

INFORME N° 170 -2019-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se formulan diversas consultas vinculadas a la obligación que tienen los depósitos temporales de transmitir a la Administración Aduanera la información relacionada con las mercancías que debieron recibir en sus recintos.

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.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 500-2010-SUNAT-A, que aprueba el Procedimiento General de "Manifiesto de Carga" INTA-PG.09 (versión 5); en adelante Procedimiento INTA-PG.09.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 38-2016-SUNAT-5F0000, que aprueba el Procedimiento General "Manifiesto General" INTA-PG.09 (versión 6), recodificado a DESPA-PG.09; en adelante Procedimiento DESPA-PG.09.
- Decreto Legislativo N° 1235, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053; en adelante D. Leg. N° 1235.
- Decreto Supremo N° 163-2016-EF, que modifica el Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2009-EF; en adelante D.S. N° 163-2016-EF.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante LPAG.
- Decreto Supremo N° 031-2009-EF, que aprueba la Tabla de Sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas; en adelante Tabla de Sanciones.
- Resolución de Superintendencia N° 122-2014-SUNAT, que aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT; en adelante ROF de la SUNAT.

III. ANÁLISIS:

1. **¿Cuál es la nueva definición de bulto faltante? ¿Se considera bulto faltante cuando falta la totalidad de la mercancía de un documento de transporte o cuando falta solo parte de ella o en ambos casos?**

En principio, cabe indicar que la redacción anterior del artículo 164 del RLGA¹ definía el bulto faltante como *"la totalidad de la carga de un documento de transporte consignado en el manifiesto de carga, que no ha sido desembarcada"*, lo que fue eliminado posteriormente con la modificación dispuesta por el D.S. N° 163-2016-EF.

En el mismo sentido, el referido concepto estuvo previsto en el numeral 14 de la Sección VI del Procedimiento INTA-PG.09, sin ser replicado en el Procedimiento DESPA-PG.09 ahora vigente, por lo que actualmente no se cuenta con una definición legal para el término "bulto faltante".

En este punto, es de relevancia que conforme a lo señalado por esta Intendencia en el Informe N° 108-2018-SUNAT/340000², si bien la LGA actual ha excluido toda mención literal referente a los "bultos faltantes" o "bultos sobrantes", puede entenderse que operativamente los bultos sobrantes resultan ser mercancías que efectivamente han sido recibidas por el almacén, mientras que los **bultos faltantes están constituidos por mercancías que se**

¹ Modificado por el D.S. N° 245-2013-EF.

² Publicado en el portal web de la SUNAT.



debieron recibir; siendo importante precisar que esta información sigue siendo exigida en la LGA bajo la descripción de "carga o mercancías que se reciben o debieron recibir", la que resulta más amplia y general.

Consultada sobre el particular, la División de Procesos de Ingreso de la INDIA³ ha emitido el Informe N° 056-2019-SUNAT/312100 de fecha 12.09.2019, señalando que "a nivel operativo se entiende por 'bulto faltante' a la totalidad de bultos consignados en el documento de transporte que no fueron descargados en el punto de llegada indicado en el manifiesto de carga", y que "para el caso de bultos no descargados (carga incompleta) y que se encuentran consignados en el documento de transporte, en los que se advierta diferencia entre lo manifestado y lo recibido, el almacén aduanero al momento de transmitir la información del 'Ingreso y recepción de la mercancía' consigna la cantidad de peso y bultos efectivamente recibidos".

Es así que a diferencia de lo señalado en el análisis normativo del término "bulto faltante", tenemos que, bajo un punto de vista técnico, actualmente se sigue calificando como tal a la totalidad de bultos consignados en el documento de transporte, que no fueron descargados en el punto de llegada.

Lo expuesto pone en evidencia que es necesario desarrollar una regulación expresa del concepto "bultos faltantes" que coincida con la práctica operativa, a efectos de establecer con claridad si es que el almacén aduanero ha cumplido con transmitir la descripción de la carga o mercancías que debieron recibir, en concordancia con el principio de predictibilidad previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG⁴.

