

INFORME N°/47 -2019-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta si es legalmente posible que el costo del seguro que correspondería abonar por el almacenaje de una mercancía de alto valor, que ha sido inmovilizada por la Administración Aduanera, deba ser asumido por la SUNAT; y, asimismo, cuál sería el valor que debería asumir un depósito aduanero, en caso la aludida mercancía hubiera sido robada o se produjera su pérdida al interior de sus instalaciones.

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 Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 08-95-EF, que aprueba el Reglamento de Almacenes Aduaneros; en adelante Reglamento de Almacenes Aduaneros.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario; en adelante Código Tributario.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO-LPAG.

III. ANALISIS:

1. ¿Correspondería a la Administración Aduanera asumir el costo del seguro extraordinario que pudiera contratar un depósito aduanero autorizado con el fin de asegurar el posible resarcimiento que debería asumir en caso se pierda una mercancía de alto valor que ha sido inmovilizada por la Administración Aduanera?

A fin de contextualizar la consulta que se formula, cabe señalar que, tal como lo entiende la doctrina nacional¹, en el ámbito del derecho civil, una **situación jurídica subjetiva** "es la situación, o posición, en la cual se encuentra un sujeto, por efecto de la aplicación de una o más reglas de derecho². A diferencia de lo anterior, una **relación jurídica** es el vínculo de dos o más situaciones jurídicas subjetivas (o el nexo de interdependencia necesaria entre dos sujetos titulares de dos situaciones jurídicas subjetivas³).

En el ámbito del derecho administrativo, también es posible hablar de relación jurídica, en este caso, **relación jurídico-administrativa**, regulada por el Derecho Administrativo, en la que al menos uno de los sujetos que intervienen en ella es la Administración Pública y el otro, por lo general, un sujeto de derecho privado (denominado administrado⁴). Dentro de

¹ Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho "Las patologías y los remedios del Contrato", Dr. Rómulo Morales Hervias. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2010. Recuperada por internet: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4682/MORALES_HERVIAS_ROMULO_PATOLOGIAS_CONTRATO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Las situaciones jurídicas pueden ser de ventaja (como posición de preeminencia del sujeto para satisfacer un interés propio, por ejemplo, el derecho subjetivo, el poder jurídico, la expectativa y el interés legítimo) y de desventaja (como posición de subordinación del sujeto para satisfacer un interés ajeno, como, por ejemplo, el deber, la obligación, la sujeción y la responsabilidad).

³ Específicamente entre el derecho de crédito y la obligación hay una relación jurídica llamada relación obligatoria. La relación obligatoria puede definirse como la relación que tiene por objeto una prestación patrimonial que un sujeto, llamado deudor, está obligado a cumplir para satisfacer el interés de otro sujeto llamado acreedor.

⁴ De acuerdo con lo señalado por la Dra. María Cristina Vásquez Pedrouzo, en su artículo denominado "Posición jurídica del particular frente a la Administración", recuperado por internet, "García de Enterría y Fernández lo definen [al administrado] como 'cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración pública o a sus agentes'. A su vez, distinguen entre administrado simple, que ostenta una posición puramente genérica de ciudadano, y administrado cualificado, que 'matiza su posición de un status especial que le singulariza de la situación genérica por virtud de un tipo de relación concreta que le liga con la Administración de una manera específica. Pueden mencionarse como ejemplos de esta segunda posición, la condición de funcionario, la de contratista, la de parte o interesado en un procedimiento administrativo o la de usuario, entre otras". (énfasis agregado).



este ámbito, también es posible hablar de situaciones jurídicas subjetivas de ventaja y de desventaja; sin embargo, dentro del derecho administrativo, se habla no solo de derechos subjetivos sino también de potestades, deberes, obligaciones⁵, poderes-deberes, poderes funcionales y funciones⁶.

Con relación al almacenaje de mercancías que van a ser ingresadas a nuestro país, cabe señalar que existe una multiplicidad de relaciones jurídicas generadas entre el almacén aduanero y diversos sujetos de derecho privado y de derecho público.

En efecto, en el ámbito del derecho privado, existe una relación civil (contrato de depósito) entre el almacén aduanero (depositario) y la persona que requiere los servicios de almacenaje de su mercancía (depositante). Por otro lado, en el ámbito del derecho público, el almacén aduanero sostiene, de manera permanente (en muchos casos) diversas relaciones jurídicas con las siguientes entidades del Estado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC (autorización para operar), Municipalidad del sector donde reside (licencia de funcionamiento, entre otros), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI (certificación de calibración de balanzas, etc.), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT (autorización de punto de llegada y depósito temporal así como operador de comercio exterior), y la Superintendencia de Banca Seguros y AFP-SBS (para la autorización y funcionamiento de un almacén general de depósito), entre otras.

