

INFORME N° 21 -2018-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta si es posible extender los alcances del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000, a los casos de mercancías no comprendidas en la definición de equipaje respecto de las que el pasajero no cuenta con la documentación aduanera pertinente, que son descubiertas por la autoridad aduanera en zona secundaria, en un vehículo que realiza transporte público o privado de personas o de carga.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros; en adelante LDA.
- Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte; en adelante RNAT.
- Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves¹, aprobado por Resolución Legislativa N° 26995, ratificado por Decreto Supremo N° 041-98-RE, en adelante el Convenio².
- Reglamento de Tránsito de personas y vehículos terrestres del Convenio entre Ecuador y Perú sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, en vigencia a partir del 01 de setiembre de 2010; en adelante el Reglamento del Convenio.

III. ANÁLISIS:

- 1. Se consulta si la exclusión de responsabilidad considerada en el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000 resulta aplicable a los transportistas que brindan servicio de transporte público o privado de personas, que trasladan mercancía no considerada como equipaje³, que es atribuida a un pasajero (se encuentre o no identificado) que no cuenta con la documentación aduanera que acredite su ingreso legal al país, y que es descubierta por la autoridad aduanera en zona secundaria en un vehículo de transporte⁴.**

Al respecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 188 y 189 de la LGA, para que un hecho sea calificado como infracción debe encontrarse previsto como tal en la ley antes de su realización; siendo legalmente posible determinar la infracción de manera

¹ Este Convenio y su Reglamento han sido recuperados del siguiente sitio de internet:

http://www.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/transporte_internacional/convenio_fronterizo.html

² De acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del Convenio, en él se regula el tránsito de personas, vehículos terrestres, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves entre las Repúblicas del Perú y del Ecuador; se establecen los requisitos, procedimientos y lugares por donde se realizará dicho tránsito; y además se señala, las prescripciones específicas para el tránsito binacional, a escala de todo el territorio de ambas Partes, y para el tránsito transfronterizo, en el ámbito de la Región Fronteriza.

³ Tales como colchones, balones de gas, madera, etc.

⁴ Sea dentro de la maleta, en el interior del vehículo, en sus parrillas o bodegas.



objetiva. Cabe agregar que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado se rige -entre otros- por el principio de causalidad previsto en el artículo 246 del TUO de la LPAG, que precisa que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta constitutiva de infracción sancionable⁵.

Dentro de ese marco legal, en el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000, la Gerencia Jurídico Aduanera señaló, en relación a la infracción administrativa tipificada en los artículos 33 y el literal d) del artículo 2 de la LDA⁶, que para la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 36, 39 y 41 de la LDA al pasajero, chofer o empresa transportista que presta el servicio, resulta necesario establecer e identificar quién realiza la acción de “conducir” las mercancías, en base a las evidencias de los hechos producidos, las que deben generar convicción respecto de la conducta del infractor.

Tal como se indicó en el citado informe, que reproduce lo señalado en el Informe N° 053-2005-2B4000, que fue ratificado por el Informe N° 140-2015-SUNAT-5D1000, la atribución de responsabilidad al pasajero, chofer o empresa transportista debe efectuarse teniendo en consideración las siguientes pautas:

Responsabilidad del pasajero	Responsabilidad del chofer en el servicio de transporte interprovincial de pasajeros o mercancías ⁷
<p>El pasajero es la persona que conduce o transporta la mercancía contenida en su equipaje; siendo responsable de ella.</p> <p>La falta de identificación plena de los pasajeros que alegan la propiedad de las mercancías transportadas como equipaje no implica que, en automático, corresponda atribuir responsabilidad directa al conductor o a la empresa transportista, dado que en cada caso se debe tener en cuenta las evidencias de los hechos producidos, las que deben generar convicción respecto a la conducta del infractor⁸.</p>	<p>El chofer responde por las mercancías que traslada en su propio vehículo o en el de la empresa que lo contrata, si al momento de ser intervenido se encuentran bienes objeto de infracción y que:</p> <ol style="list-style-type: none"> son ubicados en lugares distintos al del equipaje de los pasajeros, de acceso solo para el conductor (por ejemplo, lugares donde se guardan las herramientas o llantas de repuesto); son encontrados en lugares especialmente acondicionados o habilitados en el vehículo para generar el ilícito (por ejemplo, la modificación de su estructura para habilitar un “doble fondo”); no están declarados como equipaje (aún cuando tengan las características) ni manifestados como carga; no constituyen equipaje; están manifestados como carga, pero no han sido sometidos a control aduanero.

