

I. MATERIA:

Se consulta si corresponde responsabilizar a quien presta el servicio de transporte público o privado de personas o de carga, en los casos en los que se encuentren mercancías escondidas dentro de un vehículo, en zonas o compartimientos que son parte de la estructura original de la unidad vehicular.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 004-2019-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.

III. ANÁLISIS:

¿Corresponde sancionar administrativamente a quien presta el servicio de transporte público o privado de personas o de carga, en los casos en los que la autoridad aduanera encuentra mercancías de procedencia ilegal escondidas dentro de un vehículo, en zonas o compartimientos que son parte de la estructura original de la unidad vehicular¹?

Al respecto, debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la LGA, para que un hecho sea calificado como infracción debe encontrarse previsto como tal en la ley antes de su realización, precisándose en su artículo 189 que su determinación es objetiva; debiéndose tener adicionalmente en consideración, que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado se rige -entre otros- por el principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta constitutiva de infracción sancionable².

Para efectos de esta consulta, asumimos que el valor de las mercancías de procedencia ilegal, encontradas por la autoridad aduanera, no supera las cuatro UIT; lo que determina la competencia de la Administración Aduanera para aplicar las sanciones administrativas establecidas en la LDA.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que no puede ser materia de pronunciamiento por esta Intendencia Nacional el establecer la forma de proceder, ni los medios de prueba a utilizar en cada caso para determinar si se ha cometido una infracción o si corresponde



¹ Sea dentro de la maletera, en el interior del vehículo, en sus parrillas o bodegas.

² 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."

la aplicación de una sanción administrativa; en la medida que de conformidad con el numeral 2³ del artículo 248 del TUO de la LPAG, concordante con el numeral 173.1⁴ del artículo 173 del TUO de la LPAG, su aplicación sólo procede previo trámite del procedimiento sancionador, dentro del cual se deben actuar todos los medios de prueba necesarios para verificar plenamente los hechos que van a servir de sustento para decidir si procede o no la sanción; considerando que en el ámbito administrativo, la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio⁵.

A fin de contextualizar la consulta formulada, debemos señalar que de conformidad con el inciso d) del artículo 2 de la LDA, la acción de conducir en cualquier medio de transporte, hacer circular dentro del territorio nacional, embarcar, desembarcar o transbordar mercancías, que no hubieran sido sometidas al ejercicio de control aduanero, constituye un modalidad del delito de Contrabando -si su valor es mayor a cuatro UITs- o Infracción Administrativa si de conformidad con lo señalado en el artículo 33 del mismo cuerpo legal, su valor no supera las referida cantidad.

En cuanto a las sanciones aplicables en el caso de la infracción administrativa, el artículo 35 de la LDA señala que ésta será **sancionada conjunta o alternativamente con** el comiso de las mercancías, multa, suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones o autorizaciones pertinentes, cierre temporal o definitivo del establecimiento y/o con el **Internamiento temporal del vehículo con el que se cometió la infracción.**

Así, prevé el artículo 39° de la LDA las siguientes sanciones aplicables a las personas naturales y jurídicas que transportan mercancías vinculadas a infracción administrativa:



INCISO	TIPO PERSONA	SANCION
Inc. a	PERSONAS NATURALES	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión licencia de conducir: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 01 año ✓ 05 años si presta servicios a Persona jurídica dedicada transporte - Multa equivalente a dos veces los tributos dejados de pagar
Inc. b	PERSONAS JURÍDICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Multa de dos veces los tributos dejados de pagar.
Concurrencia de responsabilidades entre persona natural y jurídica, la obligación será solidaria ⁶		

³ "2. **Debido procedimiento.** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento (...)"

⁴ **Artículo 173.- Carga de la prueba**

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

⁵ Conforme a lo dispuesto por el inciso 1.3 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por el "Principio de impulso de oficio" Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

⁶ **Artículo 40. Reincidencia**

Si se volviere a cometer una infracción de la misma naturaleza en el período de un año a partir de la fecha en que se impuso la última sanción, corresponderá aplicar una multa equivalente a cuatro veces los tributos dejados de pagar, incrementándose en dos veces por cada reincidencia.

