder normativo de un ordenamiento jurídico, es así que de

²⁴⁹ **MARINA GASCÓN ABELLÁN** citado por **Salvador ENRIQUE ANAYA B et al**, en: "Teoría de la Constitución Salvadoreña", 1ª Edición. Corte Suprema de Justicia, San Salvador el Salvador p. 148; entendiendo los citados autores en la actualidad por ordenamiento jurídico: como un sistema, en cuanto a que las disposiciones que lo integran se encuentran formalmente estructuradas en un entramado de relaciones regidas por los criterios de jerarquía y fuerza jurídica.

²⁵⁰ **CARBONELL, MIGUEL**. *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México*. UNAM-IIJ, México, 1998.

²⁵¹ **BIDART CAMPOS German J**. *Compendio de Derecho constitucional*, Ediar, Buenos Aires Argentina 2004, p23 este autor señala que la constitución por estar revestida de super legalidad y supremacía esta impone como "deber ser" que todo el mundo jurídico inferior a ella sea congruente y compatible y no la viole ni le reste efectividad funcional y aplicativa.

²⁵² **Salvador ENRIQUE ANAYA B**, et al, óp. Cit p. 148 Entiende por fuerza activa, como aquella que implica la capacidad de intervenir en el ordenamiento jurídico creando Derecho o modificando el ya existente, y fuerza pasiva que implica la resistencia frente a modificaciones provenientes de disposiciones inferiores; al estar jerarquizadas, la fuerza normativa de las disposiciones es variable: los estratos superiores son derecho más fuerte respecto de los estratos inferiores.

la Cn depende la validez de todo ese ordenamiento; sin embargo, la superioridad de la Constitución, de la cual deriva la unidad del ordenamiento, no puede basarse sólo en los aspectos formales de las disposiciones jurídicas, sino que debe trascender al ámbito material.²⁵³

Siendo la Cn la expresión de los cánones ético-jurídicos sobre los cuales se ha logrado un mínimo consenso en la comunidad, es claro que ella provee, a partir de tal "techo ideológico"²⁵⁴ de unidad y coherencia a todo el ordenamiento.

De la posición de supremacía de la Cn se deriva la vinculación a ella de todas las personas y órganos del Gobierno, y la consiguiente invalidez de aquellas disposiciones y actos de autoridad que la contraríen.

La vinculación a la Cn debe entenderse como inmediata, es decir, no se encuentra mediatizada por la emisión de disposiciones infra constitucionales; así, los derechos y garantías fundamentales de la persona, o los principios que informan el ordenamiento jurídico son directamente oponibles o exigibles a todos los órganos del Gobierno especialmente los que tienen por función directa aplicar el Derecho: el Órgano Judicial y la Administración, quienes no pueden alegar como excusa para el cumplimiento de los mismos, la ausencia de ley que desarrolle tales prescripciones; así también las disposiciones infra constitucionales o actos de autoridad que contraríen a la Constitución son inválidos a causa de dicha disconformidad.

²⁵³ **UZQUIANO, María Antonieta**, Medios de Defensa del Orden Constitucional, tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, 1987. P. 7 Expresa que la misma hace referencia al contenido, es decir a la materia que las normas respectivas regulan, independientemente que la forma o los trámites llenados para emitir la ley respectiva, sea más complicada o igual que la de las leyes ordinarias o secundarias

²⁵⁴ **BIDART CAMPOS German**, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1995, pág. 108.

En El Salvador es claro que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, tanto en el aspecto formal como en el material. Su art. 86 inc 1º como antes se ha señalado, prescribe que el poder público se deberá ejercer por los órganos del Gobierno dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen la misma Constitución y las leyes; el art. 73 inc. 2º prescribe como uno de los deberes del ciudadano el de cumplir y velar porque se cumpla la Constitución para lo cual, entre otras cosas, se les concede legitimación para promover el proceso de inconstitucionalidad, según el art. 183; y, en lo que se refiere específicamente a los Jueces y Magistrados, el art. 172 inc. 3º dispone que todos esos funcionarios estén sometidos a la Constitución y a las leyes.

Por otra parte, el art. 246 inc 2º claramente prescribe que la Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos; el art. 145 del mismo cuerpo legal, hace extensiva dicha superioridad sobre los tratados o instrumentos internacionales, al prohibir que se ratifiquen aquellos en los que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, salvo que la ratificación se haga con las reservas correspondientes.; finalmente, el art. 235 compromete, de manera general, a todo funcionario civil o militar en la tarea de cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiendo a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen; el art. 185 establece a todos los funcionarios judiciales el poder-deber de declarar inaplicable cualquier ley o disposición de los otros órganos del Gobierno que contraríe a la Constitución, lo cual también pueden hacer respecto de los tratados, según el art. 149 inc. 1º; y el art. 183 confiere a la SC la competencia para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos en su forma y contenido, por contrariar la superioridad formal o material de la Constitución; lo cual también puede hacer respecto de los tratados, en virtud del art. 149 inc. 2º de la Cn.

Al respecto la CIDDDH ha establecido que: En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial; la convención Americana establece la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados, es deber general del Estado parte que las medidas de derecho interno han de ser efectivas, es decir que el Estado ha de adoptar todas las medidas, para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de dicho cuerpo normativo. Dichas medidas solo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.²⁵⁵

Por ende, el Estado de El Salvador al ser suscriptor de la CADH²⁵⁶, se ha obligado para con las personas que habiten en su territorio, en todas las condiciones, obligaciones y deberes, lo que en tal instrumento se prescribe; se destaca que, las obligaciones que derivan de ésta no se cumplen únicamente con no violar los derechos y libertades proclamados en ellos, sino que comprenden también una obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Ambas obligaciones se encuentran consagradas en el artículo 1.1 de la CADH. Complementariamente, en el artículo 2 de la convención establece otra obligación, que es la de adoptar medidas legislativas o de cualquier otra

²⁵⁵ **CIDH**, Fondo, Reparaciones y Costas, Ref. Serie C No. 72, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.

²⁵⁶ **CIDH**, Fondo, Reparaciones y Costas, Ref. Serie C No. 72, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.

índole, necesarias para hacer efectivo, los derechos humanos. Es decir, tal obligación demanda del Estado suscriptor, que al momento de convertirse en Estado parte de la CADH a los Estados correspondió realizar un análisis legislativo de sus normas y sustituir las que sean violatorias de la convención o de los derechos y libertades ahí establecidas.

La jurisprudencia española establece que en consideración a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969, en su Art. 27, recoge casi como apotegma que un Estado no puede invocar su legislación para dejar de cumplir las obligaciones que le impone un tratado, así mismo en el Art. 46 de dicho cuerpo legal se expresa que un Estado no puede invocar su falta de consentimiento por haberse expresado en violación de una disposición de su derecho interno sobre competencia para concluir tratados como causa de nulidad de su consentimiento; a no ser que esa violación fuere manifiesta y se refiera a una regla de su derecho interno de importancia fundamental.

Para el Jurista Salvadoreño José Luis Lovo Castellar frente a un conflicto entre las normas de un tratado vigente y la Constitución, suscitado en sede jurisdiccional nacional, se debe resolver la inaplicabilidad o inconstitucionalidad del tratado por el juez o tribunal que conoce del procedimiento y por la Sala de lo Constitucional, según fuere el caso, en el sentido que prescribe el Art. 144 Cn. de que prevalece la Constitución, decisión que en forma general y obligatoria vuelve ineficaz e inaplicable en el país a dicho tratado.²⁵⁷

En síntesis, y atendiendo al derecho comparado en sede jurisdiccional supranacional o internacional, de existir dicho conflicto entre un tratado y la

²⁵⁷ **LOVO CASTELAR, José Luis**, "Congreso Internacional sobre Globalización y Derecho", Corte Suprema de Justicia, 26 de noviembre de dos mil siete.

Constitución, la controversia se resolvería a favor de la supremacía del tratado, ya que de conformidad al artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Al respecto existen diversas posturas doctrinas relativas a la jerarquía de la Cn:

4.8.2.1. Doctrina Dualista

Esta doctrina considera dos órdenes jurídicos el interno (regula relaciones entre los ciudadanos y el estado) y el internacional (regula relaciones entre los estados), y asevera que como ambos regulan esferas diferentes no existe vínculo entre ellos. Bajo ese contexto considera superior el orden jurídico interno puesto que asume al internacional como un simple instrumento de referencia.²⁵⁸

4.8.2.2 Doctrina Monista Interna.

Esta doctrina implica una integración de los órdenes jurídicos internos e internacionales, misma que se da mediante los mecanismos legales que establezca la ley fundamental de los estados, considerando la supremacía del orden jurídico interno.²⁵⁹

4.8.2.3 Doctrina Monista Internacional

El objeto de esta doctrina es revertir el sentido de la doctrina monista interna. Sintetiza la soberanía absoluta de los estados reduciendo la vigencia de la

²⁵⁸ El objeto del primero son las relaciones internas en el Estado, y está sometido a un legislador propio; en cambio el derecho internacional se refiere a relaciones externas, entre Estados, y la fuente jurídica es la voluntad común de estos, no provienen de un legislador.

²⁵⁹ **BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín**, "Filosofía del Derecho Internacional; *lusfilosofía y politosofía de la sociedad mundial*", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001, p 55.

ley nacional en función de las disposiciones internacionales.²⁶⁰

4.8.2.4. Doctrina de la Integración

Esta doctrina ve el DIP como un derecho que coordina a los estados, abriendo paso así a la supranacionalidad, donde los estados sin perder su calidad de entes soberanos se promulgan a favor de la creación de tribunales supranacionales con jurisdicción subsidiaria.