Como se aprecia, es de la mayor importancia analizar a qué tipo de relación jurídica afectaría la pérdida o el robo de la mercancía almacenada, así como de qué manera influiría tal hecho en dicha relación jurídica, a fin de poder tener una idea preliminar de quién debería asumir -en principio- los costos que generaría adquirir un seguro adicional en este caso.

En el ámbito aduanero, la relación jurídico administrativa existente entre la SUNAT y un almacén aduanero, se rige, entre otras, por las siguientes normas legales (énfasis agregado):

LGA:

“Artículo 109.- Responsabilidad por el cuidado y control de las mercancías

Los almacenes aduaneros o los dueños o consignatarios, según corresponda, **son responsables por el cuidado⁷ y control de las mercancías desde su recepción⁸. Asimismo, son responsables por la falta, pérdida o daño de las mercancías recibidas⁹.**

⁵ En lo que respecta a las obligaciones, interesa resaltar que “En el caso de la **obligación**, la situación tiene lugar en el seno de una relación y en correlación con un derecho subjetivo de otro sujeto que es parte de dicha relación, con poder de exigir el cumplimiento del comportamiento previsto”. (énfasis agregado).

⁶ A estos tres últimos se les considera *situaciones jurídicas intermedias*, precisándose que “el poder se otorga teniendo en cuenta el interés de otro sujeto o un interés objetivo, de cuya satisfacción depende la legitimidad de su ejercicio”. (énfasis agregado).

⁷ Los artículos 11 y 12 así como el literal d) del artículo 16 del Reglamento de Almacenes Aduaneros señalan que los almacenes aduaneros se constituyen en depositarios, responsables de las mercancías, desde que éstas son recibidas y hasta que son entregadas, de conformidad con lo que dispone dicha norma. Es obligación de los almacenes aduaneros custodiar las mercancías que reciben, así como facilitar la labores de inspección y de reconocimiento que lleve a cabo la Administración Aduanera.

⁸ LGA.

Artículo 106.- Entrega y traslado de las mercancías

El transportista o su representante en el país **entrega las mercancías en el punto de llegada sin la obligatoriedad de su traslado temporal a otros recintos que no sean considerados como tales. La carga se entrega en el lugar designado, previo al arribo de la carga, por el dueño o consignatario, según lo establecido en el Reglamento.**

La responsabilidad aduanera del transportista o su representante en el país **cesa con la entrega de las mercancías al dueño o consignatario en el punto de llegada. Las mercancías son trasladadas a un almacén aduanero, en los casos que establezca el Reglamento.** (énfasis agregado). El artículo 150 del RLGA señala los casos en los que las mercancías son trasladadas a un almacén aduanero.

⁹ RLGA.

Artículo 153.- Responsabilidad por el cuidado y control de las mercancías

A efecto de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 109 de la Ley, **entiéndase comprendido dentro del concepto de:**

a) **Falta o pérdida:** al extravío, hurto, robo o cualquier modalidad, que impida que las mercancías sean halladas;



No existirá responsabilidad en los casos siguientes:

a) Caso fortuito o fuerza mayor, debidamente acreditado;

(...)

Todo traslado de mercancías a un almacén aduanero contemplado en el presente capítulo será efectuado de acuerdo con las condiciones y formalidades establecidas por la Administración Aduanera”.

RLGA

“Artículo 157.- Conclusión de la responsabilidad aduanera del almacén aduanero Concluye la responsabilidad del almacén aduanero cuando entrega las mercancías al dueño o consignatario de las mismas o a su representante, previo cumplimiento de las formalidades previstas en la Ley y en el presente Reglamento.

En el caso de mercancías en abandono legal o comiso, la responsabilidad del almacén aduanero culmina cuando entrega dichas mercancías a la Administración Aduanera, al beneficiario del remate o adjudicación, o al sector competente”.

En igual sentido, el artículo 13 del Reglamento de Almacenes Aduaneros, establece lo siguiente (énfasis agregado):

“Artículo 13.- Los Almacenes Aduaneros son responsables de la recepción, permanencia, conservación, custodia, pérdida y salida de las mercancías mientras se encuentren en su poder, así como por los derechos y demás tributos que afecten la importación de las mercancías, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa que corresponda. Asimismo, responderán por la mercancía encontrada en el reconocimiento previo o físico.