⁵ Véase el fundamento jurídico 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional -Exp. N° 8957-2006-PA/TC, del 22.03.2007:

“Principios de la potestad sancionadora administrativa

11. Los principios que orientan la potestad sancionadora establecen facultades para determinar infracciones administrativas e imponer las sanciones correspondientes.

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, causalidad, presunción de licitud, entre otros.”

⁶ Artículo 33 de la LDA: Infracción administrativa

Constituyen infracción administrativa los casos comprendidos en los artículos 1°, 2°, 6° y 8° de la presente Ley cuando el valor de las mercancías no exceda de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley.

Artículo 2 de la LDA: Modalidades de Contrabando

Constituyen modalidades del delito de Contrabando y serán reprimidos con las mismas penas señaladas en el artículo 1°, quienes desarrollen las siguientes acciones:

d. **Conducir** en cualquier medio de transporte, hacer circular dentro del territorio nacional, embarcar, desembarcar o transbordar mercancías, sin haber sido sometidas al ejercicio de control aduanero.

⁷ Estas mismas pautas son de aplicación a la empresa de transporte (persona natural o jurídica) que conduce las mercancías.

⁸ Así se ha precisado en el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000.



Sobre la base de los criterios establecidos por el Tribunal Fiscal en las RTF N° 08429-A-2015 y 09449-A-2015, y por la Gerencia Jurídico Aduanera en el Memorandum Electrónico N° 031-2010-3G0200 así como en los Informes N° 053-2004-2B4000, 140-2015-SUNAT-5D1000 y 083-2016-SUNAT-5D1000, se ha hecho hincapié en el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000, que la atribución de responsabilidad objetiva debe complementarse con las normas contenidas en el RNAT, en especial las que establecen obligaciones específicas para los usuarios (pasajeros), conductores (choferes) y transportistas (empresas de transporte). Así tenemos que el mencionado Reglamento establece las siguientes responsabilidades:

Sujetos responsables	Alcance de la responsabilidad
Usuarios	Declarar el equipaje que lleva en la bodega de los vehículos ⁹ . En el supuesto que el pasajero haya cumplido con declarar su equipaje no corresponde imputar responsabilidad al conductor o al transportista, sino al propio usuario del servicio de transporte, que es quien <i>conduce</i> ese equipaje.
Conductores ¹⁰	Portar su licencia de conducir vigente y toda la documentación del vehículo y la relacionada al servicio o actividad de transporte que realice ¹¹ .
Empresas de transporte público o privado de personas, de carga y mixto ¹² (personas naturales o jurídicas)	Transportar el equipaje, bultos, paquetes o mercancías debidamente acondicionados en la bodega del vehículo y en los portaequipajes (transporte de personas) así como de cargar o descargar la mercancía en un lugar apropiado para ello y llevar en cada viaje la guía de remisión y, en su caso, el manifiesto de carga ¹³ (transporte de carga).

En consecuencia, las responsabilidades deberían en principio ser establecidas en base a todos estos alcances y en los supuestos en que cada uno de los sujetos mencionados incumpla las obligaciones que le corresponden.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de extender los alcances del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000 para comprender los bienes que no *calificarían* como "equipaje"¹⁴, cabe indicar que la definición de "equipaje" estuvo contenida en el

⁹ Conforme a lo dispuesto por el numeral 77.1.10 del RNAT.

¹⁰ Conforme a lo dispuesto por el numeral 31.4 del RNAT.

