

INFORME N° 172 -2016-SUNAT/5D1000

I. MATERIA:

Se formula consulta a fin que se determine si la declaración aduanera de mercancías (DAM) presentada y aceptada por la Administración Aduanera constituye un documento de naturaleza pública.

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.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante Ley N° 27444.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 041-2010/SUNAT/A, que aprueba el Instructivo INTA-IT.00.04 "Declaración Aduanera de Mercancías (DAM)" (versión 2); en adelante Instructivo INTA-IT.00.04.

III. ANÁLISIS:

¿La DAM presentada y aceptada por la Administración Aduanera constituye un documento público?

A fin de atender la presente interrogante, resulta necesario relevar que de conformidad con el artículo I de la Ley N° 27444¹, la SUNAT es una entidad de la Administración Pública, y como tal, ejerce función administrativa en el marco de la potestad que le confiere la ley, la cual se exterioriza por medio de los actos administrativos, a los que el numeral 1.1 del artículo 1° de esta Ley define como: "(...) declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta."

Al respecto, Danós Ordoñez sostiene lo siguiente:

*"Es parte del acto administrativo la manifestación de voluntad, lo que supone siempre la exteriorización de un proceso intelectual de cognición o juicio que puede consistir en una decisión, opinión o constatación por parte de la administración y que está destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados."*²

Así pues, el acto administrativo es cualquier declaración de una entidad que constituya una manifestación del poder público y que tenga por objeto producir efectos jurídicos externos sobre los administrados, por lo que para su emisión deberá tenerse en cuenta el marco de normas de derecho público que regulan sobre el particular, estos es, deberá ser emitido en conformidad con el principio de legalidad consagrado en el numeral 1.1 del artículo IV de la Ley N° 27444.³

¹Artículo del Título Preliminar de la Ley N° 27444, donde se regula lo que debe ser entendido por entidad o entidades de la Administración Pública.

²Danós Ordoñez, Jorge. ¿Constituye el acto administrativo fuente del derecho en el ordenamiento jurídico peruano?. Revista de Derecho Administrativo: Procedimiento Administrativo. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. 2010. p.21.

³Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."

Ahora bien, en cuanto a la declaración aduanera, el artículo 2° de la LGA señala que es el documento con el cual el declarante indica el régimen aduanero que debe aplicarse a las mercancías y por medio del que suministra la información requerida por la Administración para tal fin.

Complementando lo expuesto, el artículo 134° de la LGA establece que la destinación aduanera de mercancías se solicita mediante la DAM presentada o transmitida por medios electrónicos⁴, utilizando una clave también electrónica que cumple los fines de una firma manuscrita; siendo su numeración el mecanismo por el que la Administración Aduanera manifiesta su aceptación como consecuencia de haber validado⁵ los datos transmitidos por el usuario, los cuales gozan de plena validez legal a partir de ese momento⁶.

En consecuencia, podemos colegir que a la DAM le son aplicables los principios y demás normas que rigen el ordenamiento aduanero, por lo que para su validación y consecuente numeración, será necesario que la misma se formule de acuerdo con las pautas establecidas en el Instructivo INTA-IT.00.04⁷ y demás normas aplicables, posterior a lo cual y una vez otorgado el levante, el administrado podrá disponer libremente de las mercancías según el régimen solicitado.

En ese sentido, si bien esa declaración parte de una manifestación de voluntad formulada dentro de la esfera privada, una vez recepcionada, validada y aceptada por la Administración con el acto de numeración, adquiere naturaleza pública, determinando el nacimiento de obligaciones al administrado.

Así tenemos que conforme con lo señalado en el artículo 135° y 140° de esta Ley, la declaración aceptada por la Autoridad Aduanera sirve de base para determinar la obligación tributaria aduanera⁸, marcando el momento de nacimiento de la obligación tributaria al administrado, así como el marco legal aplicable a la misma.

