



El abandono de mercancías en las aduanas

Rama del Derecho: Derecho Aduanero.	Descriptor: Abandono de mercancías.
Palabras Clave: Abandono, Subasta pública. Plazo de Permanencia, Plazo de Depósito, Reexportación.	
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 11/02/2014.

El presente documento contiene jurisprudencia sobre el abandono de mercancías en la Ley General de Aduanas, se consideran los supuestos del artículo 56 sobre el abandono, del 73 de la subasta pública, se mencionan además el plazo de permanencia del artículo 157, el plazo de depósito del 163, el del plazo del 173 y por último la reexportación del 178.

Contenido

NORMATIVA	2
El Abandono en la Ley General de Adunas.....	2
ARTÍCULO 56. — Abandono	2
ARTICULO 73. — Subasta pública	2
ARTÍCULO 157. — Plazo de permanencia.....	3
ARTÍCULO 163. — Plazos de depósito	3
ARTÍCULO 173. — Plazo.....	3
ARTÍCULO 178.— Reexportación.	3
JURISPRUDENCIA	4
1. Aduana: Alteración de sistema informático a fin de reactivar y redestinar mercancía en estado de abandono	4
2. Abandono de mercancía: Análisis sobre pago de gastos por rescate y entrega de yate perdido	6
3. Responsabilidad de la Administración por conducta lícita: Inexistencia por conducta de autoridades aduaneras en la destrucción de mercaderías al ajustarse al bloque de legalidad	9
4. Despido justificado por perdida objetiva de confianza al incumplir principio de legalidad: servidor de aduanas que destruye mercancías abandonadas sin respetar procedimientos legales.....	12

NORMATIVA

El Abandono en la Ley General de Aduanas

[Ley General de Aduanas]¹

ARTÍCULO 56. — Abandono

Las mercancías serán consideradas legalmente en abandono en los siguientes casos:

- a) Cuando no se solicite una destinación dentro de un plazo de quince días hábiles desde el arribo de las mercancías a un puerto aduanero.
 - b) Cuando transcurra el plazo de depósito fiscal sin que se solicite otra destinación.
 - c) Las que hubieran sido desembarcadas por error y no sean reexportadas dentro de un mes a partir de la fecha de su descarga.
 - d) Cuando transcurran treinta días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que constituye prenda aduanera sobre las mercancías.
 - e) Cuando las mercancías se encuentren bajo depósito fiscal, incluyendo los de las autoridades portuarias, transcurrido el plazo de un mes, a partir de la fecha de notificación de la obligación tributaria aduanera sin que se hubiere procedido al pago del adeudo tributario.
 - f) Cuando transcurridos quince días hábiles contados a partir de la fecha en que una empresa, acogida al régimen de zona franca o de perfeccionamiento activo, haya cesado en sus operaciones sin haber reexportado o importado definitivamente sus mercancías.
- Asimismo, caerán en abandono las mercancías en el régimen de zona franca, cuando su consignatario haga renuncia expresa de ellas o cuando su abandono se establezca en forma evidente y manifiesta.
- (Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
- g) Cuando transcurrido un año a partir del depósito de las mercancías, en la modalidad de tiendas libres.
 - h) En los demás casos previstos por esta ley.
 - i) Cuando transcurra un mes-contado a partir de la fecha de la notificación al legítimo propietario- de emitida la resolución judicial que pone a la orden de la autoridad aduanera las mercancías no sujetas a comiso, en los casos en que dicho propietario no haya solicitado su destinación.

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)

ARTICULO 73. — Subasta pública

Las mercancías abandonadas, las consideradas legalmente en abandono y las sometidas a comiso dictado por la autoridad competente, serán vendidas en subasta pública, conforme a los procedimientos estipulados en este capítulo y sus reglamentos, con excepción de las carentes de valor comercial o que no puedan ser

consumidas por razones de seguridad de la salud -humana, animal o vegetal- la moral, la protección del medio ambiente, el interés público o sean de importación prohibida. No podrán participar en forma directa o indirecta funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas como postores en el remate o compradores en la venta directa de mercancías establecida en esta sección, ni sus parientes por afinidad o consanguinidad hasta el tercer grado inclusive.

ARTÍCULO 157. — Plazo de permanencia

Las mercancías podrán permanecer en depósito fiscal hasta por un año a partir de su ingreso en el depósito fiscal.

Vencido el plazo anterior sin que se haya solicitado otro régimen aduanero, las mercancías caerán en abandono.

Si las mercancías depositadas por su naturaleza son perecederas o tienen el riesgo de causar daños a otras mercancías depositadas o a las instalaciones y no se encuentran en un depósito acondicionado para ese efecto, el depositario avisará de inmediato a la autoridad aduanera. Esta notificará de esa circunstancia al consignatario y dará un plazo de cinco días hábiles para que cancele el régimen o las traslade a un lugar acondicionado; transcurrido el plazo, las mercancías causarán abandono en favor del fisco.

