

Imputación de responsabilidad y reducción de multas aduaneras

Comentamos en anteriores oportunidades que, en la actualidad, en materia sancionatoria aduanera, a diferencia de lo que ocurre en tributos internos, no se cuenta con un verdadero sistema de gradualidad que equilibre, adecuadamente, el esfuerzo de cobro a cargo de la Autoridad Aduanera con la oportunidad de subsanación y pago a cargo del actor de comercio exterior. La lógica que debería subyacer es muy simple, a menor esfuerzo de cobro mayor reducción de la multa y a mayor esfuerzo de cobro menor reducción de la multa. Sin embargo, ello no ocurre.

A esto hay que sumar la falta de implementación real del mecanismo de “hechos y circunstancias” previsto en los artículos 194 de la **Ley General de Aduanas** y 248 de su **reglamento**, lo cual impide trasladar a los actores del comercio exterior los beneficios que supone la ponderación de la conducta considerada como infracción a fin de reducir, incluso de modo considerable, la multa aplicable, circunstancia que vulnera lo señalado, de modo expreso, en el numeral 3.3. del artículo 6 del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

LEA TABIÉN: Importancia de las Plataformas Contractuales en las operaciones de comercio exterior

Tabla de Sanciones Aduaneras e imputación de responsabilidad

Lo mencionado anteriormente origina que, en la práctica, la posibilidad concreta para evitar o reducir multas aduaneras esté limitada a lo dispuesto en el numeral 3 del rubro V de la Tabla de Sanciones Aduaneras; esto es, al hecho que la subsanación (rectificación de la acción constitutiva de infracción o ejecución de la acción omitida que dio lugar a la infracción) y pago, de corresponder, sean realizados antes de cualquier requerimiento o notificación de la imputación del acto u omisión constitutivo de infracción aduanera.

Es decir, en materia aduanera la diferencia entre no pagar o pagar multas (en forma total o parcial) se reduce a si el acto voluntario (subsanación) se produce antes o después de un acto formal de la Autoridad Aduanera (requerimiento o notificación) relacionado con la imputación (atribución de responsabilidad) de una conducta reprochable (infracción).

En relación con ello, debe tenerse presente que la Autoridad Aduanera no puede imputar responsabilidad sobre la comisión de una infracción si es que no cuenta con datos objetivos y acreditados que permitan subsumir determinado hecho u omisión en una conducta infractora en sujeción a lo dispuesto por la **Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario** y el artículo 248 de la **Ley del Procedimiento Administrativo General**. Ello, en estricto cumplimiento, además, del *Principio de Licitud*, en función al cual las entidades de la Administración Pública deben partir de la premisa que los administrados han actuado apegados a sus derechos mientras no cuenten con evidencia en contrario, lo cual se encuentra del todo alineado con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley

General de Aduanas en el sentido que los principios de buena fe y de presunción de veracidad constituyen base para todo trámite y procedimiento administrativo aduanero de comercio exterior.

Es decir, en materia infraccional y sancionatoria administrativa, la carga de la prueba recae en la Administración Pública, razón por la cual la presunción de licitud (presunción de inocencia) en favor del administrado únicamente podrá “romperse” mediante elementos probatorios adecuados y suficientes, pero de ninguna manera en base a indicios, conjeturas, suposiciones o especulaciones.

Así, queda claro que la “imputación” a la que se refiere la **Tabla de Sanciones Aduaneras** *no constituye una notificación o requerimiento cualquiera* al ser consecuencia del análisis y ponderación debida de aquellos elementos probatorios que le permitan a la Autoridad Aduanera concluir que determinada conducta u omisión se subsume, de manera inequívoca, en la infracción tipificada por la ley, siendo esta la única manera de legitimar la sanción que pueda ser impuesta.

Por ello, no resultaría válido limitar el análisis del “requerimiento o notificación mediante el cual se imputa” al hecho de si el requerimiento o notificación del acto se produjo vía física o por internet, o si éstos cumplieran con los requisitos formales para su emisión.

Notificación de Cartas Inductivas

Las “cartas inductivas” constituyen documentos mediante los cuales la Autoridad Aduanera, en base a su política de cumplimiento voluntario, invita al administrado a verificar posibles inconsistencias en torno a determinada información declarada u acción omitida, buscando, con ello, la subsanación voluntaria de dicha supuesta inconsistencia. Lo que se busca es orientar el accionar del actor de comercio exterior a la verificación de lo declarado u omitido.

Estas cartas no constituyen el traslado de conclusiones sobre la efectiva verificación de una conducta u omisión considerada como infracción debido a que, en el momento en que dichas cartas son emitidas la Autoridad Aduanera carece de elementos objetivos y verificados para imputar responsabilidad en quien recibe el mensaje.

La intención de estas cartas es únicamente el generar una acción en el receptor, sin que ello implique la obligación para este último de actuar en consecuencia. Esto es, la falta de materialización de la conducta sugerida no implicará el incumplimiento de una obligación legal que deba ser castigado. A este nivel del análisis, resulta claro advertir que *una invitación no constituye una obligación* y que el ejercicio del derecho derivado de dicha invitación (actuar o no actuar) no puede ser sancionado, ni deriva ni está relacionado necesariamente con un acto sancionable.

Como es de apreciar, una carta inductiva no constituye un mecanismo de imputación de responsabilidad administrativa.

Inicio de un procedimiento de fiscalización

Conforme se advierte de la base legal que regula el procedimiento de fiscalización en sujeción a la potestad aduanera y que regularmente es citada por la propia la Administración Aduanera[1], tanto la Carta de Presentación como el Primer Requerimiento (documentos con los que es iniciada una fiscalización), constituyen mecanismos para, fundamentalmente: i) hacer de conocimiento del administrado que será iniciada una inspección, investigación y control de cumplimiento (parcial o definitivo) sobre determinada materia y en relación con un periodo en particular; y ii) requerir el acceso a libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática, sistemas contables y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior.

En síntesis, y en esencia, lo que se busca con estos documentos es el inicio de acciones, por parte de la Autoridad Aduanera, focalizadas en la verificación del cumplimiento de las obligaciones tributario-aduaneras y de obligaciones formales relacionadas a ellas, sin que ello suponga, de modo alguno, la imputación de responsabilidad por la comisión de una infracción.

Lo mencionado resulta aún más evidente cuando se advierte que una parte fundamental del procedimiento de fiscalización consiste en el otorgamiento de plazos, primero, para que el administrado presente la información y/o documentación requeridos, y luego para que presente las explicaciones o descargos a las observaciones que se puedan ir formulando. Todo ello, con la finalidad que el agente fiscalizador pueda,

de un lado, tener un entendimiento cabal de los hechos, y, de otro, determinar de manera objetiva si dichos hechos constituyen o no infracción sancionable e, incluso, estar en condiciones de poder identificar al sujeto infractor.[2]

Si consideramos, además, que el propio Procedimiento de Fiscalización Aduanera establece la posibilidad que la fiscalización pueda concluir “*sin incidencias*” (sin tributos que cobrar, ni multas que imponer), se concluye que el inicio de una investigación (que podría como no sustentarse en indicios) no puede constituir “por sí mismo” el requerimiento o notificación de imputación a la que se hace referencia en la Tabla de Sanciones Aduaneras, quedando claro que *investigar no es imputar*.

Conclusión

La instauración y fomento de una política de cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias y aduaneras, que viene siendo impulsada por la SUNAT, constituye una sana y positiva práctica que no sólo permite mantener actualizada información relevante en los sistemas aduaneros, sino que, y esto también es importante, impulsa la generación de una cultura del “**compliance**” por parte de los usuarios del sistema aduanero, así como de acciones preventivas y proactivas en torno a ello orientadas a disminuir la litigiosidad con la consecuente reducción de la cuantía de temas contingentes y la optimización de los recursos públicos. Todo ello, con sustento en una actuación colaborativa y transparente entre el sector público y el privado, que es algo necesario y que también aporta.

No obstante, resulta indispensable que las acciones de la Autoridad Aduanera sean desarrolladas *en sujeción al principio del debido procedimiento y de respeto a los derechos de los particulares*. Ello cobra mayor relevancia cuando se advierte que, en materia aduanera, un solo acto (el requerimiento o notificación de imputación) es la diferencia entre “ser o no ser”.

[1] Artículos 10, 155, 164 y 165 de la Ley General de Aduanas, artículo 62 del Código Tributario, artículos 484 y 485 del Reglamento del Organización y Funciones (ROF) de la SUNAT y el Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT, a lo cual añadiríamos el Procedimiento Operativo aprobado por la SUNAT de Fiscalización Aduanera posterior al Despacho Aduanero.

[2] Esto sucedería cuando una misma conducta considerada infracción puede ser cometida, indistintamente, por dos sujetos. Por ejemplo, la infracción relacionada con la declaración incorrecta de las condiciones de la transacción en la declaración aduanera podría ser cometida por el importador (código de infracción N70) o por el agente de aduana (código de infracción N67), dependiendo en cabeza de quien recaiga la acción constitutiva de la infracción.

LEA MÁS:

INEI: Exportaciones crecen 7,7 % en mayo 2025

XXV EXPO PYME: Exportaciones de las Mypes llegaron a US\$ 3 300 millones

Megapuerto de Chancay crece con el trasbordo de Ecuador y