En caso de pérdida de la mercancía, los derechos de importación aplicables serán los vigentes a la fecha en que se determine que ocurrió la pérdida”.

Como se desprende de las normas antes glosadas, en principio, corresponde a los almacenes aduaneros la responsabilidad de recibir, conservar (custodiar) y entregar las mercancías que han recibido en la forma como lo establecen la LGA y su RLGA.

Por otro lado, en su calidad de operadores de comercio exterior¹⁰, frente a la Administración Aduanera, los almacenes aduaneros están obligados a lo siguiente:

LGA:

“Artículo 16. Obligaciones generales de los operadores de comercio exterior y de terceros

Son obligaciones de los operadores de comercio exterior:

a) Mantener y cumplir los requisitos y condiciones vigentes para operar;

(...)

e) **Facilitar a la autoridad aduanera las labores de reconocimiento, inspección o fiscalización, debiendo prestar los elementos logísticos necesarios para esos fines; (...)**

l) **Otras que se establezcan en el Reglamento.”**

“Artículo 31. Obligaciones específicas de los almacenes aduaneros

Son obligaciones de los almacenes aduaneros:

(...)

b) Daño: a toda forma de deterioro, desmedro o **destrucción**, total o parcial de la mercancía.

¹⁰ Así los considera expresamente el artículo 15 de la LGA.



- e) **Almacenar y custodiar las mercancías que cuenten con documentación sustentatoria en lugares autorizados para cada fin, de acuerdo a lo establecido por el Reglamento;**
(...)
- j) **Poner a disposición de la aduana las instalaciones, equipos y medios que permitan satisfacer las exigencias de funcionalidad, seguridad e higiene para el ejercicio del control aduanero;**
(...).”

Como queda claro, de cara a la Administración Aduanera, un almacén aduanero tiene como obligación principal, la de conservar y custodiar la mercancía que recibe; para cuyo efecto debe emplear la diligencia ordinaria requerida¹¹, entendida ésta como la conducta idónea necesaria para cumplir a cabalidad la prestación debida (en este caso, la custodia del bien recibido en depósito).

Ahora bien, teniendo en cuenta que pueden existir casos especiales, en los que el valor de la mercancía u otra razón justificada exija el despliegue de una conducta particular (diligencia extraordinaria) de mayor costo¹², corresponderá a las partes (almacén y quien contrate sus servicios) ponerse de acuerdo para establecer, en el contrato de depósito, de cargo de quién serán los mayores costos que, por el valor de las mercancías, dicha conducta conlleve¹³.

Cabe añadir que el hecho que una mercancía de alto valor hubiera sido inmovilizada por la Administración Aduanera, en uso de sus facultades de control y fiscalización establecidas legalmente, en modo alguno modifica la situación anterior; máxime si el mayor riesgo que pudiera significar almacenar mercancías de alto valor se genera por el valor de estas mercancías y no por las diligencias que sobre ellas pudiera disponer la Administración Aduanera.

En suma, en base a lo señalado, consideramos que no corresponde a la Administración Aduanera asumir el costo del seguro extraordinario que eventualmente podría contratar un depósito aduanero autorizado, con el fin de asegurar el posible resarcimiento que debería asumir en caso de robo o pérdida de una mercancía de alto valor que ha sido previamente inmovilizada por la Administración Aduanera.

2) ¿Cuál sería el costo de la mercancía que debe asumir el almacén aduanero en caso de robo o pérdida al interior de sus instalaciones?

Tal como lo hemos señalado al absolver la pregunta anterior, con relación al almacenaje de mercancías que van a ser ingresadas a nuestro país, existe una multiplicidad de relaciones

¹¹ Así lo establece el artículo 1819 del Código Civil: **“Artículo 1819.- El depositario debe poner en la custodia y conservación del bien, bajo responsabilidad, la diligencia ordinaria exigida por la naturaleza de la obligación y que corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar”.** (énfasis agregado).

¹² Antes de decidir contratar un nuevo seguro debería haberse establecido la posibilidad de contratar bóvedas especiales de seguridad, servicios adicionales de seguridad, u otros servicios que sirvan para mejorar o reforzar la custodia de este tipo de mercancías.