ARTÍCULO 163. — Plazos de depósito

Las mercancías podrán permanecer en este régimen hasta por un plazo de un año, a partir de su ingreso en el depósito fiscal. Cuando exista imposibilidad de exportar oportunamente las mercancías por caso fortuito o fuerza mayor, la prórroga se extenderá hasta que cesen las circunstancias que la originaron.

Si la reexportación no se ha realizado dentro de los plazos señalados, las mercancías serán consideradas en abandono.

ARTÍCULO 173. — Plazo.

El plazo máximo de permanencia de las mercancías en el territorio aduanero, será de seis meses contados a partir de su ingreso. Vencido este plazo sin haber realizado su reexportación o cambio de régimen, causarán abandono en favor del fisco.

ARTÍCULO 178.— Reexportación.

La reexportación es el régimen que permite la salida del territorio aduanero de mercancías extranjeras llegadas al país y no importadas definitivamente.

No se permitirá la reexportación de mercancías caídas en abandono o respecto de las cuales se haya configurado presunción fundada de delito penal aduanero.

La autoridad aduanera podrá autorizar la reexportación a solicitud del interesado, siempre que este no haya solicitado con anterioridad un régimen definitivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 91 de esta Ley.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)

JURISPRUDENCIA

1. Aduana: Alteración de sistema informático a fin de reactivar y redestinar mercancía en estado de abandono

- **Análisis normativo respecto al cómputo del término aplicable para cambiar la situación jurídica de la mercadería**

[Tribunal de Trabajo, Sección III]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“IV.- Al servidor se le atribuye, en primer lugar, el haber "alterado " el sistema informático, con el fin de que una mercancía que había caído en abandono según tal sistema, fuera reactivada y pudiera ser redestinada. En torno a este punto del debate, el recurrente sostiene que el Tribunal de Servicio Civil, no analizó uno de los argumentos de la defensa en el sentido de que la "aceptación" de la declaración de tránsito, vino a interrumpir el término de los quince días a que se refiere el artículo 56, inciso a- de la Ley General de Aduanas. Para llegar a una conclusión en torno a este punto de la apelación, es preciso aclarar un aspecto de trascendental importancia, a saber, si los quince días hábiles a los que se refiere el artículo 56 inciso a citado, incluye los días sábados y los días domingos, en que la aduana de Limón labora media jornada en cada uno de esos días. Así se impone, por cuanto si se cuentan esos días como hábiles, la declaración de tránsito se aceptó cuando ya había sido superado el término dispuesto por el numeral 56 de repetida cita; tal y como lo sostiene el Señor Ministro en el hecho identificado con el número seis de su gestión al indicar: "...**Al respecto es importante señalar que el vencimiento de los quince días hábiles, se da antes de la fecha de aceptación de los documentos de salida**". Véase que, según el informe que ocupa el file número 4, a folios 14 y 5 se detalla que, en relación con los contenedores CBFU34142-3, CBFU 340622-0 y CBFU 34994-3, la mercancía había caído en abandono el 4-12-04, tal y como lo revelaba el sistema informático. En consecuencia, si las declaraciones de tránsito se aceptaron hasta el siete de ese mes y año, según consta en ese informe a folio 13 y no se ha cuestionado, para esa fecha ya estaba vencido el término previsto por el artículo 56 inciso a- al que hemos hecho referencia. Como podemos observar, el sistema informático, toma como punto de partida la premisa de que el día sábado y domingo, en que se labora media jornada, cuentan como un día hábil, en aplicación de las circulares DNP-060-03 del 18 de julio del 2003 y resolución RES-DGA-299- 2001 del 11-12-01, que es lo que el Señor Ministro ha venido sosteniendo. Esas resoluciones tienen su fundamento legal en el artículo 14 de la Ley General de Aduanas, que, en lo que interesa dispone: "**Las aduanas prestarán sus servicios durante las veinticuatro horas al día, todos los días del año, salvo que la Dirección General de Aduanas defina y justifique, ante el Ministerio de Hacienda, en casos excepcionales y/o de fuerza mayor, horarios especiales para determinadas aduanas**". De esa disposición se desprende que, para el funcionamiento de las Aduanas, todos los días son hábiles, y que lo contrario, constituye la excepción. En consecuencia, si la Administración cuenta como hábil un día, al unir la media jornada

