

INFORME N.º 148 -2012-SUNAT/4B4000

MATERIA:

Inmovilización de carga en zona primaria. Se formulan diversas consultas referidas a la actuación de los almacenes aduaneros que permiten el retiro de mercancías que tienen levante autorizado, estando vigente sobre ellas una **medida de inmovilización electrónica**.

BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, publicado el 2008.06.27 (en adelante LGA).
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, publicada el 2009.01.16 (en adelante Reglamento de la LGA).
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante Ley N.º 27444).
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 581-2003/SUNAT/A Procedimiento Especifico IFGRA-PE.05, Inmovilización e Inspección de carga en Zona Primaria.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 491-2010/SUNAT/A Procedimiento General INTA-PG.01-A, Importación para el consumo.

ANÁLISIS:

Con la finalidad de absolver las consultas formuladas resulta conveniente en principio describir el marco normativo que regula la aplicación de las medidas de inmovilización electrónica materia de la consulta y así determinar sus elementos característicos. Así, la Ley General de Aduanas aprobada mediante el Decreto Legislativo N.º 1053 (LGA) en su artículo 2º define a la inmovilización como una "Medida preventiva mediante la cual la Autoridad Aduanera dispone que las mercancías deban permanecer en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias."

La mencionada medida preventiva es dispuesta por la Administración Aduanera en ejercicio de la potestad aduanera¹, de acuerdo con lo que establece el inciso b) del artículo 165º de la LGA y constituye legalmente una acción de control promovida de oficio.

Asimismo, en el artículo 225º del Reglamento de la LGA se dispone lo siguiente:

Artículo 225º. - Medidas preventivas

*Para verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras o la comisión de infracciones, la Administración Aduanera puede disponer las medidas preventivas de **inmovilización** o incautación de mercancías.*

*Asimismo con el fin de verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones tributario-aduaneras, administrativas o la comisión de infracciones, se pueden disponer las medidas preventivas de **inmovilización** o incautación de mercancías y/o medios de transporte.*

Las medidas preventivas son acciones de control realizadas por la Administración Aduanera.

El plazo de la inmovilización es de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de efectuada, prorrogable por un plazo igual. Excepcionalmente, la Administración Aduanera podrá disponer la prórroga, por un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles.

El plazo de la incautación es de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación.

¹ Artículo 164º. - Potestad aduanera

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, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.



Dentro de estos plazos los interesados podrán acreditar su derecho de propiedad o posesión y subsanar o desvirtuar las observaciones formuladas por la Administración Aduanera.

La SUNAT publicará en su portal institucional, la relación de mercancías incautadas y/o inmovilizadas.” (Resultado agregado)

Por otro lado, el artículo 226° del mismo Reglamento al regular las acciones de control extraordinario señala que *“...se inician desde el momento que la autoridad aduanera lo dispone. La comunicación de dicha acción se realiza al responsable de las mercancías y/o medios de transporte. Esta comunicación podrá ser efectuada por medios electrónicos.”*

Estas mismas acciones se encuentran definidas en la LGA como *“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.”*

Por su parte, las acciones de control ordinarias están definidas como *“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”.*

Ahora bien, de los elementos de la consulta formulada se aprecia que el caso se encuentra vinculado a la actuación de almacenes aduaneros con relación al retiro de las mercancías con levante autorizado, por lo que la mención a una **medida de inmovilización electrónica** tendrá que ser entendida como la medida preventiva de inmovilización de mercancía con destinación aduanera, realizada en zona primaria, pero no vinculada al proceso de despacho aduanero; constituyendo por tanto una acción de control extraordinario para que dicha mercancía permanezca en el almacén bajo su responsabilidad, a fin de someterlas a las acciones de control necesarias.

En ese orden de ideas, esta acción de control extraordinaria de inmovilización de mercancías, conforme lo señala el antes citado artículo 226° del Reglamento de la LGA, **se inicia desde el momento que la autoridad aduanera lo dispone, mediante la comunicación al almacén, en este caso por medios electrónicos**, y pretende verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras o la comisión de infracciones, procedimiento dentro del cual se comunica al interesado las observaciones que formule la autoridad aduanera, para que acredite su derecho de propiedad o posesión y subsane o desvirtúe dichas observaciones, correspondiendo declarar en tal caso la desactivación de la medida de inmovilización; o, en caso contrario, aplicar las sanciones pertinentes.