2. ¿Cuándo se iniciaría el plazo para transmitir o entregar a la Administración Aduanera la información referida al bulto faltante, teniendo en cuenta que el bulto faltante no tiene descarga, ni salida del puerto, ni ingreso al almacén?

Sobre el particular, debemos mencionar que el inciso f) del artículo 31 de la LGA⁵ establece la obligación del almacén aduanero⁶ de "transmitir o entregar a la Administración Aduanera la información relacionada con las mercancías que reciben o debieron recibir, conforme a lo establecido en la normativa vigente".

Asimismo, el artículo 108 de la misma LGA⁷ señala que "los almacenes aduaneros deben transmitir a la Administración Aduanera la información relacionada con la carga que reciben o que deben recibir en los casos y plazos que establezca el Reglamento, y en la forma y condiciones que disponga la Administración Aduanera".

Así tenemos que los almacenes aduaneros se encuentran obligados a transmitir o entregar a la Administración Aduanera la información sobre las mercancías que reciben o debieron recibir, la misma que conforme a lo señalado por esta Intendencia en el Informe N° 108-2018-SUNAT/340000, comprendería la información de los bultos faltantes en tanto constituye parte de la mercancía que se debió recibir, así como de los bultos sobrantes, por tratarse de mercancías que efectivamente han sido recibidas por el almacén.

La obligación descrita tendría su correlato infraccional en el artículo 192 inciso f) numeral 3 de la LGA que sanciona a los almacenes cuando "no transmitan o no entreguen a la Administración Aduanera la información relacionada a las mercancías que reciben o debieron recibir, conforme a lo establecido en la normativa vigente".

³ Intendencia Nacional de Desarrollo e Innovación Aduanera.

⁴ Este dispositivo garantiza que el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

⁵ Dispositivo modificado por el D. Leg. N° 1235.

⁶ El artículo 2 de la LGA define al almacén aduanero como el "local destinado a la custodia temporal de las mercancías cuya administración puede estar a cargo de la autoridad aduanera, de otras dependencias públicas o de personas naturales o jurídicas, entendiéndose como tales a los depósitos temporales y depósitos aduaneros".

⁷ Forma parte de la Sección Cuarta de la LGA, modificada por D. Leg. N° 1235.

- Bulto Faltante
(totalidad de la
mercancía)



No obstante, al condicionarse la citada infracción al cumplimiento de lo "establecido en la normativa vigente", esto nos lleva directamente al artículo 147 del RLGA que regula los plazos para que los almacenes aduaneros realicen la transmisión de información de los actos relacionados con el ingreso de mercancías y medios de transporte, en los siguientes términos:

*"Los almacenes aduaneros transmiten la información de los **actos relacionados con el ingreso de las mercancías** y de los medios de transporte a sus recintos en los siguientes plazos:*

- a) *Ingreso del vehículo con la carga al almacén aduanero, en el momento que se realice el ingreso a sus recintos;*
- b) *Ingreso y recepción de la mercancía;*
 1. *En las vías marítima, fluvial y terrestre: dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes del ingreso a sus recintos;*
 2. *En la vía aérea: dentro de las doce (12) horas siguientes al término de la descarga.*
- c) *Inventario de la carga arribada en mala condición exterior o con medidas de seguridad violentadas, dentro de los dos (2) días siguientes de su ingreso al almacén aduanero;*
- y,
- d) *Salida del vehículo con la carga, en el momento que se realice su salida.*

Adicionalmente, en la vía terrestre, los almacenes aduaneros transmiten el término de la descarga, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes del ingreso a sus recintos".

Tal como podemos observar, el artículo antes mencionado establece los plazos para la transmisión de los actos relacionados con el ingreso de las mercancías y de los medios de transporte que ingresan a sus recintos, indicando que esta información está relacionada a la mercancía efectivamente ingresada y recepcionada por el almacén aduanero, mas no hace referencia alguna a las mercancías que se debieron recibir, es decir, a las que tienen calidad de bulto faltante, sin que tampoco exista una mención expresa que permita la aplicación del artículo 147 del RLGA para computar el plazo de transmisión de los bultos faltantes.

