

INFORME N° 250 -2018-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se solicita ampliar la opinión legal emitida con el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, a efectos de que se defina la naturaleza jurídica del requerimiento de pago establecido en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 09-95-EF, que aprueba el Reglamento de Contenedores; en adelante Reglamento de Contenedores.
- Decreto Supremo N° 078-2015-EF, que modifica el Reglamento de Contenedores aprobado por el Decreto Supremo N° 09-95-EF; en adelante D.S. N° 078-2015-EF.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante LPAG.

III. ANÁLISIS:

¿Cuál es la naturaleza jurídica del requerimiento de pago establecido en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores? ¿Dicho pago tendría el carácter de una multa por la comisión de una infracción o es a manera de indemnización?

De manera preliminar, cabe indicar que según lo establecido en el inciso j) del artículo 98 de la LGA, el régimen aduanero especial de contenedores se rige por las disposiciones de su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 09-95-EF, en donde se regula el ingreso y salida de contenedores para el transporte internacional de mercancías.

Precisamente, como parte de la regulación específica de este régimen aduanero especial, el artículo 21 del Reglamento de Contenedores establece en su primer párrafo¹ que *"dentro del plazo otorgado, el operador o dueño debe retirar del país los contenedores ingresados bajo el régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores, caso contrario, **está obligado al pago de los tributos de importación**".* (Énfasis añadido).

En relación a la obligación de pago de los tributos de importación a la que alude el dispositivo antes referido, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 de la LGA, la obligación tributaria aduanera nace en los momentos taxativamente previstos en dicho artículo, esto es:

- En la importación para el consumo, en la fecha de numeración de la declaración;
- En el traslado de mercancías de zonas de tributación especial a zonas de tributación común, en la fecha de presentación de la solicitud de traslado;
- En la transferencia de mercancías importadas con exoneración o inafectación tributaria, en la fecha de presentación de la solicitud de transferencia²;
- En la admisión temporal para reexportación en el mismo estado y admisión temporal para perfeccionamiento activo, en la fecha de numeración de la declaración con la que se solicitó el régimen.

¹ Modificado por el Decreto Supremo N° 078-2015-EF.

² Con excepción de la transferencia que se efectúa a título gratuito a favor de los gobiernos locales, los gobiernos regionales y las entidades del gobierno nacional, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y procedimientos previstos en el inciso k) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF.



En ese sentido, teniendo en cuenta que el no retiro de los contenedores del país dentro del plazo otorgado al régimen especial de ingreso y salida de contenedores al que alude el artículo 21 del Reglamento de Contenedores, no genera la obligación de numerar una declaración aduanera de importación, y tampoco figura comprendido dentro de los demás supuestos previstos por el artículo 140 de la LGA para el nacimiento de la obligación tributaria aduanera, podemos señalar que cuando el mencionado artículo alude al “*pago de los tributos correspondientes a la importación*”, no se está refiriendo a un tributo en sentido estricto.

Es en dicho contexto normativo que esta Intendencia emitió el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, precisando entre otros puntos que mediante el artículo 21 del Reglamento de Contenedores se estaría fijando un **pago a manera de resarcimiento**, a cargo del operador o dueño que en el plazo otorgado no retira los contenedores ingresados temporalmente, para cuyo efecto se establece el monto a pagar teniendo como referencia a los tributos de importación, sin que ello signifique que dicho pago produzca la nacionalización de los contenedores después de vencido el plazo de permanencia en el país, más aún si dicha posibilidad no se encuentra prevista en el régimen aduanero especial de contenedores.

Ahora bien, se solicita ampliar lo señalado en el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, a efectos de que se defina la naturaleza jurídica del requerimiento de pago establecido en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores y se precise si es que dicho pago tendría el carácter de una multa por la comisión de una infracción o es a manera de indemnización.

a) Requerimiento de pago como sanción administrativa.-

Las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial para el administrado, generada como consecuencia de la contravención al ordenamiento jurídico.

Al respecto, la doctrina define la sanción administrativa como “*cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora*”³. “*Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...)*”⁴.

