

INFORME N.º 000075-2023-SUNAT/340000

ASUNTO : Consulta institucional sobre el sentido y alcance de las normas aduaneras

LUGAR : Callao, 18 de diciembre de 2023

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas sobre la aplicación de medidas preventivas de inmovilización e incautación.

II. BASE LEGAL:

- Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053; en adelante la LGA.
- Ley de los Delitos Aduaneros, Ley N° 28008; en adelante la LDA.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en adelante el TUO de la LPAG.
- Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2009-EF; en adelante el RLGA.
- Procedimiento Específico Inmovilización-Incautación y Determinación Legal de Mercancías, CONTROL-PE.00.01, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 000131-2023/SUNAT; en adelante el Procedimiento.

III. ANÁLISIS:

1. Las medidas preventivas de inmovilización o incautación previstas en la LGA ¿se pueden aplicar en zona secundaria o solamente se aplican en zona primaria¹?

En principio, el artículo 165 de la LGA establece que la Administración Aduanera, en ejercicio de la potestad aduanera², puede ejecutar acciones de control antes y durante el despacho de las mercancías y con posterioridad a su levante, para lo cual dispone las medidas preventivas de inmovilización e incautación de mercancías³

¹ El artículo 2 de la LGA define zona secundaria como la parte del territorio aduanero no comprendida como zona primaria o zona franca.

A la vez define zona primaria como la 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 mencionadas operaciones. 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.

² Según el artículo 164 de la LGA, potestad aduanera es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la administración aduanera, entre otros, para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.

³ Es así como, el numeral 1 del subliteral A2 de la sección VII del Procedimiento estipula que, si como consecuencia de una acción de control, el funcionario aduanero encuentra alguna incidencia, inmoviliza la mercancía.



A la vez, el artículo 2 de la LGA define a la “inmovilización” como la medida preventiva mediante la cual la autoridad aduanera dispone que las mercancías deban permanecer en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien indique, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias y a la “incautación” como la medida preventiva adoptada por la autoridad aduanera que consiste en la toma de posesión forzosa y el traslado de la mercancía a los almacenes de la SUNAT, mientras se determina su situación legal definitiva.

De manera complementaria, el artículo 225 del RLGA señala que la Administración Aduanera adopta las medidas preventivas de inmovilización o incautación de mercancías o medios de transporte a fin de verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras y la comisión de infracciones⁴.

Entre las acciones de control que puede ejercer la Administración Aduanera, se encuentran las “**acciones de control extraordinario**” (ACE) definidas, en el artículo 2 de la LGA, como aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias⁵, 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, y que 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.

Tal como se observa en la normativa glosada, las ACE son acciones de control que la autoridad aduanera puede llevar a cabo para comprobar el cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, para lo cual puede disponer las medidas preventivas de incautación o inmovilización⁶. A la vez, se indica que las ACE pueden ejecutarse antes, durante o después del trámite del despacho aduanero.

Ahora bien, es importante relevar que la normativa vigente no limita las zonas o lugares donde se pueden desarrollar las ACE y en consecuencia las medidas preventivas de incautación o inmovilización; por lo que se concluye que estas pueden ser aplicadas tanto en zona primaria como en secundaria. Así, por ejemplo, los operativos especiales y las acciones de fiscalización, calificados como ACE por la LGA, se pueden realizar en zona secundaria⁷.

2. Cuando la medida preventiva haya sido adoptada en el marco de la LGA, ¿es legalmente posible determinar la situación legal de la mercancía y aplicar sanciones en el marco de la LDA?

⁴ Para tal efecto, los numerales 2, 7 y 11 del literal D de la sección VII del Procedimiento establecen que la solicitud de levantamiento de inmovilización debe contener, entre otros requisitos, los fundamentos y documentos que amparan la pretensión y una vez admitida, el funcionario aduanero analiza los argumentos, valora los medios probatorios y evalúa el cumplimiento de las formalidades y obligaciones tributario-aduaneras o administrativas, así como la comisión de infracciones. Si la mercancía inmovilizada cuenta con sustento legal, emite el acta de levantamiento total o parcial.

⁵ El artículo 2 de la LGA define como acciones de control ordinario a 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.

⁶ En similar sentido se ha pronunciado esta Intendencia en el Informe N° 000033-2022-SUNAT/340000.

⁷ El Procedimiento General Ejecución de Acciones de Control Extraordinario, CONTROL-PG.02, en la sección VII, subliteral A.1, numeral 2 señala que el funcionario aduanero se acredita ante el intervenido con una carta de presentación y con su documento de identificación institucional o con su documento nacional de identidad, siempre que la acción se realice en zona secundaria; igualmente, el Procedimiento General Fiscalización Aduanera Posterior al Despacho Aduanero, CONTROL-PE-01.09, dispone en la sección VII, literal B, numeral 1 que la fiscalización se inicia en la fecha en que surte efecto la notificación de la carta de presentación y del primer requerimiento, este último documento precisa que la fiscalización se llevará a cabo en el domicilio fiscal de la empresa.



RAFAEL MALLEA
VALDIVIA
GERENTE
18/12/2023 16:54:45

Como se ha indicado en la respuesta precedente, el artículo 225 del RLGA precisa que la Administración Aduanera puede disponer las medidas preventivas de inmovilización⁸ o incautación⁹ de mercancías o medios de transporte para verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras o la comisión de infracciones y que durante la vigencia de esas medidas, los interesados pueden acreditar su derecho de propiedad o posesión, y subsanar o desvirtuar las observaciones formuladas por la Administración Aduanera.

En este contexto, se ha emitido el Procedimiento que establece las pautas a seguir para inmovilizar e incautar mercancías, bienes, medios de transporte y efectos, así como para establecer su condición legal.