Por su parte, la División de Procesos de Ingreso de la INDIA se ha pronunciado sobre el plazo para la transmisión de los bultos faltantes, emitiendo el Informe N° 0056-2019-SUNAT/312100 del 12.09.2019, donde se señala que, "atendiendo a lo regulado en el artículo 147 del RLGA, el Sistema de Despacho Aduanero (SDA) **no cuenta con una transmisión específica referida a la información de 'bultos faltantes'**, por cuanto dicha información para el caso del almacén aduanero, **se encuentra comprendida en la transmisión del Ingreso y recepción de la mercancía"** (énfasis añadido), afirmándose de esta forma que tampoco existe una transmisión específica para los bultos faltantes, siendo probable que esta inexistencia, se haya generado dada la carencia de plazo regulado en el RLGA.

No obstante, según señala la INDIA, la información de los bultos faltantes se encuentra operativamente comprendida en la transmisión del ingreso y recepción de la mercancía en el plazo previsto en el inciso b) del artículo 147 del RLGA⁸, a pesar de que dicho artículo regula los "actos relacionados" con el ingreso de la carga a sus recintos, **mas no la transmisión de la información de la carga que debieron recibir**⁹, que en su condición de bulto faltante, solo se puede conocer a partir de los documentos de transporte transmitidos por el transportista o documentos de transporte hijos transmitidos por el agente de carga internacional, cuando dichas mercancías no son recepcionadas por el almacén aduanero, con lo cual, se termina aplicando un plazo de ingreso y recepción a mercancías que no ingresaron ni fueron recepcionadas por el almacén aduanero.

⁸ El plazo previsto para la transmisión en la vía marítima es de las veinticuatro (24) horas siguientes del ingreso del último bulto de un mismo documento de transporte a su recinto, salvo que se trate de un depósito temporal ubicado dentro del terminal portuario, supuesto en el cual, el plazo se computa a partir del vencimiento del plazo para la transmisión de la información de la descarga de la mercancía por parte del transportista, en concordancia con el numeral 13 del literal A, Sección VII del Procedimiento DESPA-PG.09.

⁹ De conformidad con el artículo 108 de la LGA.



En ese orden de ideas, resulta importante que en la legislación aduanera se recoja esta práctica operativa, a efectos de garantizar el derecho del administrado a la predictibilidad como expresión de la seguridad jurídica en el ámbito administrativo¹⁰.

Este principio de predictibilidad se encuentra previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, en virtud del cual, la autoridad administrativa tiene a su cargo brindar "a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener".

En relación a este punto, Juan Carlos Morón Urbina señala que "cumplir con el principio de predictibilidad en la actuación administrativa, exige que las autoridades entreguen información de cada procedimiento que reúna tres calidades: información cierta, información completa e información confiable, con el objeto claro de generar en los administrados la expectativa razonablemente fundada sobre cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho y se retire cualquier riesgo de incertidumbre sobre la manera en que será tramitada y resuelta la situación sometida a decisión gubernativa"¹¹.

En forma concordante, el artículo 188 de la LGA recoge el principio de legalidad, según el cual, "para que un hecho sea calificado como infracción aduanera, debe estar previsto en la forma que establecen las leyes, previamente a su realización. No procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma".

En ese orden de ideas, consideramos que en observancia del principio de predictibilidad y legalidad, resulta necesaria una regulación expresa sobre el plazo que se aplica para la transmisión de los bultos faltantes, teniendo en cuenta que nos referimos a un dato que es determinante para verificar si es que el almacén aduanero ha transmitido oportunamente la información de la mercancía que debió recibir, cuyo incumplimiento configura la infracción descrita en el numeral 3 del inciso f) del artículo 192 de la LGA que sanciona con multa¹² a los almacenes aduaneros por no transmitir la información relacionada con las mercancías que reciben o debieron recibir¹³, siendo pertinente señalar que sin este plazo, no cabe imponer sanción alguna para el caso específico de la no transmisión de la información de los bultos faltantes.

