

INFORME N.º 29-2013-SUNAT/4B4000

MATERIA:

Infracciones Aduaneras - Se solicita opinión legal por parte de la Asociación Peruana de Empresas de Servicio de Entrega Rápida – APESE - a fin de determinar la naturaleza jurídica de la infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194º de la Ley General de Aduanas, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1053; y, precisar además si corresponde legalmente aplicar la facultad discrecional de la Administración Aduanera en la determinación y sanción de dicha infracción.

BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, publicado el 27.06.2008 (en adelante Ley General de Aduanas).
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, publicada el 16.01.2009, (en adelante Reglamento de la LGA).
- Decreto Legislativo N.º 1122, modifica la Ley General de Aduanas, publicado el 18.07.2012.
- Decreto Supremo N.º 129-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas aprobada por el Decreto Legislativo N.º 809 (en adelante TUO de la LGA).
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante Ley N.º 27444).
- Decreto Supremo N.º 135-99-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario y modificatorias (en adelante Código Tributario).

ANÁLISIS:

La infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194º de la Ley General de Aduanas, dispone como causal de suspensión para los despachadores de aduana, cuando: *“Presenten la declaración aduanera de mercancías con datos distintos a los transmitidos electrónicamente a la Administración Aduanera o a los rectificadas a su fecha de presentación; Durante el plazo de la sanción de suspensión no podrán tramitar nuevos despachos y sólo podrán concluir los que se encuentran en trámite de despacho.”*

La misma Ley General de Aduanas en su artículo 205º establece expresamente como **“procedimientos aduaneros”** al procedimiento contencioso, incluido el proceso contencioso administrativo, el no contencioso y el de cobranza coactiva, señalando que se rigen por lo establecido en el Código Tributario¹. Se distingue en el segundo párrafo de este artículo² el caso de las **multas administrativas** de la LGA, que no obstante tener una

¹ El procedimiento contencioso, incluido el proceso contencioso administrativo, el no contencioso y el de cobranza coactiva tienen como contenido y objetivo general evaluar actos de la Administración y/o los derechos de los administrados, vinculados a la relación jurídico tributaria, pudiendo dichos actos estar referidos a la determinación de tributos, otorgamiento de beneficios, devolución de pagos indebidos, determinación de infracciones, aplicación de sanciones, entre otros aspectos, compartiendo en común la misma naturaleza jurídica.

² Incorporado por el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1122 que modificó la Ley General de Aduanas.



naturaleza jurídica distinta, se dispone expresamente que se sujeten también a las normas que regulan los procedimientos referidos anteriormente; es decir al Código Tributario.

En concordancia con la norma reseñada, el artículo 252° del Reglamento de la LGA dispone respecto de la resolución de "procedimientos aduaneros", que las Intendencias de la Administración Aduanera son los órganos de resolución en primera instancia; y, las apelaciones en su contra se sujetan a lo establecido en el Código Tributario.

De las normas comentadas se desprende, en resumen, que los supuestos comprendidos dentro de los denominados "procedimientos aduaneros", incluidas las multas administrativas de la Ley General de Aduanas, se regulan por mandato expreso del artículo 205° de la Ley General de Aduanas, por las disposiciones del Código Tributario, siendo evidente que al no hacer referencia el mencionado artículo a ningún otro caso de sanciones administrativas, como es el caso de la de suspensión, estas últimas no se encuentran sujetas a ese Código.

Por el contrario, la misma Ley General de Aduanas en el artículo 209°, regula el tratamiento de las **sanciones administrativas**, distintas a las de multa, disponiendo expresamente que las "**sanciones administrativas de suspensión, cancelación o inhabilitación**", son apelables en última instancia ante el Superintendente Nacional Adjunto de Aduanas, cuya resolución agota la vía administrativa, excluyendo el caso de las sanciones administrativas de multa que se apelan al Tribunal Fiscal³.

