

I. MATERIA:

Multas administrativas - Se consulta sobre la procedencia de aplicar el principio de retroactividad benigna al sancionar a despachadores de aduana cuando incurren en las infracciones previstas en los numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas, referidas a destinar mercancía prohibida y a destinar mercancías de importación restringida sin contar con la documentación exigida por las normas específicas o ésta no cumpla con las formalidades previstas, respectivamente; siendo la fecha en que se cometen dichas infracciones anterior a la vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF que redujo el importe de las sanciones.

Específicamente se consulta lo siguiente:

1. ¿A la fecha, se debe considerar a las infracciones previstas en los mencionados numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas como infracciones administrativas?
2. ¿Resulta aplicable la retroactividad benigna en el caso que las mencionadas infracciones hayan sido cometidas antes de la vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF?
3. ¿Cuáles son las condiciones para aplicar la retroactividad benigna en las mencionadas infracciones?

II. BASE LEGAL:

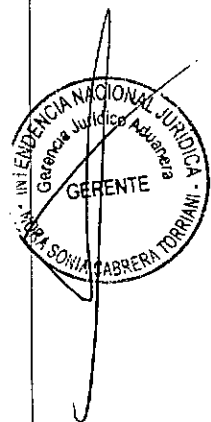
- Decreto Legislativo N° 1053, publicado el 27.06.2008, que aprueba la Ley General de Aduanas (en adelante Ley General de Aduanas).
- Decreto Supremo N° 031-2009-EF, publicado el 11.02.2009, que aprueba la Tabla de Sanciones Aplicables a las Infracciones previstas en la Ley General de Aduanas (en adelante Tabla de Sanciones).
- Decreto Supremo N° 001-2013-EF, publicado el 10.01.2013, que modifica la Tabla de Sanciones Aplicables a las Infracciones previstas en la Ley General de Aduanas.
- Ley N° 27444, publicada el 11.04.2001, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante Ley N° 27444).

III. ANÁLISIS:

Con respecto a las consultas formuladas, se estima pertinente comentar lo siguiente:

1. **¿A la fecha, se debe considerar a las infracciones previstas en los mencionados numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas como infracciones administrativas?**

No obstante no existir disposición legal que literalmente establezca la naturaleza jurídica de las infracciones de la Ley General de Aduanas, su determinación como infracciones administrativas o tributarias debe entenderse de acuerdo con los elementos y propiedades que las caracterizan; y, específicamente, la naturaleza tributaria de los actos se determina por su vinculación 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.

En ese orden de ideas, reiteramos que las infracciones previstas en los numerales 9 y 10 del inciso b), del artículo 192° de la Ley General de Aduanas, referidas a destinar mercancía prohibida y destinar mercancías de importación restringida sin la documentación y/o formalidades exigidas por las normas específicas, son de naturaleza jurídica administrativa, por cuanto las conductas que son objeto de interdicción no guardan vinculación con los aspectos sustantivos de la regulación de la obligación tributaria, sino por el contrario, con la condición, naturaleza, características o uso de las mercancías (prohibida o restringida) y cuya restricción deriva de normas sectoriales especiales distintas a las que regulan la obligación tributaria aduanera, que tienen como objetivo central resguardar la seguridad nacional, el derecho a la vida, a la salud, al medio ambiente, entre otros.

En el mismo sentido, las sanciones que resultan aplicables como correlato de dichas infracciones administrativas, tendrán necesariamente la misma naturaleza del presupuesto que les da origen; por lo tanto, siendo éstas de naturaleza administrativa, resultan aplicables sobre las mismas los principios y normas de la Ley N° 27444 y no el Código Tributario.

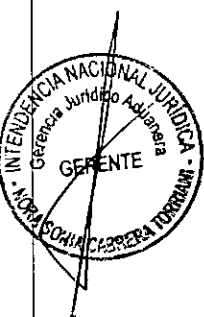
Ahora bien, resulta pertinente comentar que a partir del 19.07.2012 con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.° 1122 se produce un **cambio en el tratamiento procedimental** de las mencionadas infracciones, mas no un cambio en su naturaleza jurídica.

Así tenemos, que el segundo párrafo del artículo 146° de la LGA, incorporado por el mencionado Decreto Legislativo N.° 1122¹, establece que los **procedimientos** de emisión y notificación de las resoluciones de multas administrativas de la LGA están sujetos al Código Tributario. Asimismo, dicho Decreto Legislativo adicionó a los artículos 205° y 209° de la Ley General de Aduanas un párrafo, mediante el cual se señala, en el primer caso que las **multas administrativas** previstas en la Ley General de Aduanas se rigen por las normas que regulan los **procedimientos** referidos en el párrafo anterior, haciendo alusión a los procedimientos del Código Tributario; y en el segundo caso, que las **sanciones administrativas de multa** serán apelables al Tribunal Fiscal.

Como se puede observar, los artículos antes mencionados reafirman la naturaleza administrativa de las mencionadas sanciones, otorgándoles un cambio únicamente respecto a las normas procedimentales que a pesar de su naturaleza administrativa se les va a otorgar.

Es en ese sentido, que consideramos que las infracciones materia de la presente consulta no han cambiado su naturaleza jurídica administrativa con las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1122; significando éstas, en general, por mandato de la norma un cambio en los procedimientos que les resultan aplicables, para uniformizarlos con los que corresponden a las multas de naturaleza tributaria.

¹ Modificado por el artículo 3° del Decreto Legislativo N.° 1122



2. ¿Resulta aplicable la retroactividad benigna en el caso que las mencionadas infracciones hayan sido cometidas antes de la vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF?

Sobre el particular cabe señalar, que las infracciones previstas en los numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas, se tipifican como infracciones sancionables con multa a los despachadores de aduana de la siguiente forma:

INFRACCIÓN INCISO B) DEL ART. 192° LGA		SANCIÓN TABLA D.S. N° 031-2009-EF	MODIFICADA D.S. N° 001-2013-EF (11.01.2013)
Num. 9)	Destinen mercancías prohibidas	5 UIT	3UIT
Num 10)	Destinen mercancías de importación restringida sin contar con la documentación exigida por las normas específicas para cada mercancía o cuando la documentación no cumpla con las formalidades previstas para su aceptación.	2 UIT por cada declaración	1 UIT por cada declaración

El caso propuesto en la consulta, referido a la determinación de la sanción aplicable, plantea el problema de la aplicación de la norma en el tiempo, en el cual frente a un hecho jurídico, una relación o una situación jurídica existentes tiene que definirse la conducta a seguir, siendo para ello necesario establecer la norma aplicable al caso.

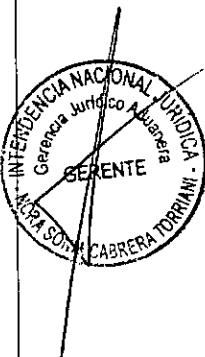
Así tenemos que, respecto de infracciones configuradas en un momento determinado, debe aplicarse los dispositivos legales vigentes en ese mismo momento, por el principio constitucional de aplicación inmediata de la norma², entre ellos, los referidos a las sanciones que corresponden a cada infracción, para el caso, la Tabla de Sanciones y su modificatoria efectuada por el Decreto Supremo N° 001-2013-EF³, configurando así la denominada sucesión normativa, que implica que la norma posterior deroga la anterior.

Bajo el entendimiento señalado, las infracciones cometidas dentro de la vigencia de las estipulaciones originarias de la Tabla de Sanciones deberían ser sancionadas con la multa por el importe que fijó dicha Tabla; mientras que las infracciones cometidas después de su modificación, es decir, estando vigente el Decreto Supremo N° 001-2013-EF, deben sujetarse a la sanción prevista en la nueva norma por ser la norma vigente y por tanto de aplicación inmediata.

No obstante, el principio constitucional de aplicación inmediata de la norma, que lleva implícito el principio de irretroactividad de las mismas, incorpora en su texto como excepción la aplicación retroactiva de una norma en materia penal cuando favorece al reo. Ello significa hacer aplicable una norma vigente actualmente a hechos ya cumplidos o relaciones ya configuradas, con anterioridad a su entrada en vigor, conllevando la inaplicación de la norma precedente que los regulaba de manera inmediata.

² Constitución Política del Perú de 1993: **Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.**
La Constitución no ampara el abuso del derecho.

³ El mismo criterio se encuentra recogido en el artículo 190° de la Ley General de Aduanas, cuando señala que las sanciones aplicables a las infracciones de dicha Ley son aquellas vigentes a la fecha en que se cometió la infracción.



Esta excepción al criterio de irretroactividad en la aplicación de una norma, establecida en materia penal cuando la nueva norma resulta más favorable que la anterior, ha tenido su desarrollo legal en el ámbito del procedimiento sancionador administrativo, en la Ley N° 27444, cuyo artículo 230°, numeral 5, sobre principios de la potestad sancionadora administrativa, señala que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**, ya sea porque la sanción produce un menor efecto dañino para el infractor o porque el hecho cometido deja de ser sancionable.

En consecuencia, legalmente se encuentra previsto dentro de todo procedimiento administrativo sancionador, la aplicación del principio de retroactividad de las normas cuando resultan más favorables al administrado; por lo que, partiendo de la premisa que la consulta trata de infracciones de naturaleza administrativa, cometidas antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF a las que como se señaló en el numeral precedente, se les aplican los principios y normas de la Ley N° 27444, resultaría válidamente aplicable el principio de retroactividad benigna al ser las nuevas sanciones previstas en el mencionado Decreto Supremo cuantitativamente menores a las aplicables al momento de cometer las infracciones.

3. ¿Cuáles son las condiciones para aplicar la retroactividad benigna en las mencionadas infracciones?

En general, la condición básica para aplicar el principio de retroactividad benigna es que el procedimiento administrativo sancionador se encuentre en trámite; y, por tanto, no exista un acto administrativo que haya impuesto la sanción que tenga la condición de firme o consentido y que la nueva sanción aplicable a la misma infracción sea más favorable al administrado.

IV. CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que respecto de las infracciones previstas en los numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas, cometidas antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF, que se encuentren en trámite y no tengan la condición de firmes o consentidas, es factible aplicar las sanciones establecidas en el citado Decreto Supremo N° 001-2013, toda vez que resultan más beneficiosas al rebajar las multas de 5 UIT a 3 y de 2 UIT a 1 UIT, respectivamente.

Callao, 17 JUN. 2013



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA
SCT/fnm/jgtg

MEMORÁNDUM N.º 243-2013-SUNAT/4B4000

A : **RAFAEL MALLEA VALDIVIA**
División de Asesoría Legal de la Aduana Marítima

DE : **SONIA CABRERA TORRIANI**
Gerencia Jurídico Aduanera

ASUNTO : Retroactividad benigna de sanciones administrativas.

REF. : Informe Técnico Electrónico N° 00022-2013-3D1310 Departamento de Despacho IAMC

FECHA : Callao, 17 JUN. 2013

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre la procedencia de aplicar el principio de retroactividad benigna al sancionar a despachadores de aduana cuando incurren en las infracciones previstas en los numerales 9 y 10 del inciso b) del artículo 192° de la Ley General de Aduanas, referidas a destinar mercancía prohibida y a destinar mercancías de importación restringida sin contar con la documentación exigida por las normas específicas o ésta no cumpla con las formalidades previstas, respectivamente; siendo la fecha en que se cometen dichas infracciones anterior a la vigencia del Decreto Supremo N° 001-2013-EF que redujo el importe de las sanciones.

Sobre el particular, esta Gerencia ha emitido el Informe N.º 106-2013-SUNAT/4B4000, mediante el cual se absuelve la consulta planteada, por lo que con el presente se le adjunta copia del mismo para los fines correspondientes.

Atentamente,



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

Se adjunta: Informe N.º 106-2013-SUNAT/4B4000 en cuatro (04) folios.
SCT/fnm/jgtg