

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas vinculadas al cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales, al amparo de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1413 y su Reglamento.

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° 029-2019-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga; en adelante Reglamento de Cabotaje.
- Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga; en adelante Ley de Cabotaje.
- Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional; en adelante Ley N° 27943.
- Decreto Supremo N° 418-2019-EF, que aprueba la Tabla de Sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas; en adelante Tabla de Sanciones.

III. ANÁLISIS:

1. **Ante el incumplimiento de una obligación relacionada al cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales ¿De haberse configurado una infracción prevista en la LGA, corresponde la aplicación de este dispositivo, a pesar de que se trata de una mercancía nacional sujeta a la operación de cabotaje?**

En principio, cabe indicar que según lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento de Cabotaje¹, la carga de cabotaje es “la carga embarcada en un puerto nacional, para ser descargada en otro puerto nacional”, y que el tráfico de cabotaje es el “transporte de pasajeros o carga con fines comerciales o de apoyo humanitario, entre puertos nacionales²”.

Asimismo, el artículo 19 del Reglamento de Cabotaje introduce la figura del cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales, precisando que este se efectúa entre puertos habilitados para realizar operaciones de ingreso y salida de mercancías del territorio nacional³.

La exposición de motivos de este dispositivo precisa que:

*“La recalada en puertos internacionales del transporte marítimo de cabotaje implica que la **mercancía nacional embarcada en el medio de transporte salga al exterior y luego ingrese de nuevo al territorio nacional. De esta manera, se genera la necesidad de controlar que efectivamente la mercancía no ha sido alterada al momento de su regreso al país. Asimismo, la salida de la nave no***

¹ Este dispositivo reglamenta el D. Leg. N° 1413 que tiene por objeto promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje a fin de generar una alternativa competitiva de transporte de pasajeros y carga en la costa peruana.

² En la exposición de motivos de este reglamento se señala que igualmente en el artículo 2 del D. Leg. N° 683 se consideraba como cabotaje al tráfico realizado entre puertos peruanos, sin importar el origen y destino de la carga.

³ Agrega el artículo 26 del Reglamento de Cabotaje que la Autoridad Aduanera está facultada para dictar las disposiciones necesarias para regular lo dispuesto en el presente capítulo.



exime la posibilidad de que en esta pueda **embarcarse carga diferente** a la inicialmente consignada.

En consecuencia, **se requiere incluir** en el Reglamento **algunos artículos relacionados a la temática aduanera, a fin de asegurar el debido control de las mercancías que ingresan y salen del territorio nacional**".

(Énfasis añadido)

Es así que a continuación, el mencionado reglamento establece entre otros puntos, las obligaciones del transportista o su representante, los documentos que se utilizan en el cabotaje con recalada en puertos internacionales, así como el plazo para realizar este cabotaje marítimo⁴.

En complemento a lo anterior, el artículo 24 del Reglamento de Cabotaje señala que "la autoridad aduanera **puede efectuar controles aduaneros sobre la carga de cabotaje con recalada en puertos internacionales y aplicar las sanciones o acciones que corresponda en caso verifique la comisión de infracciones o delitos aduaneros**"⁵.

En relación a si el mencionado artículo también nos remite a las infracciones de la LGA, debe tenerse en cuenta que el Reglamento de Cabotaje regula el transporte por cabotaje con recalada en puertos internacionales, estableciendo una serie de obligaciones que conforme a lo señalado expresamente en su artículo 24, resguardan el control aduanero de estas mercancías que salen y retornan al territorio nacional.

Precisamente, el artículo 162 así como el segundo párrafo del artículo 100 de la LGA establecen que se someten a control aduanero las mercancías e incluso los medios de transporte que ingresan o salen del territorio aduanero, **se encuentren o no sujetos al pago de derechos e impuestos**.

En ese sentido, considerando que de conformidad con los artículos 1 y 3 de la LGA, las mercancías que ingresan y/o salen del territorio nacional se encuentran dentro de los alcances de la LGA y su reglamento, y que en el transporte por cabotaje de mercancías con recalada en puertos internacionales se registra precisamente la salida y el reingreso de estas mercancías del país, corresponderá someter a las mismas al control aduanero correspondiente, lo que nos remite válidamente al régimen de infracciones y sanciones de la LGA.

En el mismo sentido, Ricardo Xavier Basaldúa señala que para el caso específico del transporte de cabotaje por mar, los buques para dirigirse de un puerto a otro del mismo Estado, pueden tener que salir del territorio aduanero, de modo que a pesar de tratarse de un tráfico interno o nacional, dada sus particularidades, la normativa aduanera debe ocuparse de los deberes de los transportistas tanto a la salida como al arribo⁶. Así, por ejemplo, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones⁷, el gobierno de Colombia también prevé la aplicación de las infracciones y sanciones de su nueva ley marco de aduanas a los transportadores o agentes marítimos que realizan el transporte por cabotaje⁸.

