

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas vinculadas a la definición de zona primaria aduanera, así como a la posibilidad de formalizar espacios de control aduanero en su interior.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 0001-2001, que aprueba el Procedimiento Específico Acciones en Puestos de Control, recodificado como CONTROL-PG.10 (Versión 1); en adelante Procedimiento CONTROL-PG.10.
- Resolución de Superintendencia Adjunta de Aduanas N° 501-2004-SUNAT/A, que aprueba el Instructivo de Trabajo de infraestructura y equipamiento de los Puestos de Control Fijo o Móvil y de las Bases de Operaciones de Aduanas, recodificado como CONTROL-IT.10.01 (Versión 1); en adelante CONTROL-IT.10.01.
- Protocolo de Actuación del Interventor de Control Único (Versión 1); en adelante el Protocolo de Actuación¹.
- Decreto Supremo N° 031-2008-MTC, que aprueba los requisitos de infraestructura y facilidades operativas y logísticas mínimas con los que deben contar los terminales portuarios de uso público; en adelante D.S. N° 031-2008-MTC.
- Decreto Supremo N° 037-2008-MTC, que establece plazos máximos para la adecuación de terminales portuarios internacionales, aeropuertos internacionales de uso público y terminales terrestres internacionales de uso público; en adelante D.S. N° 037-2008-MTC.

III. ANÁLISIS:

1. ¿El Puesto de Control Único puede ser considerado como zona primaria aduanera?

En principio, cabe indicar que el artículo 2 de la LGA define el territorio aduanero como la parte del territorio nacional que incluye el espacio acuático y aéreo, dentro del cual es aplicable la legislación aduanera, precisando a su vez que las fronteras del territorio aduanero coinciden con las del territorio nacional y que la circunscripción territorial sometida a la jurisdicción de cada Administración Aduanera se divide en zona primaria y zona secundaria.

El artículo antes mencionado contempla a su vez la definición de zona primaria y secundaria en los siguientes términos:

“Zona primaria.- Parte del territorio aduanero que comprende los puertos, aeropuertos, terminales terrestres, centros de atención en frontera para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o despacho de las mercancías y las **oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana.** Adicionalmente, **puede comprender recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres, predios o caminos habilitados o autorizados para las operaciones arriba mencionadas.** Esto incluye a los almacenes y depósitos de mercancía que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente y hayan sido autorizados por la Administración Aduanera.

Zona secundaria.- Parte del territorio aduanero no comprendida como zona primaria o zona franca”. (Énfasis añadido)

¹ Este protocolo fue difundido mediante Memorándum Circular Electrónico N° 00015-2016-392100.

Verificando los antecedentes normativos, tenemos que el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 503² definía como zona primaria a *“los recintos aduaneros tales como las oficinas o dependencias destinadas al servicio directo de una Aduana, los espacios acuáticos o terrestres destinados a las operaciones físicas, de movimiento o almacenamiento de las mercancías transportadas por agua, tierra o aire, recintos portuarios, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento y depósitos aduaneros autorizados, porciones de bahía aeropuertos, puestos de resguardo, predios o caminos habilitados y cualquier otro lugar anexo donde se cumplan normalmente las formalidades aduaneras”*, calificando como recinto aduanero al *“espacio comprendido dentro de la zona primaria, determinado por los locales administrativos y puestos de control aduaneros, así como todos aquellos espacios abiertos o cerrados en los que la Aduana ejerce sus atribuciones”*.

De modo similar, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 722³ también comprendió dentro de los alcances de zona primaria a los *“recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres destinados a las operaciones de desembarque, embarque, movilización o depósito de las mercancías; las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una Aduana; aeropuertos, predios o caminos habilitados y cualquier otro sitio donde se cumplen normalmente las operaciones aduaneras”*.

Así pues, de las normas antes glosadas, en específico de lo señalado en el artículo 2 de la LGA, se observa que el término de zona primaria comprende de manera expresa a las oficinas, locales o dependencias al servicio de una aduana, así como a los recintos aduaneros en general, habiéndose precisado en sus antecedentes normativos que estos recintos son aquellos conformados por los puestos de control aduanero, los locales administrativos y todos aquellos espacios abiertos y cerrados en los que la Aduana ejerce sus atribuciones.

Respecto a los alcances del término recintos aduaneros, debe tenerse en cuenta que el Diccionario de la Real Academia Española define como “recinto” al *“espacio, generalmente cerrado, comprendido dentro de ciertos límites”*, mientras que la acepción “aduanero” responde a todo lo *“pertenciente o relativo a la aduana”*; en concordancia a lo cual, Guillermo Cabanellas define “recinto” como aquel *“espacio comprendido dentro de ciertos límites y se aplica con más frecuencia al rodeado o cercado, y más si sirve de defensa”*⁴.

Por consiguiente, podemos colegir que cuando se hace referencia a los “recintos aduaneros”, se está haciendo alusión a los espacios debidamente delimitados que se encuentran al servicio de una aduana en un lugar fijo, concepto en el cual también se encuentran comprendidas las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana.

Efectuada esa aclaración, se aprecia entonces que a lo largo del tiempo, se han mantenido los siguientes espacios como zona primaria aduanera:

- Puertos, aeropuertos, terminales terrestres, centros de atención en frontera para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o despacho de las mercancías.
- Espacios acuáticos o terrestres, predios o caminos habilitados o autorizados para las operaciones antes mencionadas.
- Los recintos aduaneros, incluidas las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana.

² Este dispositivo que aprobó la Ley General de Aduanas, fue derogado por la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 722 publicado el 11.11.1991.

³ Este dispositivo que aprobó la nueva Ley General de Aduanas y unificó dispositivos ya dictados para racionalizar y simplificar los procedimientos, fue derogado por la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 809 publicado el 19.04.1996.

⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 21° Edición. Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1989, pág. 37.

En lo que respecta a los Puestos de Control, éstos son definidos en la Sección XI del Procedimiento CONTROL-PG.10 como **recintos aduaneros** ubicados estratégicamente, cuya finalidad es el control de personas, mercancías y medios de transporte, ejecutando un conjunto de medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la Legislación Aduanera y los Convenios Internacionales vigentes; clasificándose por su ubicación como sigue:

- Puesto de Control Fronterizo (terrestre, marítimo, aéreo, fluvial y lacustre)
- Puesto de Control Intermedio (terrestre, aéreo, ferroviario y de envíos postales)

Es así que en reiterados pronunciamientos de la Gerencia Jurídico Aduanera⁵, se ha calificado a los Puestos de Control Fronterizos e Intermedios como "recintos aduaneros" especialmente dedicados para ejercer medidas de control y otras acciones destinadas al servicio directo de una aduana, habiéndose precisado que ello incluye en algunos casos la atención de regímenes aduaneros en los Puestos de Control Fronterizo o la autorización para despachos de envíos postales en los Puestos de Control Intermedio, realizando en ambos recintos los registros correspondientes; por lo que se concluye que califican como zona primaria, al consistir en espacios debidamente delimitados que se encuentran destinados al servicio de una aduana en un lugar fijo.

En relación a si un Puesto de Control Único puede ser calificado como zona primaria, debemos relevar que el numeral 3.2 de la Sección III del Protocolo de Actuación, define al Puesto de Control Único como un "**recinto ubicado en zona secundaria en el que se controla personas, mercancías y medios de transporte, respecto al cumplimiento de obligaciones aduaneras, tributarias o relacionadas al control de insumos químicos y bienes fiscalizados**".

El inciso 5) del numeral 5.4, Sección V del Protocolo de Actuación agrega que este control único comprende la revisión del medio de transporte, de los documentos que amparan el vehículo de transporte, la mercancía, los insumos químicos y bienes fiscalizados, así como la inspección física de los mismos. De tal forma que el interventor se encuentra facultado para disponer la inmovilización, incautación, comiso o internamiento, de mercancías, insumos químicos y bienes fiscalizados o medios de transporte, de acuerdo a sus competencias⁶.

En ese sentido, podemos apreciar que los Puestos de Control Único son recintos que han sido implementados como parte del proceso de control de unidades de transporte, mercancías y personas, en zona secundaria, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tributarias o relacionadas al control de insumos químicos y bienes fiscalizados, tratándose así de espacios debidamente delimitados en un lugar fijo, que por estar destinados al control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras, califican como recintos destinados al servicio de una aduana, y por ende, dentro de los alcances de la definición de zona primaria aduanera.

2. Tratándose de un Puesto de Control Único donde la presencia del personal aduanero es intermitente ¿Solo tendría la condición de Zona Primaria Aduanera si se ejercen funciones aduaneras?

En atención a lo señalado en el numeral anterior, solo en la medida que se ejerzan funciones aduaneras, será factible la calificación del Puesto de Control Único como un

⁵ Informes N° 219-2016-SUNAT/5D1000, N° 24-2017-SUNAT/5D1000, entre otros.

⁶ Numeral 3.1 de la Sección III del Protocolo de Actuación del Interventor de Control Único.



recinto que está destinado al servicio de una aduana, supuesto en el cual se encontrará comprendido dentro de la definición de zona primaria.

3. ¿Las Bases de Operaciones de Aduanas se considerarían Zona Primaria Aduanera?

En este punto, partimos de la premisa que la definición de zona primaria aduanera comprende las **oficinas, locales o dependencias** destinadas al servicio directo de una aduana, así como a los **recintos aduaneros** habilitados o autorizados para ciertas operaciones aduaneras, por lo que a fin de determinar si es que la llamada “Base de Operaciones de Aduanas” califica como uno de estos espacios, corresponde verificar cómo están concebidas y qué operaciones se van a realizar en las mismas.

A este efecto, es pertinente remitirnos al numeral 5 de la Sección IV del Procedimiento CONTROL-IT-10.01 que regula lo concerniente a la Base de Operaciones de Aduanas en los siguientes términos:

“5. Bases de Operaciones

*Son **infraestructuras físicas que sirven de centro de concentración de personal, repliegue y abastecimiento logístico de uno o más grupos operativos** de una o más Intendencias de Aduanas, en acciones conjuntas mayores a veinticuatro (24) horas de duración. **Asimismo, se constituyen en almacén logístico y depósito temporal de las mercancías incautadas.***

Las Bases de Operaciones se ubican en lugares estratégicos que permitan intervenciones oportunas en diferentes jurisdicciones aduaneras. En dichas bases se centra la información proporcionada por los grupos operativos participantes, relacionada a rutas, modalidades, medios de transportes, tipo de mercancías, horarios, identificación de personas o bandas dedicadas al contrabando y al tráfico ilícito de mercancías; información a partir de la cual se confecciona el plan operativo de intervenciones.

La utilización de las bases de operaciones permite a los grupos operativos:

- a. *Efectuar acciones operativas rápidas y eficientes en los puntos previamente establecidos en el plan operativo.*
- b. *Fortalecer las acciones de prevención y represión de los delitos aduaneros, de las infracciones administrativas vinculada al contrabando y del tráfico ilícito de mercancías.*
- c. *Optimizar el recurso humano mediante la difusión, entrenamiento y replica de los conocimientos y experiencia del personal operativo.*
- d. *Trabajar coordinadamente entre las Oficinas de Oficiales de las diferentes Intendencias de Aduanas participantes”. (Énfasis añadido)*

Es así que la Base de Operaciones constituye básicamente un centro de concentración de personal, repliegue y abastecimiento logístico de uno o más grupos operativos que sirve además de almacén logístico y depósito temporal⁷ de las mercancías incautadas, actividades que no otorgan la calificación de zona primaria en los términos de la definición otorgada por el artículo 2 de la LGA, por lo que no corresponde calificar a dicha base como tal, sino como un local que cumple finalidades logísticas principalmente.

Cabe relevar, que si bien la definición de zona primaria alude a la **oficina, local o dependencia** destinada al servicio directo de una aduana, esta calificación guarda relación con la noción de “servicio público”, que la teoría general del derecho administrativo emplea para designar un rol o función prestacional, mediante el cual se

⁷ Debiéndose relevar que dada la naturaleza de esta Base de Operaciones, la referencia al depósito temporal no corresponde a la definición prevista en el artículo 2 de la LGA como local donde se ingresan y almacenan temporalmente mercancías pendientes de la autorización de levante por la autoridad aduanera.



garantiza un sistema de **prestaciones dirigidas a la colectividad**, a fin de satisfacer necesidades esenciales para la vida en común⁸; pudiéndose colegir que este rol prestacional no se advierte en una Base de Operaciones, pues se trata de un centro de concentración, repliegue y abastecimiento logístico, cuyo objeto sería satisfacer necesidades propias de la Administración Aduanera.

Bajo dicho contexto, podemos concluir que la Base de Operaciones no califica como un recinto aduanero en el que se desarrollan las operaciones aduaneras que son propias de una zona primaria, sin que tampoco se advierta la prestación de servicios aduaneros que permita su calificación como oficina, local o dependencia destinados al servicio directo de una aduana, quedando así fuera de los alcances de la definición de zona primaria.

4. ¿Es factible que a través de una resolución del área competente se formalicen espacios de control aduanero al interior de una Zona Primaria Aduanera como el Puerto o Aeropuerto?

Al respecto, es pertinente indicar que según lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la LGA, la Administración Aduanera en ejercicio de la potestad aduanera, se encuentra investida de autoridad para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del territorio aduanero, pudiendo 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.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que por disposición del artículo 2 de la LGA, el territorio aduanero comprende una zona primaria que abarca los puertos, aeropuertos, terminales terrestres y centros de atención en frontera, lugares que se encuentran habilitados para llevar a cabo operaciones de desembarque, embarque, movilización o despacho de las mercancías.

De otro lado, la Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la LGA nos precisa que cada puerto, aeropuerto y terminal terrestre de uso público deberá adecuar sus instalaciones para el efectivo cumplimiento del artículo 11 de la LGA, el cual señala lo siguiente⁹:

“Artículo 11.- Condiciones mínimas del servicio

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones garantizará que:

- a) *Los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales cuenten con:*
- 1.- *Instalaciones adecuadas para el desempeño apropiado de las funciones de la Administración Aduanera;*
 - 2.- *Patio de contenedores o de carga y zonas de reconocimiento físico y de desconsolidación de mercancías, proporcionales al movimiento de sus operaciones;*
 - 3.- *Zonas de control no intrusivo conforme a los requerimientos y condiciones establecidos por la Administración Aduanera, en coordinación con el Sector Transportes y Comunicaciones.*
- (...)”

⁸ HUAPAYA TAPIA, Ramón. Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano. En: Revista Ius Et Veritas, N° 50, Julio 2015 / ISSN 1995-2929, Pág. 374.

⁹ El D.S. N° 037-2008-MTC establece el 31 de diciembre de 2013 como plazo máximo para que los terminales portuarios internacionales de uso público, implementen los requisitos de infraestructura y facilidades operativas y logísticas portuarias mínimas para un despacho aduanero eficiente, señalando además que en el caso de los aeropuertos internacionales de uso público, no se requiere establecer un plazo de adecuación, toda vez que las instalaciones existentes en la actualidad cumplen con lo señalado en los incisos a) y b) del artículo 11 de la LGA, de acuerdo a la definición de “Punto de Llegada” contemplada en el artículo 2 de dicha norma.



Así, para el caso de los **terminales portuarios internacionales** de uso público, mediante el D.S. N° 031-2008-MTC se aprobaron los requisitos de infraestructura y facilidades operativas y logísticas mínimas para permitir un despacho aduanero eficiente, habiéndose previsto en su Anexo Único diferentes zonas que están reservadas para puestos de control, reconocimiento físico de las mercancías, oficina para el personal de la SUNAT, zona de control con equipos de inspección no intrusiva, entre otros.

Asimismo, el artículo 3 del D.S. N° 031-2008-MTC nos precisa que los requisitos de infraestructura y facilidades operativas y logísticas mínimas también deberán ser considerados en las bases y en los compromisos contractuales que deriven de la promoción de la inversión privada en las infraestructuras portuarias, así como en el otorgamiento de las habilitaciones portuarias; agregando en su artículo 4 que es responsabilidad de los administradores portuarios asignar las áreas donde se localizarán las zonas señaladas en su Anexo Único, así como brindar las facilidades para el acondicionamiento y operación del equipamiento necesario para que la SUNAT pueda ejercer sus funciones¹⁰.

De otro lado, tratándose de los **aeropuertos internacionales**, el Décimo Considerando del D.S. N° 037-2008-MTC deja constancia que según lo manifestado por la Dirección General de Aeronáutica Civil en los Informes N° 0264-2008-MTC/12.04-AVSEC y N° 0284-2008-MTC/12.04-AVSEC, la Administración Aduanera cuenta actualmente con instalaciones adecuadas para el desempeño de sus funciones, en todos los aeropuertos internacionales del país, conforme se desprende de los contratos de concesión suscritos por el Estado, así como de los diferentes contratos privados suscritos entre la Administración Aduanera y los administradores aeroportuarios.



En consecuencia, podemos colegir que la determinación de espacios al interior del Puerto o Aeropuerto, como parte de los requisitos de infraestructura que requiere la Administración Aduanera para el ejercicio de sus funciones, se encuentra sujeto a lo consignado en las bases, compromisos contractuales o habilitaciones portuarias de los diferentes terminales portuarios internacionales, en tanto que para el caso de los aeropuertos internacionales, la designación de áreas específicas se sujeta a lo regulado en los contratos de concesión suscritos por el Estado, así como de los diferentes contratos privados suscritos entre la Administración Aduanera y los administradores aeroportuarios, con la precisión de que en ningún supuesto ello implica una limitación al ejercicio de la potestad aduanera en estas zonas primarias.

En ese orden de ideas, considerando que al interior del Puerto y Aeropuerto, se han previsto determinados espacios como parte de la infraestructura que requiere la Administración Aduanera para el ejercicio de sus funciones, no correspondería formalizar espacios distintos a los consignados en las bases, compromisos contractuales o habilitaciones portuarias o lo previsto en los contratos de concesión suscritos por el Estado y contratos privados que se suscriben con los administradores aeroportuarios, no entendiéndose la necesidad de formalizar nuevamente estos espacios empleando una resolución del área competente.

IV. CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo señalado en el rubro de análisis del presente informe, se concluye lo siguiente:

¹⁰ La disposición de las zonas destinadas a la desconsolidación de mercancías dependerá de cada administrador portuario según la capacidad operativa del terminal a su cargo.

1. En la medida que se ejerza un control aduanero en los Puestos de Control Único, éstos calificarán como recintos destinados al servicio de una aduana, encontrándose así comprendidos en la definición de zona primaria aduanera.
2. Las Bases de Operaciones no califican como recintos aduaneros en los que se desarrollan operaciones aduaneras propias de una zona primaria, sin que tampoco se advierta la prestación de servicios aduaneros que permita su calificación como oficina, local o dependencia destinados al servicio directo de una aduana, quedando fuera de los alcances de la definición de zona primaria.
3. La infraestructura que está prevista para el ejercicio de las funciones de la Administración Aduanera al interior de los Puertos y Aeropuertos, se rige por las bases, compromisos contractuales y habilitaciones portuarias, así como por los contratos de concesión suscritos por el Estado y contratos privados que se suscriben con los administradores aeroportuarios.
4. Lo antes expuesto no implica una limitación a la potestad aduanera que ejerce la Administración Aduanera en los Puertos y Aeropuertos en su condición de zona primaria aduanera.

27 SET. 2017

Callao,



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/Jar
CA0362-2017
CA0368-2017
CA0369-2017
CA0370-2017

SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS	
27 SET. 2017	
RECIBIDO	
Reg. N°	Hora
6	3:15

MEMORÁNDUM N° 88 -2017-SUNAT/340000

A : **GIOVANNI GUISADO ZULOAGA**
Gerente de Prevención del Contrabando y Operaciones
Especiales

DE : **NORA SONIA CABRERA TORRIANI**
Intendente Nacional Jurídico Aduanera

ASUNTO : Consulta sobre zona primaria aduanera

REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00009-2017-322100

FECHA : Callao, 27 SET. 2017

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se formulan diversas consultas vinculadas a la definición de zona primaria aduanera, así como a la posibilidad de formalizar espacios de control aduanero en su interior.

Al respecto, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 34 -- -2017-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelven la consultas planteadas, el mismo que se adjunta para los fines correspondientes.

Atentamente,



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/Jar

CA0362-2017
CA0368-2017
CA0369-2017
CA0370-2017