4.9 La Jerarquía de los tratados respecto a las normas de Derecho Interno.

Una vez precisado lo anterior, lo que no queda claro es si los tratados son Jerárquicamente superiores a la Ley o viceversa, como ya fue señalado, la Constitución no establece un sistema de fuentes que revele el lugar jerárquico que ocupa cada uno de los ordenamientos jurídicos que lo componen. En consecuencia, será función del intérprete atribuirle el lugar que ocupa o bien negarle lugar alguno.

También será función del interprete, previo a la resolución del caso concreto, buscar que tanto el orden internacional como el nacional coexistan armónicamente y puedan tener aplicación de manera simultánea, pues no se trata de anular a una de las dos normas en conflicto, privando totalmente de sus efectos a una de ellas; sino de definir su aplicabilidad a un caso concreto.

Debe decirse que cualquiera que sea la solución que se decida responder a la interrogante planteada, no estará exenta de sufrir severas y muchas veces

²⁶⁰ **BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín**, Ob. Cit. p. 55.

acertadas críticas, pues la doctrina y la jurisprudencia existentes no proporcionan elementos para conducir a una solución unánime al respecto.

Para ubicar la materia sujeta a debate, se debe partir de que la Constitución reconoce la obligatoriedad general de los tratados; sin embargo existen distintas posturas respecto al lugar que estos ocupan respecto a la norma constitucional y a las leyes secundarias, es decir, los Tratados Internacionales y Leyes secundarias actúan en igualdad de jerarquía,²⁶¹ en base al art. 144 Cn. Pero también es de recalcar que la misma disposición expresa que en caso de conflicto entre ambos ordenes prevalecerá el tratado²⁶².

La interpretación sistemática del artículo 144²⁶³ de la Constitución Política de nuestro país permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución de la Republica, los tratados internacionales y las leyes Nacionales, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto

²⁶¹ **CABANELLAS DE TORRES Guillermo**, Óp. Cip, p. 172, Define la JERARQUIA como *“El orden y grado entre personas o cosas; lo cual determina, en aquéllas, las atribuciones y el mando; y en éstas, la importancia, preferencia o valor. Categoría, empleo”*.

²⁶² **SC, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. 52-2003**, de fecha 1 de abril de 2004, considerando VIII, la sala de lo constitucional se ha pronunciado al respecto, sosteniendo que el inciso uno del art.144 de la constitución, coloca a los tratados internacionales vigentes en el país, en el mismo rango jerárquico que las leyes secundarias de la republica, en consecuencia en la lectura del inciso segundo se desprende las dos ideas; la primera en darle fuerza pasiva a los tratados internacionales frente a las leyes secundarias de derechos internos, lo cual implica que estas ultimas están dotadas de fuerza jurídica inferior ello significa que aunque formen parte de la misma categoría que las leyes secundarias, hay una sub escala jerárquica dentro de la cual el tratado gozara de una escala superior al de las leyes secundarias; por otra parte como segunda idea se deduce que aunque el tratado internacional tiene un principio de prevalencia por supremacía constitucional cuando entra en conflicto con la constitución prevalece esta por ser jerárquicamente superior, este principio de superioridad de la constitución sobre el tratado se refleja en la facultad de cualquier tratado contrario a los preceptos constitucionales y en la posibilidad de su declaratoria general de inconstitucionalidad; quedando claro entonces la superioridad de la constitución sobre los tratados, y de estos últimos sobre las leyes internas.

²⁶³ Constitución de la Republica de El Salvador, Artículo 144.

constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución y por encima de las leyes generales, de nuestra legislación²⁶⁴. Esto es, que forman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

En efecto, los tratados internacionales tienen su origen en la voluntad soberana del pueblo que está expresada en la Constitución y precisamente en ella reside los fundamentos de los Estados para la adhesión a los tratados internacionales.

Un ejemplo de la anterior idea se encuentra contenida en la doctrina europea sobre el derecho comunitario, el cual no reconoce supremacía del derecho comunitario sobre el constitucional, ya que la Constitución se aplica plenamente en los ámbitos que siguen siendo competencia soberana del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Unión y regulados por normas comunitarias, se aplica el derecho comunitario en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la Constitución para impedir los efectos de la norma comunitaria válida; de ahí que todo Estado miembro debe adecuar su Constitución antes de su ingreso en la Unión Europea a fin de permitir al derecho comunitario desplegar todos sus efectos con plenitud.²⁶⁵

Es decir, en virtud de su capacidad soberana, los Estados contraen obligaciones por medio de los tratados mediante los cuales se auto limitan,

²⁶⁴Relaciones entre derecho nacional e internacional. Disponible en: [Jurisprudencia constitucional sobre las relaciones entre derecho nacional e internacional](#), del 03-11-13, a las 15:05 pm.

²⁶⁵ **MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.** *"Instituciones y derecho de la Unión Europea"*, Madrid, 1996, p. 429.

no pudiendo después desconocer esas obligaciones libremente contraídas, de acuerdo con lo anterior, es comprensible que al Estado, dentro de su interior, le toque elegir los medios para satisfacer sus obligaciones.

En materia de tratados, el derecho internacional complementa el principio fundamental de *pacta sunt servanda*²⁶⁶ con la disposición del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, disposición ya señalada en párrafos anteriores y ratificada por la jurisprudencia; aunque la Convención de 1969 deja la puerta abierta con su artículo 46 para proteger a las normas internas de importancia fundamental relativas a la competencia para celebrar tratados, caso que conduce a la nulidad de los tratados lo que de cierta manera significa una supremacía de la Constitución en este caso.²⁶⁷

El principio del Pacta Sunt Servanda, es un principio universalmente reconocido, reiteradamente evocada por la jurisprudencia arbitral y del Tribunal de la Haya, la Carta de las Naciones Unidas, las Convenciones sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

4.9.1 De la discrepancia en las disposiciones relativas al principio de Prescripción en el CAUCA y RECAUCA respecto a la LEPSIA.

Como ya se ha señalado, la escala de jerarquización de la normativa interna, la precede la norma suprema que es la Constitución de la Republica, seguido

²⁶⁶ Este principio proviene de la voz latina que significa “lo pactado obliga”, en otras palabras todo Tratado debe ser cumplido por las partes contratantes de acuerdo con lo convenido. Los tratados internacionales son una fuente de Derecho Internacional, pues estos crean derechos y obligaciones cuyo origen se conocen como derecho convencional, y tiene efecto jurídico de Tratado. Este Principio implica la buena Fe que prevalece durante la ejecución del tratado suscrito en vigor, pues ello, satisface una necesidad de seguridad jurídica.

²⁶⁷ **MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.**, Ob. Cit. p. 429.

de los tratados Internacionales, y la ley secundaria; concluyendo de ello que a la misma se subordina toda las leyes secundarias.

El problema que aqueja en este apartado, como en capítulos anteriores se enunció como la discrepancia de las disposiciones de nuestra legislación aduanera interna y las disposiciones internacionales aduaneras, generándonos la interrogante siguiente:

¿En qué medida la discrepancia de los artículos treinta y tres inciso tercero, de la LEPSIA, cincuenta y ocho del CAUCA y el artículo doscientos veintitrés Literal “c” del RECAUCA, afecta la aplicación del principio de prescripción en el procedimiento sancionatorio aduanero?

Al respecto El TAIIA, al relacionar la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno se ha pronunciado manifestando que:

“El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) creó un ordenamiento jurídico propio del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual se integra plenamente al propio ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la comunidad económico-política que es Centroamérica. (...)Este Derecho, llamado Comunitario Centroamericano, es vinculante para todos los Estados Parte del SICA y el mismo prevalece sobre el Derecho Nacional de los Estados Parte, sea este anterior o posterior a la norma comunitaria y cualquiera que sea su rango.

En esto estriba el principio que se conoce como el Principio de Primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional. Este principio es el que rige las relaciones entre los ordenamientos jurídicos regional y nacional. Según el

mismo, en caso de conflicto entre una norma comunitaria y una norma nacional, se aplica la primera sobre la segunda.

Es decir que el Derecho Comunitario prevalece sobre el Derecho Nacional de los Estados Parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y que éstos no pueden condicionar a la reciprocidad la aplicación preeminente del Derecho Comunitario.

Este principio de primacía aplica tanto para el Derecho Comunitario Primario u Originario como para el Complementario y el llamado Derecho Derivado que es el que surge de los actos de los órganos y organismos de la integración. El respeto al Principio de Primacía debe ser garantizado tanto por la Corte Centroamericana de Justicia, como máximo tribunal regional y por los mismos jueces nacionales quienes al aplicar el Derecho Comunitario en sus respectivas jurisdicciones son a la vez jueces comunitarios.

El Derecho Comunitario se aplica con preferencia sobre el nacional, se trate éste de una ley, decreto, reglamento, resolución, circular o cualquier otro acto normativo nacional, sin importar el Poder del Estado que lo emita. La Corte, fundamentada en el Principio de Primacía que asegura un mecanismo de control que resuelve los conflictos que puedan presentarse entre los dos ordenamientos jurídicos e impide el incumplimiento del Derecho Comunitario Centroamericano, amparándose en una disposición de Derecho Interno, es de opinión que el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento se encuentran jerárquicamente en un nivel más alto que la LEPSIA; según el criterio antes relacionado de la Corte Centroamericana de Justicia, el derecho comunitario se aplica con preferencia sobre el nacional, siempre en estricta observancia a nuestra normativa constitucional, criterio que es aplicable al caso de autos; por lo tanto, entre el plazo para llevar a

cabo la sanción establecida en CAUCA IV y en la Ley de Simplificación Aduanera, y la LEPSIA debe aplicarse lo estipulado en la normativa comunitaria, es decir en el CAUCA IV²⁶⁸.

