

INFORME N° 232-2018-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas referidas a la acreditación de la propiedad o posesión de bienes semovientes (ganado) ocurrida en el marco del Decreto Ley N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 0007-2016-ONAGI-DGAP. Asimismo, se consulta si existe contradicción entre lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto Ley N° 22551, que regula la forma de acreditar el derecho de propiedad sobre el ganado; y el D.L. N° 25632, que regula quiénes son los obligados a emitir comprobante de pago por la transferencia de bienes.

II. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú; en adelante la Constitución.
- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, Reglamento de la LGA; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- Código Civil, Decreto Legislativo N° 295; en adelante Código Civil.
- Decreto Ley N° 22551, que regula la obligación de los ganaderos de marcar sus diversas especies; en adelante D L N° 22551.
- Decreto Supremo N° 073-82-AG; Reglamento de marcas y señales de ganado; en adelante Reglamento del D.L. N° 22551.
- Resolución Jefatural N° 0345-2016-ONAGI-J, Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP "Procedimiento para el levantamiento del acta de constatación de posesión de bienes semovientes"; en adelante Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP.
- Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario; en adelante Decreto Legislativo N° 653.
- Decreto Ley N° 25632, Ley Marco de Comprobante de Pago; en adelante D.L. N° 25632.
- Resolución de Superintendencia N° 007-99/SUNAT, Reglamento de Comprobante de Pago; en adelante RCP.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 226-2013-SUNAT/A, que aprueba el Procedimiento Específico CONTROL-PE.00.01 "Inmovilización, Incautación y Determinación Legal de Mercancías"; en adelante Procedimiento CONTROL-PE.00.01.

III. ANALISIS:

1. ¿En el marco de lo dispuesto por el D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 0007-2016-ONAGI-DGAP, resulta válida la transferencia de propiedad de ganado con la sola emisión del Certificado de Venta o Acta de Constatación de Posesión de bienes semovientes expedida por la Prefectura de la localidad?
2. ¿La certificación a que se contrae el artículo 18 del Reglamento del D.L. N° 22551 podría constituir una declaración jurada simple que, con el visado o firma de la Autoridad Política, podría convertirse en el Certificado de Venta que se señala en el artículo 7 del D.L. N° 22551, a pesar de no tener dicha denominación?

3. ¿El Acta de Constatación de Posesión de bienes semovientes, visada o firmada por la Autoridad Política de la localidad, se convierte en el Certificado de Venta señalado en el D.L. N° 22551?

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 70.1 y 70.2 del artículo 70 del TUO de la LPAG, la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan; pudiendo la entidad, en ejercicio de esta potestad reglamentaria, distribuir entre sus unidades orgánicas las atribuciones propias de su competencia funcional.

Complementando lo antes indicado, el numeral 74.1 del artículo 74 de la norma mencionada señala que el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida, encontrándose comprometido a actuar dentro del ámbito de su competencia¹; máxime si con ello se ciñe estrictamente al principio de legalidad, recogido por el numeral 1.1 del artículo 1 del TUO de la LPAG, que estipula que las autoridades deben actuar dentro de las facultades que le han sido atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas.

En ese contexto, cabe señalar que conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 245-AE concordante con el literal d) del artículo 245-AF del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT², corresponde a esta Intendencia Nacional emitir opinión legal con carácter vinculante en relación a las consultas formuladas por los órganos y unidades orgánicas de la SUNAT así como por las entidades externas autorizadas que versen sobre el sentido y alcance de las normas vinculadas a la materia aduanera, mas no otorga facultad para interpretar el sentido y los alcances de otras disposiciones legales.

En el presente caso, se aprecia que las consultas formuladas están referidas a la estricta aplicación del D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP, así como respecto de la acreditación de la propiedad o posesión de ganado vacuno (bienes semovientes); todo lo cual se encuentra fuera de la competencia funcional atribuida a esta Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

Sin perjuicio de lo anterior, se procederá a atender las consultas formuladas dentro del ámbito de competencia de esta Intendencia Nacional.