- 3. En los casos que se reciben contenedores exclusivos, consignados a un solo dueño y al intentar transmitir o registrar el Acta de Inventario, el sistema de la Aduana señala que debe haberse informado los pesos y bultos en mal estado en la tarja al detalle ¿Es posible que se sancione por no transmitir el acta de inventario de mercancías con medida de seguridad violentada pero con carga que está en óptimas condiciones, que no está siendo aceptada debido a una falta de implementación del sistema?**

En relación a esta interrogante, partimos de la premisa que el inciso c) del artículo 191 de la LGA modificado por el D. Leg. N° 1235, establece como uno de los supuestos no sancionables en materia aduanera, las infracciones derivadas de "fallas en los sistemas internos o falta de implementación informática, atribuibles a la SUNAT".

¹⁰ El principio de predictibilidad constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica que ha sido calificado por el Tribunal Constitucional en la STC Exp. N° 016-2002-AI/TC, como un principio consustancial al Estado constitucional de Derecho que "transita todo el ordenamiento, incluyendo desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside". En: Op. Cit., pág. 92

¹¹ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica, Octava Edición, Lima-Perú, 2009. Pág. 92

¹² De acuerdo a la Tabla de Sanciones esta infracción se sanciona con una multa que asciende a 1 UIT si no se transmite o entrega la información relacionada con el ingreso y recepción de la mercancía y 0.1 UIT para los demás casos.

¹³ Por disposición de los artículos 188 y 189 de la LGA, las infracciones se determinan en forma objetiva, no procediendo aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma.



La exposición de motivos del D. Leg. N° 1235 señala que esta causal se encuentra referida a las posibles contingencias del sistema automatizado de información, como cuando se presentan fallas de envíos o incongruencias en los sistemas, que imposibilitan por razones imputables a la Administración y no al operador, el cumplimiento de la obligación a su cargo, razón por la cual no se podría imputar responsabilidad a este último ni proceder con la aplicación de sanciones¹⁴.

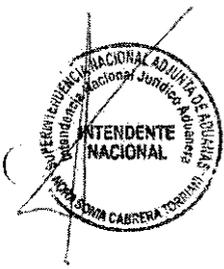
En este caso, tomando en cuenta la operatividad del análisis, se consultó a la INDIA, si el incumplimiento al que alude el consultante obedece a un problema de falta de implementación del sistema informático de SUNAT.

En respuesta a la consulta formulada, la División de Procesos de Ingreso de la INDIA precisa mediante el Informe N° 022-2019-SUNAT/312100 del 01.04.2019 que "a efectos de transmitir la información del acta de inventario a cargo del almacén aduanero, se requiere que dicho operador informe previamente en la "tarja al detalle" sobre los pesos y bultos en mal estado. De lo contrario al momento de transmitir la información del acta de inventario a cargo de almacén aduanero, aparecerá un mensaje de error señalando que debe haberse informado sobre los pesos y bultos en mal estado". Agrega que "esto no se trata de una falta de implementación informática que impide la transmisión del acta de inventario, sino más bien, se trata de una validación necesaria"¹⁵.

En el mismo sentido, en el Informe Técnico N° 037-2019-SUNAT/312100 del 28.06.2019 señala la mencionada División, que el almacén aduanero deberá activar en la transmisión del "ingreso y recepción de la mercancía" (tarja al detalle) el indicador de bultos en mal estado en lo correspondiente a la condición de la carga, de manera previa a la transmisión del "inventario de la carga arribada en mala condición exterior con medidas de seguridad violentadas", y que en el supuesto de que el almacén aduanero reciba un contenedor exclusivo, consignado a un solo dueño, con medida de seguridad violentada pero con carga en óptimas condiciones, de acuerdo a la estructura de transmisión, corresponde que¹⁶:

"(...) el almacén aduanero al momento de transmitir la información del "ingreso y recepción de la mercancía" deberá activar el indicador de bultos de mal estado en lo correspondiente a la condición de la carga; y, posteriormente, al momento de transmitir la información del "inventario de la carga arribada en mala condición exterior o con medidas de seguridad violentadas" deberá consignar la cantidad de cero (0) en peso y bultos en mal estado.