De la sentencia antes señalada se concluye que las disposiciones que debe de aplicar el ente aduanero en los procesos sancionatorios aduaneros, son las que integran el derecho comunitario es decir el CAUCA y el RECAUCA, dejando de lado la disposiciones de la LEPSIA que contrarían tal normativa, es decir que el plazo prescriptorio que debe aplicarse es el de cuatro años no el de cinco como lo establece la LEPSIA en el artículo 33 inc. 3, sino mas bien el plazo de cuatro años que establece el CAUCA y RECAUCA en la normativa internacional.

En conclusión y atendiendo al problema que se estudia, los tratados internacionales constituyen leyes de la República; por lo que la ley no puede modificar o derogar un tratado y que en caso de conflicto entre el tratado y la ley prevalecerá el tratado²⁶⁹, y para el caso en particular la LEPSIA, diverge con las disposiciones del CAUCA y RECAUCA, en relación al principio de prescripción de la potestad sancionadora aduanera dado a que la Ley aduanera establece el plazo de prescripción de cinco años, contario a ello las disposiciones de los tratados que son de cuatro años, por ello es de suma importancia que le demos la relevancia que amerita conociendo de primera mano como la DGA, tratan esta discrepancia.

²⁶⁸ **TAIIA, INC. A1208019TM** San Salvador, a las doce horas del día treinta de mayo del año dos mil trece. Considerando II. p.20 ss.

²⁶⁹ **SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN**, Disponible en: <http://elmundo.com.sv/supremacia-de-la-constitucion>, fecha de consulta 05-11-13 a las 11:18 am.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

1. El Derecho Aduanero, es un instrumento que forma parte de la historia misma de los Estados, puesto que ha logrado crear lazos comerciales por medio del libre tránsito de mercancías. A nivel regional, se constituye como un sólido bloque económico, capaz de hacer frente a todas las potencia económicas, de tal manera que la actividad económica aduanera se torna de gran importancia para todos los países de la región centroamericana, formándose un derecho comunitario a nivel regional que ha creado instituciones de carácter comunitario de índole social, económicas, política y jurídicas, lo que Identifica al derecho aduanero no como una mera rama del derecho sino que el mismo se convierte en una herramienta de consolidación y desarrollo económico y social para la región, en ese sentido , si ésta actividad se encuentra revestida de gran importancia, así debe ser el régimen garantista, que el Estado constitucional de derecho debe de establecer, todo a fin de proveer de la debida seguridad jurídica en el libre tránsito de mercancías que se realiza en la región, hacia todos los usuarios del sistema aduanero.
2. La Prescripción como modo de extinción de la facultad sancionadora de la administración pública, es necesaria e indispensable para el mantenimiento de la seguridad jurídica de los administrados, en el sentido que esta institución lleva consigo la extinción de la acción del reclamo judicial de la deuda fiscal pendiente; es decir ya no es posible

accionar legalmente contra un deudor tributario, cuando ya haya prescrito el plazo para hacerlo.

3. Que facultad sancionadora del Estado es única, y por mandato constitucional ésta se manifiesta en dos vertientes, una de orden penal que se presenta mediante la imposición de penas y medidas de seguridad por parte del órgano judicial, la otra se manifiesta mediante la imposición de sanciones administrativas por parte de la administración pública, por ello, la LEPSIA, constituye en nuestro medio jurídico una manifestación dual del ius puniendi del Estado, ya que regula el sistema infraccionario del orden penal y administrativo que abarca el derecho aduanero, de ello se desprende que los principios que comúnmente se le han atribuido al derecho penal, sean aplicables, únicamente con ciertas variantes de acuerdo a la materia aduanera.

4. La LEPSIA, atenta contra el Principio de Prescripción de la Potestad Sancionadora Aduanera, puesto que no se establece regulación específica referente al modo de proceder de la administración pública para la utilización de esta institución jurídica, la Seguridad Jurídica, ya que los administrados al no tener certeza del plazo de prescripción de la potestad sancionadora que utiliza la autoridad aduanera, pone en incertidumbre las relaciones jurídicas entre la administración y los ciudadanos, Derecho de Defensa, Petición, Audiencia y el Debido Proceso que establece la Constitución, ya que no respeta los estándares mínimos de los instrumentos internacionales, que debe tener toda normativa de carácter sancionatoria, por ello, de esta norma solo puede decirse que deviene en inconstitucionalidades y contradicciones al régimen internacional, y que la misma puede ser atacada con los

medios jurídicos previstos para defender los derechos ante una instancia judicial; debiéndose solicitar ante la presencia de esta situación la aplicación de la figura de la inaplicabilidad, o según sea el caso promover un amparo o incluso como ciudadano promover una acción de inconstitucionalidad.

Es así que al haber culminado con esta investigación es menester presentar la respectiva conclusión: en razón que la investigación se delimita a determinar “en qué medida la discrepancia entre los artículos treinta y tres inc. tres de la LEPSIA, Art. 58 de CAUCA el art. 223 literal “c” del RECAUCA, afectan la aplicación del principio de Prescripción en el Procedimiento Sancionatorio Aduanero”, resulta que solo podemos llegar a una conclusión concreta respecto a esta problemática la cual se explica en sentido siguiente:

Fundamentos de la conclusión:

- a) La LEPSIA, contiene disposiciones normativas contrarias al Principio de Legalidad, dado a que existen vacíos legales que no permiten el efectivo cumplimiento de los fines para los cuales fue creada; así también, el Principio de Tipicidad, ya que dentro de la norma objeto de estudio no existe procedimientos establecidos a efecto de determinar o aplicar la figura de la prescripción de la facultad sancionadora de la administración pública, por ello es necesario hacer notar que estos principios gozan de carácter constitucional y que además se regulan en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales han sido suscritos y ratificados por el estado Salvadoreño, lo que conlleva a que también sean parte de la norma constitucional y que dichos principios deben respetarse.

- b) La LEPSIA, establece el principio de legalidad material y de tipicidad, que exigen la predeterminación de las conductas que se consideraran infracción, así como también su correspondiente sanción, de manera que se cumpla con los requisitos de establecer de manera cierta, clara, y previsible las conductas sancionables, estableciendo todos los elementos que conformen la infracción y la sanción, en la que debe de establecer la cuantía o monto a sancionar, además de los métodos de valoración o graduación de las sanciones, cuestiones que se considera que la LEPSIA no cumple en su totalidad; así también respecto a la prescripción de la facultad sancionatoria de la autoridad aduanera, que prescribirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción aduanera tributaria o administrativa o de la fecha en que se descubra la infracción cuando se desconozca la fecha de comisión, tal disposición es contraria al principio de legalidad, ya que no respeta en primer término la naturaleza de la institución de la prescripción, ya que al no establecer el momento preciso de inicio y cuando termina se deja en un estado de incerteza al administrado.
- c) LEPSIA contradice el principio de proporcionalidad, puesto que como se ha mencionado en la investigación, el mismo tiene un reconocimiento constitucional y jurisprudencial, además es una exigencia del principio de culpabilidad, dado que constituye un pilar fundamental de un Estado de derecho, puesto que trae consigo la exigencia de que los medios sancionatorios, sean de la extensión necesaria para conseguir los fines de Estado, por lo cual exige que las sanciones tengan un quantum entre un mínimo y máximo a imponer, donde pueda de manera objetiva graduarse las sanciones y aplicarse las que correspondan según la gravedad del hecho.

Por tal razón, la LEPSIA al establecer porcentajes fijos como en las sanciones tributarias, del 300%, 200%, y 100%, violenta el principio de proporcionalidad, ya que estas no dejan ningún margen de valoración o graduación de las sanciones, sino que, la imposición de las sanciones se resume a una simple operación matemática, entre lo que no se pago o se pretendió dejar de pagar por el porcentaje, tal cuestión constituye una multa fija, que contradice en todo el principio de proporcionalidad, además tal regulación de la LEPSIA vicia el derecho constitucional de defensa, ya que éste exige tener los medios necesarios para poder contradecir la imputación que se le realiza, con el fin primordial de desvanecer tal imputación y conservar el grado de inocencia que le impera. La LEPSIA al establecer multas fijas, coarta este derecho, debido a que no se pueden valorar los elementos y circunstancias que conllevaron al cometimiento de la infracción.

- d) Por último el tema que nos ocupó durante toda esta investigación, la discrepancia de la normativa nacional versus la normativa internacional, y la medida en que la misma afecta el procedimiento sancionatorio aduanero para el administrado; como se explico a lo largo de esta trabajo, afecta en gran medida, dado a que la administración aduanera en primer lugar no tiene claro que disposiciones aplicar en relación al principio de prescripción de la facultad sancionatoria, así como el no respeto a la disposición del art.144 de la constitución de la república, en el sentido de que en caso de conflicto entre la normativa nacional con los tratados internacionales prevalecerá el derecho internacional; en segundo lugar la LEPSIA no establece el procedimiento al cual deben avocarse los administrados para hacer uso de su derecho de petición y defensa que les ha dado nuestra constitución, dando lugar a que los administrados

simplemente sin hacer uso de sus derechos sean afectados con la imposición de una multa o en caso de pasar a sede penal ser procesados, no permitiéndosele alegar en ningún momento la Prescripción, dado que la misma normativa no establece el momento oportuno en que la misma debe alegarse o en qué casos opera, sino, que simplemente en la disposición en debate se regula como una mera figura sin ninguna aplicación práctica.