Asimismo, se señala que la sanción es siempre un plus, pues “*supone algo nuevo, inexistente al momento de cometerse el ilícito, no la simple restauración de la realidad alterada por este último*”⁵; con lo cual, se otorga a la sanción una naturaleza constitutiva, dado que instituye al infractor en una posición nueva y desfavorable⁶.

Queda claro entonces que la sanción administrativa es un acto de gravamen que coloca al infractor en una posición desfavorable de menoscabo o privación de sus derechos e intereses, como reacción a una conducta ilícita que viola una prohibición o un mandato impuesto por una norma, caracterizándose así por tener una finalidad puramente represiva y punitiva.

En complemento a lo expuesto, Morón Urbina afirma que en materia sancionatoria también existe la posibilidad de concurrencia de la sanción administrativa con otras

³ Suay citado por PARADA, Ramón. En: *Derecho administrativo I. Parte general*. Décimo tercera edición. Marcial Pons. Madrid. 2002. Pág. 498.

⁴ GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Bogotá. Palestra. 2011. Pág. 1064.

⁵ SANTAOLALLA citado por DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. En: “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *IUS ET VERITAS*, Año V, N° 10, Lima, 1995, pág. 156.

⁶ DANOS ORDOÑEZ, Jorge; “Las medidas correctivas en el régimen de los servicios públicos: La experiencia peruana”. Conferencia impartida en el IV Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo”.



medidas administrativas gravosas para el administrado, las mismas que por perseguir fines de interés general complementarios resultan compatibles con la sanción a aplicar, sin verse afectadas por el principio de non bis in idem.

Estas medidas compatibles con el acto administrativo sancionador son las siguientes⁷:

- **Las medidas de reposición:** son aquellas que tienen el objeto de retornar o restituir al estado inmediatamente anterior a la comisión de la infracción administrativa de las cosas, por considerar que corresponde a una situación legal correcta. Por ejemplo, el mandato de cierre de un local sin licencia o la orden de cese de una publicidad engañosa⁸.
- **Las medidas resarcitorias:** son aquellas que buscan recuperar un costo para la administración. Por ejemplo el mandato de devolver importe de ejecución subsidiaria.
- **Las medidas de coacción o de forzamiento de ejecución administrativa** que buscan forzar al administrado el cumplimiento de un deber resistido. Por ejemplo, las multas coercitivas o compulsión sobre las personas.

Es así que al lado de las sanciones administrativas, también podemos encontrar medidas que, no obstante tener la característica de actos afflictivos, pueden ser de aplicación conjunta por perseguir fines de interés general que son complementarios, tal como sucede en el caso de las medidas resarcitorias, puesto que de aplicarse una sanción administrativa con la que se busca infringir un perjuicio que afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos (finalidad punitiva), ésta también resultaría compatible con una medida resarcitoria que tiene por objeto compensar económicamente a la Administración Pública (finalidad resarcitoria).

En relación a si en el presente caso nos referimos a medidas complementarias, debemos partir de la premisa que el artículo 21 del Reglamento de Contenedores se ubica en el Capítulo IV que detalla las diferentes obligaciones de los operadores, estableciendo así la obligación de retiro de los contenedores en el plazo autorizado bajo el régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores, y caso contrario, el pago de los tributos de importación, como una obligación a la que no califica como sanción, más aún si tenemos en cuenta que el artículo 26 que se ubica en el Capítulo VI del mismo reglamento, nos remite en materia de infracciones y sanciones a las previstas en la LGA, lo que guarda concordancia con el principio de legalidad y tipicidad que rige toda materia sancionatoria⁹.

En ese sentido, si analizamos las obligaciones descritas en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores, se aprecia que de acuerdo a lo señalado en el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, el incumplimiento de la obligación de retiro de los contenedores en el plazo autorizado del régimen aduanero especial de ingreso y salida

⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Cuarta Edición. Perú. 2005. Pág. 640.

