

INFORME N°/23-2018-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta si la comunicación formal cursada por la Aduana Nacional de Bolivia a la SUNAT, en cumplimiento de un mandato judicial emitido dentro de un proceso de Amparo Constitucional tramitado en dicho país, tiene mérito suficiente para disponer la inmovilización de una carga y su posterior entrega a una persona distinta a la que aparece como consignataria en el documento de transporte; así como qué acciones podría adoptar la SUNAT respecto a la comunicación antes aludida, en la que se hace conocer la existencia de un presunto fraude.

II. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú; en adelante Constitución Política.
- Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT; en adelante Ley de Fortalecimiento.
- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la LGA; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario; en adelante Código Tributario.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- Decreto Legislativo N° 295, Código Civil.
- Decreto Supremo N° 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del poder Judicial; en adelante LOPJ.
- Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil; en adelante CPC.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 272-2009/SUNAT/A, que aprueba el Procedimiento General Tránsito Aduanero DESPA-PG.08; en adelante Procedimiento de Tránsito.

III. ANALISIS:

1. **¿La comunicación formal cursada por la Aduana Nacional de Bolivia a la SUNAT, en cumplimiento de un mandato judicial emitido dentro de un proceso de Amparo Constitucional tramitado en dicho país, tiene mérito suficiente para disponer la inmovilización de una carga y su posterior entrega a una persona distinta a la que aparece como consignataria en el documento de transporte?**

En la consulta se ha señalado que el presente caso gira en torno a una mercancía que se encuentra en el Perú, la que inicialmente fue consignada en tránsito hacia Bolivia a nombre de una empresa "A" domiciliada en Bolivia; habiéndose rectificado posteriormente el manifiesto de carga señalando que el consignatario era una empresa "B" domiciliada en Paraguay, para cuyo efecto se solicitó el transbordo de la mercancía (lo que habría sido aceptado por la SUNAT y se encuentra en trámite). Finalmente, se ha indicado que se ha recibido una comunicación formal de la Aduana Nacional de Bolivia, a través de la cual se informa que se encuentran requeridos por el Poder Judicial de su país para dar cumplimiento a un mandato judicial emitido en un proceso de amparo constitucional en el que se ha dispuesto la nacionalización o liberación (entrega) de la mercancía a favor de una empresa "C".



Es dentro de este contexto que se va a absolver la presente consulta, debiendo precisarse preliminarmente que conforme a lo dispuesto por los artículos 70 y 83 del TUO de la LPAG la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, pudiendo ser reglamentada por las normas administrativas que de ellas se derivan.

En el ámbito aduanero, el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de Fortalecimiento establece que la SUNAT tiene por función la implementación, inspección y control de la política aduanera en el territorio nacional, administrando, aplicando, fiscalizando, sancionando y recaudando los tributos y aranceles del Gobierno Central que fije la legislación aduanera, asegurando la correcta aplicación de tratados y convenios internacionales y demás normas que rigen en la materia y otros tributos cuya recaudación se le encomienda, así como facilitar las actividades aduaneras de comercio exterior, inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros y el tráfico ilícito de bienes.

Dentro de ese marco legal, el artículo 1 de la LGA estipula que esta ley tiene por objeto regular la relación jurídica que se establece entre la SUNAT y las personas naturales y jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías hacia y desde el territorio aduanero. El artículo 47 de la LGA señala que las mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero deben ser sometidas a los regímenes aduaneros señalados en esta ley, entre ellos los regímenes aduaneros de tránsito¹ y transbordo² que han sido citados en la consulta.

En relación al régimen aduanero de tránsito, los artículos 92 al 94 de la LGA señalan que este régimen permite que las mercancías provenientes del exterior que no hayan sido destinadas, que se encuentren así declaradas en el manifiesto de carga³, sean transportadas bajo control aduanero con destino al exterior, con suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás tributos aplicables a la importación para el consumo y recargos de corresponder, previa presentación de garantía y cumplimiento de los demás requisitos y condiciones de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

A su turno, el literal a) del artículo 115 y los artículos 116 al 119 y 126 del RLGA establecen las condiciones y el plazo en los que se realiza el tránsito aduanero con destino al exterior; habiéndose precisado que este régimen debe ser solicitado por el transportista o el despachador de aduanas, debiendo presentar una garantía a fin de asegurar el traslado de la mercancía hacia el exterior y el cumplimiento de las demás obligaciones establecidas para el régimen (en especial, de la salida de la mercancía del territorio aduanero) hasta su conclusión.