5.2 RECOMENDACIONES.

Reformar la LEPSIA en el sentido de, hacer congruentes las disposiciones de la normativa Nacional LEPSIA, con las disposiciones de la normativa Internacional CAUCA y RECAUCA, específicamente los arts. 33 inc 3, 58 y 223 literal “c” respectivamente, en relación al Principio de Prescripción de la potestad sancionadora Aduanera de la Administración Pública, a fin de crear seguridad jurídica en los administrados, pues como lo estudiamos en el transcurso de esta temática la ley en cuestión contempla plazos perjudiciales para los administrados, dado que la misma contempla cinco años cuando la normativa internacional contempla cuatro años, afectando la seguridad jurídica de los sujetos aduaneros, con un año de diferencia en el cual la administración puede perseguir al administrado.

Reformar la LEPSIA: en el sentido de derogar aquellas disposiciones que se consideran contrarias a la constitución y los tratados, como las que contraríen el principio de legalidad regulado en el art. 11 y 12 Cn. y por ende el de taxatividad, es decir, darle cumplimiento por medio del establecimiento de disposiciones que de manera clara y precisa establezcan las infracciones y sanciones a imponer, así como también la derogación de todos los conceptos vagos y ambiguos que la misma contiene; en ese sentido también

pueden mencionarse las disposiciones que permiten el doble juzgamiento por una misma causa, de manera que se deroguen tales disposiciones y se restablezca el principio de culpabilidad, para que de manera expresa se establezca el respeto al principio de inocencia.

En el mismo sentido, es necesario que se establezcan las sanciones administrativas conforme se proyecta el principio de proporcionalidad, es decir establecer los montos y cuantías entre un mínimo y un máximo con el fin de poder graduar de forma correcta las sanciones, para con ello establecer una sanción que corresponda a la infracción y a la gravedad de la misma.

La tercera recomendación consiste en reformar la LEPSIA en el sentido de: Incluir un apartado en el que se especifique el procedimiento de la prescripción de la facultad sancionadora de la Administración Aduanera, a efecto que se determine y se aclare que la prescripción en materia aduanera opera de oficio y no a instancia de parte, así mismo, cual es el procedimiento utilizado por la autoridad administrativa a efecto de decretar prescrita dicha facultad.

La creación de una nueva ley Aduanera, en la que se tome en cuenta un modelo mixto de sanciones administrativas y penales, pero en esta ocasión establecer y respetar todo el marco de derechos y principios que limitan la potestad sancionadora del Estado, y que no existan contradicciones con la constitución, ni con tratados internacionales o incluso con la normativa misma, evitar los lenguajes excesivamente tecnificados o las regulaciones vagas, y establecer los términos con los que se dará una verdadera proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

Hacer énfasis a los aplicadores de la LEPSIA, dado que a pesar de ser esta una ley con varios años de vigencia, la misma necesita unificar criterios de la Dirección General de Aduanas y el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas, a efecto que no existan contradicciones en las resoluciones emitidas, con lo cual se puede generar incertidumbre e inseguridad jurídica a los administrados, todo esto para el verdadero cumplimiento de la legalidad y la seguridad jurídica de que debe gozar el administrado.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros.

ALBALADEJO GARCÍA, Manuel, *“La prescripción Extintiva”*, Editorial Leganitos 24, Madrid 2004.

ARGUELLO, Luis Rodolfo, *“Manual de Derecho Romano”*, 3Ed. Corregida, Astrea, Buenos Aires Argentina. 1998.

ARGUETA CHEN APUY, Ana Cecilia y Otros, *“Manual de Procedimiento Administrativo”*, Procuraduría General de la Republica, La Institución, San José, Costa Rica, 2006.

AYALA MUÑOS, José María, et al; *“Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y Procedimientos Administrativos”*, 3ra. Edición, Revisada y Puesta al día, Aranzandi, 2004.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, *“Filosofía del derecho Internacional: sus filosofía y Politosofía de la Sociedad Mundial”*, 2ª ed. Mexico, 1989.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, *“Filosofía del Derecho Internacional; sus filosofía y politosofía de la sociedad mundial”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

BASUALDA, Ricardo Xavier *“Introducción al derecho Aduanero, concepto y contenido”*, 1ra edición Abeledo Perrot 1988.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio y otros, *“Lecciones de Derecho*

Penal”, Praxis. S.A., Barcelona, España, 1996.

CARBAJAL CONTRERAS, Máximo, “*Derecho Aduanero*”, 6ª Edición, Porrúa, México, 1997.

CARBONELL, MIGUEL. “*Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México*”. UNAM, México, 1998.

CARRETERO PÉREZ. Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, “*Derecho Administrativo Sancionador*”, Madrid, Ed. Derecho Unidas, 1995.

CASSAGNE, Juan Carlos; “*Derecho administrativo*”, Tomo II, 1ra Edición, Abeledo-Perrot, Buenos aires Argentina, 2008.

COMPAGNUCCI DE CASO, Rubén H. “*Manual de Obligaciones*, Astrea, Buenos Aires Argentina. 1997.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, “*Derecho Administrativo Sancionador*”, 1ra Edición, S. E, Madrid, 1994.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Prescripción y Caducidad de Derechos y Acciones*, Editorial Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid 1995.

COVIELLO, Nicolás. “*Doctrina General del Derecho Civil*”. Traducción de Felipe de Jesús Tena, et. al; 4ªed. Hispano- Americana, México, 1949.

DROMI Roberto, “*Derecho Administrativo*”, 5º edición, Editorial Argentina, Buenos Aires 1996.

DU PASQUIER, Claude, *“Introducción a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica”*, 4ta Edición, Lima, 1950.

EDWARDS, Carlos Enrique, *“Garantías Constitucionales en Materia Penal”*, 1ra Edición, Astrea, 1996.

FIERRO.J, Guillermo, *“Legalidad y Retroactividad de las Normas Penales, Fuentes del derecho, legalidad en el derecho tributario, procesal penal y aduanero”*, 1ª Edición, Hammurabi, Buenos Aires, 2003.

FIORINI A. Bartolomé, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Tomo I, La Ley, Buenos Aires Argentina. 1968.

FRAGA, GABINO, *“Derecho Administrativo”*, 40 Edición, Porrúa, México, 2000.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas Ramón, *“Curso de Derecho Administrativo I”*, 10ª Edición, Civitas, Madrid, España, 2000.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 2da Edición, Porrúa, México, 1953.

GARRIDO FALLA, Fernando y FERNÁNDEZ PASTRANA, José. María. *“Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas”*, 1ra Ed. Civitas, 2000.

GAVINO ZIULU, Adolfo, *“Derecho Internacional”*, Tomo I, Ediciones de palma, Buenos Aires, 1997.

GOMEZ DE MERCADO, Francisco García, *“Sanciones Administrativas, Garantías, Derechos, y Recursos del Presunto Responsable”*, 2da edición.,

Ed. Comares. Granada. 2004.

GÓMEZ SANCHIS, Daniel y otros; *“Manual De Derecho Administrativo”*, 1ra Edición, Depalma, 2000.

HERNANDEZ ESPINDOLA, Zeus Jesús, *“Los Principios Generales del Derecho, algunas consideraciones”* 1ª Edición, nuevo consultorio fiscal, México, 2001.

LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, *“Introducción a la Ciencia del Derecho”*, 3ra Edición, Bosch, Barcelona, 1943.

LINARES, Juan Francisco, *“Derecho Administrativo”*, 1ra Reimpresión, De Palma, Buenos Aires, Argentina, 2000.

LINARES QUINTANA, S. *“Reglas para la Interpretación Constitucional”*, 1ra Edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987.

LLOBREGAT, José Garberi y Guadalupe Buitrón Ramírez, *“El Procedimiento Administrativo Sancionador”*, Volumen I, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

LOPEZ MENUDO, F. *“El Principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas”*, S.E, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982.

LOVO CASTELAR, José Luis, *“Congreso Internacional sobre Globalización y Derecho”*, Corte Suprema de Justicia, 26 de noviembre de dos mil siete.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *“Instituciones y derecho de la Unión Europea”*, Madrid, 1996.

MARADIAGA GUTIERREZ, Mónica, *“Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica”*, 1ra Edición, Editorial Jurídica de Chile, 1965.

MARIENHOFF, Miguel S, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Tomo I, 1ra Edición, Abeledo- Perrot, 1972.

MENA GUERRA, Ricardo, *“Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador”*, San Salvador, El Salvador, C.A 2005.

MUÑOS CONDE, Francisco *“Teoría General de Delito”* Reimpresión, Temis, Bogotá, Colombia, 1999.

NIETO Alejandro, *“Derecho Administrativo Sancionador”*, 3ra edición., Tecnos, Madrid, 2002.

ORTOLÁN, Manuel, *“Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano”*, Omeba, Buenos Aires Argentina, 1960.

PETIT, Eugene, *“Tratado Elemental de Derecho Romano”*, 9ª ed, Editora Nacional, México.1977.

PUIG BRUTAU, *“Caducidad Prescripción Extintiva y Usucapión”*, 3º edición, Editorial Bosch Casa editorial S.A, Barcelona 1996.

RIOSECO ENRÍQUEZ, *“La prescripción Extintiva ante la Jurisprudencia”*, 1ª edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1994.

ROSTOVITZ, M, *“Historia social y económica del Imperio Romano”*, tomo I, Quinta Edición, Espasa-Calpe S. A, Madrid, 1937.

SANCHEZ VASQUEZ, Rafael. *“Los Principios Generales del Derecho y los Criterios del poder judicial de la Federación”*, Porrúa, México.

