

## INFORME N° 90-2017-SUNAT/340000

### I. MATERIA:

Se formulan consultas respecto de la configuración de la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, específicamente en lo relativo a no cautelar, no mantener o violar la integridad de las medidas de seguridad dispuestas o implementadas por la autoridad aduanera; por otros operadores de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales.

### II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la LGA; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario; en adelante Código Tributario.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444; en adelante TUO de la Ley N° 27444.
- Decreto Supremo N° 09-95-EF, que aprueba el Reglamento de Contenedores; en adelante Reglamento de Contenedores.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 38-2016/SUNAT/5F0000, que aprueba el Procedimiento General "Manifiesto de carga" DESPA-PG.09 (versión 6); en adelante Procedimiento DESPA-PG.09.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 061-2010/SUNAT/A, que aprueba el Procedimiento Específico "Reconocimiento Físico - Extracción y Análisis de Muestras" DESPA-PE.00.03 (versión 3); en adelante Procedimiento DESPA-PE.00.03.

### III. ANÁLISIS:

1. **¿Se encuentra incurso en la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, el agente de aduana que, sin haber coordinado previamente y sin autorización de la autoridad aduanera, dispone la remoción del precinto del contenedor a fin de que el representante del sector competente realice la inspección física de las mercancías restringidas?**



A fin de absolver la presente consulta, corresponde hacer referencia al principio de legalidad consagrado en el artículo 188 de la LGA, que textualmente dispone que: *"Para que un hecho sea calificado como infracción aduanera, debe estar previsto en la forma que establecen las leyes, previamente a su realización. No procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma"*; dispositivo que debe ser concordado con la Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario, donde se prescribe que no procede vía interpretación establecerse sanciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a supuestos distintos a los señalados en la ley.

Es así que, al amparo del citado principio de legalidad, en materia sancionadora no puede atribuirse la comisión de una infracción y consecuente aplicación de una sanción, si es que éstas no han sido previamente determinadas en la ley; lo cual supone una doble garantía, la primera de orden material y la segunda de carácter formal, que a decir del Tribunal Constitucional Español en la Sentencia N° 61/1990<sup>1</sup>, reflejan la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica, suponiendo la necesidad de

<sup>1</sup> <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1486>

predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones pertinentes, así como la exigencia y existencia de una norma de rango adecuado, la misma que se ha identificado como ley o norma con rango de ley.

En este sentido, en las sentencias recaídas en los Expediente N° 010-2002-AI/TC y N° 2192-2004-AA/TC, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado, que exige la existencia de una ley (lex scripta) que sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).<sup>2</sup>

Por consiguiente, para definir la configuración de una infracción aduanera debe partirse, necesariamente, de la premisa de la existencia de una obligación o formalidad incumplida por parte del operador de comercio exterior, conducta que de ser identificada por la administración aduanera derivará en la verificación de que el supuesto constatado se encuentre calificado taxativamente como infracción.

Por tanto, para determinar si en el caso materia de consulta se configura la infracción tipificada en el numeral 2, inciso a), artículo 192 de la LGA, debe evaluarse si la conducta ejecutada por el agente de aduana se subsume en la figura legal descrita como antijurídica, que sanciona con multa a los operadores de comercio exterior cuando:

*"No implementen las medidas de seguridad dispuestas por la autoridad aduanera; o no cautelen, no mantengan o violen la integridad de estas o de las implementadas por la Administración Aduanera, por otro operador de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales, por disposición de la autoridad aduanera"*

En consecuencia, a fin de determinar si el hecho en consulta configura la infracción prescrita en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, corresponderá evaluar si la acción del agente de aduana de disponer la remoción del precinto y apertura del contenedor, a fin de que el representante del sector competente realice la inspección física de las mercancías restringidas sin haber coordinado previamente con la autoridad aduanera, se subsume en el tipo legal de la mencionada infracción.

A este efecto, es pertinente señalar que de acuerdo con en el artículo 15 de la LGA, califican como operadores de comercio exterior:

*"(...) los **despachadores de aduana**, transportistas o sus representantes, agentes de carga internacional, almacenes aduaneros, empresas del servicio postal, empresas de servicio de entrega rápida, almacenes libres (Duty Free), beneficiarios de material de uso aeronáutico, dueños, consignatarios y en general cualquier persona natural o jurídica interviniente o beneficiaria, por sí o por otro, en los regímenes aduaneros previstos en el presente Decreto Legislativo sin excepción alguna."*<sup>3</sup>

En dicho contexto y considerando que, según lo dispuesto en el artículo 17 de la LGA<sup>4</sup>, los agentes de aduana son operadores de comercio exterior del tipo despachadores de

<sup>2</sup> En cuanto a la "lex certa", el Tribunal Constitucional ha precisado que esta exigencia no debe ser entendida en el sentido de pedir una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales, pues en consideración de la naturaleza propia del lenguaje puede admitirse cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso, siempre que permita al ciudadano conocer los comportamientos que están prohibidos y los que están permitidos. Así pues, citando al Caso Conally vs. General Cons. de la Corte Suprema Norteamericana, nuestro Tribunal ha señalado que "una norma que prohíbe que se haga algo en términos tan confusos que hombres de inteligencia normal tengan que averiguar su significado y difieran respecto a su contenido, viola lo más esencial del principio de legalidad".