¹ Es importante aclarar que si bien por expreso mandato del artículo 94 de la LGA el tránsito internacional se rige por los tratados o convenios suscritos por el Perú y en cuanto no se opongan a ellos, por lo dispuesto en la LGA, su RLGA, y en el Procedimiento de Tránsito, dado que en la consulta no se ha señalado si resulta de aplicación algún convenio internacional, se hará referencia a la normativa nacional vigente.

² Conforme a lo dispuesto por el artículo 95 de la LGA, el transbordo es el régimen aduanero que permite la transferencia de mercancías, las que son descargadas del medio de transporte utilizado para el arribo al territorio aduanero y cargadas en el medio de transporte utilizado para la salida del territorio aduanero, bajo control aduanero y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en el Reglamento.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 127 al 130 del RLGA, el transportista solicita el transbordo de las mercancías consignadas en el manifiesto de carga con destino al exterior (con descarga a tierra o colocándolas temporalmente en un depósito). Siendo de autorización automática, el transbordo debe ser efectuado en un plazo máximo de treinta días calendario desde que se numera la declaración. Cabe agregar que las mercancías en transbordo no son objeto de reconocimiento físico, salvo cuando lo disponga la autoridad aduanera (entre otros casos).

³ El artículo 2 de la LGA define al manifiesto de carga como el documento que contiene información respecto del número de bultos; del peso, identificación y descripción general de la mercancía que comprende la carga, incluida la mercancía a granel; del medio o unidad de transporte; así como del documento de identificación y nombre o razón social del dueño o consignatario. Asimismo, define al consignatario como la persona natural o jurídica a cuyo nombre se encuentra manifestada la mercancía o que la adquiere por endoso del documento de transporte.



Complementando lo anterior, los numerales 1 al 4, 23 y 24 del literal A del rubro VII (Descripción) del Procedimiento de Tránsito señalan que el declarante (sea el transportista o el despachador de aduanas) solicita electrónicamente el régimen de tránsito aduanero; debiendo presentar en físico la declaración (DUA) adjuntando –entre otros- el documento de transporte, la factura comercial (documento equivalente o contrato), una garantía y los demás documentos que la naturaleza del régimen o la mercancía exijan. Recibida la documentación, el funcionario aduanero registra en el Módulo SIGAD la información requerida y procede a la revisión documentaria (verificando –entre otros- que la información contenida en la documentación corresponda a la registrada en el Módulo SIGAD y a la declarada en la DUA); de ser conforme, otorga el levante de las mercancías, con indicación del plazo para la ejecución del régimen, ingresa los datos en el Módulo SIGAD y entrega la DUA a la Oficina de Oficiales de Aduanas, con toda la documentación, para su control. Luego de haberse verificado la oportuna salida de la mercancía del país, el funcionario aduanero procede a regularizar el régimen; caso contrario, dispone la aplicación de las sanciones pertinentes (multa y comiso).

De lo expuesto, fluye que dentro del régimen de tránsito aduanero la Administración Aduanera se encuentra obligada a permitir el levante de las mercancías con destino al exterior una vez que se cumplan las condiciones, requisitos y plazos que establece la normatividad vigente; no encontrándose autorizada a disponer la inmovilización de las mercancías, ni su entrega a persona distinta a la señalada en los documentos de transporte u otros exigidos para la tramitación de dicho régimen aduanero.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la comunicación formal cursada por la Aduana Nacional de Bolivia se sustenta en un mandato judicial expedido en dicho país, cabe analizar si el aludido mandato judicial resulta vinculante o de obligatorio cumplimiento para la Administración Aduanera del Perú.