Cabe significar que este tipo de inmovilizaciones se encuentra regulado por el procedimiento IFGRA-PE.05 “Inmovilización e inspección de carga en zona primaria” aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 581-2003/SUNAT/A.

Específicamente se formulan las siguientes consultas:

- 1. ¿Las inmovilizaciones electrónicas que son comunicadas al almacén aduanero por correo electrónico constituyen un acto de la Administración que debe cumplir con los requisitos de validez, tales como los fundamentos de hecho y/o derecho que los motivan?**



De acuerdo con lo señalado precedentemente, la medida de inmovilización de carga en zona primaria constituye una acción de control que es sólo de carácter preventivo y que es promovida de oficio por la Administración Aduanera, al amparo de la potestad aduanera establecida especialmente en la LGA en su artículo 165° y en los artículos 225° y 226° de su Reglamento; disposiciones de las cuales se desprende su finalidad, plazos, vigencia y notificación, entre otros procedimientos.

En ese sentido, teniendo en consideración que por la LGA todas estas medidas de control preventivas están orientadas a verificar posteriormente el cumplimiento de las formalidades u obligaciones tributario-aduaneras, administrativas o la comisión de infracciones con relación a las mercancías declaradas por los administrados, en aquéllos casos seleccionados en mérito de información generada mediante indicadores de riesgo de carácter estrictamente confidencial, debe entenderse que si bien se da inicio a un procedimiento administrativo de oficio, el mismo estará regulado por sus propias disposiciones especiales establecidas en la LGA como potestad aduanera, estando por tanto su validez basada en el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales que las amparan y que por tanto constituyen por mandato legal el fundamento de hecho y de derecho de las mismas.

2. **¿Si las inmovilizaciones electrónicas no cumplieran con los requisitos de validez, el acto debe declararse “nulo” o “anulable”; y, de ser este último el caso, se debe proceder a su convalidación, previa a la emisión de la Resolución de sanción al operador?**

De acuerdo a lo señalado en la pregunta anterior, la adopción de estas medidas de inmovilización se sustentan y motivan en las disposiciones especiales establecidas en la LGA para tal fin, por lo que en la medida que se de cumplimiento a lo establecido en dichas disposiciones en cuanto a su finalidad, plazos, vigencia y notificación, entre otros procedimientos, no tendría por qué verse afectada su validez.

3. **¿La obligación establecida en el artículo 225° del Reglamento de la Ley General de Aduanas de publicar las medidas preventivas en el portal institucional, es aplicable a las inmovilizaciones electrónicas realizadas vía correo electrónico como parte de una acción de control extraordinario?**

De acuerdo a lo señalado por la mencionada norma, la SUNAT publicará en su portal institucional la relación de mercancías incautadas y/o inmovilizadas, disposición que se encuentra establecida con relación a las medidas preventivas que se aplican al amparo de dicho Reglamento. En ese sentido, la norma no distingue el caso de las inmovilizaciones electrónicas realizadas vía correo electrónico como parte de una acción de control extraordinario, por lo que debemos entender que su alcance es de carácter general.

4. **¿La obligación de los almacenes aduaneros de comprobar que no exista pendiente una medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera sólo se limita a la verificación en el portal web de la SUNAT o también comprende a las comunicaciones remitidas vía correo y confirmadas por los almacenes que han procedido a ejecutar la inmovilización ordenada?**

La LGA expresamente en su artículo 173° dispone que la entrega de las mercancías procede previa comprobación de que se haya concedido el levante y, de ser el caso, que



no exista inmovilización dispuesta por la autoridad aduanera; de tal suerte que dicha obligación debe ser cumplida por el almacén aduanero por mandato de la propia ley.

