

INFORME N° 53 -2017-SUNAT/5D1000

I. MATERIA:

Se consulta si el artículo 252° del TUO de la LPAG¹, que establece una diferenciación en el procedimiento sancionador entre la autoridad que conduce la fase instructora, de la que decide la aplicación de la sanción, resulta aplicable para imponer sanciones administrativas en los procedimientos aduaneros.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario, en adelante Código Tributario.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y sus normas modificatorias, en adelante TUO de la LPAG.
- Decreto Supremo N° 085-2007-EF, aprueba el Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT, en adelante Decreto Supremo N° 085-2007-EF.

III. ANALISIS:

¿Para la aplicación de sanciones por infracciones administrativas previstas en la LGA, es necesario observar el procedimiento sancionador establecido en el artículo 252° del TUO de la LPAG, que diferencia entre la autoridad que conduce la fase instructora, de la autoridad que decide la aplicación de la sanción ?

Sobre el particular debemos señalar, que en aplicación del principio de legalidad recogido en el artículo 188° de la LGA, los supuestos de hecho que son calificados como infracciones aduaneras se encuentran expresamente descritos en la misma ley, pudiendo tener según sus elementos o características, naturaleza tributaria-aduanera o estrictamente administrativa, y ser sancionados conforme con lo precisado en el artículo 189° del mismo cuerpo legal, con multas, comiso de mercancías, suspensión, cancelación o inhabilitación.

Ahora bien, las infracciones a las que se refiere la presente consulta son aquellas previstas en la LGA que tienen naturaleza estrictamente administrativa, y que son sancionadas con suspensión, cancelación, inhabilitación o multa.²

Refiriéndonos al caso de las sanciones de suspensión, cancelación e inhabilitación previstas en la LGA, debemos señalar que al tratarse de actos de naturaleza jurídica administrativa, su determinación y aplicación se encontrará sujeta a las regulaciones del TUO de la LPAG, entre ellas las referidas al procedimiento sancionador señalado en su artículo 252°.

Sin embargo, en el caso de las sanciones de multa de naturaleza administrativa contempladas en la LGA, por mandato expreso de la misma Ley, y sin perder su propia

¹ Que recoge las modificaciones dispuestas por el Decreto Legislativo N° 1272 a la LPAG.

² En la LGA hay infracciones sancionables con multa de naturaleza tributario aduanera (vinculadas a la obligación tributaria) e infracciones sancionables con multa de naturaleza estrictamente administrativa, estando la presente consulta referida únicamente a estas últimas.

naturaleza jurídica, resultarán sujetas a las normas de determinación, emisión, y notificación, previstas en el Código Tributario, así como a los procedimientos previstos por ese mismo Código.

Así tenemos, las siguientes disposiciones de la LGA:

*“Artículo 146°.- Resoluciones de determinación, multa y órdenes de pago
Las resoluciones de determinación y de multa, así como las órdenes de pago se regirán por las normas dispuestas en los artículos anteriores, en lo que corresponda.
La emisión y notificación de las resoluciones de multas administrativas de la presente ley están sujetas al Código Tributario.
La SUNAT fijará el monto mínimo a partir del cual podrá formularse resoluciones de determinación o de multa y órdenes de pago.*

*Artículo 205°- Procedimientos Aduaneros
El procedimiento contencioso, incluido el proceso contencioso administrativo, el no contencioso y el de cobranza coactiva se rigen por lo establecido en el Código Tributario.
Las multas administrativas de la presente Ley se rigen por las normas que regulan los procedimientos referidos en el párrafo anterior.*

*Artículo 209.- 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.”*

En resumen, de acuerdo con los diferentes artículos expuestos de la LGA, las sanciones administrativas de multa se sujetan a las disposiciones del Código Tributario y las sanciones administrativas de suspensión, cancelación e inhabilitación se regulan por lo previsto en la TUO de la LPAG, debiéndose entender en consecuencia acotada la consulta al tratamiento aplicable a estas últimas infracciones administrativas.

En ese orden de ideas debemos considerar con carácter general, que la aplicación de las sanciones de suspensión, cancelación e inhabilitación al estar sujeta a las regulaciones del TUO de la LPAG, necesariamente estará sujeta a las disposiciones del artículo 252°, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. **Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.**
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del artículo 162, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

(...)” (Énfasis añadido).