De modo preliminar cabe anotar que conforme se desprende de lo dispuesto por el artículo 138, el numeral 1 del artículo 139 y el artículo 143 de la Constitución Política, la potestad de administrar justicia emana del pueblo⁴ y es ejercida en forma exclusiva por el Poder Judicial, integrado por los órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación⁵. Lo anterior permite afirmar que sólo las sentencias judiciales que expide el Poder Judicial tienen fuerza obligatoria (carácter vinculante)⁶ en el territorio nacional (principio del monopolio estatal de la jurisdicción); razón por la que, en principio, carecerían de eficacia en nuestro país las sentencias emitidas en el extranjero, salvo que sean homologadas (esto es, reconocidas por un juez peruano), a través del procedimiento de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales denominado exequátur⁷.

Es importante tener en cuenta que una sentencia judicial definitiva emitida en el extranjero puede tener en nuestro país diferentes manifestaciones de eficacia, en atención a que podría producir básicamente tres efectos: a) probatorios⁸ (como prueba de hechos jurídicos relevantes en un proceso); b) de cosa juzgada (en especial, respecto de las sentencias declarativas o constitutivas de status, que no tienen efectos ejecutivos y que es suficiente admitir su existencia); y, c) ejecutivos⁹ (por lo que una vez concluido el exequátur, adquieren la calidad de título de ejecución en nuestro país, y pueden ser legalmente ejecutadas).

⁴ El artículo 45 de la Constitución Política señala que el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

⁵ En igual sentido, los artículos 1 al 3 de la LOPJ.

⁶ En relación al carácter vinculante de las decisiones judiciales, el artículo 4 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 la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

⁷ Véase los artículos 2104 y 2106 al 2110 del Código Civil; y, 837 al 840 del CPC.

⁸ Así lo reconocen los artículos 2109 y 2110 del Código Civil.

⁹ Así lo dispone el artículo 2108 del Código Civil.



A mérito de lo expuesto, es fácil advertir que el procedimiento de exequátur debe cumplirse respecto de las sentencias cuya ejecución se pretende; y no respecto de aquellas que van a servir exclusivamente como elemento de prueba de los hechos que en ella se consideran probados (lo que excluye el fallo o su parte resolutive), para lo cual se exige únicamente que sean legalizadas¹⁰.

En cuanto a la materia consultada, queda claro que si lo que se pretende es conminar a la Administración Aduanera para que proceda a ejecutar lo resuelto en el proceso de amparo constitucional seguido ante el Poder Judicial de Bolivia para detener el trámite de su despacho aduanero y posterior entrega a un tercero, resultaría indispensable previamente se cumpla con el procedimiento de exequátur; empero, si lo que se busca es hacer valer la fuerza de cosa juzgada de la sentencia extranjera como medio probatorio, respecto de los hechos debatidos y declarados probados en un proceso judicial¹¹, bastará con solicitarlo adjuntando una copia debidamente legalizada de dicha sentencia.

2. ¿Qué acciones podría adoptar la SUNAT en relación a la comunicación aludida en la pregunta anterior, en la que se hace conocer la existencia de un presunto fraude?

En la consulta se ha señalado que la comunicación cursada por la Aduana Nacional de Bolivia les alerta de un posible fraude; por lo que -según se indica- ante el contenido de dicha comunicación y de la resolución judicial que se adjunta, podrían implementar una medida preventiva de inmovilización de la carga consignada a nombre del representante en el país de la empresa B, de modo tal que las "partes" desvirtúen las observaciones que se efectúen a mérito de la comunicación recibida por la SUNAT; en tanto que la Aduana Nacional de Bolivia implemente las coordinaciones vía Cancillería o Cooperación Internacional para lograr, si fuera el caso, que aquel mandato judicial sea cumplido en los términos ordenados en nuestro país.

Sobre el particular, es preciso señalar que conforme a lo dispuesto por los numerales 70.1 y 70.2 del artículo 70 y el artículo 83 del TUO de la LPAG, la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley. Asimismo, el numeral 74.1 del artículo 74 de la norma mencionada establece que el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida, encontrándose comprometido a actuar dentro del ámbito que le ha sido concedido¹²; puesto que con ello se ciñe estrictamente al principio de legalidad, recogido por el numeral 1.1 del artículo 1 del TUO de la LPAG, que estipula que las autoridades deben actuar dentro de las facultades que le han sido atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas.