que se labora los sábados, con la media jornada que se labora los domingos lo que se aproxima a la disposición normativa contenida en el artículo 14 de la citada Ley, no pueden, los funcionarios de la Aduana de Limón, sostener un criterio diferente, sin violentar de esa manera el principio de legalidad. Nótese que, si bien, a folios 99 y 100, el Director General de Aduanas, emite un criterio diferente, el mismo es posterior al acaecimiento de los hechos, pues tiene fecha 5 de junio del 2006, por lo que no puede venir a ratificar hechos que sucedieron con anterioridad cuando las políticas que debían ser acatadas eran otras. En todo caso, si la Aduana de Limón tenía duda sobre el procedimiento aplicado por el Departamento de Informática, debió realizar las consultas legales respectivas. Véase que no existe autorización alguna, para que procediera a alterar el sistema informático con el fin de cambiar la situación jurídica de la mercancía. El recurrente señala que todas las aduanas proceden como lo hizo la de Limón, sin embargo, al respecto no hay prueba alguna de que así suceda. Si bien, contamos con el testimonio del licenciado Salazar Herrera respecto a que esa era la forma de proceder y de que el gestionado contaba con la autorización para hacerlo al ser jefe de un departamento, tal testimonio no es de recibo para tener por acreditado que el gestionado estaba autorizado para proceder de la manera en que lo hizo, dado que ese testigo es investigado por haber incurrido en hechos de similar naturaleza, por lo que tiene un interés directo en el resultado de este proceso. En cuanto a la testigo Sandra Muñoz García, se trata de una compañera de trabajo del gestionado, por lo que puede estar motivada por un afán de favorecer a su compañero de labores y, además, un sólo testimonio, no es suficiente para justificar un proceder abiertamente ilegal. No podemos olvidar que el gestionado ocupaba un alto cargo en la Aduana de Limón, a saber, el de Profesional Aduanero 4, según consta a folio 53 del file número 4, por lo que no puede alegar desconocimiento de sus obligaciones. En ese sentido véase la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley General de Aduanas que dispone, en lo que interesa: **"El personal aduanero deberá conocer y aplicar la legislación atinente a la actividad aduanera"**. De manera que, si el servidor tenía duda sobre la programación contenida en el sistema informático, el deber de lealtad, de responsabilidad y la mínima prudencia, le obligaba a realizar las consultas respectivas. Nótese que el criterio que en una oportunidad emitió el Departamento de Informática, número INF-091-2005 del 22 de abril del 2005, visible a folio 362 del Tomo número I, se refiere a una hipótesis diferente, a saber, para el caso en que media un día feriado, por lo que no puede extenderse a casos como el presente. En consecuencia, la conclusión a la que se arriba es en el sentido de que si la mercancía estaba declarada en abandono desde el 4 de diciembre del 2004, para el siete de ese mismo mes y año en que se aceptó la declaración de tránsito, no había posibilidad de interrupción del término de quince días a que alude el artículo 56 inciso a- de repetida cita, por haber sido superado tal plazo. Tampoco es de recibo el argumento de que contaba con la autorización de sus superiores, dado que el que ha venido a declarar en ese sentido es el licenciado Salazar Herrera, a quien, según el informe que contiene el file número 4, se le ha investigado por acciones de igual naturaleza y, porque, esa autorización, de existir, se tornaba inaplicable dado que el principio de legalidad, como lo hemos expuesto, exigía una conducta diferente, pues el funcionario público sólo puede realizar aquella conducta que esté autorizada por el ordenamiento y no se ha demostrado que mediara tal autorización para alterar el sistema informático, en casos como el que se investiga y según lo hemos explicado. El otro aspecto que queda por dilucidar es si el gestionado tenía la obligación de tramitar el cobro de la

multa que era exigible según la disposición contenida en el artículo 140 de la Ley General de Aduanas, después de ocho días de haber arribado la misma. Sobre ese particular es preciso indicar, que la falta que se le atribuye no es que no haya cobrado la multa, sino que no haya realizado el trámite correspondiente para que el cobro se realizara, lo que le competía como Jefe del Departamento de Agentes Externos de la Aduana de Limón. Para resolver este punto de debate es indiferente a esta Sección del Tribunal el hecho de que la Ley de Aduanas haya o no sido reformada y que ahora no sea exigible el cobro de la multa. Lo importante era que en el dos mil cuatro, año en que sucedieron los hechos, la disposición estaba vigente; sin que haya demostrado el apelante que exista alguna resolución del Tribunal Aduanero que eximiera del pago de esa multa así como tampoco, la existencia de una acción de inconstitucionalidad que cuestionara la constitucionalidad de esa disposición. Lo anterior dado que, si bien hubo una acción de inconstitucionalidad, para cuando los hechos que se investigan ocurrieron ya se había rechazado, según voto número 11926 del 2003. Debido a ello, es criterio de esta Sección del Tribunal que, el gestionado, como Jefe del Departamento de Agentes Externos de la Aduana de Limón sí tenía la obligación de tomar las previsiones correspondientes con el fin de que el Estado recaudara la multa que la Ley imponía a la luz del artículo 140 citado. Véase que, entre las obligaciones del Departamento a su cargo está aplicar las medidas de control referentes al manejo de las mercancías, entre ellos, el traslado y trámite de documentos relacionados con la entrada, salida, carga, descarga, recepción y depósito de éstas. En todo caso, el deber de eficiencia en el ejercicio de la función le imponía tomar las medidas de seguridad respectivas para asegurar el pago de la multa a que alude el artículo 140 citado, lo que acepta no haber hecho debido a que no tenía que hacerlo por no estar dentro de sus funciones y porque mediaban resoluciones del Tribunal Aduanero y de la Sala Constitucional que impedían la aplicación de esa disposición. Por las razones expuestas, la resolución impugnada, debe confirmarse.”