¹¹ De esto se infiere que el conductor del vehículo del servicio de transporte público debe haber verificado que la mercancía que transporta cuente con la documentación que ampare su traslado; más aún si conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y el literal d) del artículo 2 de la LDA, constituye infracción administrativa el *hacer circular dentro del territorio nacional mercancías, sin haber sido sometidas al ejercicio de control aduanero*.

Tratándose de un vehículo particular que lleve mercancías que no fueron sometidas al control aduanero, corresponde atribuir la responsabilidad al conductor del vehículo, dado que éste es quien ha realizado la acción de conducir las mercancías que transporta, teniendo pleno dominio sobre todos los espacios físicos del vehículo que conduce (así se ha señalado en la nota al pie 8 del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000).

¹² De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 46 y 47 del RNAT.

¹³ Conforme a lo dispuesto por los numerales 42.1.15, 45.1.3 y 45.1.5 del RNAT.

¹⁴ Equipaje: Prendas y efectos de uso personal de los pasajeros, así como los útiles de su arte, profesión u oficio, sea que estén presentados en maletas, bajo otra cubierta, o a la vista sin embalaje alguno. Se denomina equipaje acompañado, al que viaja en la bodega del vehículo; y, equipaje de mano, el que lleva el pasajero en el salón del ómnibus.

Una definición similar la encontramos en el artículo 1 de la Decisión N° 398 de la Comunidad Andina, sobre "Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera". En esta norma se define como "Equipaje" a: las prendas y efectos de uso personal del pasajero, así como los bienes de su arte, profesión u oficio, sea que se presenten en maletas, bajo otro embalaje o a la vista. Sin embargo, el artículo 15 de esta Decisión señala que sus disposiciones no resultan aplicables al transporte fronterizo, el mismo que se rige por las normas que acuerden los Países Miembros limítrofes.



numeral 2) del artículo 208 del Decreto Supremo N° 040-2001-MTC, que a la fecha se encuentra derogado¹⁵.

En ese sentido, al no haberse recogido esta definición en el Convenio, en su Reglamento ni en el RNAT (vigente), no corresponde limitar los alcances del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000 a las mercancías comprendidas en la indicada definición, máxime si el RNAT, refiriéndose a las condiciones específicas que se deben cumplir en la prestación del servicio de transporte público regular de personas, permite a los usuarios transportar *equipaje, bultos, paquetes y mercancías*¹⁶, tal como se ha mencionado en el último párrafo de la página 3 del precitado informe.

En conclusión, debe entenderse que el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000 comprende a todos los bienes que pueden ser llevados o conducidos por el usuario de un servicio de transporte público o privado de personas.

2. ¿En los casos que se brinden servicios de transporte de personas o de carga en la zona de comercio en frontera y de libre tránsito de personas, regida por el Convenio y su Reglamento, sin entregar comprobantes de pago o documentos de traslado de las mercancías (tales como guía de remisión o manifiesto de carga), el transportista que lleva la mercancía de un pasajero o usuario, debería ser excluido de la comisión de la infracción administrativa, conforme a lo señalado en el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000?

En principio, corresponde señalar que de acuerdo a lo indicado al absolver la consulta anterior, la atribución de responsabilidad objetiva debe tener en cuenta quién es la persona (pasajero, chofer o empresa transportista) que realiza la acción de “conducir” las mercancías que constituyan objeto material de las infracciones administrativas establecidas en la LDA, en base a las evidencias de los hechos producidos.

Ahora bien, de acuerdo a los términos de la consulta, se trata del servicio de transporte internacional¹⁷ terrestre de pasajeros, de carga o mixto (público o privado), que se presta en la zona de libre tránsito y en la región fronteriza¹⁸ establecidas en el Convenio¹⁹ (por el lado peruano, Tumbes, Piura y Cajamarca).

¹⁵ Cabe agregar referencialmente que el artículo 2 del Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa, aprobado por Decreto Supremo N° 182-2013-EF, establece que se entiende por *equipaje* a “*Todos los bienes nuevos o usados, que un viajero pueda razonablemente necesitar, siempre que se advierta que son para su uso o consumo, de acuerdo con el propósito y duración del viaje y que por su cantidad, naturaleza o variedad se presume que no están destinados al comercio o industria*”.