SANTA MARIA PASTOR, Juan Alfonso, *“Principios del Derecho Administrativo Sancionador*, Volumen, II ,3ra edición, Centro de Estudios Ramón Aceres S.A, España. 2002.

SOTOMAYOR GONZALO, Yuseff, *“La prescripción penal”* 2da edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1994.

SUAY RINCÓN, José, *“Sanciones Administrativas”*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989.

TREVIJANO FOSS, José Antonio García, *“Los Actos Administrativos”* 2da edición, Civitas 1986.

VELASQUEZ OJEDA, Jorge, *“Derecho Punitivo, Teoría Sobre Las Consecuencias Jurídicas Del Delito”*, Trillas, México D.F. 1993.

WEBER, Max *“Economía y Sociedad”*, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Tesis.

ALARCON JOVEL, Mauricio Javier, Barahona Umaña, Samuel Alcides, *“Diferencias entre el Derecho Penal Administrativo y el Derecho Penal Común”*, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1996

CLAROS SANDOVAL, Catalino, *“Algunas Consideraciones sobre la irrenunciabilidad de los Derechos a favor de los trabajadores y sobre la prescripción de los mismos”* Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciado(a) en ciencias jurídicas, Ciudad Universitaria diciembre 1965.

CUÉLLAR GONZÁEZ, Yessenia Beatriz, Flores Efraín Antonio Gutiérrez Arias, José Daniel, *“Aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador a la ley especial para sancionar infracciones aduaneras”*. Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciado(a) en ciencias jurídicas, Ciudad Universitaria Junio 2012.

EUSEDA AGUILAR, Ronald Arnoldo y, Arnoldo José Parada Pineda, *“El Principio de Seguridad en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras a la luz de los Tratados Internacionales”*, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador El Salvador. 2010.

HENRIQUEZ MEJIA, Héctor Hugo, LOPEZ MELARA, Oscar Remberto, *“La Prescripción Extintiva en el Derecho Civil Salvadoreño”* Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciado(a) en ciencias jurídicas, Ciudad Universitaria Marzo 2007.

VISCARRA ARMERO, William Ernesto, *“Prescripción de las acciones y derechos de la Dirección General de Impuestos Internos y Caducidad de sus facultades de fiscalización y control en relación con el impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios”* Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciado(a) en ciencias jurídicas, Ciudad Universitaria noviembre 2010.

Legislación.

CODIGO PROCESAL PENAL, D.L. N° 733, de fecha veintidós de octubre de dos mil ocho, D.O N° 20, Tomo 382, de fecha treinta de enero de dos mil nueve.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, D.C. No. 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR INFRACCIONES ADUANERAS, D.L. N1 551, del 20 de septiembre de 2001, publicada en D.O. N1 204, T. 353, 29 de octubre de 2001.

LEY DE CONTRABANDO, D.L. del 23 de marzo de 1904. D.O. 94, Tomo 56, del 22 de abril de 1904.

LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE LOS IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, D. L, N°135, del 18 de diciembre de 1991, D.O N°242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

LEY DE SIMPLIFICACION ADUANERA, D.L. N1 529, del 13 de Enero de 1999, publicada en D.O. N° 23, T. 342, 2 de Marzo de 1999.

LEY ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS. D.L. N° 903, del 14 de diciembre de 2005, D.O. N° 15, Tomo 370, publicado el 12 de enero de 2006.

LEY REPRESIVA DEL CONTRABANDO DE MERCADERÍAS Y DE LA DEFRAUDACIÓN DE LA RENTA DE ADUANAS. D. N° 173 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, del 26 de junio de 1961, D.O. 147, Tomo 192, del 16 de agosto de 1961.

CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO, Anexo de la Resolución No. 223-2008 (COMIECO-XLIX), publicado en el D.O No. 95, Tomo No. 379, del 23 de Mayo de 2008.

REGLAMENTO DEL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO, Anexo de la Resolución No. 156-2006 (COMIECO-XLIX), publicado en el Diario Oficial No. 126, Tomo No. 372, de fecha 7 de julio de 2006.

Jurisprudencia.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Amparo, con Ref. No. 467-2006, de fecha 22 de Noviembre de 2007.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 15-96, de fecha 5 de octubre de 1997.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 8-97 Ac, de fecha 23 de marzo de 2000.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 33-37-2000 Ac, de fecha 31 de agosto de 2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 16 -2001, de fecha 11 de noviembre de 2003.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Referencia No. 671-2011, de fecha 15 de Febrero de 2013.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. No. 18-2008, de fecha 29 de abril de 2013.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No.24-L-96 de fecha 29 de Abril de 1997.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 36-G-95, de fecha 24 de Febrero de 1998.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 29-G-91, de fecha 24 de Febrero de 1998.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 8-CH-92, de fecha 27 de Febrero de 1998.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 20-T-96, de fecha 30 de Abril de 1998.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 148-C-99, de fecha 5 de mayo de 2000.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No.41-E-99 de fecha 28 de Julio de 2000.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 103-P-2000, de fecha 30 de Agosto de 2002.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 192-M-2000 de fecha 16 de Diciembre de 2002.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No.49-F-2000, de fecha 5 de mayo de 2003.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 152-P-2002, de fecha 14 de Julio de 2004.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 64-L-2001, de fecha 19 de Diciembre de 2004.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 95-D-2003, de fecha 12 de Abril de 2005.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 78-E-2002, de fecha 14 de Febrero de 2006.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 85-T-2003, de fecha 6 de Julio de 2007.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 31-2005, de fecha 9 de Julio de 2007.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 122-L-2004, de fecha 25 de Febrero de 2008.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 269-2006, de fecha 24 de Septiembre de 2009.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 150-2008, de fecha 11 de Marzo de 2010.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 276-2007, de fecha 14 de Mayo de 2010.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 150-2008, de fecha 8 de Junio de 2011.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 56-2007, de fecha 23 de Septiembre de 2011.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 218-2007, de fecha 14 de Marzo de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 19-2008, de fecha 14 de Mayo de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 145-2005, de fecha 31 de Agosto de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 234-2008, de fecha 3 de Octubre de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 152-2009, de fecha 29 de Octubre de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 325-2007, de fecha 21 de Noviembre de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 158-2009, de fecha 12 de diciembre de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 377-2009, de fecha 19 de diciembre de 2012.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 127-2011, de fecha 28 de enero de 2013.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia Definitiva, con Ref. No. 274-2011, de fecha 27 de febrero de 2013.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia de Definitiva, con Ref. No. 163-2006, de fecha 27 de mayo de 2013.

TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, Sentencia Definitiva, con Ref.A1101008TM, de fecha 28 de octubre del año 2011.

TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, Sentencia Definitiva, con Ref. 1204013TM, de las quince horas del día dieciocho de junio del año dos mil trece.

TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, Sentencia Definitiva, con Ref. Inc. A1206034TM , de fecha a 12 de diciembre del año dos mil doce.

TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, Sentencia Definitiva, con **Ref.** Inc. A1207015TM, de fecha cinco

de septiembre del año dos mil trece.

TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS Y DE ADUANAS, sentencia Definitiva, con Ref. A1208019TM, de fecha 30 de mayo del año 2013.

Revistas

VARGAS LÓPEZ, Karen, “*Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador*”, en Revista Jurídica, San José, Costa Rica, 1999.

VELÁSQUEZ MUÑOS, Carlos Javier, “*Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y Los Recursos Naturales*” Revista de Derecho Universidad del Norte 2004, disponible en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/22/1_EJERCICIO%20DE%20LA%20POTESTAD%20SANCIONADORA_DERECHO_No%2022.pdf, de Fecha 06-09-13.

WILLIAMS, Jaime. “Las Fuentes del Ordenamiento Jurídico en Chile”, Revista de Ciencias Jurídicas, Centro de Investigación y Capacitación Jurídica, San Salvador, 1991.

Diccionarios.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, “*Diccionario Jurídico Elemental*”, nueva edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Ed. Heliasta, 1ª ed. 1979 undécima edición, 1993.

CABANELLAS, Guillermo, “*Diccionario de Derecho Usual*”, Tomo III, 6ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1968.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de legislación y jurisprudencia*, Casa Editorial Garnier Hermanos, Paris, 1869.

Página Web.

MONTES, Freddy Vicente, “*Potestad Sancionadora y Procedimiento Administrativo Sancionador*”, disponible en <http://cal.org.pe/pdf/deplomados/potestad.sanci.pdf>, sitio consultado el día 31 de 08 de 2013.