⁴ Artículos 20, 22 y 23 del Reglamento de Cabotaje.

⁵ En el mismo sentido, el artículo 23 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, dispone que la "SUNAT es la entidad competente para controlar el ingreso y salida de mercancías del recinto portuario, según su normatividad. La Autoridad Portuaria Nacional, y las Autoridades Portuarias Regionales, según lo establecido en la presente Ley, deberán coordinar con SUNAT los mecanismos de control y represión del contrabando, así como la información que ésta necesite para facilitar el despacho de las mercancías".

⁶ BASALDUA, Ricardo Xavier. Tributos al Comercio Exterior. Abeledo Perrot. Segunda Edición. Argentina. 2016, págs. 531 y 532.

⁷ El artículo 47 de la Decisión 848 sobre la actualización de la armonización de regímenes aduaneros regula el transporte de mercancías por cabotaje, señalando que para los Países Miembros que contemplen el régimen de cabotaje, este se regirá por la legislación nacional.

⁸ En el caso de Colombia, los artículos 455 y 636 del Decreto 1165 del 2019 prevén la aplicación de las sanciones aduaneras a los transportadores o agentes marítimos que realizan el transporte por cabotaje.



En ese orden de ideas, si en el marco del transporte por cabotaje con recalada en puertos internacionales se configura alguna infracción prevista en la LGA, corresponderá la aplicación de este dispositivo⁹, respetando a dicho efecto el principio de legalidad consagrado en el artículo 188 de la LGA¹⁰, el mismo que se complementa con el artículo 190 de la misma ley, que señala que la infracción debe ser determinada en forma objetiva.

2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las obligaciones e infracciones relacionadas al cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales?

Sobre el particular, debemos señalar que la LGA no contiene una disposición que califique de manera expresa la naturaleza administrativa o tributaria de las infracciones que tipifica; en tal sentido, ésta deberá ser determinada a partir de los caracteres o elementos particulares que las caracterizan.

A este efecto, es preciso mencionar que en el Informe Técnico Electrónico N° 0003- 2009-3E0100, la Gerencia Jurídico Aduanera¹¹ ha señalado que tienen naturaleza tributaria las infracciones que se encuentran vinculadas al nacimiento o determinación de la obligación tributaria y naturaleza administrativa las que suponen el incumplimiento de una obligación de carácter estrictamente administrativo¹².

Ahora bien, en relación a la naturaleza de la infracción aduanera detectada en el cabotaje con recalada en puerto internacional, debe tenerse en cuenta que si bien en este supuesto se hace referencia al transporte de una mercancía nacional que es de libre circulación, esta a su vez realiza recalada en puertos internacionales, es decir, sale del territorio nacional, debiendo retornar al mismo.

Precisamente, en este tráfico de cabotaje “se atraviesa la frontera aduanera, con todos los riesgos o peligros que ello implica desde el punto de vista aduanero (v. gr., que la mercadería transportada sujeta a ese tráfico **no reingrese** al territorio aduanero nacional o que **sea sustituida por otra**)”¹³, de modo tal que el control aduanero que se ejerce en el presente caso tiene por objeto velar que la misma mercancía que salió del país reingrese a territorio nacional, contrarrestando así la evasión del pago de los tributos que gravan el ingreso legal de mercancías al país.

Por otro lado, de haberse detectado la violación de los precintos de seguridad, es pertinente precisar que en el Memorándum Electrónico N° 106-2011-3B3000¹⁴ se analizó la naturaleza de diferentes infracciones de la LGA, dentro de los cuales se encontraba aquella prevista en el anterior artículo 192 inciso a) de la LGA, que sancionaba con multa al operador de comercio exterior por no cautelar, no mantener o violar la integridad de las medidas de seguridad dispuestas por la autoridad aduanera¹⁵, habiéndose dejado



⁹ El artículo 191 de la LGA señala que las sanciones se aplican de acuerdo con la Tabla de Sanciones, donde se individualiza al infractor, se especifica los supuestos de infracción, se fija la cuantía de las sanciones y se desarrollan las particularidades para su aplicación.

¹⁰ Según el principio de legalidad “para que un hecho sea calificado como infracción aduanera, debe estar previamente previsto como tal en una norma con rango de ley. No procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma”.