¹³ Como ejemplo, citamos lo dispuesto por el artículo 10 de la Resolución SBS N° 040-2002, Reglamento de los Almacenes Generales de Depósito (AGD), que establece lo siguiente: **“Contratación de seguros para los bienes en depósito**

Artículo 10.- Los AGD deberán contratar con compañías de seguros autorizadas a operar en el país, respecto a los bienes recibidos en depósito en los términos dispuestos en el artículo 229.1 de la Ley de Títulos Valores, por lo menos una póliza de seguro contra incendio. Adicionalmente, teniendo en cuenta la modalidad de almacenamiento, así como la naturaleza de los bienes depositados, deberán evaluar la necesidad y realizar la contratación respectiva cuando corresponda, de pólizas contra robo y/o asalto, deshonestidad u otras que cubran razonablemente los riesgos que asumen respecto a los bienes recibidos en depósito. En cualquier caso, el AGD puede efectuar el aseguramiento mediante contratos individualizados en los que se estipule claramente la cobertura del valor en riesgo. (...) Los AGD incluirán en los contratos que celebren con sus depositantes, la forma en que se cubrirán los gastos de contratación y administración de los seguros antes señalados”. (énfasis agregado).

jurídicas que se han formado entre el almacén aduanero y diversos sujetos de derecho privado y de derecho público.

En ese sentido, para establecer el costo de la mercancía que correspondería tenerse en cuenta en caso de producirse su pérdida o robo, deberá determinarse en principio el propósito de conocer dicho valor (esto es, si se requiere para fines de resarcimiento civil, para el pago de tributos aduaneros, para el pago de impuestos internos, para la indemnización que debería pagar la empresa aseguradora, etc.).

En lo que respecta a la materia aduanera, la primera parte del artículo 22 del Reglamento de Almacenes Aduaneros señala lo siguiente:

“Artículo 22.- Los Almacenes Aduaneros deberán constituir garantía a favor de ADUANAS, a fin de responder por los tributos y demás gravámenes que afecten la importación de las mercancías almacenadas en sus recintos en caso de pérdida, daño o falta de contenido de las mismas. (...).”
(Énfasis agregado)

Con relación a lo anterior, dado que el almacén aduanero debe constituir garantía para responder por los tributos y demás gravámenes que afectan la importación de las mercancías perdidas o robadas, cabe tener en cuenta que el valor de ellas, con fines aduaneros, debería ser establecido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 142 de la LGA, esto es, de acuerdo con el sistema de valoración vigente.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones legales expuestas, se concluye lo siguiente:

1. No corresponde a la Administración Aduanera asumir el costo del seguro extraordinario que adicionalmente pudiera contratar temporalmente un depósito aduanero autorizado, con el fin de asegurar el posible resarcimiento que debería asumir en caso de pérdida o robo de una mercancía de alto valor que ha sido previamente inmovilizada por la Administración Aduanera.
2. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la primera parte del artículo 22 del Reglamento de Almacenes Aduaneros, en lo que respecta al ámbito aduanero, el valor de la mercancía que se hubiera perdido o hubiera sido robada en un almacén aduanero, deberá ser establecido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 142 de la LGA, esto es, de acuerdo con el sistema de valoración vigente.

Callao, 24 SET. 2019



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTERLENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídica Aduanera
SECRETARÍA NACIONAL ASUNTA DE ADUANAS

SCT/JAR/jlvp
CA274-2019.
CA286-2019.

MEMORÁNDUM N° 268 -2019-SUNAT/340000

A : **ALFONSO IVÁN LUYO CARBAJAL**
Intendente Nacional de Desarrollo e Innovación Aduanera

DE : **SONIA CABRERA TORRIANI**
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

ASUNTO : Costo por almacenaje de mercancía inmovilizada de alto valor

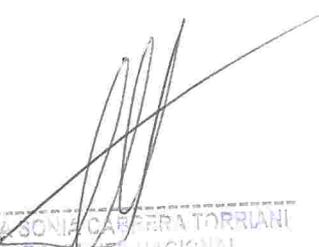
REF. : Memorándum Electrónico N° 00022-2019-314000

FECHA : Callao,
24 SET. 2019

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si es legalmente posible que el costo del seguro que correspondería abonar por el almacenaje de una mercancía de alto valor, que ha sido inmovilizada por la Administración Aduanera, deba ser asumido por la SUNAT; y, asimismo, cuál sería el valor que debería asumir un depósito aduanero, en caso la aludida mercancía hubiera sido robada o se produjera su pérdida al interior de sus instalaciones.

Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 147-2019-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelve lo solicitado, el que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime convenientes.

Atentamente,


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

SCT/FNM/jlv
CA274-2019.
CA286-2019.