En ese sentido, para no extralimitarse en el ejercicio de la competencia conferida, en este caso en particular en la aplicación de medidas preventivas de inmovilización de mercancías, resulta importante que los conceptos de control aduanero y potestad aduanera sean entendidos dentro del marco de lo que establece la LGA, su RLGA y el TUO de la LPAG.

En efecto, de manera sistemática, los artículos 2, 162, 163, 164 y 165 de la LGA conceptualizan el control aduanero como el *conjunto de medidas adoptadas por la Administración, valiéndose del empleo de técnicas de gestión de riesgo, sobre las personas que posean o dispongan de información, documentos o datos relativos a las operaciones sujetas a control*

¹⁰ En el mismo sentido, el artículo 431 de la Convención de Derecho Internacional Privado (Código Bustamante, de 1928), estipula que las sentencias firmes dictadas por un Estado contratante que por sus pronunciamientos no sean ejecutables, producirán en los demás los efectos de cosa juzgada si reúnen las condiciones que a ese fin determina este Código, salvo las relativas a su ejecución.

¹¹ Por ejemplo, para establecer la propiedad de la mercancía o la legalidad de su adquisición o transferencia, entre otros.

¹² Así lo establece el numeral 1 del artículo 84 de dicha ley,

aduanero, **con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera**. Adicionalmente, estipulan que, en ejercicio de la potestad aduanera, *la Administración se encuentra autorizada para disponer la ejecución de diversas acciones de control, tales como inspecciones o auditorías; acceso a libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática, sistemas contables y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior (énfasis añadido).*

Por su parte, los artículos 237 y 238 del TUO de la LPAG, de obligatoria aplicación, estipulan que *la actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección **sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria**, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos; habiéndose previsto que la Administración Pública, en el ejercicio de la actividad de fiscalización, está facultada –entre otros- para requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria; interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes; realizar inspecciones en los locales o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización¹³ (énfasis añadido).*


Dentro de ese contexto, antes de aplicar las medidas preventivas que se ha señalado, deberá compulsarse si efectivamente existe proporción y razonabilidad entre los medios empleados y los fines públicos que se deben tutelar; lo que no puede ser establecido con carácter general por esta Intendencia Nacional, en la medida que conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 245-AE concordante con el literal d) del artículo 245-AF del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT¹⁴, le corresponde –entre otros- emitir opinión legal con carácter vinculante en relación a las consultas que versen sobre el sentido y alcance de las normas vinculadas a la materia aduanera.

IV. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir que:

1. La comunicación formal cursada por la Aduana Nacional de Bolivia no tiene mérito suficiente para exigir a la Administración Aduanera el cumplimiento del mandato judicial contenido en la sentencia dictada en dicho país.
2. Antes de aplicar las medidas preventivas previstas en la LGA y su RLGA deberá verificarse si efectivamente existe proporción y razonabilidad entre los medios empleados y los fines públicos que se deben tutelar, lo que deberá ser establecido en cada caso en particular.

Callao, 01 JUN. 2018


NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
SECRETARÍA Nacional Jurídico Aduanera
COMANDO EN JEFE NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS
CA0153-2018

¹³ El artículo 62 del Código Tributario regula en el mismo sentido la facultad de fiscalización atribuida a la SUNAT.

¹⁴ Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT, modificada por Decreto Supremo N° 198-2017-EF.

MEMORÁNDUM N° 208-2018-SUNAT/340000

001161

A : FERNANDO WALDIR NÚÑEZ JÁUREGUI
Intendente de Aduana de Mollendo (e)

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

ASUNTO : Cumplimiento sobre mandato judicial emitido en Bolivia

REF. : Memorándum Electrónico N° 00105-2018-3N0000

FECHA : Callao, 01 JUN. 2018


Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si la comunicación formal cursada por la Aduana Nacional de Bolivia a la SUNAT, en cumplimiento de un mandato judicial emitido dentro de un proceso de Amparo Constitucional tramitado en dicho país, tiene mérito suficiente para disponer la inmovilización de una carga y su posterior entrega a una persona distinta a la que aparece como consignataria en el documento de transporte; así como qué acciones podría adoptar la SUNAT respecto a la comunicación antes aludida, en la que se hace conocer la existencia de un presunto fraude.



Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 123-2018-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,




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

SCT/FNM/jlvp
CA0138-2018
CA0153-2018