Tal como se ha señalado en la consulta, la Intendencia de Aduana de Puerto Maldonado ha participado en acciones operativas conjuntas con la Policía Nacional del Perú – PNP, el Ministerio Público y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, a consecuencia de las cuales se habría procedido a la incautación de ganado vacuno presuntamente de procedencia extranjera, que no contaba con la documentación pertinente que acredite su ingreso y permanencia legal en el país; lo que habría originado que los administrados soliciten la devolución de estas mercancías, para lo cual se les ha requerido que presenten la documentación que acredite su procedencia y propiedad.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1 del D.L. N° 22551, *los propietarios de ganado de cualquier especie **están obligados a marcarlo o señalarlo***³, de conformidad con las

¹ Así lo establece el numeral 1 del artículo 84 del TUO de la LPAG,

² Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT, modificada por Decreto Supremo N° 198-2017-EF.

³ De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del D.L. 22551 y por el artículo 2 del Reglamento del D.L. N° 22551, *para los efectos del presente Decreto Ley, la marca consiste en la impresión indeleble que se deja en el ganado, a hierro candente u otro método, con el fin de identificarlo y acreditar su propiedad. Se empleará sólo en el ganado bóvido (vacuno) y equino. Por su parte, la señal es cualquier medio visible, colocado en una o en ambas orejas del ganado, con el fin de acreditar el derecho de propiedad sobre el mismo (pueden ser: inscripción imborrable,*



disposiciones del presente Decreto Ley y su Reglamento. Aclara esta norma que la marca o señal del ganado **acredita la propiedad de éste**⁴, salvo prueba en contrario.

Complementando lo anterior, el artículo 7 del D.L. N° 22551 establece que **no podrá transferirse la propiedad del ganado que no se encuentre marcado o señalado conforme a lo estipulado en el presente Decreto Ley y su Reglamento. En la venta de ganado, el comprador, para acreditar su derecho, recabará del vendedor un Certificado de Venta que deberá ser sellado y firmado por la Autoridad Política del lugar, sin costo alguno.**

Asimismo, debe tenerse en cuenta que al amparo de lo dispuesto por los artículos 8, 9 y 18 del Reglamento del D.L. N° 22551, **la marca será impresa en el brazo derecho del animal. En las transferencias de propiedad del ganado las marcas de los nuevos propietarios se colocarán sucesivamente en la pierna derecha, pierna izquierda y brazo izquierdo;** siendo que, **para el caso de más de 3 transferencias la propiedad del ganado se acreditará solo con el Certificado de Venta a que se refiere el Artículo 7 de la Ley.** Asimismo, corresponde tener en cuenta que **en la compraventa de ganado en que el vendedor o el comprador fueran analfabetos, éstos imprimirán su huella digital en el documento de compraventa, en presencia de la autoridad política del lugar debiendo dicha autoridad hacer la certificación correspondiente en el mismo documento sin costo alguno.**

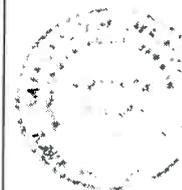
Con relación al Acta de Constatación de Posesión de bienes semovientes, que -a solicitud del interesado- pueden levantar los Subprefectos Distritales de la Oficina Nacional de Gobierno Interior -ONAGI, el acápite 6.1 de la Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP precisa que el solicitante se presenta ante el Subprefecto Distrital del lugar de su domicilio o donde se encuentran los bienes semovientes y solicita la expedición de un acta de constatación de posesión; la que será levantada por duplicado por la precitada autoridad, debiendo haber tenido a la vista los bienes semovientes y haber anotado sus características físicas, marcas y señales distintivas. Al acta debe ser firmada en conjunto por el Subprefecto Distrital y el solicitante.