¹⁶ Existen límites respecto de la cantidad o tipo de bienes que pueden llevarse; tal como lo establecen los numerales 77.1.8 (*No portar en el salón del vehículo artículos o paquetes que puedan molestar o incomodar a los demás usuarios*) y 77.1.9 (*No transportar sustancias venenosas, materiales inflamables, explosivos, corrosivos*) del RNAT.

que puedan poner en riesgo la seguridad de los usuarios.

¹⁷ Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2 del RNAT dicho Reglamento se aplica en forma complementaria a los acuerdos sobre transporte internacional vigentes en el país.

¹⁸ En el Apéndice A del Convenio se señala que:

“**Región fronteriza**” es el territorio de las Partes habilitado para la circulación en régimen de tránsito transfronterizo, según cada modo de transporte establecido en el Convenio.

“**Transito binacional**” es el que se efectúa por tierra, agua o aire, desde cualquier punto del territorio de una parte, a otro cualquiera de la otra parte, excepto la región fronteriza.

“**Transito transfronterizo**” es el que tiene lugar por tierra, agua o aire desde cualquier punto del territorio de una Parte a cualquier punto dentro de la Región Fronteriza de la otra Parte.

“**Zona de libre tránsito**” es el territorio de ambas partes ubicado a uno y otro lado de un paso de frontera y que se extiende desde el límite internacional hasta el lugar donde se localiza el CENAF o el puesto de control fronterizo, comprendiendo los Centros Poblados situados dentro de dicho ámbito.

¹⁹ Conforme a lo dispuesto por el artículo 13 del Convenio, el tránsito terrestre transfronterizo de personas se aplica inicialmente en las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, y en los departamentos peruanos de Tumbes, Piura y Cajamarca. En concordancia con lo anterior, el artículo 14 del Reglamento del Convenio estipula que “El transporte terrestre transfronterizo en vehículos de transporte turístico, de pasajeros y de carga comprenderá las provincias ecuatorianas de El Oro; Loja y Zamora Chinchipe y las regiones peruanas de Tumbes, Piura y Cajamarca”.



En ese contexto, cabe indicar que el Convenio y su Reglamento²⁰ han previsto el uso de documentos comerciales (boleto, para el transporte de pasajeros; y Carta Porte Transfronteriza por Carretera, para el transporte de carga)²¹ con los que se acredita la prestación del servicio de transporte de pasajeros o de carga.

En igual sentido, el RNAT establece que quien presta el servicio de transporte de personas o mercancías está obligado a emitir los documentos que demuestran su contratación²².

Teniendo en cuenta lo señalado en la consulta, en el sentido que existen casos en los que la persona o empresa que brinda el servicio de transporte (público o privado) de personas o mercancías no entrega comprobantes de pago, ni porta consigo una guía de remisión o un manifiesto de carga, a pesar de encontrarse obligada a ello²³, debemos relevar que la aplicación de sanciones en el ámbito de la LDA debe sustentarse en la atribución de responsabilidad objetiva, en base –entre otros²⁴- al principio de causalidad, que limita el ejercicio de la potestad sancionadora y admite la aplicación de una sanción, sólo contra quien se prueba realiza la conducta constitutiva de infracción sancionable²⁵.

En consecuencia, el hecho de haberse omitido entregar comprobantes de pago u otros documentos comerciales, no resulta un hecho que se vincule a la comisión de la infracción administrativa prevista en la LDA, por lo que esa circunstancia en modo alguno modifica la forma como debe atribuirse la responsabilidad administrativa prevista en dicha norma, en base –entre otros- a los principios de causalidad y verdad material.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir:

1. Debe entenderse que el Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000 comprende a todos los bienes que pueden ser llevados o conducidos por el usuario de un servicio de

²⁰ Véase los numerales 31.1 y 31.6 del artículo 31 del Reglamento del Convenio, en los que se establece el uso de la Carta Porte Transfronteriza por Carretera para el transporte transfronterizo de carga; autorizando el uso de los formatos aprobados por la Comunidad Andina, en tanto no se aprueben los formatos especiales para el Convenio.

