

INFORME N° 006-2021-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas sobre las obligaciones de los administradores o concesionarios de los aeropuertos descritas en el inciso b) del artículo 158 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

II. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú de 1993; en adelante Constitución Política.
- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Legislativo N° 662, que otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías; en adelante D. Leg. N° 662.
- Ley N° 28404, Ley de seguridad de la aviación civil.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 240-2018-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos; en adelante D.S. N° 240-2018-EF.
- Resolución Directoral N° 030-2004-MTC-12, que aprueba la Regulación Aeronáutica del Perú N° 112; en adelante RAP-112.

III. ANÁLISIS:

1. ¿Las obligaciones a cargo de los administradores o concesionarios de las instalaciones aeroportuarias previstas en el inciso b) del artículo 158 del RLGA exceden a las obligaciones establecidas en el contrato de concesión para la construcción, mejora, conservación y explotación del aeropuerto internacional “Jorge Chávez”?

En principio, dado que la consulta formulada está referida al contrato de concesión para la construcción, mejora, conservación y explotación del aeropuerto internacional “Jorge Chávez”, se debe indicar que esta Intendencia Nacional se encuentra impedida de emitir pronunciamiento sobre el contenido de este contrato por corresponder a un caso particular, en estricto cumplimiento a las disposiciones de la Circular N° 004-2004-SUNAT.

No obstante lo indicado precedentemente, cabe acotar que el administrador o concesionario de las instalaciones aeroportuarias es un operador interviniente¹ que conforme a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 17 de la LGA, tiene la obligación de “proporcionar, exhibir, expedir o transmitir la información o documentación veraz, auténtica, completa y sin errores, incluyendo aquella que permita identificar la mercancía antes de su llegada o salida del país, en la forma y plazo establecidos legalmente o dispuestos por la Administración Aduanera²”.

Asimismo, el artículo 158 del RLGA regula la transmisión de la información de los actos relacionados con la salida de mercancías y medios de transporte como sigue:

“Artículo 158°.- Transmisión de información por los Administradores o concesionarios de los puertos o aeropuertos.

¹ De conformidad con lo señalado en el artículo 16 de la LGA.

² El inciso e) del mencionado artículo agrega que a su vez debe cumplir con las obligaciones en los plazos establecidos por la normatividad aduanera o la Administración Aduanera, según corresponda.

Los Administradores o concesionarios de las instalaciones portuarias o aeroportuarias transmiten la información que se detalla en el momento de su ocurrencia o de acuerdo a lo siguiente:

(...)

b) Administradores o concesionarios de los aeropuertos:

1. Ingreso del vehículo con la carga; y,
2. Término de embarque³.

La importancia de la transmisión de información a cargo del administrador o concesionario de los aeropuertos radica en el rol de estos operadores en la cadena de comercio exterior, considerando la directa relación que tienen con la carga y la responsabilidad que asumen en cuanto a su seguridad y trazabilidad, debiéndose resaltar que la exigencia prevista en el inciso c) del artículo 17 de la LGA y el artículo 158 del RLGA, se encuentra alineada a los nuevos estándares internacionales⁴ y se sustenta a su vez en el ejercicio de la potestad aduanera⁵.

Por otro lado, el artículo 62 de la Constitución Política⁶ prevé que mediante los contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridad, sin que puedan ser modificados legislativamente⁷. Estos contrato-ley pueden adquirir diversas formas jurídicas, como el convenio de estabilidad jurídica que se aplica en el marco de un contrato de concesión⁸.

Por su parte, el artículo 5 del D.S. N° 240-2018-EF define la concesión como el “acto administrativo por el cual las entidades públicas titulares de proyectos otorgan a un Inversionista la ejecución y explotación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, por un plazo determinado, cuyos derechos y obligaciones están regulados en el respectivo Contrato⁹”.

Precisamente, el contrato de concesión que suscribió Lima Airport Partners (LAP) con el Estado peruano en el año 2001 se caracteriza por ser un convenio de estabilidad jurídica que se deriva de una concesión de infraestructura de servicios públicos¹⁰, como un acto

³ El literal A.4 de la Sección VII del Procedimiento DESPA-PE.00.21 estipula que el administrador o concesionario de las instalaciones aeroportuarias transmite el registro de ingreso del vehículo con la carga al aeropuerto (RIA) a la Administración Aduanera en el momento que la carga que proviene de un depósito temporal extra aeroportuario ingresa a su recinto. Agrega que no se transmite el RIA cuando la carga:

a) proviene de un depósito temporal intra aeroportuario,

b) ingresa mediante faja o tubería o

c) ingresa en un vehículo que no cuenta con placa única nacional de rodaje.