En resumen, de acuerdo con las disposiciones antes mencionadas se tiene lo siguiente:

Documentos que pueden expedirse y sus efectos legales			
Documento	Quién lo expide/levanta	formalidad	Efecto legal
Certificado de Venta	Vendedor, salvo cuando alguna parte fuera analfabeta (caso en el que, en el documento de compra venta, se imprime la huella digital en presencia de la autoridad política)	Sellado y firmado por la autoridad política del lugar	Acredita la propiedad del ganado. En caso de haberse producido tres o menos transferencias, se requiere <u>además</u> la marca sobre el ganado
Acta de Constatación de Posesión de bienes semovientes	El Subprefecto Distrital del lugar del domicilio del solicitante o de donde se encuentran los bienes semovientes	Lo firman el solicitante y el Subprefecto Distrital	Sirve para cautelar la posesión material y preservar el orden público

perforación, arete o cualquier otro medio visible). Es obligatorio el señalamiento del ganado ovino, caprino, porcino, llamas y alpacas, con la excepción que establece el Reglamento. Es prohibido señalar el ganado cortando desde su base una o las dos orejas (negritas y texto en paréntesis agregados).

⁴ En adición a lo indicado, el artículo 3 del Reglamento del D.L. N° 22551 estipula que **el sistema de marcas y señales (...) tiene por finalidad determinar el Departamento de procedencia del ganado (...).** (negritas agregadas).



Como se aprecia, resulta válida la transferencia de propiedad de ganado con la sola presentación del Certificado de Venta expedido por el vendedor, que se encuentre sellado y firmado por la autoridad política del lugar, salvo que en el acto de compra venta hubiera intervenido una persona analfabeta o que se hubieran producido menos de tres transferencias de propiedad del ganado.

En adición a lo señalado, cabe indicar que, conforme a las normas antes reseñadas, cuando en la compraventa interviene una persona analfabeta, se exige que imprima su huella digital en el documento de transferencia (contrato de compraventa), en presencia de la autoridad política; caso en el que ya no es necesario recabar un certificado de venta para acreditar la propiedad del ganado.

Cabe agregar que el Acta de Constatación de Posesión de bienes semovientes extendida por la Autoridad Política de la localidad no acredita la propiedad de estos bienes sino su posesión; no habiendo previsto las normas en mención la posibilidad de que el Acta antes aludida pueda suplir el Certificado de Venta u otro documento similar.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que por expreso mandato del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 653, se ha declarado como prioritario el desarrollo integral del Sector Agrario; habiéndose precisado en su artículo 2 que esta norma legal busca otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias, realizadas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; y con este fin, se ha dispuesto que *la actividad agraria se sujeta a las condiciones de una economía social de mercado, permitiendo al productor agrario su libre concurrencia.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 71 del Decreto Legislativo N° 653 señala que ***la importación y exportación de insumos para la actividad agraria y agroindustrial, de productos y subproductos agrarios, así como su comercialización en el territorio nacional, pueden efectuarse por cualquier persona natural o jurídica, dentro de las disposiciones sanitarias, aduaneras y tributarias vigentes;*** lo que significa que desde la vigencia de dicha norma legal, la comercialización de productos agrarios, entre ellos el ganado, no está sujeta a más exigencias que las de orden sanitario, aduanero y tributario⁵.

A lo indicado, debe añadirse que por expreso mandato del artículo 70 de la Constitución, de vigencia posterior al D.L. N° 22551, el derecho constitucional de propiedad es inviolable y debe ser garantizado por el Estado; lo que implica que sólo puede ser afectado conforme a ley, en este caso (en el ámbito aduanero), en el marco de lo dispuesto -entre otros- por la LGA, su RLGA y el Procedimiento CONTROL-PE.00.01, cuyo literal e) del numeral 9 y los numerales 11 al 15 del literal E (Solicitudes de levantamiento de inmovilización y de devolución de mercancías incautadas) de la sección VII (descripción) han previsto no sólo que las solicitudes de devolución de mercancías incautadas deban contener -entre otros- los fundamentos que las sustentan; sino que corresponde al funcionario designado opinar sobre la procedencia o no de lo solicitado, para cuyo efecto debe evaluar las pruebas presentadas, pudiendo inclusive requerir información adicional o efectuar la verificación física de las mercancías.