⁸ Según Moron Urbina, las medidas de reposición o correctivas están "eximidas de la limitación que supone el principio "non bis in idem", por lo que se acumulan con las sanciones administrativas y, además, carecen de un marco regulatorio común claro que uniformemente regule aspectos trascendentes de su naturaleza, tales como el tipo de norma mediante la cual debe facultarse su imposición, si es necesario exigir un procedimiento previo para su dación, la identificación de su contenido previsible y delimitado, los criterios para su aplicación, entre otros". No obstante, la imposición de medidas correctivas quedará sujeta al principio de reserva de ley, si implica, para el obligado, la limitación, sacrificio o afectación de un derecho fundamental (por ejemplo, libertad o propiedad) ello de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC. Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. En: Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. Pág. 147.

⁹ De acuerdo a lo establecido en el inciso d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política, concordante con el inciso d) del Título Preliminar y el artículo 164 del Código Tributario, es necesario que todo ilícito merecedor de una sanción de carácter afflictivo, se halle tipificado como tal por el legislador, el cual debe, al propio tiempo, indicar la sanción prevista para cada tipo de infractor.



de contenedores, configura la infracción descrita en el inciso f) del artículo 197 de la LGA como ingreso no autorizado que se sanciona con el comiso, siendo que de esta consecuencia, que es la intrusión forzada e ilegal, surge por mandato expreso del mencionado reglamento, como obligación adicional, el pago de tributos que hubieran gravado su importación para el consumo, el mismo que como señaláramos no responde a un supuesto de nacionalización, ni se encuentra previsto como sanción, pero al hacer referencia a los tributos de importación pone de manifiesto su carácter de medida resarcitoria por la ilegal permanencia del contenedor en territorio nacional.

En ese orden de ideas, considerando la finalidad punitiva de toda sanción administrativa, que resulta compatible con otras medidas que persiguen aspectos complementarios, podemos colegir que la exigencia de pago de los tributos de importación que establece el artículo 21 del Reglamento de Contenedores en el supuesto de que no se retiren dentro del plazo los contenedores que se sometieron al régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores, estaría dirigida a resarcir económicamente a la Administración Aduanera por esta intrusión forzada, mas no pretende reprimir la ilicitud incurrida al no retirar los contenedores dentro del plazo, infracción que es sancionada por el inciso f) del artículo 197 de la LGA, no calificando por tanto como una sanción, sino como una medida resarcitoria ordenada de manera complementaria por el Reglamento de Contenedores.

b) Requerimiento de pago como indemnización. -

Sobre el particular, debemos relevar que el numeral 249.1 del artículo 249 de la LPAG prevé que además de las sanciones administrativas, también pueden indemnizarse los daños y perjuicios ocasionados por la conducta infractora del ordenamiento, precisando de manera expresa que ello solo podrá ser dilucidado en sede judicial¹⁰.

Ello quiere decir que las indemnizaciones de carácter civil, como son el daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona, regulados por el Código Civil, son de competencia exclusiva del Poder Judicial¹¹.

Esta remisión de todo pedido indemnizatorio al fuero judicial se sustenta como señala Morón Urbina a que en la práctica resultan de apreciación jurisdiccional, los datos sobre la valoración de la existencia de un daño o de un perjuicio efectivo, siendo dicha instancia en donde debe establecerse la relación de causalidad entre esa consecuencia y una acción u omisión de otra persona, verificar si concurren o no los elementos de eximencia de responsabilidad, analizar dolo o culpa inexcusable, o si es que hay responsabilidades concurrentes, entre otros¹².

De este modo, se pone en evidencia que la indemnización constituye un instrumento de compensación que solo puede ser empleado en sede judicial, por tratarse del órgano competente para determinar los daños y perjuicios causados por una conducta infractora, diferenciándose así por la complejidad de su desarrollo y vía de trámite, con las sanciones administrativas y demás medidas complementarias que son de aplicación

¹⁰ "249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

¹¹ El artículo 1321 del Código Civil establece que queda sujeto a la indemnización de daños y perjuicios quien no ejecuta sus obligaciones por dolo, culpa inexcusable o culpa leve. Agrega el artículo 1985 que en el caso de la responsabilidad extracontractual, la indemnización Comprende las consecuencias que deriven de la acción u omisión generadora del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral, debiendo existir una relación de causalidad adecuada entre el hecho y el daño producido.

