

I. MATERIA:

Se formulan consultas relativas al control aduanero que se realiza respecto a las mercancías que se encuentran en tránsito o trasbordo, así como sobre aquella que se encuentre en un depósito temporal a la espera de destinación aduanera.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas y sus modificatorias, en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas y sus modificatorias, en adelante RLGA.
- Decisión 778, que sustituye la Decisión 574, mediante la cual se adoptó el Régimen Andino sobre Control Aduanero; en adelante Decisión 778.

III. ANÁLISIS:

1. ¿La administración aduanera ejerce control aduanero sobre las mercancías que se encuentran en situación de tránsito o trasbordo o sobre aquellas que se encuentran en un depósito temporal a la espera de destinación aduanera?

En principio debemos señalar que el artículo 2° de la LGA define como control aduanero al *"Conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de ésta"*.

Por su parte, el artículo 164° de la LGA señala que la potestad aduanera es 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.

Adicionalmente precisa el artículo 165° de la LGA, que *"la Administración Aduanera, en ejercicio de la potestad aduanera, podrá disponer la ejecución de acciones de control, antes y durante el despacho de las mercancías, con posterioridad a su levante o antes de su salida del territorio aduanero, tales como:*

- a) *Ejecutar acciones de control, tales como: la descarga, desembalaje, inspección, verificación, aforo, auditorías, imposición de marcas, sellos, precintos u otros dispositivos, establecer rutas para el tránsito de mercancías, custodia para su traslado o almacenamiento, vigilancia, monitoreo y cualquier otra acción necesaria para el control de las mercancías y medios de transporte;*
 - b) *Disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación de mercancías y medios de transporte;*
- (...)"

Por otro lado es importante complementar lo expuesto con el análisis del concepto de despacho aduanero que, conforme el artículo 2° de la LGA, se define como *"Cumplimiento del conjunto de formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías sean sometidas a un régimen aduanero"*, siendo el tránsito y el trasbordo calificados como regímenes de acuerdo a la LGA.



En lo que respecta a los alcances del control aduanero, debe tenerse en cuenta que el artículo 162° de la LGA señala lo siguiente:

"Artículo 162.- Control aduanero

Se encuentran sometidas 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.

Asimismo, el control aduanero se ejerce sobre las personas que intervienen directa o indirectamente en las operaciones de comercio exterior, las que ingresan o salgan del territorio aduanero, las que posean o dispongan de información, documentos, o datos relativos a las operaciones sujetas a control aduanero; o sobre las personas en cuyo poder se encuentren las mercancías sujetas a control aduanero.

(...)".

De otro lado, en ese mismo Título de la LGA, el artículo 163° señala que "Para el ejercicio del control aduanero, la Administración Aduanera emplea, principalmente las técnicas de **gestión de riesgo** para focalizar las acciones de control en aquellas actividades o áreas de alto riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información obtenida para tal fin".

Como puede apreciarse de las normas antes reseñadas, la Autoridad Aduanera ejerce el control aduanero sobre todas las mercancías que ingresan o salen de territorio nacional sin ningún tipo de distingo, antes, durante el despacho aduanero o con posterioridad al levante aduanero; por lo que podemos inferir que se encontrarán dentro de su esfera de aplicación tanto las mercancías que se encuentren en un depósito temporal a la espera de una destinación aduanera, como aquellas que hubieran sido sometidas a cualquiera de los regímenes aduaneros previstos en la LGA.

En ese mismo sentido, la Decisión 778 de la Comunidad Andina¹ establece en su artículo 7° los alcances de este control aduanero, señalando lo siguiente:

"Artículo 7.- El control aduanero podrá realizarse en las fases siguientes:

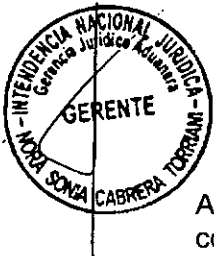
- a) *Control anterior o previo: el ejercido por la Administración Aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.*
- b) *Control durante el despacho: el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.*
- c) *Control posterior: el ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero".*

Así, conforme con la norma comunitaria la administración aduanera ejerce acciones de control respecto de las mercancías que se encuentran en un depósito temporal a la espera de una destinación bajo el denominado "control anterior o previo", y sobre las mercancías que se encuentran sometidas a los regímenes aduaneros (lo que incluye al régimen aduanero de tránsito y trasbordo), llevándose a cabo durante el despacho o vía control posterior, lo que resulta concordante con lo dispuesto en la LGA vigente.

Por lo expuesto podemos señalar, que conforme con lo señalado en el artículo 165° de la LGA y en el artículo 7° de la Decisión 778, la administración aduanera puede efectuar el control aduanero sobre las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros de tránsito y transbordo, así como sobre las que, por carecer de destinación aduanera, se encuentran en un depósito temporal.

2. ¿El control aduanero únicamente se aplica en el aforo o en el ejercicio de una acción de control ordinario o extraordinario?

¹ La cual al formar parte del ordenamiento jurídico andino resulta aplicable al Perú como país miembro.



De acuerdo a lo sustentado en el numeral anterior, el control aduanero puede efectuarse antes durante o después del despacho aduanero, debiéndose señalar que conforme lo establecido en el artículo 165° inciso a) de la LGA, la administración aduanera puede *"Ejecutar acciones de control, tales como: la descarga, desembalaje, inspección, verificación, aforo, auditorías, imposición de marcas, sellos, precintos u otros dispositivos, establecer rutas para el tránsito de mercancías, custodia para su traslado o almacenamiento, vigilancia, monitoreo y cualquier otra acción necesaria para el control de las mercancías y medios de transporte"*.

En ese orden de ideas, siendo que por aforo la LGA entiende únicamente el reconocimiento físico y la revisión documentaria², se deduce que el control aduanero no agota sus alcances en dicha modalidad de control.

En lo que respecta a las acciones de control ordinario y extraordinario debe señalarse que ambas se encuentran definidas en el artículo 2° de la LGA:

"Artículo 2.- Definiciones

Para los fines a que se contrae el presente Decreto Legislativo se define como:

(...)

Acciones de control extraordinario.- *Aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias, para la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, que pueden ser los operativos especiales, las acciones de fiscalización, entre otros. La realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular, pudiendo disponerse antes, durante o después del trámite de despacho, por las aduanas operativas o las intendencias facultadas para dicho fin.*

Acciones de control ordinario.- *Aquellas que corresponde adoptarse para el trámite aduanero de ingreso, salida y destinación aduanera de mercancías, conforme a la normatividad vigente, que incluyen las acciones de revisión documentaria y reconocimiento físico, así como el análisis de muestras, entre otras acciones efectuadas como parte del proceso de despacho aduanero, así como la atención de solicitudes no contenciosas".*

De esta forma, partiendo de la definición de control aduanero como *"Conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de ésta"*, podemos señalar que éste comprende tanto las acciones de control ordinario que se realizan con ocasión del despacho aduanero de mercancías, como las acciones de control extraordinario que se puedan disponer de manera adicional a las ordinarias antes mencionadas, siendo en consecuencia que ambas se encuentran contenidas en el universo de acciones de control que puede efectuar la administración.

Debe relevarse al respecto, que las acciones de control no se agotan en el reconocimiento físico de las mercancías, pues de acuerdo con la definición de acción de control extraordinaria que nos da el artículo 2° de la LGA, éstas comprenden todo tipo de acción destinada a la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros, cuestión que va más allá del sólo aforo de mercancías, siendo que en ejercicio de la potestad aduanera, la administración se encuentra facultada de conformidad con lo señalado en el artículo 165° de la mencionada Ley, entre otros, a:

"a) Ejecutar acciones de control, tales como: la descarga, desembalaje, inspección, verificación, aforo, auditorías, imposición de marcas, sellos, precintos u otros dispositivos, establecer rutas para el tránsito de mercancías, custodia para su traslado o almacenamiento, vigilancia, monitoreo y cualquier otra acción necesaria para el control de las mercancías y medios de transporte;

² El artículo 2° de la LGA señala como Aforo a la "Facultad de la autoridad aduanera de verificar la naturaleza, origen, estado, cantidad, calidad, valor, peso, medida, y clasificación arancelaria de las mercancías, para la correcta determinación de los derechos arancelarios y demás tributos aplicables así como los recargos de corresponder, mediante el reconocimiento físico y/o la revisión documentaria



- b) Disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación de mercancías y medios de transporte;
- c) Requerir a los deudores tributarios, operadores de comercio exterior o terceros, el acceso a libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática, sistemas contables y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior;
- d) Requerir la comparecencia de deudores tributarios, operadores de comercio exterior o de terceros;
- e) Ejercer las medidas en frontera disponiendo la suspensión del despacho de mercancías presuntamente falsificadas o pirateadas, de acuerdo a la legislación de la materia;
- f) Registrar a las personas cuando ingresen o salgan del territorio aduanero".

Lo antes señalado, también se evidencia de manera clara en el 8° de la Decisión 778°, que al hablar de la fase de control anterior o previo, señala que ésta comprende en su desarrollo tanto las acciones de investigación de carácter general, como las de investigación directa y las de comprobación vigilancia y control³.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, se concluye lo siguiente:

1. El control aduanero conforme lo señalado en el artículo 165° de la LGA y la Decisión 778 de la Comunidad Andina, comprende los regímenes de tránsito y transbordo, así como el control de las mercancías que se encuentran en un depósito temporal sin destinación.
2. La definición de control aduanero supone la sumatoria de las acciones de control ordinarias y extraordinarias, que contienen el universo de acciones de control que puede efectuar la administración y que no se agotan en el aforo de mercancías.

Callao, **18 ABR. 2016**

.....
 NORA SONIA CABRERA TORRIANI
 GERENTE JURIDICO ADUANERO
 INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA
 SCT/FNM/ecj
 CA0107-2016
 CA0139-2016

³ "Artículo 8.- El control anterior o previo se efectuará mediante:

- a) Acciones de investigación de carácter general sobre:
 - i. Determinados grupos de riesgo y sectores económicos sensibles;
 - ii. Determinados operadores del comercio;
 - iii. Determinadas clases de mercancías; o,
 - iv. Mercancías procedentes u originarias de determinados países.
- b) Acciones de investigación directa sobre:
 - i. El consignatario, el importador o exportador de las mercancías, las personas que intervengan en la operación como intermediarios o representantes y demás personas poseedoras de mercancías e información de interés para la Administración Aduanera;
 - ii. La información contenida en los manifiestos, documentos de transporte, declaraciones y demás documentos soporte;
 - iii. Los medios de transporte;
 - iv. Las unidades de carga;
 - v. Las mercancías descargadas; o,
 - vi. Registros informáticos.
- c) Acciones de comprobación, vigilancia y control:
 - i. Del medio de transporte y de las unidades de carga; o,
 - ii. De las mercancías, mientras éstas permanezcan a bordo del medio de transporte, durante la descarga y del resultado de la descarga, y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósito autorizado".

OFICIO N° 09 -2016-SUNAT/5D1000

Callao, **18 ABR. 2016**

Señor
JOSÉ ROSAS BERNEDO
Gerente General
Cámara de Comercio de Lima
Av. Giuseppe Garibaldi 396-Jesus María
Presente.-

Asunto: Formula consulta institucional con relación a la definición de control aduanero de la Ley General de Aduanas

Referencia : Expediente N° 000-TI0001-2016-00173095-6

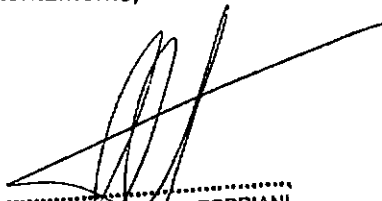
De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual nos solicita opinión legal sobre los alcances de la definición de control aduanero en los regímenes de tránsito o transbordo y en la etapa previa a la destinación y, por otro lado, si existe alguna previsión normativa que determine que el control aduanero únicamente se verifica durante el aforo o cuando se realizan acciones ordinarias o extraordinarias.

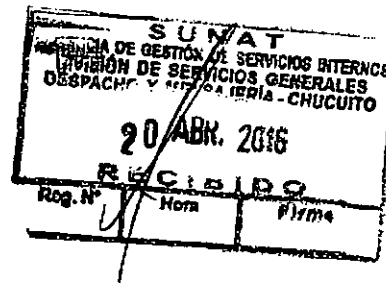
Al respecto, hago de su conocimiento nuestra posición sobre el asunto consultado, la misma que se encuentra recogida en el Informe N° 49 -2016-SUNAT/5D1000, el cual remito a usted adjunto al presente para los fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


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

CA0107-2016
CA0139-2016
SCT/FNM/etcj



Se adjunta: Informe N° 49 -2016-SUNAT/5D1000 en cuatro (4) folios.