¹¹ Ahora Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

¹² En el mismo sentido, el Tribunal Fiscal ha señalado, mediante jurisprudencia de observancia obligatoria que, de conformidad con el artículo 154 del Código Tributario, son infracciones de naturaleza administrativa aquellas que son independientes de la obligación tributaria es decir las “acciones u omisiones que no afectaron a ninguno de los elementos de la obligación tributaria, tales como el nacimiento de ésta; la determinación de los sujetos activo y pasivo y de la obligación tributaria desde su base imponible, tasa alícuota, cálculo de los tributos; las exoneraciones; las inafectaciones; las suspensiones y la garantía aduanera, así como cualquier otro elemento que tenga incidencia en la aplicación de los tributos (...)”.

¹³ Op. Cit., pág. 532.

¹⁴ En este documento consta el pronunciamiento de la Gerencia Jurídico Aduanera ahora Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

¹⁵ Memorándum Electrónico N° 106-2011-3B3000.

establecido que esta infracción tiene naturaleza tributaria porque incide en la correcta determinación de la obligación tributaria aduanera¹⁶.

Igualmente, consideramos que en el supuesto de que se transporte por cabotaje mercancía nacional con recalada en puertos internacionales y se verifique que las medidas de seguridad han sido violentadas, esto frustra el control de la Administración Aduanera con los riesgos y peligros que ello implica a nivel aduanero, como por ejemplo, que dicha mercancía sea sustituida por otra idéntica, lo que termina incidiendo igualmente en la correcta determinación de la obligación tributaria aduanera¹⁷.

Por tales consideraciones, podemos concluir que las infracciones aduaneras que se apliquen en el marco de cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales están vinculadas a la determinación de una obligación tributaria y en consecuencia tiene tal naturaleza, al igual que las sanciones que se deriven de las citadas infracciones.

3. Si producto de la verificación de la carga consignada en el manifiesto de ingreso como de cabotaje con recalada en puertos internacionales, se detectan mercancías distintas (en parte o en su totalidad) a las que salieron del país con autorización de la autoridad aduanera ¿se configuraría la infracción prevista en el inciso b) del artículo 200 de la LGA, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan en caso se detecten inicios de la comisión de un delito aduanero?

Para absolver esta interrogante, corresponde verificar si la conducta en consulta guarda correspondencia con la figura legal descrita como antijurídica, es decir, si el acto de detectar mercancías distintas a las que salieron del país con autorización de la autoridad aduanera se subsume en la descripción típica de la infracción descrita en el inciso b) del artículo 200 de la LGA que sanciona con comiso las mercancías que carezcan de la documentación aduanera pertinente.

Al respecto, debemos señalar que el numeral 1 del artículo 20 del Reglamento de Cabotaje estipula que una de las obligaciones del transportista o su representante es la de *“transmitir a la Administración Aduanera los documentos dispuestos en el artículo 22, de acuerdo a lo que esta entidad establezca”*¹⁸.

Asimismo, el artículo 22 del Reglamento de Cabotaje detalla la documentación que se requiere para realizar el cabotaje marítimo de la siguiente forma:



¹⁶ En la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N° 1492-2003-AA/TC se resalta la gravedad del hecho de haber violado el precinto de seguridad, puesto que se trata de una infracción que imposibilita a la Administración Aduanera realizar el reconocimiento físico de la mercancía y cotejarla con la información consignada en la declaración única de importación frustrando su labor de fiscalización.

¹⁷ Conforme a lo precisado en el Informe N° 061-2019-SUNAT/340000, esta infracción se configura igualmente en el régimen de exportación definitiva, que se aplica sobre mercancías nacionales o nacionalizadas.

¹⁸ “Artículo 20.- Obligaciones del transportista o su representante

Son obligaciones del transportista o su representante:

1. Transmitir a la Administración Aduanera los documentos dispuestos en el artículo 22, de acuerdo a lo que esta entidad establezca;
2. Diferenciar, en el respectivo manifiesto, la carga de cabotaje con recalada en puertos internacionales del resto de carga;
3. Mantener, a bordo de la nave, la carga de cabotaje con recalada en puertos internacionales durante su travesía en el exterior. Lo anterior no aplica al desembarque que se realice para la organización de la carga, siempre y cuando se proceda nuevamente al embarque en la misma nave y las operaciones no impliquen la apertura del contenedor o del bulto.
4. Exigir la presentación, para el transporte de pasajeros en cabotaje, del documento de identificación personal; así como de la autorización de viaje correspondiente, esto último en el caso de menores de edad”.

“Artículo 22.- Documentación para realizar el cabotaje marítimo con carga recalada en puertos internacionales

Los documentos que se utilizan en el cabotaje con recalada en puertos internacionales son:

1. Para la salida:
 - a) La relación de carga a embarcar;
 - b) El documento para el transporte marítimo de cabotaje; y,
 - c) El manifiesto de carga de salida.
2. Para el ingreso, el manifiesto de carga de ingreso que comprenda al documento para el transporte marítimo de cabotaje”.

