

INFORME N° 0070-2020-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta si la ejecución del programa de estudios a cargo de la SUNAT, la certificación que debe otorgar, así como el examen de suficiencia a su cargo, para la habilitación como representante aduanero y auxiliar de despacho, normados en el artículo 26° del RLGA, aprobado por Decreto Supremo N° 10-2009-EF, corresponden a procedimientos administrativos, a servicios prestados en exclusividad u otros y si resulta necesaria su inclusión en el TUPA de la SUNAT.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- Decreto Legislativo N° 1203, que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.
- Decreto Supremo N° 10-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 367-2019-EF que modifica el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante Decreto Supremo N° 367-2019-EF.
- Decreto Supremo N° 079-2007-PCM, que aprueba lineamientos para la elaboración y aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de las entidades de la Administración Pública; en adelante Decreto Supremo N° 079-2007-PCM.
- Resolución de Superintendencia N° 023-2020/SUNAT, que aprueba el Procedimiento DESPA-PG.24 - Autorización y categorización de operadores de comercio exterior; en adelante Procedimiento DESPA-PG.24.

III. ANÁLISIS:

1. La ejecución del programa de estudios a cargo de la SUNAT, el examen de suficiencia a su cargo y la certificación que debe otorgar de conformidad con artículo 26° del RLGA, ¿corresponden a procedimientos administrativos, a servicios prestados en exclusividad, o a otro, de acuerdo al TUO de la LPAG?.

Sobre el particular debemos señalar, que de conformidad con lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 26° del RLGA (modificado por el D.S. N° 367-2019-EF), para otorgar la habilitación para ejercer como representante aduanero o como auxiliar de despacho, constituye un requisito la acreditación de haber aprobado el programa de estudio de representante aduanero o de auxiliar de despacho respectivamente; habilitación que de conformidad con lo dispuesto en los numerales B-6 y B-7 del Anexo 1 del RLGA y el Procedimiento DESPA-PG.24: Autorización de Operadores de Comercio Exterior¹, es a su vez una condición previa que debe obtener el operador de comercio exterior para solicitar ante SUNAT su autorización para operar.

¹ El numeral 1, literal A de la Sección VII del Procedimiento DESPA-PG.24, señala que para solicitar la autorización de operación, el interesado debe adjuntar la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos y condiciones señalados en el artículo 17 del RLGA y **en el anexo 1 del RLGA.**

REQUISITOS HABILITACION (Art. 26 RLGA - parte pertinente)	
REPRESENTANTE ADUANERO	AUXILIAR DE DESPACHO
<p>Art. 26 RLGA: , lit. a), num. 2), inc. i)</p> <p>a) Para la habilitación como representante aduanero, el solicitante debe presentar los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>2. La solicitud a través de una declaración jurada conforme al formato establecido por la Administración Aduanera, para lo cual el solicitante declara cumplir las siguientes condiciones:</p> <p>i. Contar con la certificación, otorgada por la SUNAT, de haber aprobado el programa de estudio de representante aduanero, impartido por esta entidad o una institución educativa. En caso que el programa de estudios haya sido impartido por una institución educativa, se requiere, previamente, aprobar el examen de suficiencia. La SUNAT regula la aplicación de esta condición.</p>	<p>Art. 26 RLGA: lit. b), num. 2), inc. i)</p> <p>b) Para la habilitación como auxiliar de despacho, el solicitante debe presentar los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>2. La solicitud a través de una declaración jurada conforme al formato establecido por la Administración Aduanera, para lo cual el solicitante declara cumplir las siguientes condiciones:</p> <p>i. Contar con la certificación, otorgada por la SUNAT, de haber aprobado el programa de estudio de auxiliar de despacho, impartido por esta entidad o una institución educativa. En caso que el programa de estudios haya sido impartido por una institución educativa, se requiere, previamente, aprobar el examen de suficiencia. La SUNAT regula la aplicación de esta condición.</p>

Puede observarse a partir del texto de los literales a) y b) del artículo 26º antes transcritos, que la mencionada certificación puede obtenerse bajo dos formas:

1. Aprobando el programa de estudio de representante aduanero o auxiliar de despacho que imparte la SUNAT.
2. Aprobando un programa de estudios de representante aduanero o auxiliar de despacho impartido por otra institución educativa, en cuyo caso deberá rendir previamente un examen de suficiencia ante SUNAT.