<sup>3</sup> Énfasis añadido.

<sup>4</sup> **Artículo 17°.- Despachadores de aduana**

Son despachadores de aduana los siguientes:

- a) Los dueños, consignatarios o consignantes;
- b) Los despachadores oficiales;
- c) Los agentes de aduana."



aduana, se colige que adicionalmente a las obligaciones específicas establecidas para los despachadores en el artículo 19 de la LGA, los agentes de aduana deben cumplir también con las obligaciones generales a cargo de todo operador de comercio exterior, como es aquella prevista en el inciso d) del artículo 16 de la misma Ley, relativa a:

*“ Implementar las medidas de seguridad dispuestas por la autoridad aduanera; así como cautelar y mantener la integridad de estas, o de las que hubieran sido implementadas por la Administración Aduanera, por otro operador de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales, por disposición de la autoridad aduanera, según corresponda.”<sup>5</sup>*

Así pues, como se aprecia, la inobservancia de esta norma por parte del agente de aduana genera el incumplimiento de la obligación, teniendo como correlato la comisión de la infracción antes mencionada.

En ese orden de ideas, es preciso destacar que conforme a lo señalado por el artículo 11 del Reglamento de Contenedores:

*“Los contenedores que ingresen al país, portando mercancías, **deberán obligatoriamente venir con precintos de seguridad o sellados desde el país de origen**, debiendo indicarse en el conocimiento de embarque, guía aérea o carta porte según corresponda, las marcas y números que permitan la identificación del contenedor, así como de los precintos o sellos de seguridad utilizados.”<sup>6</sup>*

En consonancia con la norma citada y estando a lo previsto en los artículos 164 y 166 de la LGA,<sup>7</sup> el numeral 4 del literal C de la sección VII del Procedimiento DESPA-PE.00.03 precisa que, a fin del reconocimiento físico de mercancías, el funcionario aduanero designado debe, entre otros, verificar la numeración de los contenedores y de los precintos de seguridad, confrontándolos con la información consignada en la documentación sustentatoria y en la declaración; debiendo considerar que la sección IV del Procedimiento DESPA-PG.09 define como medidas de seguridad violentadas a: “(...) **los precintos u otras medidas de seguridad colocados en el contenedor o bultos y declarados en el manifiesto de carga, que hayan sido retirados, se encuentren rotos o dañados, o hayan sido objeto de alguna manipulación indebida.”<sup>8</sup>**

En ese sentido, tenemos que en el caso de mercancías que arriben al país en contenedores, será solo después de que la autoridad aduanera examine el estado de estos y de sus respectivos precintos, y a su orden, que podrá procederse a la extracción de dicha medida de seguridad, para la apertura del contenedor y el consecuente reconocimiento físico de las mercancías.

Ahora, en cuanto al caso particular de mercancías restringidas para las cuales exista normatividad específica que exija la inspección física por parte de la entidad competente,

<sup>5</sup> Énfasis añadido.

<sup>6</sup> Énfasis añadido.

<sup>7</sup> **“Artículo 164°.- Potestad aduanera**

*Potestad aduanera es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del territorio aduanero, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.*

*La Administración Aduanera dispondrá las medidas y procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio de la potestad aduanera.*

*Los administradores y concesionarios, o quienes hagan sus veces, de los puertos, aeropuertos, terminales terrestres y almacenes aduaneros, proporcionarán a la autoridad aduanera las instalaciones e infraestructura idóneas para el ejercicio de su potestad.”*

**“Artículo 166°.- Verificación**

*La autoridad aduanera, a efectos de comprobar la exactitud de los datos contenidos en una declaración aduanera, podrá:*

a) *Reconocer o examinar físicamente las mercancías y los documentos que la sustentan; (...).”*

<sup>8</sup> Énfasis añadido.



el artículo 194 del RLGA estipula que: "(...) ésta se realizará en coordinación con la autoridad aduanera."

En concordancia con lo expuesto, el numeral 5 de la sección VI del Procedimiento DESPA-PE.00.03 prescribe que: "Cuando la normatividad específica requiera reconocimiento físico conjunto con otra entidad competente para emitir el documento de control, el declarante gestiona la presencia del representante de la entidad competente; de no presentarse dicho funcionario, no se realiza el reconocimiento físico."

En consecuencia, podemos colegir que cuando por disposición de las normas específicas las mercancías restringidas requieran ser inspeccionadas físicamente por un representante del sector competente antes de su internamiento en el territorio nacional, ello solo será posible siempre que previamente se coordine con la autoridad aduanera y, en su caso, se lleve a cabo de manera conjunta con esta; como es en el supuesto de mercancías que son transportadas en contenedores, pues ni los representantes de los sectores ni los operadores de comercio exterior se encuentran facultados legalmente para, de propia iniciativa, disponer la rotura del precinto y apertura del contenedor.