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. En: Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. Pág. 156.



conjunta, como las medidas resarcitorias, las mismas que son de competencia administrativa, ello sin perjuicio de las responsabilidades de tipo civil o penal que se puedan originar y deban ser puestas en conocimiento de la autoridad competente.

De ahí que en relación al pago de los tributos de importación dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores, debe tenerse en cuenta que, como señaláramos anteriormente, este pago califica como un resarcimiento administrativo que se deriva de un mandato legal, cuya existencia misma no guarda relación con una indemnización, que se centra en el volumen o magnitud de un daño o perjuicio que solo puede ser determinado en sede judicial, en razón a lo cual, no cabe referirnos a una indemnización de daños y perjuicios inferidos al Estado, que es una medida de apreciación y determinación judicial y no administrativa.

Bajo estas consideraciones, podemos concluir que el pago efectuado en sede administrativa por mandato del artículo 21 del Reglamento de Contenedores, no constituye una sanción administrativa ni mucho menos puede ser equiparable a la indemnización que se tramita en sede jurisdiccional, antes bien nos referimos a una medida resarcitoria que como señaláramos en el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, es impuesta legalmente por la no salida de los contenedores dentro del plazo otorgado en el régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores, empleándose a dicho efecto el monto de los tributos de importación como referencia para establecer el monto a pagar como resarcimiento.

Finalmente, es pertinente relevar que nuestra institución carece de la facultad legal para efectuar el control difuso¹³ de las normas, por lo que en su calidad de órgano administrativo y ejecutor del control del cumplimiento de las disposiciones tributarias aduaneras, no tiene competencia para dejar de aplicar un dispositivo legal vigente, siendo ello así, corresponde velar por el cumplimiento del pago que dispone el artículo 21 del Reglamento de Contenedores en el supuesto de que no se retiren dentro del plazo los contenedores que se sometieron al régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores¹⁴.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto en el presente informe, se concluye que el pago de los tributos de importación previsto en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores, responde a un resarcimiento administrativo impuesto legalmente por la no salida de los contenedores dentro del plazo otorgado en el régimen aduanero especial de ingreso y salida de contenedores, no correspondiendo que sea calificado como una sanción ni una indemnización civil por daños y perjuicios.

Callao, 13 NOV. 2018


NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
CA0304-2018
SCT/FNM/jar

¹³ Se denomina control difuso de las normas a aquél en que cualquier tribunal puede declarar la inaplicabilidad de un precepto legal de menor jerarquía que sea contrario a la constitución o normas de mayor jerarquía. La sentencia sólo deja sin aplicación el precepto legal en el caso de que se trate, se habla de control concreto de constitucionalidad, que tiene efecto particular o "inter partes", quedando vigente la ley inaplicada. (El control difuso de la constitucionalidad de las normas jurídicas. PEREZ UNZUETA, KARLA MACIEL - Estafeta Jurídica Virtual).

¹⁴ En la sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC, el Tribunal Constitucional dejó sin efecto el precedente vinculante contenido en la Sentencia N° 03741-2004-PA/TC, indicando que en ningún caso los tribunales administrativos tienen la competencia para ejercer control difuso.

MEMORÁNDUM N° 422 -2018-SUNAT/340000

A : **MARTHA ELBA GARAMENDI ESPINOZA**
Intendente de Aduana de Paita

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

ASUNTO : Se solicita ampliación del Informe N° 109-2018-SUNAT/340000

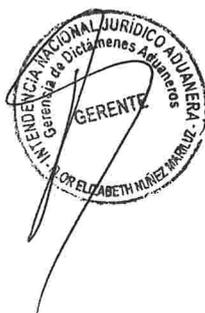
REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00103- 2018- 3K0000

FECHA : Callao, **13 NOV. 2018**

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita ampliar la opinión legal emitida con el Informe N° 109-2018-SUNAT/340000, a efectos de que se defina la naturaleza jurídica del requerimiento de pago establecido en el artículo 21 del Reglamento de Contenedores.

Al respecto, esta Intendencia ha emitido el Informe N° **250**-2018-SUNAT/340000, a través del cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se adjunta para los fines correspondientes.

Atentamente,



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



CA0304-2018

SCT/FNM/jar