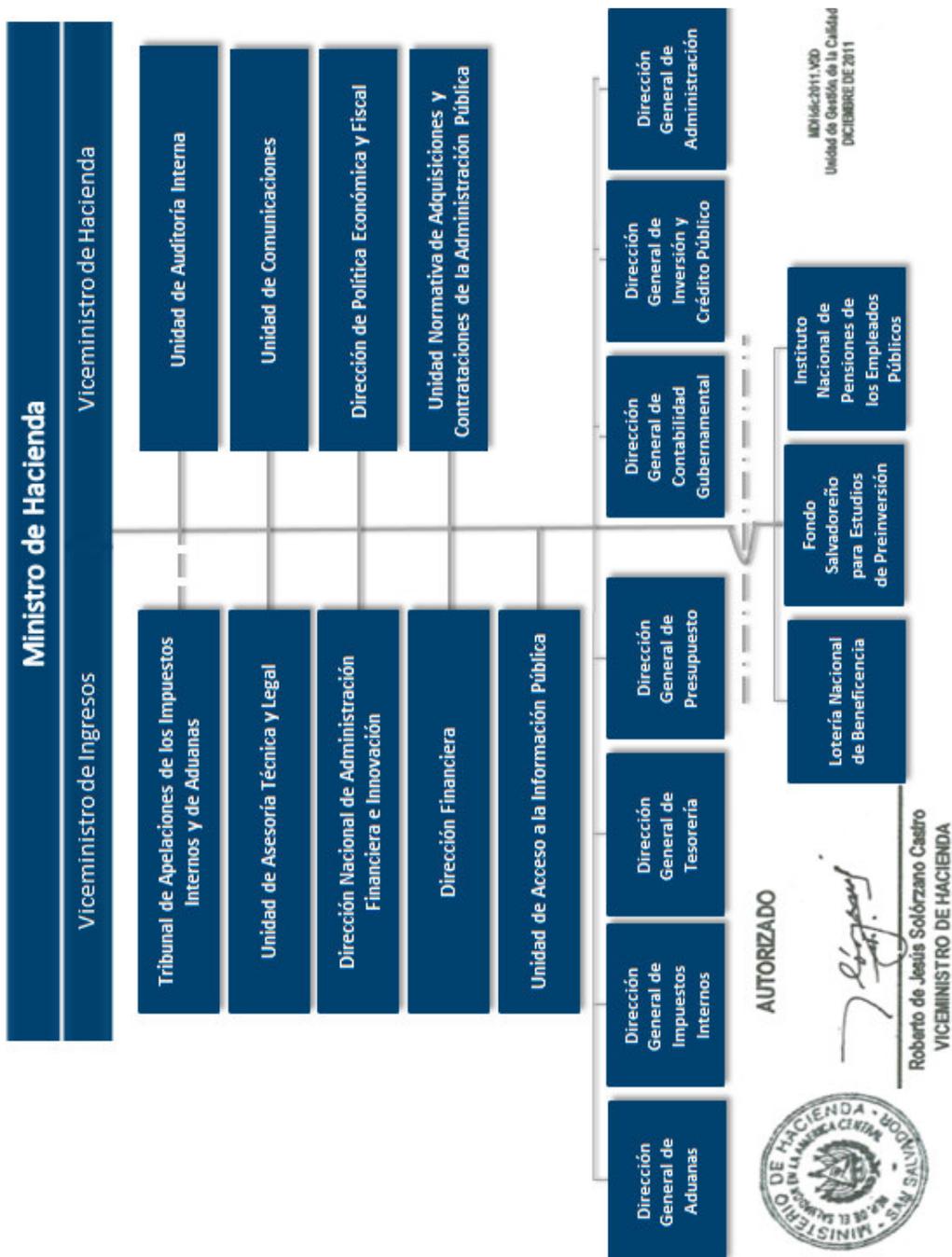
SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN, Disponible en: <http://elmundo.com.sv/supremacia-de-la-constitucion>, fecha de consulta 05-11-13 a las 11:18 am.

TORRADO RAMIREZ, María Lourdes, en “El Principio Nom Bis in Ídem en el Ámbito Ambiental Administrativo Sancionador”. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid Getafe, septiembre 2008, disponible en: http://earchivo.uc3m.es/bitstream/10016/7587/1/marialourdes_ramirez_tesis.pdf. el día 28 de 08 de 2013.

ZAPATA, Heward Layme, la Prescripción en el Procedimiento Administrativo disponible en: <http://raejurisprudencia.blogspot.com/2011/laprescripcion-en-el-procedimiento.html>, fecha de consulta el día 04,11-13 a las 15:10 pm.

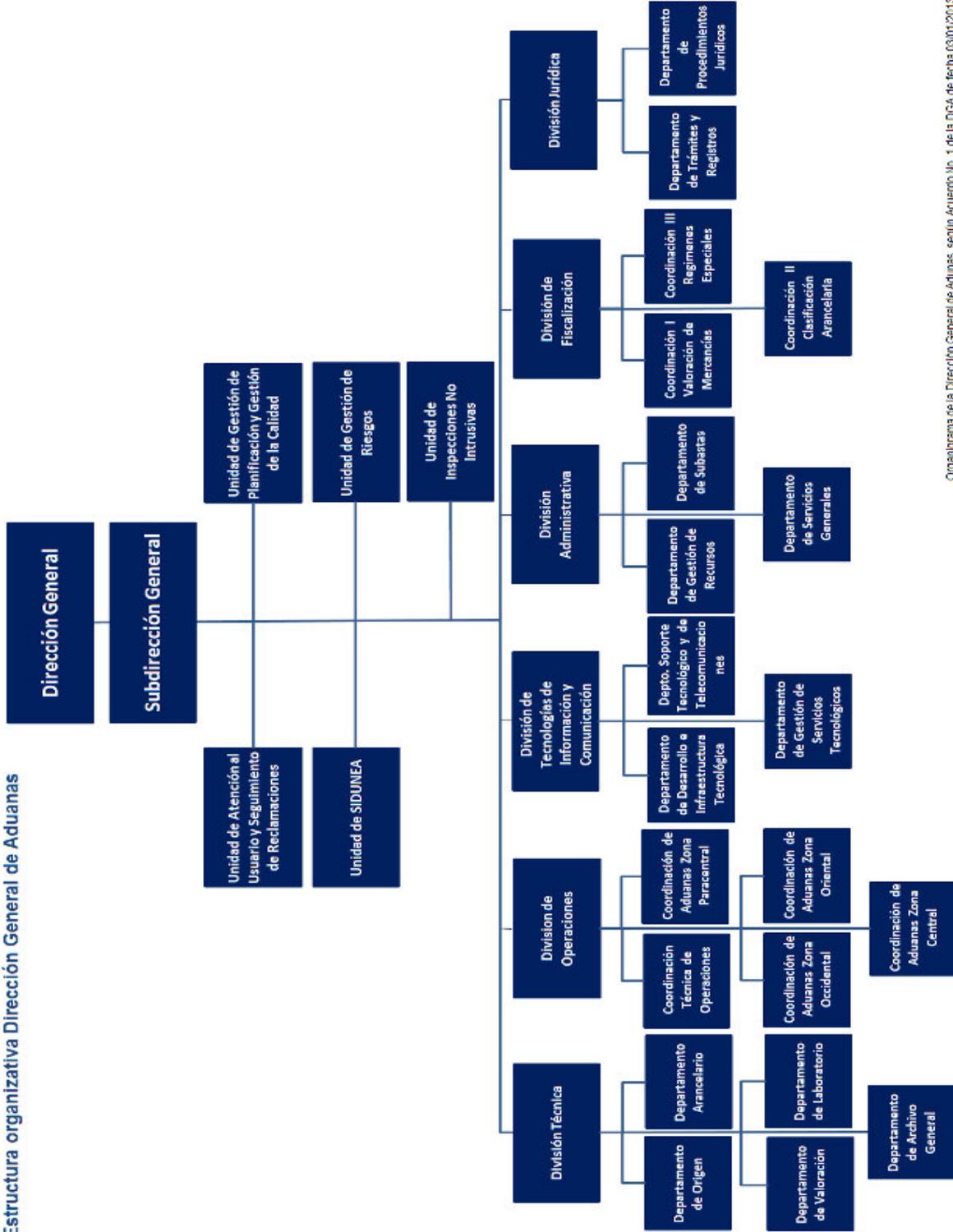
Anexos

ORGANIGRAMA DE MINISTERIO DE HACIENDA

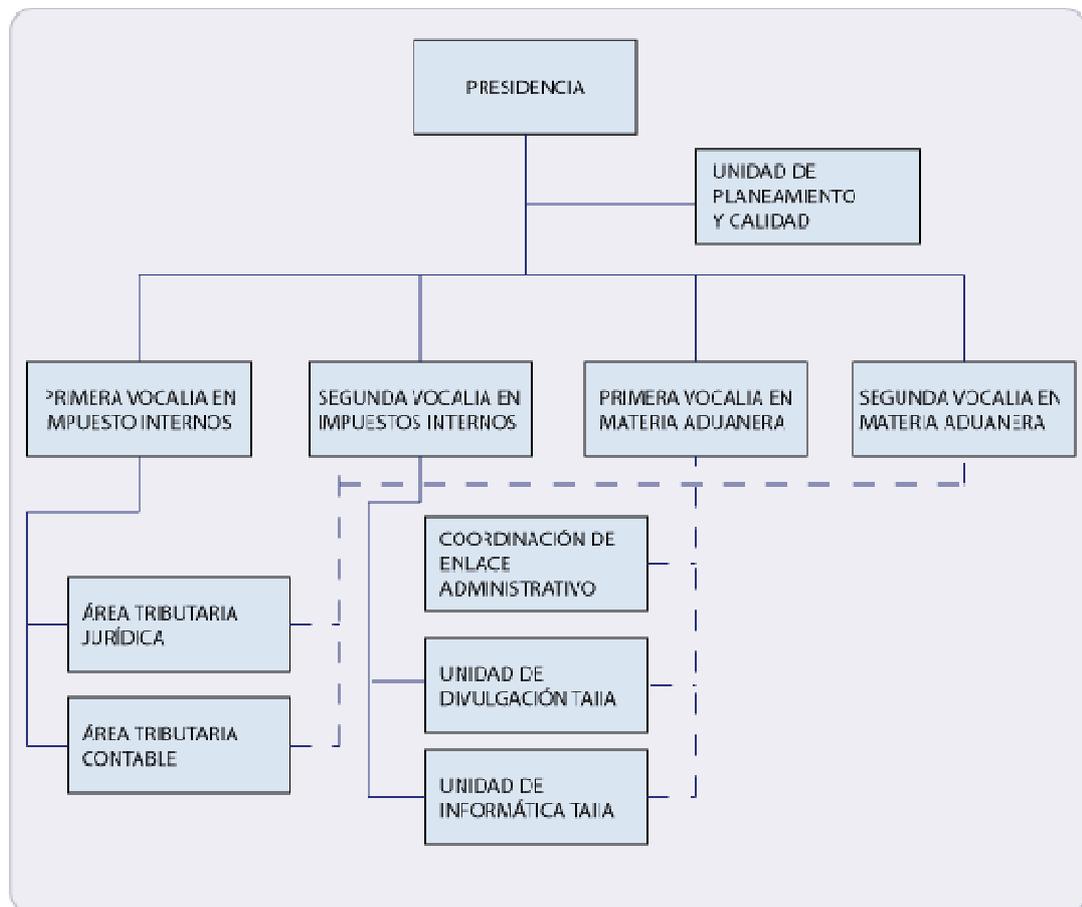


ORGANIGRAMA DE DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

Estructura organizativa Dirección General de Aduanas



ORGANIGRAMA DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE IMPUESTO INTERNOS Y DE ADUANAS.