De lo señalado, se colige que si bien el D.L. N° 22551 y su Reglamento formalmente siguen vigentes; resulta evidente que en los hechos han devenido inaplicables⁶; por lo que, al momento de evaluar las solicitudes de devolución de mercancías que se interpongan en el ámbito aduanero, debe tenerse en cuenta que en el procedimiento

⁵ Así lo ha expresado el Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, mediante el Informe legal N° 074-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, recuperado por Internet: <http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogaj/2017/enero/informe074-2017-minagri-sg-ogaj.pdf>.

⁶ Así lo ha expresado el Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, en el Informe legal N° 074-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, antes citado.



CONTROL.PE.00.01 no se ha establecido de manera taxativa los documentos que deben ser presentados para obtener la devolución de las mercancías incautadas; lo que deja abierta la posibilidad legal para que el administrado pueda presentar todos los medios de prueba que estime idóneos, pertinentes y conducentes para acreditar de manera razonable el debido cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, tributario aduaneras o administrativas; sin que ello lo legitime para pretender atribuir a los documentos que presente efectos legales distintos a los previstos por ley.

4. ¿Lo dispuesto por el D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 0007-2016-ONAGI-DGAP⁷ contraviene lo previsto por el D.L. N° 25632 y el RCP⁸? Además, ¿en el trámite de una solicitud de devolución de mercancía incautada (ganado vacuno), con qué documento se debería acreditar su transferencia, posesión, propiedad o procedencia?

Al respecto, cabe indicar que el artículo 1 del D.L. N° 25632 señala que están obligados a emitir comprobantes de pago⁹ todas las personas que transfieren bienes, en propiedad o en uso, incluso en los casos en que dicha transferencia no se encuentre afecta al pago de tributos; habiéndose precisado en el último párrafo de este artículo que *la SUNAT puede disponer que sea el comprador quien emita el comprobante de pago cuando las modalidades de mercado y razones de fiscalización lo justifiquen.*

Complementando lo anterior, el numeral 1.3 del artículo 6 del RCP señala que *las personas naturales o jurídicas (...) se encuentran obligadas a emitir liquidación de compra por las adquisiciones que efectúen a personas naturales productoras o acopiadoras de productos primarios derivados de la actividad agropecuaria, (...), siempre que estas personas no otorguen comprobantes de pago por carecer de número de RUC. (...).*

Interpretando la disposición antes citada, la Intendencia Nacional Jurídica, a través del Informe N° 243-2006-SUNAT/2B0000, ha establecido -sobre la base de lo opinado por el Vice Ministerio de Agricultura, mediante Oficio N° 559-2006-AG-DVM-, que se encuentran obligadas a emitir liquidación de compra, las personas naturales o jurídicas por la adquisición de ganado vacuno que efectúen a personas naturales productoras o acopiadoras de productos primarios derivados de la actividad agropecuaria, siempre que dichas personas no otorguen comprobantes de pago.

En ese sentido, queda perfectamente entendido que las disposiciones del D.L. N° 25632 y del RCP no colisionan con las normas contenidas en el D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP, en la medida que se trata de obligaciones de diferente naturaleza, la primera de carácter tributario; mientras que la segunda, de índole administrativo (para control del Ministerio de Agricultura y Riego), más aún si estas disposiciones administrativas a la fecha han devenido inaplicables; sin embargo, dado que, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 del RCP, *el comprobante de pago es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios (negritas agregadas), resulta válido pretender demostrar ante la Administración Aduanera la adquisición de ganado vacuno -entre otros- con una liquidación de compra emitida por el comprador.*

Cabe agregar, por lo demás, que tal como se ha indicado al momento de responder las consultas anteriores, en el Procedimiento CONTROL.PE.00.01 no se ha establecido de

⁷ Según se menciona en la consulta, las normas aludidas disponen la forma de acreditar la propiedad del ganado vacuno y establecen los documentos que se deben emitir para su transferencia en propiedad.