En ese sentido, resulta evidente el distingo realizado por la propia Ley General de Aduanas respecto de los casos o actos que deben encontrarse comprendidos dentro de los denominados "**procedimientos aduaneros**", de aquéllos referidos a "**sanciones administrativas**" distintas a las de multa. En ese orden, a pesar que con dicho distingo no se identifica expresamente qué casos o actos corresponde clasificar dentro de cada uno de los supuestos del artículo 205°⁴ o del artículo 209°, por interpretación sistemática de dichas normas, debemos entender que en ambos casos estamos tratando de regulaciones distintas establecidas para normar casos y procedimientos distintos, pues de lo contrario no se explicaría que las normas hayan incidido en diferenciar ambas situaciones.

De lo expuesto, debe concluirse que los supuestos cuyo tratamiento se encuentra comprendido dentro de los alcances de la aplicación del artículo 209° de La Ley General de Aduanas, no se sujetan a las regulaciones del Código Tributario⁵ por ser de naturaleza administrativa y no existir norma expresa que le otorgue ese tratamiento.

En este orden de ideas, podríamos sintetizar lo expuesto afirmando que, en general, en el artículo 205° se regula casos y actos de naturaleza jurídica tributaria aduanera, mientras que en el artículo 209° se regulan los casos de sanciones de naturaleza jurídica propiamente administrativa, particularmente los sancionados con suspensión, cancelación e inhabilitación, salvo el caso de las multas administrativas, que como ya se señaló por mandato expreso del artículo 205° se regulan por el procedimiento del Código Tributario.

³ Por disposición del antes citado artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1122 que modificó la Ley General de Aduanas.

⁴ Salvo el caso de la sanción de multa administrativa que a pesar de su naturaleza propiamente administrativa, expresamente ha sido incorporada en este artículo para que le resulten aplicables las disposiciones del Código Tributario.

⁵ Con la excepción expresa de las sanciones administrativas de multa.



Ahora bien, desde el punto de vista doctrinario, debe considerarse que la naturaleza jurídica de las obligaciones establecidas en las disposiciones legales (administrativas o tributarias), identifica la naturaleza de las infracciones que se tipifican por el incumplimiento de las mismas, así como de las sanciones que les resulten imputables precisamente por su carácter de accesorio al principal.

Es decir, la naturaleza tributaria de las infracciones previstas por la Ley General de Aduanas se determina por los elementos y propiedades que las caracterizan, las mismas que estarán **vinculadas con los aspectos sustantivos de la regulación de la obligación tributaria**, como son el hecho generador, los sujetos pasivos, la base imponible, la transmisión y extinción de la obligación. Las demás infracciones previstas en la mencionada Ley y que no están referidas a los mencionados elementos serán consideradas de naturaleza administrativa y por tanto la sanción que les resultará aplicable como correlato, tendrá necesariamente la misma naturaleza administrativa del presupuesto que le da origen.

Sobre el particular precisamente, concluye Danós Ordoñez, que *"...la especificidad de lo tributario se circunscribe principalmente a los aspectos sustantivos de la regulación de la obligación tributaria (el hecho generador, los sujetos pasivos, la base imponible, la transmisión y extinción de la obligación), porque las reglas referidas a las facultades y obligaciones de la administración tributaria, los procedimientos y en general, la determinación y recaudación de las deudas tributarias están directamente vinculados a los conceptos del derecho Administrativo."*⁶

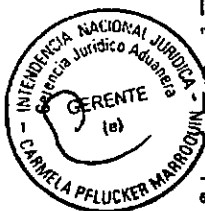
A mayor abundamiento, cabe señalar que el Tribunal Fiscal en una jurisprudencia de observancia obligatoria emitida a través de la resolución N° 757-97-Sala de Aduanas, dispuso que:

"...las multas que no se extinguen tienen como característica fundamental que son aplicables a infracciones administrativas independientes de la obligación tributaria, de donde se deduce que las infracciones que motivaron la aplicación de estas multas deben constituir acciones u omisiones que no afectaron a ninguno de los elementos de la obligación tributaria, tales como el nacimiento de ésta; la determinación de los sujetos activo y pasivo y de la obligación tributaria desde su base imponible, tasa alícuota, cálculo de los tributos; las exoneraciones, las inafectaciones, las suspensiones y la garantía, así como cualquier otro elemento que tenga incidencia en la aplicación de los tributos (...)".