2. Abandono de mercancía: Análisis sobre pago de gastos por rescate y entrega de yate perdido

[Sala Primera de la Corte]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

"I.- El día 23 de marzo de 1982, el señor Antonio Flores Ibarra rescató en aguas territoriales, frente a la costa del Mar Atlántico en Puerto Limón, una embarcación tipo yate, sin personas, matrícula, bandera u otro elemento que determinase su propiedad y procedencia. La embarcación le fue entregada a la Dirección General de Aduanas, la cual luego de realizar los trámites correspondientes, declaró en abandono la nave y procedió a su subasta pública con una primera base de ¢12,265,000.00. Sin embargo, pese a que se sometió a dos remates, no aparecieron postores. Ante esta circunstancia, el Departamento de Donaciones del Ministerio de Hacienda donó el yate mencionado a la Municipalidad de Talamanca. El señor Flores Ibarra interpuso ante el Director General de Aduanas, el día 26 de junio de 1990, formal reclamo administrativo con el fin de que se ordenara el pago a su favor del porcentaje fijado por el artículo

136 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA). Ante el silencio de la Administración, el señor Flores Ibarra promueve el presente juicio ordinario. El Juzgado acogió la defensa de falta de derecho y declaró improcedente la demanda. El Tribunal, conociendo en alzada, revocó lo resuelto por el a quo y declaró la procedencia de la demanda, excepto en cuanto a costas que resolvió sin especial condenatoria.

II.- La representación del Estado interpone recurso de casación por razones de fondo. Alega el casacionista violación directa de los artículos 11 de la Constitución Política, 9 incisos 2), 10), 11) y 190 de la Ley General de la Administración Pública, 12, 501 y 503 del Código Civil, 133, 134, 136, 139, 140 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el numeral 11.14 del Reglamento de ese cuerpo normativo y el artículo 1 inciso d) de la Ley de Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso. En primer lugar, afirma el recurrente, el Tribunal interpretó en forma indebida los artículos 133 y 136 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, pues no obstante la claridad de estos ordinales, acudió para su aplicación al caso concreto, a una interpretación analógica, concordando dichos artículos con normas del Código Civil relativas al hallazgo y la invención, que lo llevó a la conclusión errónea de que basta la entrega del bien a la autoridad aduanera para que proceda el pago de la recompensa, independientemente de que la entrega sea involuntaria. Por otra parte, atribuye también al fallo impugnado error en la interpretación del artículo 140 del CAUCA, al considerar que aunque no haya sido posible la venta del bien hallado en subasta pública, siempre debe el Estado pagar la recompensa.

III.- El yate que encontró el actor frente a las costas de Limón se presume mercancía extranjera en razón de las circunstancias que rodearon su ingreso al país. Dada su condición de mercancía no nacional, se encuentra sometida a las leyes y reglamentos que regulan la importación de mercadería a nuestro país. Es decir, el presente caso debe regularse por la legislación aduanera y no por la civil, que contempla la posibilidad de apropiación de un bien por la vía de la figura del hallazgo (artículos 501 y siguientes del Código Civil). Desde este punto de vista lleva razón la representación del Estado, no así en cuanto a la interpretación que debe dársele a las normas cuya violación se acusa. Efectivamente, como lo señala el casacionista, no estamos ante una hipótesis de ausencia de ley, que amerite acudir a la analogía, sino de insuficiencia “aparente” de la ley. Esta Sala encuentra que las normas cuya violación se acusa, tienen suficientes elementos para formar opinión, con métodos interpretativos de aplicación prelativa, y no con métodos integradores. Las normas en cuestión cuentan con sobrados elementos interpretativos para esclarecer sin lugar a dudas cuál es la regla que establecen, así como cuál es su finalidad y espíritu. El artículo 133 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, normativa vigente al momento del hallazgo y de los reclamos del actor, disponía que: “Las mercancías que lleguen a las costas del país procedentes de naufragio, así como las que arroje el mar a las playas y las que sean rescatadas en aguas territoriales, deberán ser entregadas a la aduana más próxima, por las personas o autoridades que las rescaten o reciban” (La negrita no es del original). Este artículo establece la obligación del “hallador” de entregar la mercancía a la aduana más próxima, no dice esta norma, ni ningún otro artículo del CAUCA, que la entrega debe de ser “oportuna” y “voluntaria”. Lo anterior es confirmado por el artículo 136 del CAUCA, que prevé que “Toda persona que

entregue mercancías procedentes de zozobra o naufragio, tiene derecho a que se le paguen los gastos que hubiere causado su rescate y transporte a la aduana, y a una recompensa equivalente al veinticinco por ciento del valor de venta de las mismas” (La negrita no es del original). No exige la norma en cuestión más que la entrega de la “mercancía”, no califica ésta ni ningún otro numeral del CAUCA la entrega, y mal haría el juzgador si exige una determinada disposición del “hallador” en la entrega, para reconocerle el derecho que la ley le otorga. De todos modos, el Tribunal afirma que quien se opuso a la entrega del bien fue el dueño del bote pesquero y patrón de actor, concluyendo que, esa negativa no puede ser atribuida al demandante, aspecto que el casacionista no objeta. En definitiva, el juzgador carece de facultades para distinguir donde la ley no distingue. Recordemos que no nos encontramos en los presupuestos del instituto jurídico del hallazgo, regulado por el artículo 501 y siguientes del Código Civil, que es uno de las formas de adquirir el dominio sobre un bien mueble, sino de una situación normada por Derecho Aduanero, con fines eminentemente fiscales.