⁴ La Organización Mundial de Aduanas - OMA, ha desarrollado el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE) que contempla la seguridad de la cadena logística como uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de las operaciones logísticas del comercio internacional.

⁵ El artículo 164 de la LGA define a la potestad aduanera como el “conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del territorio aduanero, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero. La Administración Aduanera dispondrá las medidas y procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio de la potestad aduanera. (...)” Lo que a su vez concuerda con el artículo 6 del D. Leg. N° 809, Ley General de Aduanas vigente en la fecha en que se suscribió el contrato de concesión materia de esta consulta.

⁶ El artículo 62 de la Constitución dispone que: “La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”.

⁷ En la Sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 005-2003-AI/TC se deja establecido que el contrato-ley es “un acuerdo de voluntades entre dos partes, que rige para un caso concreto, sólo que está revestido de una protección especial, a fin de que no pueda ser modificado o dejado sin efecto unilateralmente por el Estado... El blindaje del contrato-ley de manera alguna lo convierte en ley (...); únicamente obliga a las partes que lo acordaron, en ejercicio de su libertad contractual, y dentro de su relación jurídico patrimonial”.

⁸ Tassara Lafosse, D.; Gárate Moreno, D.; Cánepa Olaechea, C. Garantías que otorga el Estado en las concesiones de Infraestructura. IJSETVERITAS 2009, 19, p.156. Recuperado a partir de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/ijsetveritas/article/view/12172>

⁹ Asimismo, el artículo 3 del D.S. N° 060-96-PCM vigente al momento de la suscripción del contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez define la concesión como el “acto administrativo por el cual el Estado otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos, aprobados previamente por la PROMCEPRI, por un plazo establecido”.

¹⁰ Tassara Lafosse, D.; Gárate Moreno, D.; Cánepa Olaechea, C., Op. Cit., p.158.

jurídico que regula los derechos y las obligaciones que ambas partes se obligaron a cumplir con relación a la construcción, mejora, conservación y explotación del referido aeródromo.

Es de relevar que según lo dispuesto en el artículo 10 del D. Leg. N° 662, los convenios de estabilidad jurídica a la inversión extranjera garantizan una serie de derechos, conforme al siguiente resumen¹¹:

- a) Estabilidad del régimen tributario vigente al momento de celebrarse el convenio¹².
- b) Estabilidad del régimen de libre disponibilidad de divisas, libre transferencia al exterior del íntegro de sus capitales, de sus dividendos o utilidades y de regalías en caso de inversionistas extranjeros, así como al derecho de adquirir acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales;
- c) Estabilidad del derecho a la no discriminación, entendido como el derecho que tienen los inversionistas extranjeros a ejercer los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas nacionales”.

Complementariamente, en el Informe N° 027-2010-SUNAT/300000 se hace referencia al contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y se señala entre otros puntos que:

“(…) la concesión como tal, es concebida como el acto por el cual el Estado otorga el aprovechamiento de un bien de acuerdo a las condiciones que establece el contrato de concesión, pero sobre todo **con sujeción a las leyes aplicables**, tal como expresamente está previsto en el numeral 1.11 del contrato que venimos analizando. De esta manera, para efectos de la aplicación de la concesión deberá tenerse en cuenta que dicho ejercicio no puede contravenir una disposición legal, sea cual fuere su rango; de modo tal que no puede violar resoluciones, decretos y menos aún leyes, como ocurre en este caso con la Ley General de Aduanas (...)”¹³.
(Énfasis añadido)

En ese sentido, en general un contrato de concesión regula la ejecución y explotación de obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos, y de ser pactado otorga estabilidad jurídica al concesionario frente a los compromisos del concedente conforme a los derechos listados en el párrafo que precede al anterior, no obstante, al mismo tiempo las cláusulas de los contratos de concesión que promueva y suscriba el Estado deben garantizar el ejercicio de la potestad aduanera prevista en los artículos 164 y 165 de la LGA, que comprende a su vez el artículo 158 del RLGA que rige la actuación del administrador o concesionario portuario o aeroportuario conforme a estándares internacionales¹⁴.