Lo antes mencionado resulta lógico teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo descrito tiene por objeto la disposición de las mercancías según el régimen de destinación, lo cual no sería posible sin la intervención de la Administración Aduanera en el ejercicio de su potestad, por lo que podemos concluir que la validación y aceptación a través de mecanismos informáticos de la información proporcionada en la DAM constituye una declaración de la Administración que genera efectos jurídicos para los terceros, que a decir de Morón Urbina estaría considerada dentro del término más amplio de declaración de las entidades, donde se incluyen a las certificaciones, inscripciones, constancias, etc⁹, calificando así como acto administrativo en los términos del numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley N° 27444.



⁴ Adicionalmente, este artículo habilita a la Administración Aduanera para que determine los casos en que la presentación de la declaración tenga que hacerse por escrito.

⁵ De conformidad con lo estipulado en el numeral 15 de los literales A) y B) de la sección IV del Instructivo INTA-IT.00.04, la validación de datos es el conjunto de caracteres generados por la Administración Aduanera en la numeración, para la identificación de la transmisión electrónica.

⁶ Se precisa que en los casos de discrepancia entre los datos contenidos en los documentos y los archivos de los operadores de comercio exterior con los de la SUNAT, se presumen correctos éstos últimos.

⁷ Instructivo que regula sobre las declaraciones de importación para el consumo, admisión temporal para reexportación en el mismo estado, admisión temporal para perfeccionamiento activo, depósito aduanero, tránsito aduanero, reembarque, reimportación en el mismo estado, exportación definitiva, exportación temporal para reimportación en el mismo estado y exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.

⁸ **Artículo 135°.- Aceptación**

La declaración aceptada por la autoridad aduanera sirve de base para determinar la obligación tributaria aduanera, salvo las enmiendas que puedan realizarse de constatare errores, de acuerdo a lo señalado en el artículo 136° del presente Decreto Legislativo.

La declaración aduanera tiene carácter de declaración jurada así como las rectificaciones que el declarante realiza respecto de las mismas."

⁹ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica. Segunda edición. 2003. Lima. p.90.

Por consiguiente, teniendo en cuenta el marco esbozado en párrafos precedentes y lo señalado Tribunal Registral en la Resolución N° 114-2009-SUNARP-TR-A¹⁰, en cuanto a que todo acto administrativo es público per se, puesto que la actuación pública que califica como acto administrativo está sujeta a los preceptos de derechos público, esto es, se realiza en el ejercicio de la función administrativa, podemos concluir que la DAM constituye un documento público producido en el marco del procedimiento administrativo derivado del ejercicio de la potestad pública aduanera.

IV. CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo señalado en el presente informe, podemos concluir lo siguiente:

Considerando que la validación y aceptación de la DAM constituye una declaración de la Administración Aduanera en el ejercicio de su potestad aduanera que determina el momento del nacimiento de la obligación tributaria para el administrado, y teniendo en cuenta que todo acto administrativo tiene naturaleza pública, podemos concluir que la declaración aduanera constituye un documento que si bien nace en la esfera privada, adquiere condición de público a partir del momento de su numeración.

Callao, **12 OCT. 2016**



.....
NORA SONIA CABRERA TORRIANI
GERENTE JURIDICO ADUANERO
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

SCT/FNM/naao
CA0381-2016

¹⁰<https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Tarticulo159.asp>

MEMORÁNDUM N° 371 -2016-SUNAT/5D1000

A : LIDA PATRICIA GALVEZ VILLEGAS
Gerente (e) de Tratados Internacionales, Valoración y Operadores

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero

ASUNTO : Naturaleza pública de la declaración aduanera

REF. : Memorándum Electrónico N° 00027-2016-SUNAT/5F3300

FECHA : Callao, 12 OCT. 2016

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual formula consulta a fin que se determine si la declaración aduanera de mercancías (DAM) presentada y aceptada por la Administración Aduanera constituye un documento de naturaleza pública.

Sobre el particular, esta Gerencia ha emitido el Informe N° 172-2016-SUNAT/5D1000, mediante el cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime conveniente.

Atentamente,



.....
 NORA SONIA CABRERA TORRIANI
 GERENTE JURIDICO ADUANERO
 INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

SCT/FNM/naao
 CA0381-2016

SUNAT Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico INTENDENCIA NACIONAL DE DESARROLLO ESTRATEGICO ADUANERO GERENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES, VALORACION Y OPERADORES		
12 OCT. 2016		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
14213	11	[Firma]