IV.- Tampoco lleva razón la representación del Estado en cuanto a la supuesta violación del artículo 140 del CAUCA. Este artículo establece el modo de aplicar el “producto de la venta en subasta pública”, esto en el caso de que los remates no hayan sido infructuosos, pero de ninguna manera puede interpretarse su contenido como se protesta. En otras palabras, el hecho de que no se consolide la venta de la mercancía en subasta pública, no implica exención de las autoridades aduaneras a reconocerle al “hallador” la recompensa que contempla el artículo 136 del CAUCA. Esta disposición establece que el “hallador” tiene derecho respecto a la mercancías halladas “...a que le paguen los gastos que hubiere causado su rescate y transporte a la aduana, y a una recompensa equivalente al veinticinco por ciento del valor de venta de las mismas” . El valor de venta, en virtud de que la Administración no puede vender de manera directa, es equivalente al “producto de la venta en subasta pública”. El valor de venta de una mercancía es la estimación o precio de ésta, determinado pericialmente de previo a proceder al remate en subasta pública. Este valor puede ser inferior o superior al producto de la subasta pública. El porcentaje de la recompensa, por disposición imperativa de ley, será siempre fijo, pero su cuantificación final depende del resultado de la subasta. El Estado estará siempre obligado a su pago, ya sea conforme al monto obtenido en remate o de acuerdo con la base pericial de no consolidarse esa venta pública. Esta solución, además, resulta justa toda vez que al aplicar la normativa aduanera, el “hallador” se ve imposibilitado a acceder a la propiedad del bien por medio del instituto del hallazgo contemplado en el Código Civil. Parece adecuado que al menos sea compensado con el pago del 25% del valor del bien, pues el Estado siempre va a sacar provecho del esfuerzo o suerte del “hallador”, en especial en este asunto específico ya que al fracasar la subasta pública, la donación de la mercancía hallada siempre será en beneficio de instituciones estatales o instituciones que de una o otra manera cumplen funciones propias del Estado. De no cancelarse, el monto de la recompensa al “hallador”, se estaría ante un enriquecimiento sin causa por parte del Estado."

3. Responsabilidad de la Administración por conducta lícita: Inexistencia por conducta de autoridades aduaneras en la destrucción de mercaderías al ajustarse al bloque de legalidad

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{iv}

Voto de mayoría

“V- SOBRE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA EL SURGIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN RESARCITORIA, EN EL CONTEXTO DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: En el presente proceso, los actores vienen en concreto alegando una responsabilidad administrativa, de las autoridades aduaneras, por supuestas conductas administrativas ilegítimas que les causaron daños y perjuicios. En este sentido, es evidente que en este proceso se deben analizar los requisitos que se deben cumplir para el surgimiento de una obligación resarcitoria, a efectos de determinar con el material probatorio, si en este asunto se cumplen o no estas condiciones reguladas principalmente en los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Precisamente, los requisitos para el nacimiento de una obligación resarcitoria a favor de un administrado por conductas de las Administraciones Públicas, se deben cumplir con las siguientes condiciones: **a)** Existencia de una conducta administrativa activa u omisiva, legítima o ilegítima, normal o anormal, que sea la causa que provoca como resultado un daño material o moral en la esfera de intereses legítimos y derechos subjetivos del administrado; **b)** Debe existir una lesión antijurídica en la esfera patrimonial o extrapatrimonial del administrado, como bien dice la doctrina nacional, *"Lesión antijurídica es toda conducta por acción u omisión que infringe el Derecho objetivo, con lo cual se excluye la culpabilidad -juicio de reproche subjetivo-, puesto que, una acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico puede ser culpable o no, dado que la antijuricidad es inadecuación objetiva"* (Jinesta Lobo Ernesto; Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Responsabilidad Administrativa; 1ª edición; Biblioteca Jurídica Dike; 2005; página 99). En ese mismo sentido, si la lesión al interés del administrado es contrario al bloque de legalidad, no puede ser indemnizado, es decir, no existiría antijuricidad en la conducta administrativa que le otorgue un derecho resarcitorio al administrado, tal y como se desprende claramente del artículo 195 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone lo siguiente:

Artículo 195.- Ni el Estado ni la Administración serán responsables, aunque causen un daño especial en los anteriores términos, cuando el interés lesionado no sea legítimo o sea contrario al orden público, a la moral o a las buenas costumbres, aún si dicho interés no estaba expresamente prohibido antes o en el momento del hecho dañoso.