Así, conforme a los numerales 1 y 4 del literal A de la sección VI del Procedimiento, el funcionario aduanero que ejecuta acciones de control al amparo de la LGA y de la LDA puede disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación, para lo cual emite el acta de inmovilización-incautación, según corresponda, y la notifica en el acto.

Por su parte, el intervenido o responsable puede presentar una solicitud de levantamiento de inmovilización o de devolución de mercancía o medio de transporte incautado (solicitud), observando los plazos y requisitos¹⁰ previstos en los numerales 1 y 2 del literal D de la sección VII del Procedimiento.

Al amparo de los numerales 7, 8 y 11 del literal D de la sección VII del Procedimiento, admitida la solicitud, el funcionario aduanero analiza los argumentos, valora los medios probatorios y evalúa el cumplimiento de las formalidades u obligaciones tributario-aduaneras o administrativas, así como la comisión de infracciones; incluso, puede requerir más información, documentos o aclaraciones para lo cual notifica al solicitante observando el artículo 207 de la LGA¹¹; posteriormente, evalúa la situación legal de la mercancía o medio de transporte y propone un informe final para la adopción de las acciones que correspondan.

Cuando el intervenido o responsable no presenta solicitud de levantamiento de inmovilización o devolución de mercancía o medio de transporte incautado, el funcionario aduanero, previa evaluación, dispone el levantamiento de la medida de inmovilización o adopta las acciones que correspondan, conforme al numeral 8 del subliteral A.2, del literal A (inmovilización por incidencia en una acción de control), numeral 7 del literal B (incautación en el marco de la LGA) o numeral 6 del subliteral C.1 del literal C (incautación en el marco de la LDA) de la sección VII del Procedimiento.

Como se aprecia, a partir de la notificación del acta de inmovilización-incautación se realizan las diligencias necesarias para verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras, así como la comisión de infracciones.

Lo expuesto pone en evidencia que la determinación inicial de los hechos y la calificación jurídica que realiza la autoridad aduanera al momento de emitir el acta de inmovilización-incautación no son definitivas; por lo que es legalmente factible que al momento de resolver se realice una calificación jurídica distinta a la formulada al momento de disponer las medidas preventivas de inmovilización o incautación.

⁸ El plazo de la inmovilización es de diez días hábiles contados a partir de la fecha de efectuada, prorrogable por un plazo igual. Excepcionalmente, se puede prorrogar por sesenta días hábiles.

⁹ El plazo de la incautación es de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación.

¹⁰ Según el numeral 6 del literal D de la sección VII del Procedimiento, cuando no se cumpla con alguno de los requisitos del numeral 2, el funcionario aduanero notifica al solicitante para que subsane las omisiones que pudieran existir, a excepción del inciso j) cuyo plazo es establecido en el artículo 23 del Código Tributario. Vencido el plazo sin haberse efectuado la subsanación, se emite la resolución que declara inadmisibles la solicitud y, de corresponder, se aplican las sanciones.

¹¹ Según este artículo, el plazo que establezca la autoridad aduanera para que se proporcione, exhiba o entregue información o documentación, o que se comparezca ante la autoridad aduanera debe encontrarse dentro de los límites del artículo 163 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444" (actualmente, artículo 174 del TUO de la LPAG, que contempla un plazo no menor de tres ni mayor de quince días).



En consecuencia, es legalmente factible que se aplique la LDA al momento de resolver una medida preventiva de inmovilización o incautación dispuesta al amparo de la LGA.

3. Con relación a mercancías intervenidas en zona secundaria cuya valoración supera las 4 UIT, ¿es obligatorio comunicar la intervención al representante del Ministerio Público? ¿puede aplicarse las sanciones previstas en el artículo 200 de la LGA?

Al respecto, cabe indicar que no existen criterios generales para diferenciar cuándo se está frente a un supuesto infraccional de la LGA o ante la presunta comisión de un delito aduanero; en el ámbito penal se debe constatar la ocurrencia de todos los elementos que sirven como presupuesto de hecho del tipo penal¹², lo que incluye que el valor de la mercancía supere las 4 UIT.

Tampoco es posible determinar en abstracto si puede aplicar el comiso de una mercancía intervenida en zona secundaria, cuyo valor supera las 4 UIT.

En ambas situaciones, corresponderá a la autoridad aduanera, en función a las circunstancias y medios probatorios recopilados en cada caso, establecer si se está frente a un hecho que constituye una infracción administrativa aduanera sancionable en el ámbito de la LGA, o si existe indicio de la presunta comisión de un delito aduanero, lo que se debe comunicar al Ministerio Público, en cumplimiento del artículo 19 de la LDA.

IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, se concluye lo siguiente:

1. Las medidas preventivas de inmovilización o incautación previstas en la LGA pueden aplicarse tanto en zona primaria como en zona secundaria.
2. Es legalmente factible que se aplique la LDA al momento de resolver una medida preventiva de inmovilización o incautación dispuesta al amparo de la LGA.
3. La autoridad aduanera, en función a las circunstancias y medios probatorios recopilados en cada caso, debe establecer si se está frente a un hecho que constituye una infracción administrativa aduanera sancionable en el ámbito de la LGA, o si existe indicio de la presunta comisión de un delito aduanero, en este caso se debe comunicar al Ministerio Público.

CPM/RMV/jlvp
CA131-2023

¹² En similar sentido se ha pronunciado esta intendencia nacional en los Informes N° 75-2014-SUNAT/5D1000, N° 47-2018-SUNAT/340000, N° 280-2018-SUNAT/340000 y N° 109-2020-SUNAT/340000, entre otros.

