

INFORME N° 13 -2017-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se formula una consulta a fin de establecer la autoridad competente para absolver solicitudes de devolución de mercancía incautada o inmovilizada en acciones de control, ejecutadas en prevención y represión del contrabando para determinar la comisión de posibles infracciones administrativas previstas dentro de la Ley de Delitos Aduaneros o de la Ley General de Aduanas.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009- EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, en adelante RLGA.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en adelante LDA.
- Decreto Supremo N° 121-2003-EF, Reglamento de la Ley de los Delitos Aduaneros, en adelante RLDA.
- Resolución de Intendencia N° 049-2016-SUNAT/5F0000, Procedimiento Específico CONTROL-PE.00.01, Inmovilización - Incautación y Determinación Legal de Mercancías, Versión 7, en adelante Procedimiento CONTROL-PE.00.01.

III. ANÁLISIS:

La consulta hace referencia a la adopción de medidas preventivas de inmovilización o incautación durante **acciones de control** adoptadas en prevención y represión del contrabando, debiéndose tener en cuenta previamente que el control aduanero es el "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."

Para efectos de cumplir con dicha función de control, el artículo 164° de la LGA ha investido a la Administración Aduanera con la **potestad aduanera**, que "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".

Precisamente, el artículo 165° de la LGA prevé que en ejercicio de la potestad aduanera la Administración "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"; comprendiendo en el inciso b) del mismo artículo a las **medidas preventivas** de inmovilización e incautación de mercancías y medios de transporte como un tipo de acciones de control.

Cabe señalar, que en el artículo 2° de la LGA la incautación y la inmovilización se encuentran definidas de la siguiente forma:

"Incautación.- 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.

Inmovilización.- 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.”

Además, es necesario tener en consideración que las acciones de control que adopta la Administración pueden ser ordinarias o extraordinarias, estando definidas en el artículo 2° de la LGA de la siguiente forma:

“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.

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.” (Énfasis añadido)

En concordancia con lo señalado, el artículo 225° del RLGA define y regula las medidas preventivas:

“Artículo 225°.- 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.

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.” (Énfasis añadido).

Efectuadas las precisiones precedentes, pasemos a absolver las consultas planteadas:

1. ¿Cuando en una acción de control adoptada para prevenir o reprimir el contrabando se inmoviliza o incauta mercancía por supuestas infracciones administrativas previstas en la LGA o en la LDA, la aduana competente para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización de la mercancía es la aduana que aplica dichas medidas preventivas o la aduana que autoriza el régimen aduanero que la sustentaría?



De las normas antes citadas, se aprecia que mediante la aplicación de medidas preventivas de inmovilización o incautación la Administración Aduanera verifica el cumplimiento de formalidades y obligaciones tributario aduaneras, administrativas, así como la comisión de infracciones, para determinar la situación legal definitiva de la mercancía, verificación que puede efectuarse con respecto al marco legal establecido en la LGA o en la LDA.

En ese orden de ideas, siendo medidas que restringen la capacidad del propietario de disponer de la mercancía con carácter temporal, llevan implícito el derecho del administrado de solicitar su devolución.

Así, tenemos que el artículo 225° del RLGA establece que el plazo de la inmovilización es diez (10) días hábiles prorrogables por un plazo igual¹; fijando el de la incautación en veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación, precisándose que 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.

Asimismo, el artículo 47° de la LDA² establece un plazo de veinte (20) días hábiles de recibida el acta de incautación para pedir la devolución de la mercancía que ha sido objeto de esa medida.

Por su parte, el Procedimiento CONTROL-PE.00.01 regula la incautación y la inmovilización de mercancía tanto al amparo de la LGA como de la LDA³, contemplándose en el literal E) de la Sección VII el procedimiento de la solicitud de levantamiento de inmovilización y de devolución de mercancías incautadas para ambos casos, precisando en los incisos a) y b) del numeral 1 respecto a la competencia para resolver las mencionadas solicitudes, lo siguiente:

“E. Solicitudes de levantamiento de inmovilización y de devolución de mercancías incautadas

1. Son órganos de resolución, en primera instancia:

- a. **Las intendencias de aduana, por las medidas preventivas dispuestas dentro de su circunscripción, por su personal o por otras instituciones, excepto aquellas que se derivan de regímenes aduaneros que originalmente fueron autorizados en otra intendencia, siendo esta última el órgano encargado de resolver.**
- b. *La IGCA, por las medidas preventivas en las que ha intervenido inicialmente.”*

En ese sentido, dentro del ordenamiento legal vigente es claro que la regla general consiste en que cuando en una acción de control se inmoviliza o incauta una mercancía por supuestas infracciones administrativas previstas en la LGA o en la LDA, la competencia para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización de la mercancía, la tiene la intendencia de aduana que dispuso dichas medidas preventivas dentro de su circunscripción.

No obstante lo expuesto, la norma en referencia establece como excepción a dicha regla de competencia, el supuesto en el que las medidas preventivas **se deriven de regímenes aduaneros que originalmente fueron autorizados en otra intendencia**, situación en la que extiende la competencia a dicha intendencia.

¹Excepcionalmente la SUNAT puede prorrogar su plazo hasta un máximo de sesenta (60) días hábiles de conformidad con lo señalado en el mismo artículo 225° del RLGA.

² Artículo 47°.- Plazo para solicitar la devolución

El plazo para solicitar la devolución de las mercancías incautadas por la comisión de las infracciones administrativas tipificadas en esta Ley, será de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de recibida el acta de incautación.

³ Sólo en el caso de infracciones administrativas tipificadas dentro de la misma LDA.



En consecuencia, debemos entender que en tales supuestos lo esencial para establecer la competencia estriba en **determinar si la medida preventiva deriva de un régimen aduanero**. Sobre el particular, esta intendencia a través del Memorándum Circular Electrónico N° 00003-2011-2B4000, Memorándum Electrónico N° 00004-2010-3G0130 e Informe N° 036-2008-SUNAT/2B4000, ratificados con el Informe N° 119-2013-SNAT/4B4000, ha establecido como criterio general que para considerar que una medida preventiva deriva de un régimen aduanero, es preciso que dicha medida haya sido adoptada en el marco del cumplimiento de las obligaciones que como parte de ese régimen aduanero le corresponda verificar a una aduana de una circunscripción distinta a la que inicialmente autorizó el régimen.

Sin embargo, en la presente consulta se plantea como supuesto que la medida preventiva deriva de una acción de control para determinar la comisión de infracciones aduaneras en prevención y represión del contrabando, entendiéndose por tanto referidas a obligaciones que no constituyen consecuencias directas del régimen aduanero que deban ser cumplidas en una jurisdicción distinta a la de la aduana en la que pudiera haberse numerado una declaración para sustentar el régimen; estando en ese sentido dentro de la competencia atribuida por el artículo 9° del RLGA⁴ a los intendentes para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas que se produzcan en su circunscripción.

Cabe recordar, que en los supuestos en los que la medida preventiva hubiera sido dispuesta por el fiscal, sólo él podrá disponer su levantamiento, careciendo la SUNAT de competencia para pronunciarse sobre la devolución de la mercancía en tanto la medida fiscal se encuentre vigente.

2. ¿Cuándo en una acción de control se inmoviliza o incauta una mercancía por supuestas infracciones administrativas previstas en la LGA o en la LDA, la aduana competente para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización de la mercancía es la aduana que aplica dichas medidas preventivas o la aduana que numera la declaración para su ingreso al país con el beneficio del PECO o Ley de Amazonía?

Para efectos de la presente consulta, al igual que en el caso de lo señalado anteriormente, es preciso **determinar si la medida preventiva deriva del régimen aduanero**, constatando si la obligación cuyo cumplimiento debe ser verificado en una aduana distinta (aduanas de destino) deviene del mismo régimen aduanero, es decir se encuentra directamente ligado al régimen aduanero, en cuyo caso la competencia para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización de la mercancía será de la aduana que autorizó originalmente dicho régimen.

Así pues, en el caso de no ser esas las condiciones planteadas como consulta, la competencia sería de la aduana que adopta las medidas preventivas, como parte de su facultad para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas que se produzcan en su circunscripción, conforme al artículo 9° del RLGA.

⁴ Artículo 9°.- Competencia de las intendencias

Los intendentes dentro de su circunscripción, son competentes para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas; son igualmente competentes para resolver las consecuencias derivadas de los regímenes aduaneros que originalmente hayan autorizado, cuando deban ser cumplidas en distintas circunscripciones aduaneras.

Las intendencias que tengan competencia en todo el territorio aduanero deben conocer y resolver los hechos relacionados con las acciones en las que hayan intervenido inicialmente.

Mediante Resolución de Superintendencia se establecerá la circunscripción territorial de cada intendencia de aduana.

Las acciones de cobranza coactiva serán ejecutadas por los funcionarios que establezca la SUNAT, mediante Resolución de Superintendencia. (Énfasis añadido)

IV. CONCLUSION:

Por lo expuesto, se concluye lo siguiente:

1. Si la medida preventiva deriva de una acción de control para determinar la comisión de infracciones aduaneras en prevención y represión del contrabando, y no se encuentra vinculada a la verificación del cumplimiento de las obligaciones directas que como parte del régimen aduanero deban cumplirse en una jurisdicción distinta a la de la aduana de numeración de la declaración, la competencia para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización corresponderá a la aduana que aplica la medida preventiva.
2. Si con la medida preventiva se constata que la obligación cuyo cumplimiento debe ser verificado deviene directamente de las obligaciones que exige un régimen aduanero se cumplan en una aduana de una circunscripción distinta a la de la que lo autorizó, la competencia para resolver la solicitud de devolución o de levantamiento de la inmovilización de la mercancía corresponderá a la aduana ante la que originalmente se efectuó la destinación aduanera.

08 SET. 2017,

Callao,



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

SCT/FNM/jtg
CA0276-2017
CA0294-2017

Cargo

MEMORÁNDUM N° 48 -2017-SUNAT/340000



A : JORGE ARTURO DEZA SALAZAR
Intendente de Aduana de Tarapoto

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanera

ASUNTO : Competencia para resolver solicitudes de devolución de mercancía incautada

REF. : Memorándum Electrónico N° 00016-2017-3U0000

FECHA : Callao, **08 SET. 2017**

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual se formula una consulta referida a la competencia para absolver solicitudes de devolución de mercancía incautada o inmovilizada en acciones de control, ejecutadas en prevención y represión del contrabando para determinar la comisión de posibles infracciones administrativas previstas dentro de la Ley de Delitos Aduaneros o de la Ley General de Aduanas.

Sobre el particular, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 13 -2017-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime conveniente.

Atentamente,


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

SCT/FNM/jtg
CA0276-2017
CA0294-2017
Se adjunta cinco (05) folios