Asimismo, el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG recoge al principio del “debido procedimiento” como principio especial que rige la potestad sancionadora, que consiste en lo siguiente:

“Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida **separación entre la fase instructora y la sancionadora**, encomendándolas a **autoridades distintas.**” (Énfasis añadido)

En consecuencia, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe seguir obligatoriamente el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, y éste se caracteriza por diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

Por lo tanto, cualquier procedimiento que establezca la Administración aduanera para ejercer la potestad de imponer las sanciones de suspensión, cancelación e inhabilitación de la LGA, debe acatar necesariamente las disposiciones especiales del procedimiento sancionador del TUO de la LPAG, en particular las correspondientes a cada una de las dos fases del procedimiento, debiendo darse inicio al mismo bajo las formalidades y procedimientos establecidos en el artículo 253°, que en su numeral 3) impone a la autoridad instructora las siguientes obligaciones:

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

(...)

En cuanto a los datos que debe contener la mencionada notificación, el numeral 3) del numeral 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG señala “(...) los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia”.

En tal sentido, resulta claro que el cargo con cuya notificación se da inicio a la etapa instructora del procedimiento sancionador al posible sancionado, debe contener obligatoriamente:

- La descripción de los hechos que se le imputan,
- La calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer,
- La autoridad competente para imponer la sanción y la norma que le atribuya dicha competencia.

En ese sentido, la notificación al administrado de la carta de presentación que efectúa el agente fiscalizador³ comunicándole el inicio del proceso de fiscalización a la que se alude en la presente consulta, no puede asimilarse a la notificación del cargo que exige el numeral 3) del artículo 253° del TUO de la LPAG para dar inicio a la fase instructora del

³ Documento previsto regulado por el Decreto Supremo N° 085-2007-EF que reglamenta el procedimiento de fiscalización de la SUNAT y en el que se definen como aspectos a fiscalizar a los **aspectos del tributo y período o de la declaración aduanera de mercancías que serán materia de revisión.**

procedimiento sancionador, en razón a que no contiene imputación de hechos, ni calificación de infracciones, los que sólo podrán ser determinados una vez realizadas las verificaciones correspondientes.

Por lo expuesto, la aplicación de las sanciones de suspensión, cancelación e inhabilitación previstas en la LGA, necesariamente deben observar el procedimiento sancionador establecido en el artículo 252° de la TULO de la LPAG, diferenciando entre la autoridad que conduce la fase instructora y la autoridad que decide la aplicación de la sanción, no pudiéndose entenderse realizada la primera de las fases señaladas con la notificación de la carta de presentación del fiscalizador que da inicio al proceso de fiscalización.

Debe relevarse adicionalmente, que la definición de la autoridad al interior de una unidad orgánica a la que corresponde realizar la fase instructora y la sancionadora, resultan ser aspectos de carácter operativo y de gestión, que son ajenos a la interpretación del sentido y alcance de las normas tributarias aduaneras, por lo que su determinación no corresponde a la competencia de ésta Gerencia Jurídica Aduanera.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, consideramos que la aplicación de las sanciones de suspensión, cancelación e inhabilitación previstas en la LGA, necesariamente debe observar el procedimiento sancionador establecido en el artículo 252° del TULO de la LPAG, diferenciando entre la autoridad que conduce la fase instructora, de la autoridad que decide la aplicación de la sanción.

Callao, 31 MAR. 2017



.....
NORA SONIA CABRERA TORRIANI
GERENTE JURIDICO ADUANERO
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

SCT/FNM/jtg
CA0123-2017

MEMORÁNDUM N° 127 -2017-SUNAT/5D1000

SUNAT SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS INTENDENCIA DE GESTIÓN Y CONTROL ADUANERO		
31 MAR. 2017		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
	10:51	

A : GUSTAVO ROMERO MURGA
Intendente de Gestión y Control Aduanero

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero

ASUNTO : Estructura del procedimiento sancionador


REF. : Memorándum N° 17-2017-SUNAT/390000

FECHA : Callao, **31 MAR. 2017**

Me dirijo a usted en relación a su comunicación de la referencia, mediante la cual se consulta si el artículo 234° de la LPAG, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, que establece una diferenciación en el procedimiento sancionador entre la autoridad que conduce la fase instructora, de la que decide la aplicación de la sanción, resulta aplicable para imponer sanciones administrativas en los procedimientos aduaneros.

Sobre el particular, esta Gerencia ha emitido el Informe N° 53 -2017-SUNAT/5D1000, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y fines pertinentes.

Atentamente,



.....
NORA SONIA CABRERA TORRIANI
GERENTE JURIDICO ADUANERO
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

SCT/FNM/jtg
CA0123-2017