Por su parte, el artículo 41 de la LDA establece las sanciones que de manera especial resultarán de aplicación en caso sea una empresa de servicio público de transporte de pasajeros o de carga quien, a través de sus conductores, utilice el vehículo para la comisión de las infracciones administrativas previstas en dicha Ley, señalando lo siguiente:

“Artículo 41. Internamiento del medio de transporte

Cuando las **Empresas de Servicio Público de Transporte de Pasajeros o Carga a través de sus conductores**, cualquiera que sea el vínculo contractual, transportistas individuales o particulares, **utilicen su vehículo para la comisión de las infracciones establecidas en la presente Ley, se les aplicarán las siguientes sanciones:**

- a. **Internamiento del vehículo por un período de sesenta (60) días calendario.**
- b. Si se cometiera nuevamente la misma infracción, corresponderá el internamiento del vehículo por un período de ciento veinte (120) días calendario, incrementándose en sesenta (60) días calendario por cada reincidencia.

En caso de que el **medio de transporte** hubiera sido **acondicionado o modificado en su estructura original para la comisión de la infracción, el propietario del vehículo deberá reacondicionar el mismo a su estado original**, antes de los plazos establecidos en los literales anteriores, según sea el caso.

Si el medio de transporte hubiese sido acondicionado por segunda vez, corresponderá el internamiento del vehículo por un período de ciento ochenta (180) días calendario, siempre que pertenezca al mismo propietario.

De no modificarse su estructura en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, se le sancionará con el comiso del vehículo”. (Negritas agregadas).

De las normas antes señaladas, se aprecia que para la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 39 y 41 de la LDA al pasajero, chofer o empresa transportista que presta el servicio, resulta necesario establecer e identificar al sujeto que realiza la acción de “conducir” las mercancías, en base a las evidencias de los hechos producidos.

En ese sentido, a fin de uniformizar criterios en relación con los supuestos en los que la responsabilidad por “conducir” las mercancías sujetas a infracción administrativa recae en los pasajeros, chofer o empresa de transporte, la Gerencia Jurídica Aduanera⁷ emitió el Informe N° 053-2004-2B4000, precisando lo siguiente:

“3.1 Responsabilidad del pasajero:

El pasajero es **responsable** de la carga que tiene derecho a llevar, en consecuencia (...) es la persona que conduce o transporta la **mercancía contenida en su equipaje**.

3.2 Responsabilidad del chofer, conductor del vehículo:

El conductor o chofer del “servicio interprovincial de transporte de pasajeros y/o mercancías”, es **responsable del transporte de las mercancías que lleva a cabo en su propio vehículo o en el de la empresa que lo contrata, si al momento de intervenir el vehículo se encuentra bienes que son objeto de infracción y que por ejemplo:**

- **Están ubicados en los lugares distintos al del equipaje de los pasajeros, de acceso solo para el conductor, como por ejemplo el lugar donde se guardan las herramientas, o las llantas de repuesto.**
- **En lugares especialmente acondicionados o habilitados en el vehículo para generar el ilícito, como por ejemplo la modificación de su estructura para habilitar un “doble fondo”.**



⁷ Emitido por la Gerencia Jurídica Aduanera, actualmente Intendencia Nacional Jurídica Aduanera.

- **No están declarados como equipaje** (aún cuando tengan estas características), **ni manifestados como carga.**
- **No constituyen “Equipaje”**
- **Mercancías manifestadas como carga y que no hayan estado sujetas a control aduanero.**

En los casos referidos en el presente numeral, se aplicará al chofer o conductor la sanción que corresponda según lo dispuesto en el inciso a) del artículo 39 de la LDA.

3.3. Responsabilidad, del transportista, persona natural o persona jurídica:

Cuando el transportista sea una persona natural o persona jurídica, resultará responsable de transportar mercancías objeto de infracción, siendo **de aplicación lo señalado en el numeral 3.2** precedente.

En ese supuesto se aplicará al transportista, si es persona natural, las sanciones del artículo 39 inciso a) de la LDA, y cuando se trate de persona jurídica las que corresponda de acuerdo a lo señalado en el inciso b) del citado artículo 38 y 41 de la LDA.” (Énfasis añadido).

El criterio establecido en el mencionado Informe fue recogido en los Memorándum Circulares N° 014-2007-SUNAT/300000 y N° 01-2010-SUNAT/300000 cuya copia se adjunta, en los que con la finalidad de uniformizar la aplicación de la sanción administrativa de internamiento de vehículos prevista en el artículo 41 de la LDA, se señala que esta será aplicada por las intendencias de aduana cuando se encuentren mercancías:

- a. **En lugares especialmente acondicionados o habilitados en el vehículo para generar el ilícito, como por ejemplo la modificación de su estructura para habilitar un lugar oculto como un “doble fondo” o “doble pared”.**
- b. **En lugares distintos al destinado al equipaje de los pasajeros que sean de acceso solo para el conductor, como por ejemplo el lugar donde se guardan las herramientas o las llantas de repuesto.**
- c. **No manifestados como carga o como equipaje acompañado, entendiéndose para estos efectos por “equipaje acompañado” a aquel que viaja en la bodega del vehículo.”**

