

INFORME N° 175-2019-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta sobre la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad benigna en los casos en que a nivel judicial se hubiese confirmado la sanción de suspensión impuesta por la comisión de una infracción aduanera.

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 Decreto Supremo N° 09-95-EF.
- 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.
- Decreto Supremo N° 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en adelante LOPJ.

III. ANALISIS:

¿Resulta aplicable el principio de retroactividad benigna, recogido en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en los casos en que a nivel judicial se hubiese confirmado la sanción de suspensión impuesta por la administración aduanera por la comisión de una infracción prevista en la LGA?

Al respecto, debemos mencionar que según lo dispuesto en el artículo 190 de la LGA, las sanciones aplicables a las infracciones previstas en esta Ley son las vigentes a la fecha de comisión de la infracción o, cuando no sea posible establecerla, las vigentes a la fecha en que la administración aduanera las detectó.

No obstante, para la determinación y aplicación de sanciones de naturaleza administrativa previstas en la LGA, como la suspensión, cancelación o inhabilitación¹, adicionalmente a lo señalado, deben observarse los principios especiales previstos en el artículo 248 del TUO de la LPAG, que regulan la potestad sancionadora de las entidades del Estado para establecer las infracciones y sanciones administrativas, cuyo segundo párrafo del numeral 5 recoge al principio de retroactividad benigna, según el cual:

*"Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, **incluso respecto de las sanciones en ejecución** al entrar en vigor la nueva disposición."* (Énfasis añadido)

Así pues, considerando el marco normativo esbozado, se consulta si es posible aplicar el principio de retroactividad benigna en los casos de sanciones de suspensión confirmadas por el Poder Judicial que van a ser ejecutadas a nivel administrativo.

¹ En el artículo 209 de la LGA se prescribe lo siguiente respecto a las sanciones administrativas:

"Las sanciones administrativas de suspensión, cancelación o inhabilitación del presente Decreto Legislativo que se impongan serán impugnadas conforme a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Las sanciones administrativas de multa del presente Decreto Legislativo que se impongan serán apelables al Tribunal Fiscal."

A este efecto, es preciso relevar que la doctrina ha analizado el momento del procedimiento administrativo que puede ser influenciado por una norma posterior más favorable, poniendo el límite en tres momentos:

- (i) Hasta antes que el caso sea resuelto por la administración en última instancia.
- (ii) Hasta antes que el proceso contencioso resuelva el tema de manera definitiva.
- (iii) En cualquier momento anterior a la ejecución de la sanción

Sobre el particular, Morón Urbina² ha señalado que desde la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272³ nuestro ordenamiento ha optado por la última de las posiciones mencionadas, por lo que la aplicación del principio de retroactividad benigna puede realizarse en cualquier momento anterior a la ejecución de la sanción, de tal forma que una modificación normativa más favorable puede ser aplicada a casos anteriores salvo que la sanción se haya ejecutado íntegramente, no bastando que el procedimiento sancionador haya concluido en sede administrativa o que haya acabado el proceso contencioso-administrativo que se hubiere incoado.

En ese sentido, mediante el Informe N° 36-2017-SUNAT/5D1000, la Gerencia Jurídico Aduanera⁴ precisó que para aplicar la retroactividad benigna sobre sanciones de naturaleza administrativa, corresponde evaluar lo siguiente:

1. La existencia de una sucesión de disposiciones sancionadoras para el mismo supuesto previsto como infracción.
2. La conducta sancionable debe mantenerse como de posible realización.
3. La nueva norma debe ser más favorable al presunto infractor o al infractor.
4. El aspecto más favorable de la nueva norma puede encontrarse referido a:
 - La tipificación de la infracción, cuando en la nueva norma la conducta del administrado ha perdido su carácter punible.
 - La sanción menos gravosa prevista como aplicable a la misma infracción.
 - Plazos de prescripción más beneficiosos
5. Puede aplicarse:
 - Antes de determinada la responsabilidad
 - Una vez determinada la responsabilidad durante la etapa recursiva
 - **En la etapa de ejecución de la sanción.**

Adicionalmente, señaló que en la medida que el TUO de la LPAG no ha establecido mayores condiciones a las enunciadas para aplicar el beneficio de retroactividad benigna, la administración no se encuentra facultada a someter al administrado al cumplimiento de obligaciones adicionales, correspondiéndole únicamente evaluar que en el caso en concreto se verifiquen las condiciones establecidas en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, incluso cuando la sanción se encuentre en ejecución.

² Morón, J.C. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica. pg. 427.

³ Norma que modifica, por el texto actual, el concepto del principio de irretroactividad recogido en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo texto era:

"5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Por el siguiente texto:

"5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición." (Énfasis añadido)

⁴ Actual intendencia Nacional Jurídico Aduanera.



Ahora, si bien el artículo 4 del TUO de la LOPJ establece que toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances bajo responsabilidad, debe tenerse en cuenta que la aplicación del principio retroactividad benigna no supone el desacato o incumplimiento del fallo del Poder Judicial, en la medida que lo evaluado y confirmado por este es la configuración de la infracción, lo que no estaría siendo desconocido por la Administración Aduanera, ya que vía ejecución de fallo estaría sancionando al operador de comercio exterior por la comisión de la infracción confirmada, pero con la sanción vigente por ser más favorable.

En ese sentido, dado que en el supuesto en consulta se parte de la premisa de que corresponde aplicar la sanción de suspensión confirmada a nivel judicial y considerando que la administración aduanera está facultada para aplicar el principio de retroactividad benigna, incluso respecto de sanciones que se encuentren en etapa de ejecución (como sería la ejecución de una sanción confirmada por un fallo del Poder Judicial), se colige que en los casos en que el Poder Judicial confirme las sanciones de suspensión a los operadores de comercio exterior, resultará legalmente factible la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionatorias vía ejecución de fallo, pudiendo conmutarse la sanción de suspensión por la sanción vigente en tanto sea más favorable, más aun teniéndose en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, ello no supone el desacato o incumplimiento de lo resuelto por el Poder Judicial.

IV. CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo desarrollado en el rubro análisis del presente informe se concluye lo siguiente:

Al amparo de lo previsto en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en los casos en que el Poder Judicial confirme las sanciones de suspensión a los operadores de comercio exterior resultará legalmente factible la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionatorias vía ejecución de fallo, pudiendo conmutarse la sanción de suspensión por la sanción vigente en tanto sea más favorable.

Callao, 29 NOV. 2019


NORA SOLEDAD CARRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

MEMORÁNDUM N° 324-2019-SUNAT/340000

SUNAT SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS INTENDENCIA NACIONAL DE CONTROL ADUANERO		
29 NOV. 2019		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
	15:52	

A : **GUSTAVO ROMERO MURGA**
Intendente de Control Aduanero

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

ASUNTO : Aplicación retroactividad benigna en etapa de ejecución

REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00015-2019-323000

FECHA : Callao, 29 NOV. 2019

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta respecto a la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad benigna en los casos en que a nivel judicial se hubiese confirmado la sanción de suspensión impuesta por la comisión de una infracción aduanera.

Sobre el particular, remitimos adjunto al presente el Informe N°/75-2019-SUNAT/340000 mediante el cual se absuelve la consulta formulada, el que se envía a su despacho para su consideración y los fines que estime convenientes.

Atentamente,


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