Es dentro de ese marco legal, que se consulta si la ejecución del programa de estudios para representante aduanero y auxiliar de despacho, el examen de suficiencia que aplican, así como la certificación que se otorga, califican como un proceso administrativo o un servicio prestado en exclusividad.

Al respecto cabe señalar, que el tema en consulta fue abordado por esta Intendencia Nacional Jurídica Aduanera en el Informe N° 187-2018-SUNAT/340000 en respuesta a una consulta relacionada con la naturaleza de la propuesta de procedimiento de "Acreditación y Revalidación de la Capacitación de Agente de Aduana y del Auxiliar de Despacho", en el que se analiza si la acreditación y el examen de suficiencia regulados en dicho proyecto, califican o no como un procedimiento administrativo, señalándose lo siguiente:

"En la propuesta se define a la "acreditación" como el reconocimiento de la capacitación en materia aduanera que obtiene el interesado que aprueba el proceso de evaluación y al "examen para la acreditación de la capacitación", como la evaluación que rinde el interesado, previo cumplimiento de lo establecido en el procedimiento. Asimismo, se indica que, para solicitar dicha acreditación, el interesado presenta una solicitud para rendir el examen de suficiencia. De resultar aprobatoria la nota final se otorga al interesado la acreditación de la capacitación; en caso desaprobe el examen oral por segunda vez, inicia nuevamente el proceso de acreditación con el examen escrito. La revisión del examen escrito procede solo en caso de errores materiales en la suma de puntajes, y el resultado de la revisión es inapelable". (Énfasis añadido).

En ese sentido, de conformidad con lo señalado en el mencionado Informe, la acreditación y el examen de suficiencia, son medios para obtener el reconocimiento de la capacitación que exige el procedimiento DESPA-PG.24, que es finalmente el procedimiento que decide y resuelve sobre la solicitud de autorización de un operador

de comercio exterior, coadyuvando por tanto a la consecución de dicho fin principal, por lo que concluye que no se trata de un procedimiento administrativo sino de una secuencia de acciones necesarias para brindar el servicio de otorgamiento de acreditación de capacitación que más bien califican como un procedimiento técnico que ayuda a los fines del procedimiento DESPA-PG.24 antes mencionado.

Debe tenerse en cuenta a tal efecto, que conforme con lo dispuesto en el artículo 29 y 1 del TUO de la LPAG, se entiende como procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y como actos administrativos, a la declaraciones de las entidades que, en el marco de las normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

En relación a los alcances del procedimiento administrativo, sostiene Morón Urbina que *“(...) no nos referimos a los procedimientos técnicos que se siguen para brindar servicios o ejecutar acciones materiales: Ej. Procedimiento de atención médica, el procedimiento estadístico, o presupuestal, sino a los procedimientos jurídicos stricto sensu, por entrañar decisiones jurídicamente relevantes para los administrados”* por lo que *“(...) debemos apartar de este análisis a aquellas innumerables secuencias de acciones que siguen las organizaciones administrativas guiadas por criterios preponderantemente técnicos para ejecutar funciones materiales, (...) y ausencia de alguna declaración de voluntad de la administración que los haga ameritar la calificación de procedimientos administrativos, (...) aún en el caso que la autoridad decida en algún momento formalizar estas secuencias mediante normas jurídicas por medio de directivas o manuales, por lo que no alcanzan la virtualidad jurídica de los procedimientos administrativos jurídicos en stricto sensu”*.²