Ministerio de Hacienda



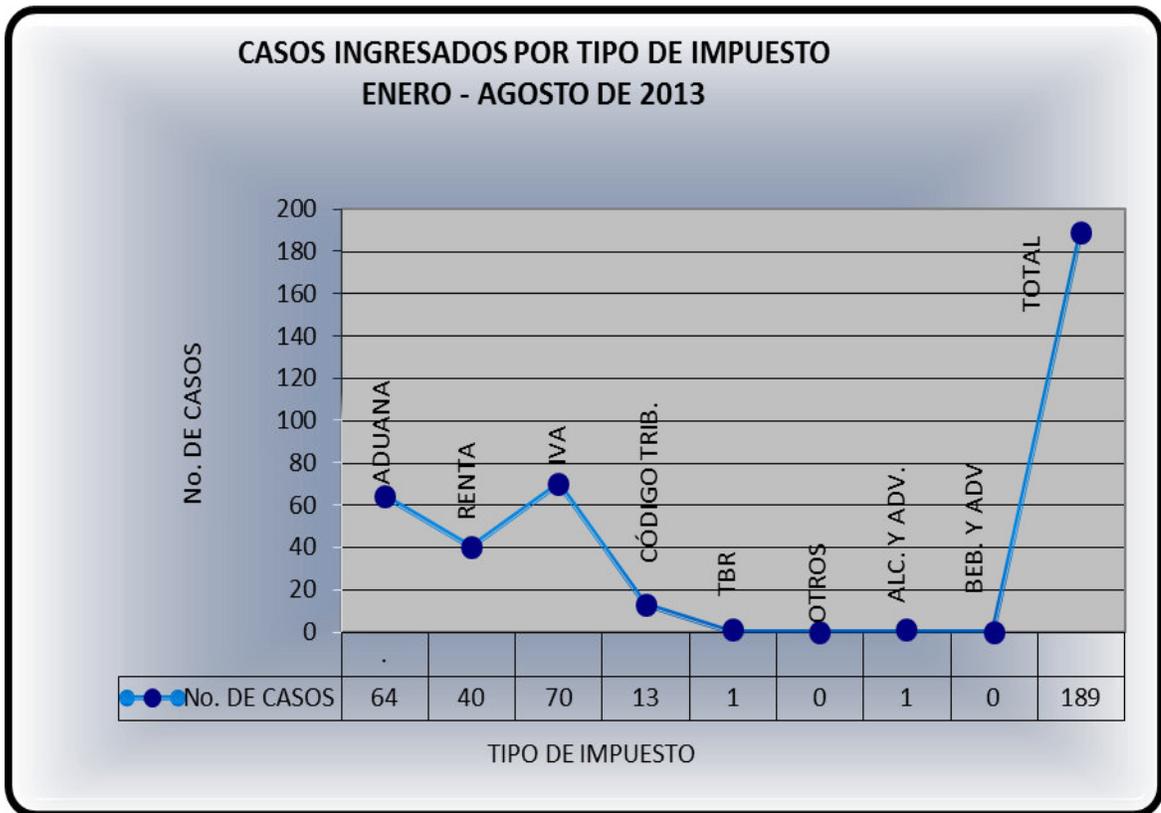
Ministerio de Hacienda
Tribunal de Apelaciones de los
Impuestos Internos y de Aduanas

INFORME ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE RECURSOS INGRESADOS, SENTENCIADOS Y EN PROCESO AGOSTO DE 2013

San Salvador, 26 de septiembre de 2013.

**CUADRO 1. ESTADÍSTICO DE CASOS INGRESADOS
ENERO - AGOSTO DE 2013**

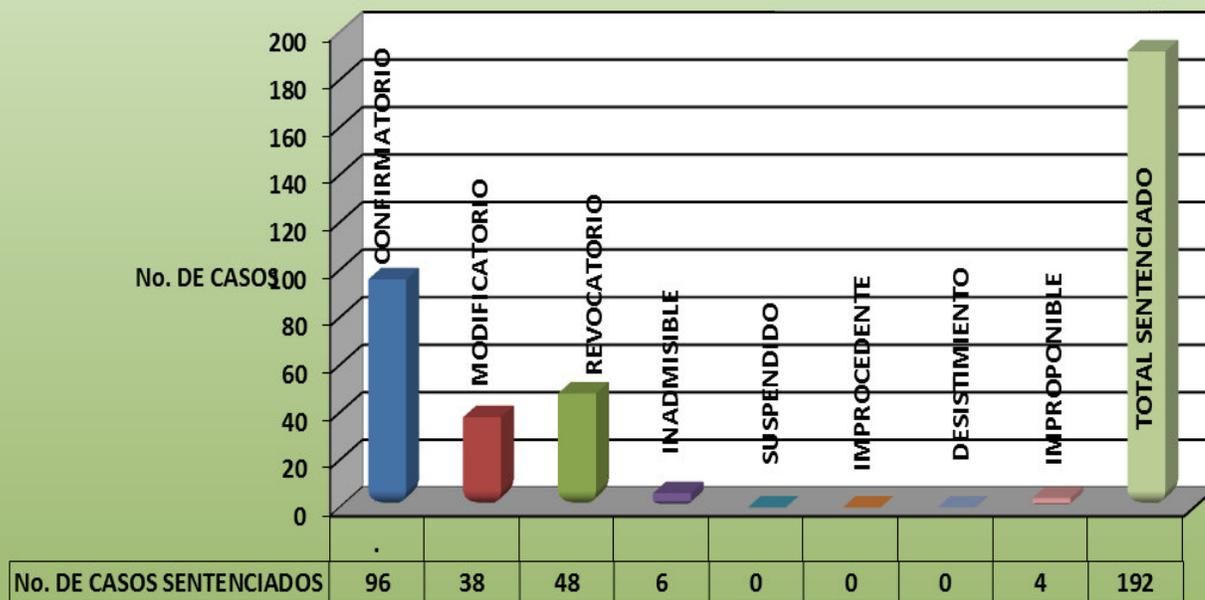
MES \ IMPUESTO	ENERO	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGOS	TOTAL
ADUANA	9	11	5	7	14	9	5	4	64
RENTA	2	1	2	11	20	0	3	1	40
IVA	11	22	6	7	5	6	6	7	70
CÓDIGO TRIBUTARIO	3	2	3	0	1	0	4	0	13
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TBR	0	0	0	0	0	0	1	0	1
ALCOHOL Y ADV	0	0	0	1	0	0	0	0	1
BEBIDAS GAS. Y ADV.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	25	36	16	26	40	15	19	12	189



**CADRO 2. ESTADÍSTICO DE RECURSO SENTENCIADOS ENERO – AGOSTO DE 2013
POR TIPO DE FALLO Y AÑO DE INGRESO**

FALLO	AÑO	2011	2012	2013	TOTAL	PORCENTAJE
CONFIRMATORIO		2	76	18	96	50
MODIFICATORIO		1	34	3	38	20
REVOCATORIO		0	48	0	48	25
INADMISIBLE		0	4	2	6	3
SUSPENDIDO		0	0	0	0	0
IMPROCEDENTE		0	0	0	0	0
DESISTIMIENTO		0	0	0	0	0
IMPROPONIBLE		0	1	3	4	2
TOTAL		3	163	26	192	100

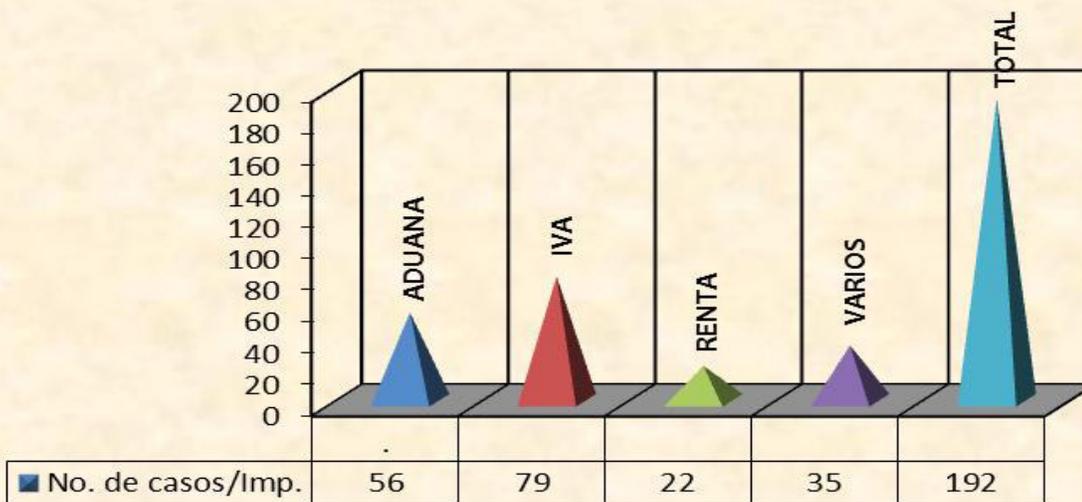
**ESTADÍSTICO DE RECURSOS SENTENCIADOS ENERO - AGOSTO DE 2013
POR TIPO DE FALLO Y AÑO DE INGRESO**



**CUADRO 3. RECURSOS SENTENCIADOS POR TIPO DE FALLO E IMPUESTO
ENERO - AGOSTO DE 2013**

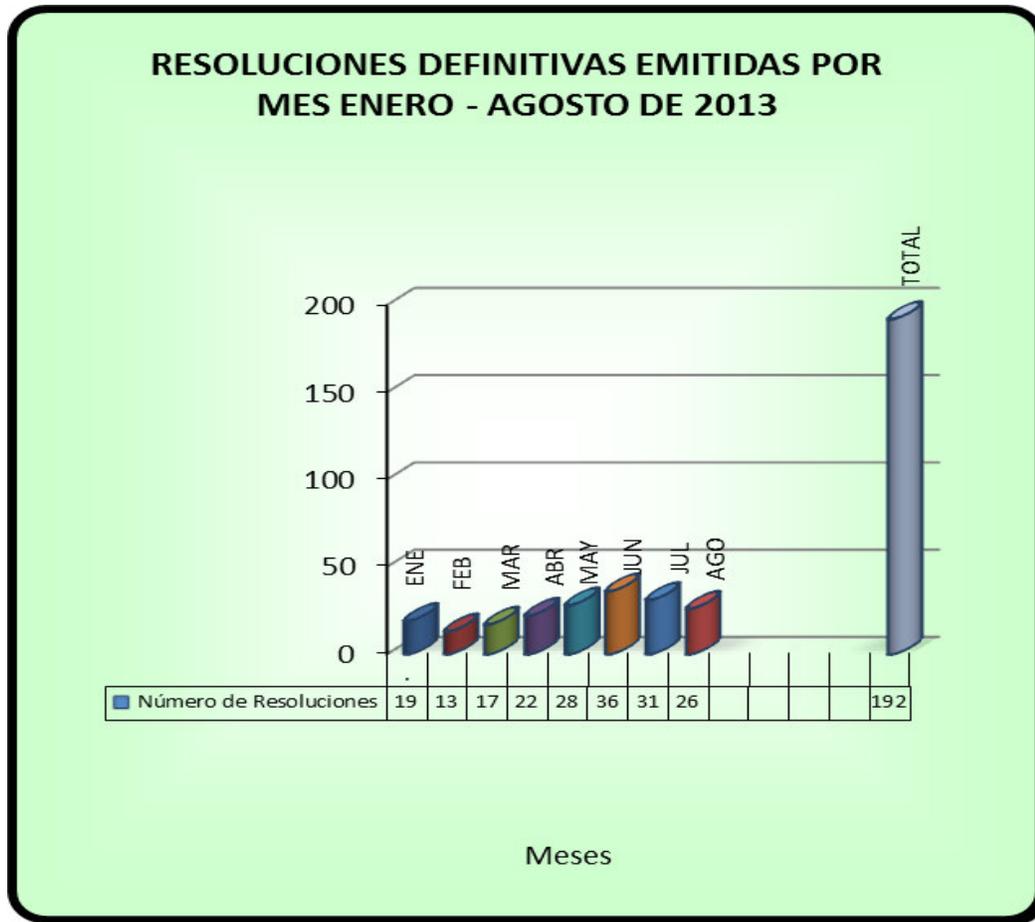
IMPUESTO FALLO	ADUANA	DGII				TOTAL ADUANA- DGII
		IVA	RENTA	VARIOS	TOTAL	
CONFIRMATORIO	12	59	9	16	84	96
MODIFICATORIO	11	13	10	4	27	38
REVOCATORIO	29	3	2	14	19	48
INADMISIBLE	1	4	1	0	5	6
IMPROCEDENTE	0	0	0	1	1	1
DESISTIMIENTO	0	0	0	0	0	0
IMPROPONIBLE	3	0	0	0	0	3
TOTAL SENTENCIADO	56	79	22	35	136	192

**RESOLUCIONES DEFINITIVAS POR TIPO DE
IMPUESTO
ENERO - AGOSTO DE 2013**



CUADRO 4. ESTADÍSTICO DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS POR TIPO DE IMPUESTO ENERO - AGOSTO DE 2013

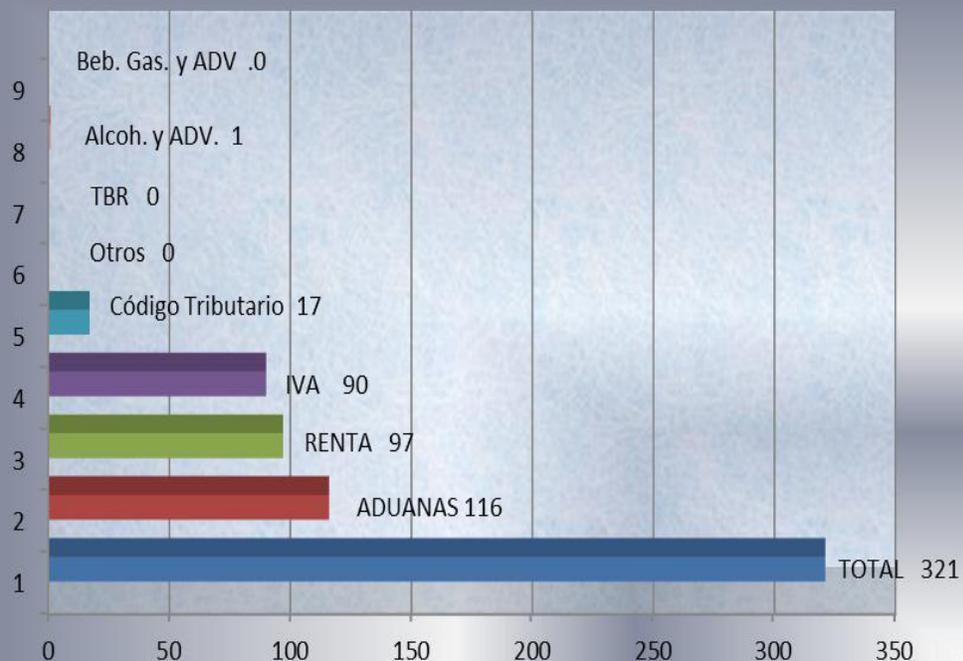
MES \ IMPUESTO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGOS	TOTAL
ADUANA	0	1	8	4	9	18	6	9	55
RENTA	2	0	0	1	3	7	7	2	22
IVA	11	7	8	12	15	10	8	9	80
CÓDIGO TRIBUTARIO	6	4	1	3	1	1	8	5	29
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TBR	0	0	0	0	0	0	1	0	1
ALCOHOL Y ADV	0	1	0	0	0	0	1	1	3
BEBIDAS GAS. Y ADV.	0	0	0	2	0	0	0	0	2
TOTAL	19	13	17	22	28	36	31	26	192



CUADRO 5. RECURSOS EN PROCESO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA (SENTENCIA) POR AÑO DE INGRESO AL CIERRE DEL MES DE AGOSTO DE 2013

IMPUESTO \ AÑO	2011	2012	2013	TOTALES
ADUANA	0	55	61	116
RENTA	0	57	40	97
IVA	0	40	50	90
CÓDIGO TRIBUTARIO	1	5	11	17
OTROS	0	0	0	0
TBR	0	0	0	0
ALCOHOL Y ADV.	0	0	1	1
BEBIDAS GAS. Y ADV.	0	0	0	0
TOTALES	1	157	163	321

CASOS EN PROCESO AL CIERRE DEL MES AGOSTO DE 2013



**CUADRO 6. CAUSAS MÁS FRECUENTES DE SENTENCIAS REVOCATORIAS
MES DE ENERO – AGOSTO DE 2013**

RAZONES BASE DE REVOCATORIAS	No. DE CASOS
1. FALTA DE GARANTÍA DE AUDIENCIA	16
2. CARENCIA DE BASE O FALTA DE SUSTENTACIÓN DE LOS HECHOS QUE SE IMPUTAN	10
3. FALTA DE HECHOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN	8
4. INOPERANCIA DE LA CONVALIDACIÓN	0
5. VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	0
6. APLICACIÓN INJUSTIFICADA DEL MÉTODO DE VALORACIÓN	0
7. INADECUADA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA	4
8. INADECUADA TIPIFICACIÓN DEL FALLO	0
9. OTROS	10
10. TOTAL	48



**CUADRO 7. INVENTARIO DE RECURSOS
AL CIERRE DEL MES DE AGOSTO DE 2013**

CARGA INICIAL DE RECURSOS AL 01 DE ENERO DE 2013	324
RECURSOS INGRESADOS ENERO - AGOSTO DE 2013	189
CARGA TOTAL DE RECURSOS ENERO - AGOSTO DE 2013	513
RECURSOS SENTENCIADOS ENERO - AGOSTO DE 2013	192
RECURSOS PENDIENTES DE EMITIR SENTENCIA AL 31 DE AGOSTO DE 2013	321