Por tanto, los contratos de concesión deben ser concordantes con la normatividad aduanera y no limitar el ejercicio de la potestad aduanera, lo que implica el cumplimiento de las obligaciones que se detallan en el inciso b) del artículo 158 del RLGA, sin que sea factible en esta instancia legal ahondar en el contenido del contrato celebrado con el aeropuerto internacional “Jorge Chávez”.

2. ¿Las obligaciones de los administradores o concesionarios de las instalaciones aeroportuarias que figuran en el inciso b) del artículo 158 del RLGA, implica que asuman responsabilidades que ya se encuentran a cargo del explotador aéreo (aerolínea) en la Ley N° 28404 y RAP-112?

¹¹ Ibid.

¹² En virtud de la estabilidad del régimen tributario que se garantiza, el inversionista extranjero respecto al impuesto a la renta de cargo de la empresa receptora de la inversión y al que afecte las utilidades que se le atribuyan y/o los dividendos que se distribuyan en su favor, no se verá afectado con una tasa mayor que aquella considerada en el convenio correspondiente.

¹³ Numeral 5 de la parte de análisis del mencionado informe.

¹⁴ El incumplimiento de esta obligación configura la infracción P76 (antes P24) de la Tabla de Sanciones aplicables a las infracciones previstas en la LGA, aprobada por Decreto Supremo N° 418-2019-EF.

Al respecto, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley N° 28404 se refiere a los explotadores aéreos como los responsables de la aceptación e inspección del equipaje no acompañado (facturado), de la carga y correo, que será transportado en sus aeronaves.

Por su parte, el numeral 112.3 de la RAP-112 define al explotador aéreo como la persona natural o jurídica que utiliza una aeronave legítimamente por cuenta propia, aun sin fines de lucro, conservando su condición técnica y la dirección de la tripulación.

Asimismo, el inciso c) del numeral 112.9 de la RAP-112 señala que el explotador aéreo es el responsable de la seguridad y protección de la carga y del tratamiento a las mercancías peligrosas.

De lo expuesto en los párrafos precedentes, se observa que el explotador aéreo (aerolínea) tiene obligaciones específicas que comprenden la aceptación e inspección de la carga que transportan, de modo que son responsables de la seguridad de la carga en el marco del transporte que realizan, lo que difiere de la obligación descrita en el inciso b) del artículo 158 del RLGA referente a la transmisión de la información de los actos relacionados con la salida de mercancías y medios de transportes, específicamente el ingreso del vehículo con la carga y el término del embarque, que forman parte del circuito de las operaciones de los administradores o concesionarios de las instalaciones aeroportuarias y que por tanto se encuentran dentro su esfera de control y pueden ser entregados a la Administración Aduanera, en la forma y oportunidad establecida.

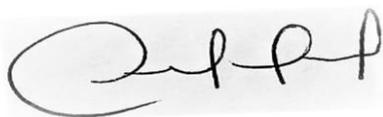
De ahí que la Ley N° 28404 y RAP-112 regulan la participación de los explotadores aéreos con responsabilidades sobre la carga que son diferentes a las previstas en el inciso b) del artículo 158 del RLGA para el administrador o concesionario de los aeropuertos, teniendo en cuenta el circuito de operaciones de cada uno de estos operadores.

IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el presente informe, se concluye que:

1. Los contratos de concesión deben ser concordantes con la normatividad aduanera y no limitar el ejercicio de la potestad aduanera, lo que implica el cumplimiento de las obligaciones que se detallan en el inciso b) del artículo 158 del RLGA.
2. El inciso b) del artículo 158 del RLGA contempla obligaciones a cargo de los administradores o concesionarios de las instalaciones aeroportuarias propio del circuito de operaciones a su cargo, que difieren de las responsabilidades previstas para el explotador aéreo en la Ley N° 28404 y RAP-112.

Callao, 22 de enero de 2021



Carmela de los Milagros Pflucker Marroquin
INTENDENTE NACIONAL
Intendente Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

CPM/WUM/jar
CA343-2020
CA361-2020