La norma transcrita es clara al indicar, que si el interés del administrado es ilegítimo, pese a que exista una conducta administrativa que provoque un daño, la Administración Pública no será responsable, debido a que es evidente que el bloque de legalidad no puede proteger intereses ilegales de los administrados y obligar a la Administración a resarcir lesiones patrimoniales y extrapatrimoniales, provocadas por actos contrarios al ordenamiento jurídico; **c)** Un nexo causal, o relación causa y efecto, entre la conducta administrativa y la lesión antijurídica. Además, de esos requisitos, es relevante indicar, como bien lo dice la doctrina costarricense, que; *"El daño puede ser*

definido como una lesión de un bien jurídicamente relevante, esto es, que el ordenamiento jurídico estima valioso y digno de tutela." (Jinesta Lobo Ernesto; Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Responsabilidad Administrativa; 1ª edición; Biblioteca Jurídica Dike; 2005; páginas 99 y 100), interpretando en un sentido contrario lo dicho, si el ordenamiento jurídico estima que la lesión no es relevante y no es valiosa, por ejemplo, por no estar amparada al bloque de legalidad, no existe en la realidad un daño propiamente dicho. En consecuencia, si estos requisitos no se presentan en un caso concreto, no puede nacer una obligación resarcitoria a favor de un administrado. Por lo tanto, a continuación se analizara si en el presente asunto, se presentan la condiciones explicadas, con base en los argumentos de las partes y el material probatorio admitido en este proceso.

VI - RESPECTO A QUE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS, EN LA DESTRUCCIÓN DE LAS MERCANCÍAS DECOMISADAS, SE AJUSTO AL BLOQUE DE LEGALIDAD. EXISTENCIA DE UNA CONDUCTA ADMINISTRATIVA LICITA:

En este asunto, la parte actora viene alegando que la causa de los daños y perjuicios, es una conducta administrativa ilícita de las autoridades aduaneras, en la destrucción de la mercadería, que según los demandantes, era de su propiedad, sin seguir la normas establecidas en la Ley General de Aduanas y su reglamento. Este argumento de los accionantes es improcedente, debido a las siguientes razones: **1)** El procedimiento para la destrucción de mercaderías sometidas a decomiso por una autoridad competente, que es el caso que nos ocupa, viene regulado inicialmente en el artículo 73 de la Ley General de Aduanas, que dispone

ARTICULO 73.- Subasta pública.

Las mercancías abandonadas, las consideradas legalmente en abandono y las sometidas a comiso dictado por la autoridad competente, serán vendidas en subasta pública, conforme a los procedimientos estipulados en este capítulo y sus reglamentos, con excepción de las carentes de valor comercial o que no puedan ser consumidas por razones de seguridad de la salud -humana, animal o vegetal- la moral, la protección del medio ambiente, el interés público o sean de importación prohibida.

No podrán participar en forma directa o indirecta funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas como postores en el remate o compradores en la venta directa de mercancías establecida en esta sección, ni sus parientes por afinidad o consanguinidad hasta el tercer grado inclusive.

Este artículo es precisado por el Reglamento a la Ley General de Aduanas, en los siguientes artículos:

Artículo 190.—Mercancías en comiso. También serán vendidas en subasta pública, por la aduana de control:

a. Las mercancías declaradas en comiso, conforme a las disposiciones legales en materia de delitos aduaneros, previa orden de la autoridad judicial.

b. Los sobrantes de mercancías cuando exceden del porcentaje permitido, de conformidad con el artículo 47 del CAUCA. (Así reformado por artículo 1° del Decreto Ejecutivo No. 31667 de 5 de marzo de 2004).

Artículo 191.—Órgano competente para realizar la subasta pública. La venta de mercancías en subasta pública corresponderá a la aduana bajo cuya jurisdicción se encuentra la mercancía.

Artículo 192.—Mercancías en mal estado, inservibles o prohibidas. Si del reconocimiento de las mercancías que realice el funcionario aduanero o del reporte transmitido por el depositario a la aduana, se encontraren mercancías en mal estado o inservibles, que carezcan de valor comercial o cuya importación fuere prohibida se ordenará su destrucción o la entrega a la autoridad competente.

La destrucción se efectuará en presencia de funcionario aduanero y de la persona que designe el depositario aduanero.

Cuando proceda la destrucción de materias inflamables, tóxicas, corrosivas o sustancias similares, ésta se efectuará de forma que no cause daño a la naturaleza o medio ambiente y en los lugares autorizados para el manejo técnico de tales mercancías, en coordinación con las entidades públicas competentes.

De la lectura de estos artículos se pueden sustraer las siguientes consideraciones, de valor para el dictado de esta resolución: **a)** Si existen mercaderías decomisadas por una autoridad, como en este caso, jurisdiccional, y depositadas en custodia ante las autoridades aduaneras, como regla, si la mercadería se encuentra abandonada, considerada así de hecho o de derecho, serán vendidas en subasta pública, por lo que se deberá seguir el procedimiento para tal efecto, que claramente lo regula, en parte, los artículos 190 y 191 del Reglamento a la Ley General de Aduanas. Precisamente, es en este procedimiento de subasta pública de mercancías, en el cual se dispone que deberá la aduana, bajo la cual se encuentra dentro de su jurisdicción, la mercadería decomisada por delitos aduaneros, realizar la subasta previa orden de la autoridad judicial correspondiente. Nótese, que esa autorización jurisdiccional es únicamente para el procedimiento de subasta pública, no para el de destrucción de mercancías, que es, precisamente, el que se analiza a continuación; **b)** El artículo 73, citado, establece claramente una excepción a la regla, de seguir el procedimiento de subasta pública, que se puede denominar como el de destrucción de mercadería. Esta excepción, y su procedimiento, especialmente regulado en el artículo 192 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, se aplica en casos en que la mercadería decomisada carezca de valor comercial (mal estado o inservible), no pueda ser consumida por razones de seguridad de la salud, por motivos morales, protección del medio ambiente, interés público o que su importación sea prohibida. Este procedimiento de destrucción de mercancías, no debe ser confundido con el de subasta pública, ya que en criterio de este Tribunal son dos supuestos distintos; el primero se realiza para mercadería en buen estado, o en general que no este en las situaciones indicadas en el mismo artículo 73 de la Ley General de Aduanas y 192 del Reglamento a la Ley General de Aduanas; el segundo está para ser utilizado si la mercadería en decomiso se encuentra en los supuestos explicados y regulados en la normativa citada anteriormente; **c)** El procedimiento de destrucción de mercadería, regulado en el artículo 192 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, se puede desglosar de la siguiente manera; **Primero:** Se debe realizar un reconocimiento o inspección de la mercadería decomisada, por parte de un funcionario aduanero, o en general por la autoridad aduanera correspondiente; **Segundo:** Si de la inspección realizada, la autoridad aduanera encuentra que la mercadería se encuentra en los supuestos ya explicados, puede ordenar dos cosas, su destrucción o la entrega a la autoridad competente; **Tercero:** Si ordena su destrucción, lo cual en opinión de este Tribunal deberá hacerse cuando la mercancía este prácticamente inservible, ponga en riesgo la salud o el medio ambiente, la destrucción debe hacerse en presencia de un funcionario aduanero, una persona que designe el depositario aduanero, y en casos

en que los productos sean peligrosos para la salud o el medio ambiente, debe existir coordinación con las autoridades competentes, por ejemplo, en el caso que nos ocupa, el Ministerio de Salud; **Cuarto:** Para destruir materiales peligrosos, entiéndase para la salud o el medio ambiente, se debe seguir un procedimiento técnico mediante el cual se evite un daño a la naturaleza o medio ambiente, en lugares autorizados para el manejo de ese tipo de mercancías peligrosas.”

4. Despido justificado por pérdida objetiva de confianza al incumplir principio de legalidad: servidor de aduanas que destruye mercancías abandonadas sin respetar procedimientos legales

[Tribunal de Trabajo, Sección II]^v

Voto de mayoría

“VII.- Debe tenerse presente que el despido sin responsabilidad patronal como máxima sanción que puede sufrir un trabajador, en este caso obedece a que el gestionado fue negligente y descuidado en el ejercicio de sus funciones, a pesar de su gran experiencia en el desempeño de las mismas. Queda claro también que el gestionado incurrió en acciones para las que no contaba con la autorización y documentación legal necesarias para realizarlas, aparte de que las desarrolló con plena conciencia de que lo que estaba haciendo era indebido, pues ni siquiera observó la normativa atinente a la actividad de destrucción de mercancías estipulada en el Artículo 192 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, según se indicó líneas atrás, mucho menos, cumplió con la disposición del artículo 76 de la Ley General de Aduanas, que regula lo relativo a la subasta pública de las mercancías abandonadas. Con su conducta incorrecta quebrantó uno de los principios fundamentales que rigen la actividad pública, a saber, el principio de legalidad, consagrado en los numerales 11 de la Carta Magna y de la Ley General de Administración Pública. Principio que no le permite realizar acciones al margen de la ley o que no estén debida y previamente autorizadas por norma expresa o autoridad competente, bajo condición de incurrir en irresponsabilidad por faltar a los deberes y obligaciones que el cargo le depara, si se procede en forma contraria, como sucedió en el caso bajo examen. Bien, al actuar el accionado al margen de la buena fe y confianza en él depositada, violó uno de los principios fundamentales de toda relación laboral, el cual se encuentra estipulado en el artículo 19 del Código de Trabajo, aplicado supletoriamente al subjúdice, por disposición de lo estipulado en los artículos 51 del Estatuto de Servicio Civil y en el 80 de su Reglamento. En el caso subexámine, no queda la menor duda de que el gestionado actuó en forma abiertamente contraria al referido principio de buena fe, al simular la destrucción de dos mil quinientos cincuenta sacos de resina sintética que de previo no revisó ni seleccionó objetivamente y, mucho menos, corroboró en forma diáfana su ingreso al botadero, así como tampoco presencié la supuesta destrucción. ¿Cómo no se va a dar una pérdida de confianza objetiva con esa grave falta? Todas las irregularidades evidenciadas en ejercicio de las funciones que debía cumplir con rectitud el gestionado, indudablemente, hacen imposible continuar con la relación laboral. Es menester reiterar que el despido sin responsabilidad patronal por esta