Asimismo, el Procedimiento IFGRA-PE.05 en el numeral 4) del literal B) del rubro VII señala que el personal del almacén debe mantener un registro de las mercancías inmovilizadas, precisando el numeral 19) del literal c) que los almacenes sólo permiten el retiro de las mercancías inmovilizadas que cuentan con la desactivación de la medida de inmovilización, autorizada por el personal responsable de la verificación de la mercancía, consignada en el documento "Acta de Verificación de Carga Inmovilizada".

Además, el numeral 56) del rubro VII del Procedimiento INTA-PG.01-A establece que se verifique en el portal web de la SUNAT, el otorgamiento del levante y de ser el caso, que se haya dejado sin efecto la medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera; sin embargo distingue los casos de acciones de control aduanero que impidan el retiro de la mercancía comunicadas a través de correo, mensaje o aviso electrónico.

En ese sentido, teniendo en consideración los distintos elementos de juicio establecidos por las disposiciones mencionadas, tenemos que el cumplimiento de la obligación del almacén de permitir el retiro de la mercancía no está restringido a la exclusiva verificación en el portal web de la SUNAT, sino que se incluye a cualquier otro medio por el que haya sido puesto en conocimiento.

5. ¿Pueden otras unidades orgánicas distintas a la IFGRA seguir las pautas establecidas en el Procedimiento IFGRA-PE.05 "Inmovilización e Inspección de carga en zona primaria" para inmovilizar cargas en zona primaria con posterioridad a que se haya otorgado el levante autorizado?

Al respecto debe señalarse que el acápite I) del Procedimiento IFGRA-PE.05 señala que el objetivo del Procedimiento es establecer las pautas para inmovilizar e inspeccionar carga en zona primaria, precisándose en el acápite II) del mismo Procedimiento que éste es aplicado por la IFGRA, **la Intendencias de Aduana de la República, entre otras.**

Por su parte, el numeral 7) del rubro VI Normas Generales del mencionado procedimiento señala expresamente que las Intendencias de Aduana de la República y **otras unidades orgánicas**, de acuerdo a su competencia funcional y a los objetivos institucionales, pueden realizar acciones de inmovilización e inspección de carga en zona primaria, sin diferenciar si se pueden realizar antes o después del levante, por lo que la facultad otorgada cubre ambas situaciones.

En tal sentido, tenemos que las Intendencias de Aduana y otras unidades orgánicas deben seguir, en lo que les resulte aplicable, lo señalado en el Procedimiento IFGRA-PE.05 para inmovilizar carga en zona primaria, sea que ésta cuente o no con levante autorizado.

Callao,

06 NOV. 2012



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

MEMORÁNDUM N.º 368 -2012-SUNAT/4B4000

A : **MARIA LOURDES HURTADO CUSTODIO**
Gerente de Procedimientos, Nomenclatura y Operadores

DE : **SONIA CABRERA TORRIANI**
Gerente Jurídica Aduanera

ASUNTO : Inmovilización electrónica de carga en zona primaria

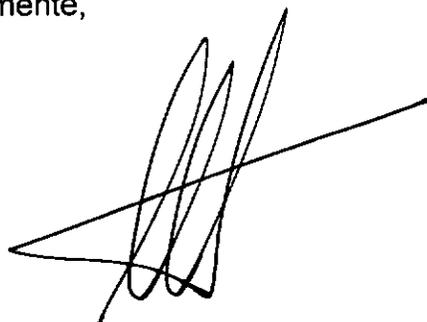
REF. : Memorándum Electrónico N.º 00155-2012-3A1000

FECHA : Callao, 06 NOV. 2012

Me dirijo a usted en atención a su comunicación electrónica de la referencia, mediante la cual solicita la opinión legal de esta Gerencia a fin de absolver diversas consultas referidas a la actuación de los almacenes aduaneros que permiten el retiro de mercancías que tienen levante autorizado, estando vigente sobre ellas una **medida de inmovilización electrónica**.

Sobre el particular, remito con el presente el Informe N.º 148 -2012-SUNAT/4B4000, el mismo que contiene la posición de esta Gerencia respecto de las consultas formuladas; lo cual hago de su conocimiento para los fines y efectos pertinentes.

Atentamente,



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

Se adjunta: Documentos de la referencia en (06) folios.