Los criterios antes mencionados fueron reiterados posteriormente en los Informes N° 140-2015-SUNAT/5D1000 y 122-2016-SUNAT/5D1000, tal como se ha señalado en el Informe N° 21-2018-SUNAT/340000 emitido por esta Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

En ese sentido, resultaría legalmente posible sancionar administrativamente -entre otros- a quien presta el servicio de transporte público o privado de personas o de carga (empresa de transporte), en los casos en los que la autoridad aduanera encuentre mercancías de procedencia ilegal escondidas dentro de un vehículo, en zonas o compartimientos que si bien son parte de la estructura original de la unidad vehicular, no corresponden a los lugares específicamente señalados para su transporte (bodegas, portaequipajes, etc.).

Cabe señalar, que lo antes mencionado es compartido por el Tribunal Fiscal, en reiterada jurisprudencia, entre las que podemos citar las RTFs N° 02558-A-2009, 02194-A-2009, 08429-A-2015 y 09449-A-2015, en las que se señala que la calificación de la infracción es objetiva, es decir, basta que se identifique el supuesto de hecho examinado en la figura legal descrita como infracción para calificar que el referido hecho efectivamente constituye una infracción, con lo cual, en caso de descubrirse las mercancías objeto del ilícito escondidas en lugares habituales y a los que no tienen acceso los pasajeros, resulta legalmente innecesario para la aplicación de sanciones



"(...) determinar si existe acuerdo o consentimiento por parte de la persona jurídica dedicada al transporte público para que su vehículo sea utilizado en la comisión de infracciones".

Debe tenerse adicionalmente en cuenta, que la atribución de responsabilidad objetiva se ve complementada con las normas contenidas en el RNAT, que asignan las siguientes obligaciones específicas para los usuarios (pasajeros), conductores (choferes) y transportistas (empresas de transporte):

SUJETOS RESPONSABLES	ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD
Usuarios (pasajeros)	Declarar el equipaje que llevan en la bodega de los vehículos. (numeral 77.1.10 del RNAT) 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 (choferes)	Portar su licencia de conducir vigente y toda la documentación del vehículo y la relacionada al servicio o actividad de transporte que realicen ⁸ (31.4 del RNAT).
Empresas de transporte público o privado de personas, de carga y mixto (personas naturales o jurídicas)	Transportar las mercancías debidamente acondicionadas en la bodega del vehículo y en los portaequipajes (transporte personas). Cargar o descargar las mercancías en un lugar apropiado para ello, llevarlas hasta su destino y entregarlas a sus destinatarios (transporte de mercancías o carga). (artículos 46 y 47 del RNAT).

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir que corresponde atribuir responsabilidad administrativa a la persona que "**conduce**" las mercancías que constituyen objeto material de las infracciones establecidas en la LDA; debiendo considerarse que estas recaen en la empresa de transportes en las situaciones indicadas en los Memorándum Circulares N° 014-2007-SUNAT/300000 y N° 01-2010-SUNAT/300000 cuya copia se adjunta y cuyo contenido se reitera en el presente informe.

Callao, 03 SET. 2019



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
 Intendente Nacional Jurídico Aduanero
 SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/jlvp
 CA0236-2019

⁸ De esto se infiere que el conductor del vehículo de transporte público debe haber verificado que la mercancía que transporta cuenta con la documentación que ampare su traslado; considerando que de conformidad con 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).



“Decenio de la Igualdad de oportunidad para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

OFICIO N° 33 -2019-SUNAT/340000

Callao, 03 SET. 2019

Señor Doctor

MARTÍN OJEDA TRUJILLO

Gerente General (e) de la Asociación de Transporte Terrestre de Pasajeros COTRAP-APOIP

Av. Paseo de la República N° 291 int. 507 Cercado de Lima Perú

Presente

Asunto : Responsabilidad por transportar mercancías de procedencia ilícita

Referencia : Expediente N° 000-URD003-2019-501962-5.

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con relación al Expediente N° 000-URD003-2019-501962-5, mediante el cual se consulta si corresponde responsabilizar a quien presta el servicio de transporte público o privado de personas o de carga, en los casos en los que se encuentren mercancías escondidas dentro de un vehículo, en zonas o compartimientos que son parte de la estructura original de la unidad vehicular.

Sobre el particular, remitimos a su despacho el Informe N° 133-2019-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelve lo solicitado, el que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime convenientes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS
SCT/FNM/jjvp
Se adjuntan nueve (09) folios
CA0236-2019