causal obedece a que se ha violado uno de los principios fundamentales del contrato laboral, como es el de la buena fe, contemplado en forma expresa en el artículo 19 del Código de Trabajo antes citado. Sobre este tema la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto Número 1068-05 de las diez horas del veintitrés de diciembre de dos mil cinco expresó: "En la sentencia N° 638, de las 10:30 horas del 26 de octubre del 2001, esta Cámara señaló que: *"Según Cabanellas, "como causal de despido, la pérdida de confianza del patrono en el trabajador, por hechos imputables a éste, no es aquella que se deposita en los empleados de dirección, fiscalización o vigilancia, sino en cualquier trabajador, y sobre la cual reposa el contrato de trabajo por las particularidades de éste (...). Cuando los actos que el trabajador provoca justifican la pérdida de la confianza, es evidente que desaparece la armonía que debe predominar en el contrato de trabajo, por lo que se justifica el despido, principalmente si el conjunto de los actos del subordinado crea insuperable recelo (...). Debido a esa naturaleza del vínculo laboral, el trabajador debe mantener una conducta intachable dentro y fuera del trabajo; cuando no es así, desaparece el elemento de confianza en él depositado, y puede ser despedido con justa causa, situación peculiar en determinadas prestaciones, como la de los cajeros. En conclusión, todo hecho que sea susceptible de sembrar la desconfianza del empresario y que impida la prosecución de la relación laboral -dentro de un ambiente sin recelos- puede servir para fundar la ruptura del contrato de trabajo" (CABANELLAS (Guillermo), Compendio de Derecho Laboral, Tomo I, Bibliografía OMEBA, Buenos Aires, 1968, p. 766-767). La Sala ha sostenido el criterio de que, para establecer jurídicamente la existencia de la pérdida de confianza, es necesario examinar la conducta imputada a la trabajadora, en íntima relación y necesaria conexión, con la índole de las labores que le hayan sido encomendadas (ver, en tal sentido, el Voto número 353, de las 10:40 horas, del 5 de abril del 2000). De lo que se trata, entonces, en estos casos, es una pérdida de confianza objetiva; esto es, de una situación fáctica que, razonablemente, lleva a desconfiar del servidor o de la servidora, como persona idónea para atender los intereses de la parte empleadora." Nótese que, don Marvin violó en forma flagrante las disposiciones contenidas en el artículo 115 inciso 12) del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda, por cuanto dio fe de la destrucción de mercancías que se encontraban en propiedad del Estado y a la vez ratificó un hecho en el que no estuvo presente. Además, los deberes y prohibiciones que deben acatar los funcionarios públicos se fundamentan en una serie de principios y deberes éticos que deben regir la conducta de todo servidor, según lo dispuesto en el artículo 91 incisos 2) y 4) del referido Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda. También infringió las disposiciones de los artículos 16 y 73 de la Ley General de Aduanas, 38,40 y 192 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, artículo 81 inciso L) del Código de Trabajo en armonía con los artículos 96, 97, 100, 106 incisos a), b), d), 112 inciso 5) y 115 inciso 1) y 12) del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda, artículos 39 inciso a) y 43 del Estatuto de Servicio Civil, artículo 27 inciso a) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. En consecuencia, para que la relación pudiera continuar, debe existir una verdadera confianza por parte de su empleador, basada en la buena fe, máxime que está prestando un servicio público. Si ésta cualidad se ha perdido objetivamente, es imposible continuar la relación laboral, según se ha indicado ut supra. Por lo expuesto, se rechaza el reparo."*

ⁱ Asamblea Legislativa. Ley 7557 del 20/10/1995. Ley General de Aduanas. Fecha de vigencia desde 01/07/1996. Versión de la norma 6 de 7 del 21/09/2005. Gaceta número 212 del 08/11/1995.

ⁱⁱ Sentencia: 00180 Expediente: 06-001036-0028-LA Fecha: 30/04/2007 Hora: 8:05:00 AM Emitido por: Tribunal de Trabajo, Sección III.

ⁱⁱⁱ Sentencia: 00845 Expediente: 90-004679-0177-CA Fecha: 26/10/2001 Hora: 10:00:00 a.m. Emitido por: Sala Primera de la Corte.

^{iv} Sentencia: 01402 Expediente: 08-000921-1027-CA Fecha: 23/07/2009 Hora: 10:45:00 AM Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

^v Sentencia: 01445 Expediente: 07-000511-0028-LA Fecha: 29/09/2008 Hora: 9:35:00 AM Emitido por: Tribunal de Trabajo, Sección II.