⁸ Tal como se señala en la consulta, las normas mencionadas establecen la obligación de emitir una liquidación de compra por la adquisición de productos primarios derivados de la actividad agropecuaria, en los casos en los que el vendedor de dichos productos no otorgue comprobante de pago por carecer de número de RUC.

⁹ El artículo 2 del citado D.L. N° 22551 precisa que *se considera comprobante de pago, todo documento que acredite la transferencia de bienes, entrega en uso o prestación de servicios, calificados como tal por la SUNAT.*



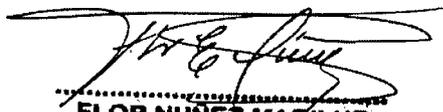
manera taxativa cuáles son los documentos que pueden ser presentados para obtener la devolución de las mercancías incautadas; lo que deja abierta la posibilidad legal para que el administrado pueda presentar todos los medios de prueba que estime idóneos, pertinentes y conducentes para acreditar de manera razonable el debido cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, tributario aduaneras o administrativas.

CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir que:

1. El Procedimiento CONTROL.PE.00.01 no ha establecido de manera taxativa los documentos que deben ser presentados para obtener la devolución de las mercancías incautadas, por lo que es admisible que el administrado presente los medios de prueba que estime idóneos, pertinentes y conducentes para acreditar de manera razonable su derecho y el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tributario aduaneras o administrativas; sin que ello lo legitime para pretender atribuir a los documentos que presente efectos legales distintos a los previstos por ley.
2. Las disposiciones del D.L. N° 25632 y del RCP no colisionan con las normas contenidas en el D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP, ni mucho menos contradicen lo previsto por el Decreto Legislativo N° 653 las disposiciones del D.L. N° 25632 y del RCP no colisionan con las normas contenidas en el D.L. N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 00007-2016-ONAGI-DGAP.

Atentamente, 17 OCT. 2018


.....
FLOR NÚÑEZ MARILUZ
INTENDENTE NACIONAL (e)
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

FNM/jlvp
CA0475-2017.



MEMORÁNDUM N° 390-2018-SUNAT/340000

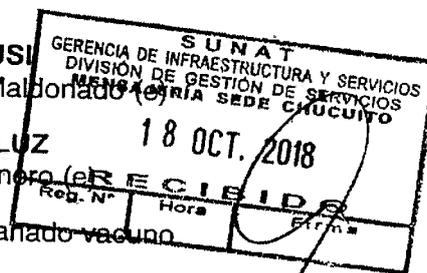
A : RICARDO JULIO CRUZ HUARCUSI
Intendente de Aduana de Puerto Maldonado

DE : FLOR ELIZABETH NÚÑEZ MARILUZ
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

ASUNTO : Acreditación de propiedad sobre ganado vacuno

REF. : Memorándum Electrónico N° 00030-2017-3V0000

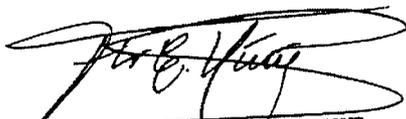
FECHA : Callao, 17 OCT. 2018



Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se formulan diversas consultas referidas a la acreditación de la propiedad o posesión de bienes semovientes (ganado) ocurrida en el marco del Decreto Ley N° 22551, su Reglamento y la Directiva N° 0007-2016-ONAGI-DGAP. Asimismo, se consulta si existe contradicción entre lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto Ley N° 22551, que regula la forma de acreditar el derecho de propiedad sobre el ganado; y el D.L. N° 25632, que regula quiénes son los obligados a emitir comprobante de pago por la transferencia de bienes.

Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 732 -2018-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelve lo solicitado, el que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime convenientes.

Atentamente,


FLOR NUÑEZ MARILUZ
INTENDENTE NACIONAL (e)
Intendencia Nacional Jurídico Aduanero
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

FNM/jlvp
CA0475-2017.