Teniendo en consideración lo expuesto, resulta elemental que de una obligación tributaria incumplida, se desprenda la configuración de una infracción también de naturaleza tributaria y que la sanción adjetiva imputable por ella siga la misma suerte. Carecería de todo sustento pretender que la naturaleza jurídica de la sanción accesorio que deriva de una infracción tributaria pueda ser considerada estrictamente administrativa, desvinculándola de la naturaleza jurídico tributaria de la infracción y de la obligación que la originan.

En ese sentido, al determinar la naturaleza jurídica de la infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas, se observa que el supuesto de la norma que configura el tipo infraccional, se produce cuando los despachadores de aduana *"Presenten la declaración aduanera de mercancías con datos distintos a los transmitidos electrónicamente a la Administración Aduanera o a los rectificadas a su fecha de presentación;..."* de lo que debe distinguirse, que si bien la declaración aduanera en principio se encuentra vinculada con los aspectos sustantivos de la regulación de la obligación tributaria, en este

⁶ Danós Ordoñez. Incidencia de la nueva Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General en los procedimientos tributarios. Revista Derecho & Sociedad N° 18 de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2002, p.197.



caso la obligación de su presentación no se ha establecido para efectos de la destinación de la mercancía, del nacimiento, ni determinación de la obligación tributaria, puesto que dichas acciones se han producido anteriormente desde que se transmitió electrónicamente la información y fue aceptada con la numeración de la declaración aduanera conforme a lo previsto en el artículo 134° de la Ley General de Aduanas.

Debe recordarse a tal efecto que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 134° de la Ley General de aduanas, los datos transmitidos por medios electrónicos para la formulación de las declaraciones gozan de plena validez legal y se presumen correctos en caso de discrepancia con respecto de los datos de los documentos de los operadores de comercio exterior, por lo que en el supuesto en consulta, la presentación de la declaración por los despachadores de aduana es para efectos de la regularización administrativa de una operación realizada y/o su verificación, y no determina obligación tributaria alguna teniendo por tanto naturaleza estrictamente administrativa.

En consecuencia, siendo la naturaleza jurídica de la infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas de tipo administrativo, la misma se regula por las reglas de la Ley N° 27444 y no del Código Tributario.

En tal sentido, no se encuentra previsto legalmente aplicar la facultad discrecional de la Administración Aduanera en la determinación y sanción de la misma, por cuanto de acuerdo con lo establecido expresamente por el tenor del primer párrafo del artículo 166° del Código Tributario, la referida facultad solo ha sido establecida para "...determinar y sancionar administrativamente las *infracciones tributarias*"(resaltado agregado).

CONCLUSIONES:

De lo expuesto, consideramos que la infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas es de naturaleza jurídica administrativa, por lo que no se encuentra previsto legalmente aplicar la facultad discrecional de la Administración Aduanera en su determinación y sanción, facultad que sólo ha sido establecida en el Código Tributario para el caso de infracciones tributarias.

Callao, 05 MAR, 2013



CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
Gerente Jurídico Aduanero(a)
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

OFICIO N.º 07-2013-SUNAT/4B4000

Callao, 05 MAR. 2013

Señor
ALFREDO SALAS RIZO PATRÓN
Apoderado General
Asociación Peruana de Empresas de Servicio Expreso - APESE
Jirón 28 de Julio N° 402, Barranco- Lima
Presente.-

Referencia: Carta de 28.01.2013 (Expediente N.º 000-ADS0DT-2013-069817-9)


De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, en atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual solicita opinión legal a fin de determinar la naturaleza jurídica de la infracción prevista en el numeral 8 del inciso b) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1053; y, precisar además si corresponde legalmente aplicar la facultad discrecional de la Administración Aduanera en la determinación y sanción de dicha infracción.

Sobre el particular, remito a su despacho el Informe N.º 29-2013-SUNAT/4B4000, que contiene la interpretación de esta Gerencia respecto de las disposiciones legales aduaneras aplicables al caso.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
Gerente Jurídico Aduanero(e)
INTELENDENCIA NACIONAL JURIDICA