Por consiguiente, en los casos en que el agente de aduana, sin haber coordinado previamente con la autoridad aduanera y sin su autorización, disponga el retiro del precinto del contenedor, para que el representante del sector competente realice la inspección física de las mercancías restringidas, se configurará la infracción prescrita en el numeral 2 del inciso a) del artículo 192 de la LGA, por haber violado la integridad de una medida de seguridad implementada por otro operador de comercio exterior.



2. **¿Es posible de sanción de multa, por la comisión de la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, el transportista o su representante en el país que no transmite los números de los precintos de los contenedores con la información del manifiesto de carga?**

Como se ha señalado en el numeral precedente, la infracción prevista en el numeral 2 del inciso a) del artículo 192 de la LGA, que sanciona con multa a los operadores de comercio exterior cuando: "No implementen las medidas de seguridad dispuestas por la autoridad aduanera; o no cautelen, no mantengan o violen la integridad de estas o de las implementadas por la Administración Aduanera, por otro operador de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales, por disposición de la autoridad aduanera", guarda relación directa con el incumplimiento de la obligación establecida para todo operador de comercio exterior en el inciso d) del artículo 16° de la misma Ley.

Por tanto, a fin de absolver la presente consulta, corresponde se analice si la conducta planteada, relativa a la no transmisión de los números de los precintos de seguridad de los contenedores al momento de la transmisión del manifiesto de carga, supone el incumplimiento de dicha obligación.

A este efecto, es pertinente relevar que conforme a lo prescrito en el artículo 15 de la LGA, los transportistas o sus representantes en el país califican como operadores de comercio exterior, sobre los cuales el inciso b) de su artículo 27 ha establecido la obligación de: "Transmitir o entregar a la Administración Aduanera la información del manifiesto de carga, de los otros documentos y de los actos relacionados con el ingreso y salida de las mercancías, según corresponda, conforme a lo establecido en la normativa vigente."

Esta disposición se complementa con lo establecido en el numeral 9 de la sección VI del Procedimiento DESPA-PG.09, donde se señala que: "La información de manifiesto de carga y de los actos relacionados se trasmite a través de las estructuras que se encuentran a disposición de los operadores del comercio exterior en el portal web de la SUNAT."; las cuales, entre otros,

requieren la transmisión de la información relativa al número y condición del precinto, así como la precisión de la entidad que lo colocó en el contenedor.<sup>9</sup>

En dicho contexto, podemos colegir que la transmisión de los números de los precintos, como parte de la información del manifiesto de carga, no deriva de la obligación prevista en el inciso d) del artículo 16 de la LGA, sino de la obligación específica, a cargo del transportista o su representante, regulada en el inciso b) del artículo 27 de esta Ley; por lo que, al amparo del principio de legalidad, su inobservancia no podría tipificar la infracción prescrita en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, al no existir identidad con los elementos objetivos de la infracción.

#### IV. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones expuestas, se concluye lo siguiente:

1. Incurre en la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, el agente de aduana que, sin coordinación previa y sin autorización de la autoridad aduanera, dispone el retiro del precinto del contenedor, a fin de que el representante del sector competente realice la inspección física de las mercancías restringidas.
2. En aplicación del principio de legalidad consagrado en el artículo 188 de la LGA, no se encuentra incurso en la infracción prevista en el numeral 2 del inciso a) del artículo 192 de la LGA, el transportista o su representante en el país que no transmite los números de los precintos de los contenedores con la información del manifiesto de carga.

Callao, 03 NOV. 2017



NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
INTENDENTE NACIONAL  
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/naao  
CA0397-2017  
CA0420-2017

<sup>9</sup> Las estructuras de transmisión - formatos, del manifiesto de carga, versión 5, pueden ser verificadas en el portal web de la SUNAT, en el siguiente enlace: <http://www.sunat.gob.pe/operatividadaduanera/sda/formatoCuscar.html>

**MEMORÁNDUM N° 163-2017-SUNAT/340000**

Handwritten: CARBO, 3512

SUNAT		
INTENDENCIA DE ADUANA MARITIMA DEL CALLAO		
07 NOV. 2017		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hor.	F. Hoja

**A :** RAFAEL MALLEA VALDIVIA  
Intendente (e) de la Aduana Marítima del Callao

**DE :** NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

**ASUNTO :** Configuración de la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA

**REF. :** Solicitud Electrónica SIGED N° 00021-2017-SUNAT/3D5300

**FECHA :** Callao, 03 NOV. 2017

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual formulan consultas respecto de la configuración de la infracción prevista en el numeral 2, inciso a) del artículo 192 de la LGA, específicamente en lo relativo a no cautelar, no mantener o violar la integridad de las medidas de seguridad dispuestas o implementadas por la autoridad aduanera; por otros operadores de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales.

Sobre el particular, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 90-2017-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelven las consultas planteadas, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime conveniente.

Atentamente,



**NORA SONIA CABRERA TORRIANI**  
INTENDENTE NACIONAL  
Intendencia Nacional Jurídico Aduanero  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADUANA DE ADUANAS

SCT/FNM/naao  
CA0397-2017  
CA0420-2017  
Se adjuntan cinco (05) folios.