Es así que debe existir una correlación entre el manifiesto de carga de salida e ingreso, que en ambos casos comprende el documento para el transporte marítimo de cabotaje, por lo que de haberse verificado que la carga consignada como cabotaje en el manifiesto de ingreso es distinta a la que salió del país y que en correlato a ello, tampoco lo ampara ningún documento de transporte marítimo de cabotaje, queda claro que a pesar de figurar en el manifiesto de carga de ingreso, dicho documento no le corresponde ni ampara su ingreso a territorio nacional¹⁹.

Por tanto, si en el transporte por cabotaje con recalada en puerto internacional se detectan mercancías distintas (en parte o en su totalidad) a las que salieron del país con autorización de la autoridad aduanera, nos referimos a mercancías que no cuentan con la documentación prevista en el artículo 22 del Reglamento de Cabotaje, lo que configura la infracción prevista en el literal b) el artículo 200 de la LGA que sanciona con comiso las mercancías que carezcan de la documentación aduanera pertinente, supuesto que no debe confundirse con la posibilidad de que como parte de su itinerario, la nave pueda recibir nueva mercancía en el extranjero sustentado en el respectivo documento de transporte, distinta a la que traslada por cabotaje.

Por último, resta por señalar que si de las circunstancias y pruebas evaluadas en cada caso en particular, se llega a determinar que se trata más bien de indicios de la presunta comisión de un delito aduanero, debe procederse conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la LDA, correspondiendo que la situación jurídica de las mercancías sea determinada a nivel jurisdiccional, lo que imposibilitaría aplicar la sanción de comiso a nivel administrativo, tal como lo señaló la Gerencia Jurídico Aduanera²⁰ en el seguimiento de fecha 03.04.2012 del Memorándum Electrónico N° 00035-2010-3D0100.



IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el rubro de análisis del presente informe, se concluye lo siguiente:

1. Dado que en el transporte por cabotaje con recalada en puertos internacionales se registra la salida y el reingreso de mercancías del país, las mismas que se encuentran sujetas al control aduanero correspondiente, resultará válidamente aplicable la LGA de detectarse alguna infracción prevista en este dispositivo.
2. Las infracciones aduaneras que se apliquen en el marco de un cabotaje marítimo con recalada en puertos internacionales se encuentran vinculadas a la determinación de una obligación tributaria y en consecuencia tiene tal naturaleza, al igual que las sanciones que se deriven de las citadas infracciones.

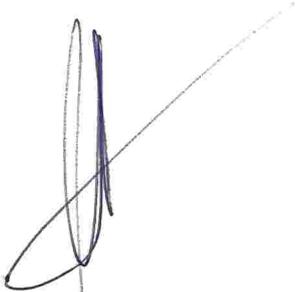
¹⁹ En el Informe N° 081-2014-SUNAT/5D1000 emitido por la Gerencia Jurídico Aduanera se precisa que el manifiesto de carga califica como documento aduanero, en la medida que por éste la Administración Aduanera toma conocimiento de la relación de mercancía que constituye carga de un medio o unidad de transporte y que tiene como objeto ser descargada en territorio aduanero peruano, amparando así su transporte lícito.

²⁰ Ahora Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

3. Si en el transporte por cabotaje con recalada en puerto internacional se detectan mercancías distintas a las que salieron del país, que por tanto no cuentan con la documentación prevista en el artículo 22 del Reglamento de Cabotaje, se configurará la infracción prevista en el literal b) el artículo 200 de la LGA que sanciona con comiso las mercancías que carezcan de la documentación aduanera pertinente.

Callao,

11 MAR. 2020



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

SCT/FNM/jar

CA0074-2020
CA0115-2020
CA0116-2020

MEMORÁNDUM N° 68 -2020-SUNAT/340000

A : **ROSA MERCEDES CARRASCO AGUADO**
Intendente (e) Nacional de Desarrollo e Innovación Aduanera

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

ASUNTO : Cabotaje marítimo con recalada en puertos internacionales

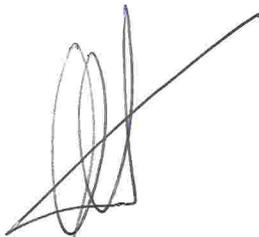
REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00006 - 2019 – 312000

FECHA : Callao, 11 MAR. 2020

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se formulan diversas consultas vinculadas al cabotaje marítimo de carga con recalada en puertos internacionales, al amparo de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1413 y su Reglamento.

Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 51 -2020-SUNAT/340000, que absuelve las interrogantes planteadas, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y fines que estime convenientes.

Atentamente,



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

SCT/FNM/jar

CA0074-2020
CA0115-2020
CA0116-2020