²¹ Los literales i) y j) del ítem 29.2.1, del numeral 29.2, del artículo 29 del Reglamento del Convenio (que contiene las obligaciones generales y específicas de los transportistas) señalan que son obligaciones del transportista que presta el servicio de transporte transfronterizo de personas en autobús –entre otras- las siguientes:

i. Expedir boleto de viaje por cada pasajero, así como elaborar la lista de pasajeros por cada viaje, consignando los datos completos de identificación de cada uno de ellos.

j. No transportar mercancías, con excepción del equipaje acompañado del pasajero, el que estará debidamente identificado.

Por su parte, los literales a) y b) del ítem 29.2.4, del artículo 29 del Reglamento del Convenio señalan que son obligaciones del transportista que presta el servicio de transporte transfronterizo de carga –entre otras- las siguientes:

a. No permitir que en su flota vehicular se transporten pasajeros.

b. Llevar en cada viaje la Carta Porte de Transporte Transfronterizo por Carretera (CPTC) y el Manifiesto Transfronterizo de Carga (MTC), conforme a los formatos establecidos, los mismos que podrán ser presentados ante las autoridades de aduana que deban intervenir en el control de la operación, para su trámite respectivo, debiendo hacerlo antes de la llegada del vehículo habilitado con las mercancías.

²² 42.1.11 Expedir un **comprobante de pago** por cada usuario (en el servicio de transporte público de personas).

42.1.13 Elaborar por cada servicio un manifiesto de usuarios (relación de las personas transportadas).

45.1.5 Llevar en cada viaje la guía de remisión y, en su caso, el manifiesto de carga (en el servicio de transporte público de mercancías).

²³ Tanto por aplicación del Convenio como por el RNAT.

²⁴ Como por ejemplo, el principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del TUO de la LPAG, que establece que en el procedimiento administrativo se debe verificar plenamente los hechos relevantes que sirven de motivo a la decisión que se adopte en cada caso; lo que significa que se debe reconstruir con certeza la realidad histórica de los hechos investigados sobre la base de la prueba reunida, y posteriormente subsumirlos en la norma que recoge la infracción administrativa a aplicar.

²⁵ En este caso, en concreto, a quien "conduce" las mercancías que constituyan objeto material de la infracción.

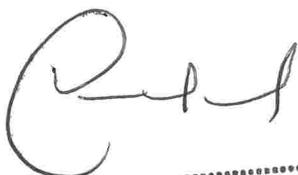


transporte público o privado de personas, tales como el *equipaje, bultos, paquetes, artículos, encomiendas o mercancías*.

2. La atribución de responsabilidad recae en la persona (pasajero, chofer o empresa transportista) que "*conduce*" las mercancías que constituyan objeto material de las infracciones administrativas establecidas en la LDA, independientemente si se ha cumplido o no con entregar los comprobantes de pago u otros documentos requeridos.

Callao,

01 FEB. 2018



.....
CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
INTENDENTE NACIONAL (e)
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

CPM/FNM/jlvp
CA0429-2017

Carga 2



MEMORÁNDUM N° 41 -2018-SUNAT/340000

A : WASHINGTON TINEO QUISPE
Intendente de la Aduana de Tumbes

DE : CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
Intendente Nacional Jurídico Aduanero (e)

ASUNTO : Ampliación de los alcances del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000

REF. : Memorándum Electrónico N° 00019-2017-3J0100-División De Controversias

FECHA : Callao, 01 FEB. 2018

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si es posible extender los alcances del Informe N° 122-2016-SUNAT/5D1000, a los casos de mercancías no comprendidas en la definición de equipaje y respecto de las que el pasajero no cuenta con la documentación aduanera pertinente, que son descubiertas por la autoridad aduanera en zona secundaria, en un vehículo que realiza transporte público o privado de personas o de carga.

Sobre el particular, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 21 -2018-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 convenientes.

Atentamente,



.....
CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
 INTENDENTE NACIONAL (e)
 Intendencia Nacional Jurídico Aduanero
 SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS