Estado Plurinacional de Bolivia
Órgano Judicial

SALA CONTENCIOSA Y CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA SEGUNDA

SENTENCIA Nº 208/2018

EXPEDIENTE	: 376/2015
DEMANDANTE	: Gerencia Regional La Paz Aduana Nacional de Bolivia (ANB)
DEMANDADO (A)	: Autoridad General de Impugnación Tributaria
TIPO DE PROCESO	: Contencioso Administrativo
RESOLUCION IMPUGNADA	: AGIT-RJ 1548/2015 de fecha 28 de agosto de 2015
MAGISTRADO RELATOR	: Dr. Ricardo Torres Echalar
LUGAR Y FECHA	: Sucre, 21 de diciembre de 2018

VISTOS EN SALA:

La demanda contenciosa administrativa cursante de fs. 36 a 42 y vta., impugnando la Resolución Jerárquica AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto (fs. 6 a 14 vuelta), el memorial de contestación de fs. 59 a 66 vta., los antecedentes procesales y de emisión de la resolución impugnada.

I.- CONTENIDO DE LA DEMANDA.

I.1.- Antecedentes de hecho de la demanda.

Que, Noelia Susy Sejas Pardo, en representación de la Gerencia Regional La Paz de la Aduana Nacional de Bolivia, se apersonó interponiendo demanda contenciosa administrativa, expresando en síntesis:

Que, mediante Auto Inicial de Sumario Contravencional AN-GRLPZ-ULELR Nº 01/2014 de 5 de marzo, la Administración Aduanera notificó a la representante de la ADA Salas Quinteros SRL, por el que instruyó el inicio de sumario contravencional por la presunta comisión de contravención aduanera por incumplimiento de deberes formales, previstos en los arts. 45 inc. a) de la Ley 1990, 58 inc. b) y 111 inc. K) del Reglamento de la Ley General de Aduanas; Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12 de diciembre de 2008 y conforme al Anexo de Clasificación de Contravenciones Aduaneras y Graduación de Sanciones aprobado mediante la RD Nº 01-017-09 de 29 de septiembre de 2009, que en su Anexo 1 numeral 5) establece una sanción de

1.500 UFV, por no haber obtenido como documentación soporte la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo objeto del despacho aduanero no se encuentra entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para la Importación de Vehículos Automotores.

El 15 de abril de 2014, la representante de la ADA Salas Quinteros SRL, mediante memorial presentó descargos al Auto Inicial de Sumario Contravencional, argumentando que se le estaría juzgando dos veces por un mismo hecho, toda vez que existe una resolución sancionatoria de contrabando ejecutoriada; indicó que la conducta de ninguna manera constituye una contravención aduanera tipificada y sancionada en el ordenamiento jurídico vigente, solicitando que se deje sin efecto el sumario contravencional instaurado en su contra.

Luego la Administración Aduanera el 8 de enero de 2015, emitió el Informe GRLPZ-UFILR-I-13/2015, indicando que evaluados los descargos, éstos no son suficientes por lo tanto ratifica en todos sus términos el Auto Inicial de Sumario Contravencional.

El 3 de febrero de 2015 la Administración Aduanera, notificó a la ADA Salas Quinteros SRL con la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULELR Nº 24/2015 de 26 de enero, que declaró probada la comisión de contravención aduanera por incumplimiento de deberes formales previstos en los arts. 45 inc. a) de la Ley 1990, 58 inc. b) y 111 inc. K) del Reglamento de la Ley General de Aduanas y el Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08, imponiendo una sanción de 1.500 UFV, conforme anexo 1, numeral 5 de la RD Nº 01-017-09.

Consiguientemente la ADA Salas Quinteros SRL, interpone recurso de alzada contra el referido fallo, dictándose la Resolución ARIT-LPZ/RA Nº 0495/2014 de 8 de junio, que resuelve revocar totalmente la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULELR Nº 24/2015, dejando sin efecto la multa, la misma que fue objeto de recurso jerárquico, emitiéndose la Resolución AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto, que confirma la resolución impugnada.

I.2. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

La parte demandante refiere que la AGIT, ha realizado una mala valoración e inobservancia de la normativa aduanera tributaria y administrativa, vulnerando el principio del debido proceso y luego de hacer un relato de los antecedentes del proceso administrativo, cita de manera textual el punto xv de la resolución jerárquica.

Continúa y acusa a la AGIT, por revocar totalmente la resolución sancionatoria y dejar sin efecto la sanción de 1.500 UFV aplicada contra la ADA Salas Quinteros SRL, y que la conducta del sujeto pasivo no se adecua a la omisión de presentar la DUI sin disponer de la documentación soporte prevista en el Anexo 1, numeral 5 de la RD Nº 01-017-09, "*dicha determinación es susceptible de anulabilidad como resultado del saneamiento procesal y garantizando el debido proceso*", conforme el inc. e) del artículo 28 de la Ley 2341, aplicable por el mandato numeral 1 del art. 74 de la Ley 2492 y art. 36.I y II de la Ley 2341, por lo que demuestra que al revocar el acto administrativo impugnado, esto no conlleva a dejar sin efecto la sanción antes mencionada.

Que conforme señala el art. 55 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, si la Administración Aduanera incurrió en error de tipo, corresponde a la misma observar el cumplimiento de la normativa vigente ello en virtud al debido proceso y saneamiento procesal tomando en cuenta la línea jurisprudencial en la SC 0999/2003-R de 16 de julio.

Continúa y cita los puntos ix y xii de la resolución impugnada, señalando que la inobservancia de la norma por parte de la AGIT, sin que exista una correcta aplicación, vulnera lo dispuesto en el art. 108.I de la Constitución Política del Estado.

I.3. PETITORIO.

Concluyó el memorial solicitando que en virtud de los fundamentos expuestos, este Tribunal, emita sentencia revocando la Resolución AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto, pronunciada por la Autoridad General de Impugnación Tributaria; y, en consecuencia, declare firme y subsistente la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULELR Nº 01/2014 de 5 de marzo.

II. DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Que, por providencia a fs. 44, se admitió la demanda contenciosa administrativa, presentada por la Gerencia Regional La Paz de la Aduana Nacional de Bolivia, ordenando su traslado a la Autoridad General de Impugnación Tributaria, a efectos que responda dentro del término de ley.

Asimismo, se dispuso se libre provisión citatoria para su notificación al tercero interesado, la Agencia Despachante de Aduana, Salas Quinteros SRL.

En el memorial de contestación negativa, luego de una relación de los argumentos expuestos por la Gerencia Regional La Paz de la Aduana Nacional de Bolivia, la AGIT señaló que no obstante estar plena y claramente respaldada

en sus fundamentos técnico jurídicos la Resolución AGIT-RJ 1548/2015, cabe remarcar y precisar lo siguiente:

Señala que de la revisión del memorial de demanda, se evidencia que la argumentación expuesta por el sujeto activo no cumple con los presupuestos esenciales propios de un proceso contencioso administrativo, estando impedido el Tribunal Supremo de Justicia de ingresar al fondo de la demanda, porque no puede suplir la carencia de carga argumentativa de la Administración Aduanera.

Sobre los argumentos en la demanda interpuesta, señalada en cuanto a: *"...la mala valoración e inobservancia de la normativa aduanera tributaria y administrativa, vulneración al principio del debido proceso..."*, lo esgrimido no es coherente, menos congruente porque es la Administración Aduanera la que inobservó la normativa aplicable la caso bajo el principio de tipicidad, ante la interpretación analógica para adecuar una conducta sancionatoria al presente caso es inexistente, por lo que no corresponde aplicar la sanción de 1.500 UFV prevista en el Anexo 1 numeral 5 de la RD N° 01-017-09.

Que la parte demandante, pretende ingresar nuevos argumentos, en el presente caso al señalar que la: *"...la conducta atribuida al sujeto pasivo no se adecua a la omisión de presentar la DUI sin disponer de la documentación soporte prevista en el Anexo 1, numeral 5 de la RD Nº 01-017-09, dicha determinación es susceptible de anulabilidad como resultado del saneamiento procesal y garantizando el debido proceso..."*, constituyéndose en un agravio que no fue impugnado en alzada, siendo otros los argumentos demandados y ahora pregona en su demanda pretendiendo subsanar errores a negligencias con la presente demanda siendo que los arts. 139 inc. b), 144 de la Ley 2492 y los arts. 198 inc. e) y 211.I de la Ley 3092, establecen que quien considere lesionados sus derechos con la resolución de lazada deberá interponer de manera fundamentada su agravio, para que la AGIT pueda conocer y resolver sobre la base de dichos fundamentos planteados en el recurso jerárquico.

Continua y refiere que en el presente caso, la Administración Aduanera se basa en el Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 para determinar que la ADA SALAS QUINTEROS SRL, debía presentar como documento soporte de la DUI en cuestión, con relación a *"... la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo objeto del despacho aduanero no se encuentre entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para Importación de Vehículos Automotores..."*, sobre la base de ello, impone la sanción de 1.500

UFV prevista en el Anexo 1, Numeral 5 de la RD Nº 01-017-09, empero no señala ni identifica cual es la documentación extrañada que demostraría que el vehículo a ser nacionalizado no se encontraba alcanzado por las restricciones de importación, basándose en un fax instructivo que no se constituye en una fuente del derecho tributario conforme el art. 5 de la Ley 2492 para incorporar y/o complementar un documento de soporte al art. 111 inc. k) del Reglamento de la Ley General de Aduanas, toda vez que un instructivo no tiene carácter vinculante como lo refiere la Administración Aduanera.

Manifiesta que la Administración Aduanera pretende atribuir una conducta contravencional sobre un hecho que no está tipificado como tal, dentro del ordenamiento jurídico tributario aduanero y que solo la Ley puede tipificar ilícitos tributarios y establecer las sanciones respectivas, por lo que la conducta atribuida a la ADA Salas Quinteros SRL no está tipificada en el ordenamiento jurídico vigente; en consecuencia no resulta pertinente la aplicación de la multa prevista en el Anexo 1, numeral 5 de la RD Nº 01-017-09, y de conformidad con el art. 8.III de la Ley 2492 la interpretación analógica está prohibida para tipificar delitos y definir contravenciones, aplicar sanciones y modificar normas existentes.

Que la Administración Aduanera no está facultada para determinar la comisión de una contravención aduanera, interpretando analógicamente el art. 111 inc. k) del Reglamento a la Ley General de Aduanas, aplicando para ello el fax instructivo que no constituye una norma tributaria que modifique y/o determine un documento soporte de la DUI, la AGIT evidenció que la Administración Aduanera pretendió calificar una conducta sancionatoria que no está prevista en el ordenamiento jurídico contra el sujeto pasivo.

Manifiesta que la parte demandante no especifica con claridad los agravios ocasionados, solo se restringe a esbozar criterios sin respaldo legal, además copia desacuerdos y disconformidades ya resueltas en fase administrativa, además incurre en indeterminación y por ello en una arbitrariedad, porque la conducta "reprochable" es un supuesto asumido como verdad por tanto se incumple con el principio de tipicidad.

II.1.- PETITORIO.

Concluyó, solicitando que en mérito a los fundamentos expuestos, este Supremo Tribunal de Justicia emita sentencia declarando improbada la demanda interpuesta por la Gerencia Regional La Paz de la Aduana Nacional

de Bolivia, manteniendo firme y subsistente la Resolución AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto, pronunciada por la Autoridad General de Impugnación Tributaria.

III.- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS Y PROCESALES.

Continuando el trámite del proceso, se presentó el memorial de réplica que cursa de fs. 70 a 71 y dúplica (fs. 79 a 80 vuelta), siendo el estado de la causa, no habiendo más que tramitar, a fs. 81, se dispone Autos para Sentencia.

Que el procedimiento Contencioso Administrativo, constituye una garantía formal que beneficia al sujeto administrado en el ejercicio del Poder Público, a través del derecho de impugnación contra los actos de la administración que le sean gravosos, logrando el restablecimiento de los derechos lesionados con la interposición del proceso contencioso administrativo, en el que la autoridad jurisdiccional ejerce el control de legalidad, oportunidad, conveniencia de los actos realizados en sede administrativa.

En este marco legal, el art. 778 del CPC, establece que: "*El proceso contencioso administrativo procederá en los casos en que hubiera oposición entre el interés público y el privado y cuando la persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado, hubiere ocurrido previamente ante el Poder Ejecutivo reclamando expresamente del acto administrativo y agotando ante ese Poder todos los recursos de revisión, modificación o revocatoria de la resolución que le hubiere afectado*".

Que, establecida la naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo, en relación a los arts. 2.2 y 4 de la Ley 620 de 31 de diciembre de 2014, se tiene reconocida la competencia del Tribunal Supremo de Justicia para la resolución de la controversia, por la naturaleza del procedimiento contencioso administrativo que reviste las características de un juicio de puro derecho, cuyo objeto es conceder o negar la tutela solicitada por la parte demandante, teniéndose presente que el trámite en la fase administrativa se agotó en todas sus instancias con la resolución del recurso jerárquico, corresponde a este Tribunal Supremo analizar si fueron aplicadas correctamente las disposiciones legales con relación a los hechos expuestos por la parte demandante y realizar el control judicial de legalidad sobre los actos ejercidos por la Autoridad General de Impugnación Tributaria.

En el desarrollo, del proceso en sede administrativa, se cumplieron las fases, hasta su agotamiento, de cuya revisión del expediente y anexos se evidencia:

III.1. Cursa Auto Inicial de Sumario Contravencional Nº AN-GRLPZ-ULELR Nº 01/2014 de 5 de marzo, por el que se instruye el inicio de sumario contravencional contra la ADA Salas Quinteros SRL, por incumplimiento de deber formal, previsto en los arts. 45 inc. a) de la Ley General de Aduanas, 58 inc. b), 111 inc. k) del Reglamento de la Ley General de Aduanas, Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12 de agosto de 2008 y conforme al Anexo 1 numeral 5) siendo la sanción 1.500 UFV toda vez que la ADA debió obtener la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo objeto de despacho, correspondiente a la Declaración Única de Importación DUI 2012/232/C-1298 de 26 de abril de 2012 (fs. 109 a 107 del anexo 1), no se encuentre prohibido de importación.

III.2. A fs. 126 a 124 del anexo, cursa memorial de 15 de abril de 2014, presentado por la ADA Salas Quinteros SRL, en el que formula descargos contra el Auto Inicial.

III.3. Cursa de fs. 128 a 133 del anexo, Informe AN-GRLPZ-UFILR-I-13/2015 de 8 de enero, en el que se señala que los descargos y documentación presentados por la ADA no desvirtúan la contravención aduanera.

III.4. Notificación del 3 de febrero de 2015 a la ADA con la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULER Nº 24/2015 de 26 de enero, que declaró probada la comisión de contrabando contravencional, todo conforme al Auto Inicial de Sumario Contravencional AN-GRLPZ-ULELR N° 01/2014 (fs. 147 a 150 del anexo).

III.5. Ante tal resolución la ADA Salas Quinteros SRL, interpuso recurso de alzada que fue resuelto por la Resolución ARIT-LPZ/RA 0495/2015 de 8 de junio, que revoca totalmente la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULELR Nº 24/2015 (fs. 54 a 64). Interpuesto recurso jerárquico por la Administración Aduanera, fue resuelto por la Resolución AGIT RJ-1548/2015 de 28 de agosto, que resolvió confirmar el recurso de alzada y en consecuencia dejar sin efecto la sanción de 1.500 UFV establecida en la Resolución Sancionatoria AN-GRLPZ-ULELR Nº 24/2015 (fs. 94 a 102 vuelta del anexo).

IV. DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.

Expuestos los antecedentes administrativos e ingresando a efectuar el control de legalidad sobre la aplicación de la ley, se establece:

Que el motivo de la litis dentro del presente caso, tiene relación con las supuestas vulneraciones que se hubieran producido por la Autoridad Jerárquica al pronunciar la Resolución hoy impugnada, de acuerdo al siguiente supuesto:

Si es evidente que la AGIT ha inobservado la normativa aduanera, tributaria y administrativa al señalar que el Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12 de agosto de 2008, no tiene carácter vinculante para tipificar delitos, aplicar sanciones y determinar la falta de documentos soporte de la DUI, normativa que fue utilizada por la Administración Aduanera, para la calificación de presuntos ilícitos contra la ADA Salas Quinteros S.R.L.

V. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO.

De la revisión de los antecedentes que cursan en el expediente del proceso, se evidencia lo siguiente:

V.1.- Análisis y fundamentación.

En primera instancia es necesario resaltar la falta de fundamentación en la presente demanda contencioso administrativa, pues no es suficiente que la Administración Aduanera exprese inconformidad genérica con la resolución jerárquica impugnada, al no plantear de manera concreta la problemática de disentimiento, presentando una demanda deficiente de argumentos fácticos y jurídicos de los que no se puede conocer acerca de qué aspectos del pronunciamiento se predica el agravio, en consideración a que sólo se le permite revisar los aspectos impugnados, sin embargo de ello, este alto Tribunal Supremo de Justicia, conforme a la nueva visión de la justicia boliviana enmarcada en la Constitución Política del Estado y las leyes vigentes en nuestro país, con el propósito de dar una solución al conflicto, ve necesario ingresar a resolver la demanda del presente proceso a fin de no causar mayor perjuicio, conforme a los siguientes fundamentos:

Que, se procede a citar las siguientes normativas que encuadran para la fundamentación del caso de autos: art. 232 de la Constitución Política del Estado, refiere: "*La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficacia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados*".

El Código tributario Boliviano en su artículo 5 refiere; ***"(Fuente, Prelación Normativa y Derecho Supletorio).*** *I. Con carácter limitativo, son fuente del Derecho Tributario con la siguiente prelación normativa: 1. La Constitución Política del Estado. 2. Los Convenios y Tratados Internacionales aprobados por el Poder Legislativo. 3. El presente Código Tributario. 4. Las Leyes 5. Los Decretos Supremos. 6. Resoluciones Supremas. 7. Las demás disposiciones de carácter general dictadas por los órganos administrativos facultados al efecto con las limitaciones y requisitos de formulación establecidos en este Código.*

También constituyen fuente del Derecho Tributario las Ordenanzas Municipales de tasas y patentes, aprobadas por el Honorable Senado Nacional, en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

II. Tendrán carácter supletorio a este Código, cuando exista vacío en el mismo, los principios generales del Derecho Tributario y en su defecto los de otras ramas jurídicas que correspondan a la naturaleza y fines del caso particular.

Artículo 6° (Principio de Legalidad o Reserva de Ley).

I. Sólo la Ley puede:

(...)

6. Tipificar los ilícitos tributarios y establecer las respectivas sanciones.

(...)

Artículo 8° (Métodos de Interpretación y Analogía).

III. La analogía será admitida para llenar los vacíos legales, pero en virtud de ella no se podrán crear tributos, establecer exclusiones ni exenciones, tipificar delitos y definir contravenciones, aplicar sanciones, ni modificar normas existentes".

otro concepto aplicable al presente caso es el art. 45 inc. a) de la Ley 1990, establece que el despachante de Aduana tiene las siguientes funciones y atribuciones "*a) Observar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y procedimentales que regulan los regímenes aduaneros en los que intervenga"*

Del Reglamento a la Ley General de Aduanas de 11 de agosto de 2000, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 25870 ***"ARTÍCULO 58.- (OBLIGACIONES).*** *Los Despachantes de Aduana y las Agencias Despachantes de Aduana, en el ejercicio de sus actividades deberán cumplir con todas las obligaciones que señala la Ley, el presente Reglamento y otras*

disposiciones legales aduaneras, especialmente con las siguientes: (...) b) Elaborar, suscribir y presentar las declaraciones de mercancías en la forma, oportunidad y en los medios que señale la Aduana Nacional y las disposiciones legales aduaneras; (...)

ARTÍCULO 111.- (DOCUMENTOS SOPORTE DE LA DECLARACIÓN DE MERCANCÍAS). *El Declarante está obligado a obtener, antes de la presentación de la declaración de mercancías, los siguientes documentos que deberá poner a disposición de la administración aduanera, cuando ésta así lo requiera:*

a)Factura Comercial o documento equivalente, según corresponda, en original;

b)Documentos de embarque (guía aérea, carta de porte, conocimiento marítimo o conocimiento de embarque), original o copia;

c)Parte de Recepción, original;

d)Lista de Empaque para mercancías heterogéneas, original;

e)Declaración jurada del valor en aduanas, suscrita por el importador;

f)Póliza de seguro, copia;

g)Documento de gastos portuarios, en original;

h)Factura de gastos de transporte de la mercancía, emitida por el transportador consignado en el manifiesto internacional de carga, copia;

i)Certificado de origen de la mercancía, original;

j)Certificados o autorizaciones previas, original;

k)Otros documentos establecidos en norma específica.

Los documentos señalados en los incisos e), f) g) h) i) j) y k), serán exigibles cuando corresponda, conforme a las normas de la Ley, el presente Reglamento y otras disposiciones administrativas".

Cada uno de los documentos soporte, deberá consignar el número y fecha de aceptación de la declaración de mercancías de importación a la que correspondan".

La RD 01-017-09 aprobó la actualización y modificación del Anexo de Clasificación de Contravenciones Aduaneras y Graduación de Sanciones aprobado mediante RD N° 01-012-07 en lo referido a al Régimen Aduanero de Importación y Admisión Temporal y la Declaración Jurada del Valor en Aduanas que establece:

"*Anexo1 Régimen Aduanero de Importación y Admisión Temporal*

Sujeto: Declarante

REGIMEN ADUANERO Y ADMISIÓN TEMPORAL	SANCIÓN
5. Presentar la Declaración de Mercancías sin disponer de los documentos de soporte	*1.500 UFV´s*

Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08, N° de 12 de diciembre de 2008.

1. Mecanismo de Control Aduanero.

"Segundo Párrafo. El despachante de Aduana para la elaboración de la declaración de mercancías, deberá obtener la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo automóvil objeto del despacho aduanero no se encuentre entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para importación de Vehículos Automotores aprobado por Decreto Supremo N° 28963, modificado por Decreto Supremo N° 29836. De existir alguna duda sobre las características del vehículo automóvil, a fin de evitar sanciones deberá solicitar a la administración aduanera el examen previo conforme dispone el artículo 78 de la Ley General de Aduanas y el artículo 100 de su Reglamento".

Al respecto, como quedó anotado más arriba, resulta claro que la AGIT asumió la decisión de confirmar la Resolución de recurso de alzada y por tanto dejar sin efecto la sanción a la ADA SALAS QUINTEROS S.R.L., basado en la conclusión de que la conducta como contravención aduanera, no se encontraba tipificada en el ordenamiento jurídico vigente.

En ese contexto, de la revisión de antecedentes se evidencia, concretamente del Auto Inicial de Sumario Contravencional Nº AN-GRLPZ-ULELR Nº 01/2014 de 5 de marzo, que se instruye el inicio de sumario contravencional contra la ADA SALAS QUINTEROS S.R.L., por incumplimiento del deber formal, previsto en los arts. 45 inc. a) de la Ley General de Aduanas, 58 inc. b), 111 inc. k) del Reglamento de la Ley General de Aduanas, Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12 de agosto de 2008 y conforme al Anexo 1, numeral 5) siendo la sanción 1.500 UFV toda vez que la ADA SALAS QUINTEROS S.R.L. debió obtener la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo objeto de despacho, correspondiente a la Declaración Única de Importación (DUI) 2012/232/C-1298 de 26 de abril de 2012 (fs. 109 a 107 del anexo 1), no se encuentra prohibido de importación y luego la Administración Aduanera emitió la Resolución Sancionatoria AN-

GRLPZ-ULELR Nº 24/2015 que declaró probada la comisión de contravención aduanera por incumplimiento de deberes formales (fs. 147 a 150 del anexo).

Que la normativa aplicable al presente caso, se tiene que el art. 45 inc. a) de la Ley General de Aduanas determina que una función y atribución del Despachante de Aduana es: *"...observar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y procedimentales que regulan los regímenes aduaneros en los que intervenga"* y el art. 58 inc. b) del Reglamento a la Ley General de Aduanas, que establece como obligación y responsabilidades de los Despachantes de Aduana y las Agencias Despachantes de Aduana, la de "*...elaborar, suscribir y presentar las declaraciones de las mercancías en la forma, oportunidad y en los medios que señale la Aduana Nacional y las disposiciones legales aduaneras*", así como el citado art. 111 inc. k) también del Reglamento a la Ley General de Aduanas, que establece como documentos soporte de la declaración de mercancías, "*otros documentos establecidos en norma específica*", solo constituyen normas de carácter general cuyo incumplimiento de ninguna manera pueden conllevar a una sanción administrativa, sino en la medida en que estas se encuentren vinculadas con otra u otras disposiciones legales o normativas de carácter expreso que señale la prohibición u obligación específica para el administrado o sujeto pasivo.

Con relación al Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12 de diciembre de 2008, del cual su contenido establece la obligación del Despachante de Aduana, que para la elaboración de la declaración de mercancías, ésta "*...debe obtener la documentación que acredite fehacientemente que el vehículo automóvil objeto de despacho aduanero no se encuentre entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para Importación de Vehículos Automotores aprobado por Decreto Supremo N° 28963, modificado por el DS N° 29836...*", tampoco constituye norma administrativa emitida por la Administración Nacional de Aduanas que de manera clara, concreta y precisa, señale el documento que debe ser obtenido y adjuntado por el Despachante de Aduana, como documento soporte de la DUI.

Ahora el Anexo 1, Numeral 5 de la Clasificación de Contravenciones Aduaneras y Graduación de Sanciones, a más de ser un documento interno de la entidad aduanera, solo refiere de manera general que la presentación de la Declaración de Mercancías sin disponer de los documentos soporte conlleva la aplicación de la sanción de 1.500 UFV, por lo que no constituye una norma

administrativa que establezca una prohibición u obligación expresa que el sujeto pasivo deba observar en su actuación y cuyo incumplimiento conlleve a la sanción anotada.

El ya citado y desglosado art. 111 del Reglamento General de Aduanas, en lo referente a los "*documentos soporte*", norma que identifica como documentos soporte de la DUI, un total de 10 incisos (documentos) específicos anotados en su contenido, entre los cuales no se tiene al exigido por la Administración Aduanera; y si bien el artículo mencionado prevé inclusive una cláusula abierta comprendida en el **inciso k),** que señala: "*Otros documentos establecidos en norma especial*", lo que permite ciertamente a la Administración Aduanera incorporar la exigencia de algún documento adicional, sin embargo dicha exigencia debe ser específica, objetiva y precisa, en la forma en que se tiene anotado con los documentos en el mismo artículo mencionado, de modo que el sujeto pasivo a quien va dirigida la obligación de cumplimiento, sepa en concreto cuál su obligación, cumpliendo de tal manera el principio de legalidad y tipicidad, condición que en el caso no se cumple con el Fax Instructivo en el que se basa la sanción administrativa impuesta, que de manera general refiere: "*documentación que acredite fehacientemente que el vehículo automóvil objeto del despacho aduanero no se encuentre entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para Importación de Vehículos Automotores*", cuya imprecisión en su descripción lleva a una imprecisión en cuanto a su interpretación.

Como se observa de los antecedentes y normativa señalada supra, este Tribunal concluye que ninguna de las disposiciones anotadas, establece en concreto qué documento de soporte tenía la obligación de acompañar la ADA SALAS QUINTEROS S.R.L., a la declaración de mercancías para acreditar de manera fehaciente que el vehículo automotor objeto de despacho aduanero no se encuentra entre los prohibidos de importar de acuerdo al Reglamento para Importación de Vehículos Automotores aprobado por DS N° 28963, modificado por el DS N° 29836, de manera que se tenga la certeza de la obligación y cuyo incumplimiento deriva en la imposición de la sanción por la Administración Aduanera.

De otra parte, no se encuentra en duda el conocimiento del Fax Instructivo AN-GNNGC-DNPNC-F-015/08 de 12/12/2008, emitido por la Gerencia General de la Aduana Nacional para el cumplimiento de lo

preceptuado en el Decreto Supremo N° 29836, por la entidad sancionada, sino del valor que en el Fax Instructivo tiene, que no cumple con el principio de taxatividad como parte del principio de legalidad, pero además debe ser interpretado tomando en cuenta el principio de jerarquía normativa.

En ese sentido es importante precisar, que el art. 78 de la Ley General de Aduana, como el art. 100 de su Reglamento, no hacen referencia a los documentos soporte de la DUI, sino al examen de mercancía; por lo que, por principio de jerarquía normativa, el Fax Instructivo no puede modificar el art. 111 del Reglamento a la Ley General de Aduanas.

Por lo tanto, se evidencia que en el caso, la sanción impuesta por la Administración Aduanera contra la ADA SALAS QUINTEROS S.R.L., no cumple con el principio de legalidad, taxatividad y tipicidad, por cuanto la supuesta conducta típica, no se encuentra prevista de manera específica, objetiva y precisa en la norma administrativa citada como base de la resolución sancionatoria en cuestión, de modo que lo resuelto al respecto por la entidad ahora demandada, se encuentra enmarcado en la Ley.

Se concluye que los reclamos efectuados por la entidad demandante, resultan infundados, ya que la resolución jerárquica impugnada basó su decisión en una correcta, adecuada interpretación y aplicación de los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad vigente, como parte del derecho y garantía al debido proceso, comprendidos en los arts. 115.II, 116.II, 117.I. y 180.I de la CPE, además en el marco del principio de respeto a los derechos de las personas.

En cuanto al principio de legalidad y su incidencia en la potestad administrativa sancionatoria, la SCP 0137/2013 de 5 de febrero, ha dejado precisado que la potestad administrativa sancionatoria, se configura como: "*una `potestad reglada´, a partir de la cual, encuentra razón de ser el principio de legalidad, el cual, en un Estado Constitucional de Derecho como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, expande su contenido dogmático para configurar el `principio de constitucionalidad´, en virtud del cual, todos los actos de la administración, incluidos por supuesto aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, se someten no solamente a un bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, entendiendo que en esta nueva visión de Estado, la Constitución tiene un `valor normativo´, es decir constituye fuente directa de derecho, presupuesto a partir del cual, se concibe la aplicación*

directa de los derechos fundamentales y la eficacia del fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, es decir, la irradiación de contenidos constitucionales y en particular de lineamientos insertos en la parte dogmática de la Constitución en todos los actos de la vida social y por supuesto en aquellos emergentes de la función administrativa".

La SCP 0394/2014 de 25 de febrero, refiere que el principio de taxatividad como elemento esencial del principio de legalidad en el ámbito de la potestad administrativa sancionadora, señalando los siguientes precedentes: "*...se ha establecido que el carácter material del principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos y las ciudadanas por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas o sanciones ya sean privativas de la libertad o administrativas o de otra índole evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades respectivas (SSCC 0035/2005, 22/2002)* ***En esta perspectiva, cumple referirse al principio de taxatividad como elemento esencial del principio de legalidad que forma parte del carácter material del principio de legalidad.*** *Así se ha pronunciado la SC 0022/2006 de 18 de abril, al señalar que: "Del principio de legalidad emerge el principio de taxatividad de la norma penal o disciplinaria, que implica la suficiente predeterminación normativa de los ilícitos y sus consecuencias jurídicas (...) En esta línea de pensamiento la SC 0746/2010-R 26 de julio, al desarrollar el alcance y los límites de la potestad administrativa sancionatoria, entendió que: "...en resguardo de las garantías tanto formal como material que estructuran el principio de legalidad en materia disciplinaria-sancionatoria, no se puede utilizar el método análogo de interpretación ni suplir de ninguna manera las conductas no establecidas por ley expresa, entonces, solamente se establecerán sanciones en la medida que la conducta se adapte a la tipicidad punitiva-sancionatoria establecida por el legislador y en tanto y cuanto se utilicen criterios de interpretación que no excedan los alcances del contenido esencial del principio de legalidad en la esfera disciplinaria.*

Asimismo determinó que solamente puede imponerse una sanción administrativa cuando ésta esté específicamente establecida por ley de acuerdo al principio de taxatividad, por lo mismo, entendió la legalidad en materia sancionatoria, condicionada al principio de certeza o taxatividad

como garantía material, que garantiza la previsibilidad de las conductas sancionables y la certeza jurídica sobre las sanciones establecidas".

Con relación a que la parte demandante incorporó nuevos elementos no invocados en la etapa recursiva jerárquica, que al no haber sido planteados oportunamente como agravio, los mismos se convierten en actos consentidos libre y expresamente, habiendo la parte demandante renunciado al ejercicio de impugnar estos hechos.

En ese sentido la Sentencia Nº 08 de 25 de febrero de 2016, respecto al tema manifiesta: "*De lo referido, esta sala especializada tomando en cuenta que la demanda es el acto básico del proceso y condición de la sentencia, encuentra incongruencia en los argumentos o justificaciones de hecho o derecho expuestas en la demanda en relación al contenido de la resolución jerárquica impugnada, lo que impide ejercitar el control de legalidad sobre dicha resolución, por cuanto expuestas las pretensiones del demandante en los que centra la demanda, la autoridad judicial para resolver la problemática planteada, está obligada de contestar y absolver cada una de las alegaciones presentadas en armonía lógica jurídica entre la fundamentación de la demanda, la contestación a la misma, los antecedentes del proceso y los argumentos de la resolución impugnada, caso contrario la resolución o sentencia carecería de consecuencia, siendo inviable analizar determinados hechos que no ocurrieron en el presente proceso y fallar para dejar sin efecto resoluciones que ya cuentan con decisiones administrativas firmes, lo que implicaría, vulneración al principio de congruencia, lo que impide a esta sala especializada estimar favorablemente la demanda, en consideración a que: 1.- Los elementos o fundamentos contenidos en la demanda contenciosa administrativa no fueron motivo de debate en las instancias recursivas, de ahí que, no se puede incorporar como nuevos elementos en la presente demanda, debido a que, si no lo hizo tanto en el recurso de alzada como en el jerárquico, se tiene que aquellos actos denunciados fueron consentidos libre y expresamente, porque que se entiende que en dichas etapas no le causaba perjuicio, lo que implica la renuncia al ejercicio de impugnar estos hechos. Al respecto, este Tribunal Supremo ha sentado línea jurisprudencial mediante Autos Supremos Nrs. 237 /2012 y 279/2012; 2.- Por otra parte resulta fundamental referir que, tanto la autoridad tributaria como el sujeto pasivo a través del derecho de impugnación pueden cuestionar los actos de la administración que le sean gravosos, a fin de*

lograr el restablecimiento de los derechos lesionados con la interposición precisamente del proceso contencioso administrativo, en el que la autoridad jurisdiccional ejerce el control de legalidad, oportunidad, conveniencia o inconveniencia de los actos realizados en sede administrativa, para ese propósito, (...) dictadas en fase de ejecución tributaria, y no en base a otros elementos o antecedentes referidos a otro proceso, lo que representa una irregularidad procesal, pero que además impide que la autoridad jurisdiccional en base a estos antecedentes o denuncias que no corresponden al proceso, pueda revisar la resolución impugnada al no existir cuestionamientos referidos a ella".

Bajo esta línea, este Tribunal no puede pronunciarse sobre actos consentidos por la parte demandante, en observancia del principio de congruencia, correspondiendo el control de legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses de los ciudadanos frente a las acciones de la administración, o sea, dar solución al conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa cuando éste vulnere derechos subjetivos o agravie intereses legítimos de las partes, en la medida y oportunidad con que fueran impugnados.

V.2. Conclusiones.

En el marco de la fundamentación jurídica precedente y de la pretensión deducida en la demanda se concluye lo siguiente:

Por lo expuesto, sobre las normas cuya aplicación corresponden en el caso concreto, se asume correcta y legal la decisión de la Resolución AGIT-RJ 1548/2015, la misma que se encuentra fundamentada y motivada en cuanto a la problemática planteada; pues, se pronuncia respecto de cada uno de los elementos descritos, para luego integrarlos en la construcción de una resolución que resuelve el problema de manera integral, razones que llevan a este Tribunal a concluir que la resolución de recurso jerárquico cuestionado contiene una adecuada fundamentación, motivación y congruencia.

Que, del análisis precedente, el Supremo Tribunal de Justicia concluye que la AGIT, al pronunciarse a través de la Resolución AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto, no incurrió en ninguna conculcación de normas legales, al contrario, se limitó a la correcta interpretación y aplicación de las normas jurídicas, de manera tal que se ajustan a derecho; máxime si los argumentos expuestos en la demanda no desvirtúan de manera concluyente los

fundamentos y razones presentadas en los documentos cuya impugnación fue base de la presente demanda.

POR TANTO: La Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Segunda del Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia, en ejercicio de la atribución conferida en los arts. 2.2, con relación al 4 de la Ley 620 de 29 de diciembre de 2014, y en los arts. 778 al 781 del Código de Procedimiento Civil, en virtud de los fundamentos expuestos, falla en única instancia declarando **IMPROBADA** la demanda de fs. 36 a 42 y vuelta, interpuesta por Noelia Susy Sejas Pardo, en su condición de Gerente Regional La Paz de la ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA, en consecuencia, mantiene firme y subsistente la Resolución Jerárquica AGIT-RJ 1548/2015 de 28 de agosto, pronunciada en recurso jerárquico por la Autoridad General de Impugnación Tributaria.

Procédase a la devolución de los antecedentes administrativos remitidos a este Tribunal Supremo por la autoridad demandada.

Magistrado Relator: Ricardo Torres Echalar

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Abog. Ricardo Torres Echalar
MAGISTRADO
SALA CONTENCIOSA, CONTENCIOSA ADM.
SOCIAL Y ADMINISTRATIVA SEGUNDA
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Dr. Carlos Alberto Egüez Añez
PRESIDENTE
SALA CONTENCIOSA, CONTENCIOSA ADM.
SOCIAL Y ADMINISTRATIVA SEGUNDA
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

ANTE MI:

Dr. Jorge Alberto Suárez Zambrano
SECRETARIO DE SALA
SALA CONTENCIOSA, CONTENCIOSA ADM.
SOCIAL Y ADMINISTRATIVA SEGUNDA
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA