

## INFORME N° 280 -2018-SUNAT/340000

### I. MATERIA:

Se consulta sobre las sanciones que corresponde aplicar de verificarse el ingreso de mercancías restringidas y prohibidas en las zonas especiales de desarrollo (ZED).

### II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 112-97-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley emitidas en relación a los CETICOS; en adelante TUO de las ZED.
- Decreto Supremo N° 023-96-ITINCI, que aprueba el Reglamento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS; en adelante Reglamento de las ZED.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 000 ADT/2000-003656, que aprueba el Procedimiento General “CETICOS” INTA-PG.22 (Versión 1), recodificado a “Zonas Especiales de Desarrollo” DESPA-PG.22; en adelante Procedimiento DESPA-PG.22.
- Ley N° 30446, Ley que establece el marco legal complementario para las Zonas Especiales de Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna; en adelante Ley N° 30446.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros; en adelante LDA.

### III. ANÁLISIS:

1. **¿Si es que producto de una acción de control extraordinario se verifica que ha ingresado una mercancía de importación restringida a la ZED, se configura la infracción descrita en el inciso b) del artículo 197 de la LGA, por carecer de documentación aduanera pertinente?**

En principio, cabe indicar que el inciso b) del artículo 197 de la LGA tipifica como infracción sancionable con el comiso de las mercancías cuando *“carezca de la documentación aduanera pertinente”*.

Al respecto, esta Intendencia se ha pronunciado en el Memorándum Electrónico N° 00017-2011-3A1300, señalando que la documentación referida en el tipo legal de la infracción es aquella necesaria para que determinada mercancía pueda ingresar, permanecer o transitar o salir del territorio aduanero, y no toda aquella documentación que resulta exigible de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 del RLGA<sup>1</sup>, siendo que la carencia de dicha documentación genera que no pueda acreditarse su ingreso legal al país, y en consecuencia, su derecho a permanecer en el mismo, por lo que esta situación de ilegalidad hace necesario y oportuno que la Autoridad Aduanera en ejercicio

<sup>1</sup> Asimismo, se precisa que no incluye toda la documentación que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 60 del RLGA, resulta exigible para el trámite de la destinación aduanera al régimen que corresponda, pues la falta de estos documentos solo determina la inviabilidad de la destinación de cierta mercancía a un régimen aduanero determinado.

de su potestad, tome una medida de aprehensión sobre la mercancía que cause la pérdida de la propiedad a favor del Estado.

Por tanto, a fin de atender la presente consulta, debe verificarse si en el caso planteado la mercancía extranjera cuenta o no con documentación aduanera que la ampare y que sustente su ingreso legal al territorio aduanero.

A este efecto, partimos de la premisa que las mercancías extranjeras han ingresado a la ZED, bajo alguna de las siguientes modalidades de ingreso<sup>2</sup>:

- Solicitud de traslado<sup>3</sup>: cuando las mercancías son desembarcadas en los puertos del Callao, Ilo, Matarani o Paita.
- Régimen de tránsito aduanero<sup>4</sup>: cuando las mercancías arriban por una Intendencia de Aduana distinta a aquella donde se ubica la ZED.
- Régimen de tránsito aduanero internacional<sup>5</sup>: para los casos de mercancías acogidas a tratados, convenios o acuerdos internacionales de transporte de carga.

Precisamente, en el Informe N° 196-2013-SUNAT/4B4000 emitido por la Gerencia Jurídico Aduanera<sup>6</sup>, se deja establecido que la solicitud de traslado a las ZED constituye un formato aprobado por la Administración Aduanera, que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 190 del RLGA, tiene el carácter de declaración, entendiéndose así que al igual que la declaración de tránsito aduanero o de ser el caso el MIC/DTA o DTAI, nos referimos a mercancías que en el presente caso han ingresado a la ZED al amparo de una declaración aduanera.

En la medida que la consulta se encuentra referida al caso especial del ingreso de mercancías que tienen condición de restringidas a las ZED, es importante relevar que según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 30446, ***“los requisitos, formalidades y documentos autorizantes para el ingreso de mercancías restringidas al país, exigidos por las entidades públicas sectoriales competentes, con excepción de aquellos de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario, no son exigibles para el ingreso de mercancías a las ZED; no obstante, sí serán exigidos cuando las mercancías se destinen al resto del territorio nacional”***.

Como se observa, el dispositivo antes transcrito pone de manifiesto que para el ingreso de mercancías restringidas a las ZED no resulta exigible la presentación de la documentación autorizante, salvo aquellos de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario, cuya presentación si será exigible, constituyendo en esos casos documentos aduaneros necesarios para el ingreso de las mercancías a las ZED, en concordancia con lo señalado en el último párrafo del artículo 60 del RLGA, que a efectos del despacho aduanero prevé el uso de los documentos que se requieran por la naturaleza u origen de la mercancía y de los regímenes aduaneros, conforme a disposiciones específicas sobre la materia.

Esta opinión resulta concordante con la expresada en el Informe N° 066-2007-SUNAT/2B4000, en cuyo numeral 3 se considera que ***“... debemos entender como documento aduanero, a todo escrito que prueba, confirma, demuestra o justifica cierta situación requerida por la normatividad aduanera que ampara una mercancía en un determinado trámite aduanero”***; concluyéndose que ***“... el término documento aduanero debe ser entendido como referido a la individualidad del documento de que se trate,***

<sup>2</sup> Formas de ingreso que se detallan en el Informe N° 168-2016-SUNAT/5D1000 emitido por esta Intendencia.

<sup>3</sup> Según el Anexo 1 del DESPA-PG.22.

<sup>4</sup> Artículo 92 de la LGA.

<sup>5</sup> Artículo 94 de la LGA.

<sup>6</sup> Ahora Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.



**expedido en función a la mercancía cuya circunstancia particular se acredita** (adquisición, transporte, origen, cumplimiento de requisitos sanitarios, entre otros), ..."

En ese sentido, queda claro que además de la declaración aduanera que permite la destinación aduanera de las mercancías a las ZED, tenemos que en el caso de tratarse de mercancías restringidas que en virtud de la normativa especial que las regulan, requieren para su ingreso al país de documentos de carácter sanitario, zoonosanitario o fitosanitario, necesariamente debían contar con dicha documentación para su ingreso a la ZED, constituyendo por tanto documentos aduaneros que son consustanciales para el ingreso a territorio nacional y en consecuencia a dicha zona especial de conformidad con lo señalado en artículo 5 de la Ley N° 30446, de tal forma que si al momento de la destinación aduanera, se hubiese detectado que no se contaba con dicha autorización, ello hubiera determinado el rechazo del trámite de la misma o en su caso la paralización del despacho.

En ese orden de ideas, si como consecuencia de una acción de control extraordinaria, se verifica que al interior de la ZED se encuentra una mercancía restringida que no cuenta con la autorización de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario que le exige el artículo 5 de la Ley N° 30446 para su ingreso a esta zona especial, se configurará la infracción descrita en el inciso b) del artículo 197 de la LGA, puesto que se habría producido su ingreso a esta zona especial sin contar con la documentación aduanera que ampara su ingreso al país, lo que se pone de manifiesto incluso de contar con una solicitud de traslado o declaración de tránsito, pues nos referimos a documentos que no debieron ser aceptados por vulnerar lo dispuesto en la Ley N° 30446 y normativa sobre la materia.

**2. ¿Si es que producto de una acción de control extraordinario se verifica que ha ingresado una mercancía de importación prohibida a la ZED, se configura la infracción descrita en el inciso b) del artículo 197 de la LGA, por carecer de documentación aduanera pertinente?**

En relación a esta interrogante, el área consultante se refiere al ingreso de mercancías extranjeras a la ZED para el desarrollo de la actividad 07, que de conformidad a lo prescrito en el numeral 9 del literal A, Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22, corresponde al *"almacenamiento de mercancías que no vayan a ser transformadas o reparadas en los CETICOS y cuyo destino final es el resto del territorio nacional, incluida la Zona de Comercialización de Tacna"*, siendo que como consecuencia de una acción de control extraordinario, se determina que estas mercancías son de importación prohibida, por lo que se solicita establecer si igualmente se configura la infracción descrita en el inciso b) del artículo 197 de la LGA.

A este efecto, es pertinente señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7 del Reglamento de las ZED, no pueden ser objeto de almacenamiento en las ZED *"aquellas mercancías cuya importación al país se encuentre prohibida, los insumos químicos fiscalizados de conformidad con la Ley N°25623, las armas y sus partes accesorios, repuestos o municiones, los explosivos o insumos y conexos de uso civil, nitrato de amonio y de sus elementos componentes o cualquier mercancía que atente contra la salud, la moral, las buenas costumbres, la sanidad vegetal o animal, los recursos naturales o la seguridad nacional"*.

Asimismo, el numeral 30 del inciso D, Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22 señala que en el caso de las ZED, **"no se autoriza el traslado o el tránsito aduanero ni el almacenamiento cuando se trate de mercancías cuya importación al país se encuentre prohibida, insumos químicos fiscalizados de conformidad con la Ley N° 25623, armas y sus partes accesorios, repuestos o municiones, explosivos o insumos y conexos de uso civil, nitrato de amonio y sus elementos componentes o cualquier mercancía que atente contra la salud, la**



moral, las buenas costumbres, la sanidad vegetal o animal, los recursos naturales o la seguridad nacional<sup>6</sup>”.

En forma concordante, el artículo 5 de la Ley N° 30446<sup>7</sup> establece de manera expresa que “a las ZED puede ingresar cualquier mercancía con excepción de aquella cuya importación se encuentre prohibida”.

En este marco normativo, podemos apreciar que no es factible autorizar el traslado ni el tránsito aduanero de mercancías de importación prohibida a la ZED, con lo cual se prohíbe cualquier modalidad de ingreso de estas mercancías extranjeras a esta zona especial, restricción cuya aplicación incluye a las mercancías extranjeras que ingresan a la ZED para su almacenamiento y posterior ingreso al resto del territorio nacional.

En relación a la sanción que corresponde aplicar de verificarse el ingreso de mercancía de importación prohibida a la ZED, debe tenerse en cuenta que el inciso b) del artículo 197 de la LGA comprende los supuestos en los que requiriéndose de documentación aduanera para el ingreso de la mercancía, no se cuenta con dicho documento, a diferencia de lo cual, debemos relevar que en el caso de la mercancía prohibida, no cabe referirnos a la omisión de alguna documentación que se requiera para su ingreso al país, porque simplemente no se encuentra permitido su ingreso a territorio aduanero, no resultando aplicable la descripción del tipo legal de la mencionada infracción.

Por tanto, si en el supuesto en consulta se verifica el ingreso de mercancía de importación prohibida a la ZED no se configurará la infracción prevista en el inciso b) del artículo 197 de la LGA, porque al estar prohibido su ingreso no es fácticamente posible que pueda carecer de documentación aduanera pertinente, siendo que ello no impide que en cada caso particular se evalúe la aplicación de la sanción de comiso por otras causales, como la prevista en el inciso c) del mismo artículo que establece el comiso de las mercancías que están consideradas como contrarias a la soberanía nacional, la seguridad pública, la moral y la salud pública.

### 3. ¿En el mismo supuesto se configura a su vez el delito de tráfico de mercancías prohibidas y restringidas?

Sobre el particular, se consulta si independientemente de las acciones de naturaleza administrativa que corresponde adoptar en situaciones como la planteada, podría evaluarse la comunicación de indicios de delito al Ministerio Público, por el delito de tráfico de **mercancías prohibidas o restringidas** que de acuerdo a lo señalado en el artículo 8 de la LDA se tipifica de la siguiente manera:

**“Artículo 8°.- Tráfico de mercancías prohibidas o restringidas**

*El que utilizando cualquier medio o artificio o **infringiendo normas específicas introduzca o extraiga del país mercancías por cuantía superior a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias cuya importación o exportación está prohibida o restringida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con setecientos treinta a mil cuatrocientos sesenta días-multa**”.*

<sup>6</sup> En concordancia a lo cual, el último párrafo del artículo 7 del Reglamento de las ZED señala que “no podrán ser objeto de almacenamiento aquellas mercancías cuya importación al país se encuentre prohibida, los insumos químicos fiscalizados de conformidad con la Ley N°25623, las armas y sus partes accesorios, repuestos o municiones, los explosivos o insumos y conexos de uso civil, nitrato de amonio y de sus elementos componentes o cualquier mercancía que atente contra la salud, la moral, las buenas costumbres, la sanidad vegetal o animal, los recursos naturales o la seguridad nacional”.

<sup>7</sup> Modificado por el artículo 3 de la Ley N° 30777.



A este efecto, debe tenerse en cuenta que en el supuesto en consulta nos referimos a mercancías que fueron sometidas al control aduanero para su ingreso a la ZED, la misma que de acuerdo a lo señalado en el artículo 2° del Reglamento de las ZED, constituye una zona primaria aduanera de trato especial que el artículo 2° de la LGA define como parte del territorio aduanero<sup>8</sup> y éste a su vez como parte del territorio nacional.

De este modo, nos estaríamos refiriendo al ingreso de mercancías prohibidas y restringidas que se sometieron a control aduanero, pero aún resta evaluar más elementos para determinar si se tipifica el delito de tráfico de mercancías prohibidas y restringidas, por emplear algún medio o artificio o infringir normas específicas para su ingreso al país<sup>9</sup>, debiéndose relevar que conforme a lo señalado en el Informe N° 047-2018-SUNAT/340000, no puede suponerse que todo tipo de infracción o incumplimiento de la normativa específica de mercancías restringidas tendrá siempre connotación penal, sino que será necesario que la Administración Aduanera determine la existencia de indicios de la comisión del delito aduanero<sup>10</sup>.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que conforme ha señalado esta Intendencia en reiterados pronunciamientos<sup>11</sup>, no existen criterios fijos para diferenciar cuando nos encontramos frente a un supuesto infraccional de la LGA y cuándo frente a la presunta comisión de un delito aduanero vinculado al despacho aduanero, por lo que tal calificación no puede ser otorgada en abstracto desde esta instancia, debiendo efectuarse por la aduana operativa en función a las circunstancias y medios probatorios recopilados que se hayan podido verificar para cada caso en particular, la cual en caso de llegar a la conclusión que se trata de un indicio, deberá proceder con su comunicación al Ministerio Público.

En consecuencia, dependerá de la evaluación de los hechos y circunstancias que rodeen cada caso particular, la configuración del delito de tráfico de mercancías prohibidas y restringidas, cuestión que no puede ser evaluada desde esta instancia legal, sino que deberá ser analizada por el área consultante en cada caso que se les presente.

#### IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el rubro de análisis del presente informe, se concluye que:

1. Si se verifica que al interior de la ZED mercancía extranjera que califica como restringida, y que no cuenta con la autorización de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario que le exige el artículo 5 de la Ley N° 30446 para su ingreso a esta zona especial, se configurará la infracción descrita en el inciso b) del artículo 197 de la LGA por carecer de documentación aduanera que ampare su ingreso al país.

<sup>8</sup> Zona primaria aduanera es 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”.

<sup>9</sup> El artículo 27 del Reglamento de la ZED prevé la aplicación la LDA en los supuestos en los que se incumplan las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos N° 842, 864 y 865, así como del mencionado reglamento.

<sup>10</sup> En mérito a ello, corresponderá a la Administración Aduanera hacer ejercicio de su facultad de decidir elaborar el informe de indicios de delito aduanero previsto en el artículo 10 del RLDA, aprobado por D.S. N° 121-2003-EF.

<sup>11</sup> Como el seguimiento efectuado al Memorandum Electrónico N° 00010-2011-3C2000, Informe N° 075-2014-SUNAT/5D1000, entre otros.



2. Si se verifica el ingreso de mercancía de importación prohibida a la ZED no se configurará la infracción prevista en el inciso b) del artículo 197 de la LGA, porque no es fácticamente posible que pueda carecer de documentación aduanera, dado que esta prohibido su ingreso al país, antes bien corresponderá evaluar la infracción descrita en el inciso c) del mismo artículo que dispone el comiso de la mercancía por resultar contraria a la soberanía nacional, la seguridad pública, la moral y la salud pública.
3. Dependerá de la evaluación de los hechos y circunstancias que rodeen cada caso particular, la configuración del delito de tráfico de mercancías prohibidas y restringidas, cuestión que no puede ser evaluada desde esta instancia legal, sino que deberá ser analizada por el área consultante en cada caso que se les presente.

Callao, 26 DIC. 2018



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

CA0366-2018  
CA0372-2018  
CA0373-2018

SCT/FNM/jar

031088

**MEMORÁNDUM N° 475 -2018-SUNAT/340000**



A : **FERNANDO WALDIR NUÑEZ JAUREGUI**  
Intendente (e) de Aduana de Mollendo

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

ASUNTO : Sanciones en las zonas especiales de desarrollo

REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00077-2018-3N0400

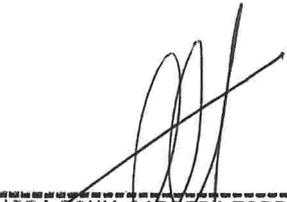
FECHA : Callao, **26 DIC. 2018**

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta sobre las sanciones que corresponde aplicar de verificarse el ingreso de mercancías restringidas y prohibidas en las zonas especiales de desarrollo (ZED).

Al respecto, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 280-2018-SUNAT/340000, a través del cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se adjunta para los fines correspondientes.

Atentamente,



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

CA0366-2018  
 CA0372-2018  
 CA0373-2018

SCT/FNM/jar