En ese sentido, teniendo en cuenta que la ejecución del programa de estudios a cargo del Instituto de Aduanero y Tributario (IAT), el examen de suficiencia que aplica cuando el programa de estudios ha sido impartido por un tercero, y la certificación que otorga, constituyen acciones secuenciales que coadyuvan a la acreditación de la capacitación que exige el artículo 26 del RLGA para la habilitación como representante aduanero o auxiliar de despacho, podemos concluir, en base a los fundamentos antes expresados, que dichos procesos constituyen procedimientos técnicos necesarios para obtener el acto administrativo de habilitación, que no alcanzan a calificar como un procedimiento administrativo aún cuando sus secuencias o etapas se encuentren formalizadas en una norma legal.

En cuanto a sí el programa de estudios, el examen de suficiencia y la certificación antes mencionados, califican como un servicio prestado en exclusividad (SPE), debemos señalar que el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1203, lo define de la siguiente forma:

“3.2 Servicio Prestado en Exclusividad: prestaciones que las entidades se encuentran facultadas a brindar en forma exclusiva, no pudiendo ser realizadas por otra entidad o terceros. Los servicios prestados en exclusividad se incluyen en el TUPA.”

En consecuencia, teniendo en cuenta que según precisan los incisos a) y b) del artículo 26 del RLGA, el programa de estudios de representante aduanero o auxiliar de despacho que imparte el IAT también puede ser brindado por otras instituciones (terceros), resulta claro que dicho servicio de capacitación no califica como un SPE.

² MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Décima Edición, Lima 2014, página 225, 238 y 239.

No obstante, en lo que se refiere al examen de suficiencia y a la certificación del programa de estudios de representante aduanero o auxiliar de despacho, nos encontramos frente a servicios que de conformidad con el artículo 26 del RLGA brinda SUNAT con exclusividad³, por lo que, no existiendo otra entidad legalmente facultada para prestarlo, podemos señalar que sin perjuicio de lo señalado en el Informe N° 118-2018-SUNAT/340000, dichos procesos califican como un SPE, cuestión que también ha sido establecida por esta Intendencia Nacional Jurídica Aduanera mediante el Informe N° 224-2018-SUNAT/340000.

2. ¿Corresponde que la certificación, el examen de suficiencia y el programa de estudios sean incluidos en el TUPA de la SUNAT?

En relación a esta consulta debemos señalar, que el artículo 10º del D.S. N° 079-2007-PCM indica que *“El TUPA de las entidades debe establecer de manera clara todos los procedimientos administrativos, incluidos los recursos administrativos, así como los servicios prestados en exclusividad”*; por lo que considerando, que según se señaló en la consulta anterior, el examen de suficiencia y la certificación como representante aduanero o auxiliar de despacho que presta la SUNAT, califican como un SPE, podemos señalar que los mismos deben ser incluidos en el TUPA de la institución.

IV. CONCLUSIONES:

1. El programa de estudios a cargo de SUNAT, el examen de suficiencia (en el caso que el programa de estudios haya sido impartido por un tercero) y la certificación como representante aduanero o auxiliar de despacho, califican como procedimientos técnicos y no como procedimientos administrativos.
2. Sin perjuicio de lo señalado en el Informe N° 118-2018-SUNAT/340000 como sustento de exclusión del análisis de calidad regulatoria, el examen de suficiencia (en el caso que el programa de estudios haya sido impartido por un tercero) y la certificación como representante aduanero o auxiliar de despacho, constituyen un SPE y por tanto deben ser incluidos en el TUPA de SUNAT.

Callao, 15. Mayo.2020.

SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídica Aduanera
SUNAT

SCT/FNM/rcc
CA156-2020
CA157-2020

³ El artículo 61-A del ROF de la SUNAT establece que el es el órgano encargado de acreditar la capacitación de los agentes de aduana y de los auxiliares de despacho.