Asimismo, deberá detallar como 'descripción de incidencia' el hecho advertido, esto es, que los precintos u otras medidas de seguridad colocadas en el contenedor o bultos y declarados en el manifiesto de carga, hayan sido retirados, se encuentran rotos o dañados o hayan sido objeto de alguna manipulación indebida". (Énfasis añadido).



Por consiguiente, podemos apreciar a partir de la informado por la INDIA que, en el supuesto de aquellas mercancías arribadas con medidas de seguridad violentadas, pero con carga que está en óptimas condiciones, se requiere que el almacén aduanero transmita la siguiente información en este orden de prelación:

1. Sobre el "ingreso y recepción de la mercancía" (antes tarja al detalle): Debe activarse el indicador de bultos en mal estado, lo que resulta aplicable incluso para los contenedores directos o de un solo dueño, que se encuentran en óptimas condiciones.
2. Sobre el "inventario de la carga arribada en mala condición exterior o con medidas de seguridad violentadas": Se consigna cero en pesos y bultos en mal estado.

¹⁴ Tal como se señala la exposición de motivos del D. Leg. N° 1235.

¹⁵ Numerales 4, 5 y 6 del rubro D del Informe Técnico N° 022-2019-SUNAT/312100.

¹⁶ Numerales 2 y 6 del literal D del Informe Técnico N° 037-2019-SUNAT/312100.

Por tanto, según lo señalado por la INDIA en relación al diseño actual del sistema, tenemos que si en el supuesto en consulta, el almacén aduanero transmite el "ingreso y recepción de la mercancía" sin activar el indicador de bultos en mal estado, será su incorrecta o incompleta transmisión la que le impedirá transmitir la información del inventario de la carga, y no una falla o falta de implementación del sistema informático de la SUNAT, por lo que el incumplimiento de dicha transmisión configurará la infracción prevista en el numeral 3 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, la misma que sanciona con multa al almacén aduanero por no transmitir a la Administración Aduanera la información relacionada con las mercancías que reciben en sus recintos¹⁷.

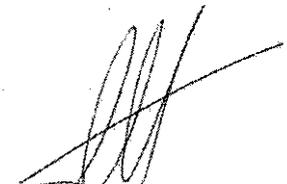
Finalmente, resulta pertinente indicar que habría quedado modificado parcialmente lo dispuesto en la segunda conclusión del Informe N° 108-2018-SUNAT/340000, en el sentido de que no cabría la aplicación de sanción de multa para el caso de la no transmisión de la información de los bultos faltantes, sin que antes se realicen estos ajustes normativos.

IV. CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo señalado en el rubro de análisis del presente Informe, se concluye lo siguiente:

1. En concordancia con el principio de predictibilidad y legalidad, es necesario regular de manera expresa el plazo que tiene el almacén aduanero para transmitir la información de los bultos faltantes que forman parte de la mercancía que debió recibir en sus recintos, así como establecer un concepto de "bulto faltante" que coincida con la práctica operativa.
2. En tanto no se realicen estos ajustes normativos, no cabe imponer sanción alguna para el caso específico de que no se transmita la información de los bultos faltantes como infracción prevista en el numeral 3 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, por lo que en dicho sentido se modifica parcialmente lo dispuesto en la segunda conclusión del Informe N° 108-2018-SUNAT/340000.
3. En el supuesto de que el almacén aduanero reciba un contenedor exclusivo, consignado a un solo dueño, con medida de seguridad violentada pero con carga en óptimas condiciones, si es que transmite la información del "ingreso y recepción de la mercancía" sin activar el indicador de bultos en mal estado, será su incorrecta o incompleta transmisión la que le impedirá transmitir la información del inventario de la carga, y no una falla o falta de implementación del sistema informático de la SUNAT, por lo que el incumplimiento de dicha transmisión configurará la infracción prevista en el numeral 3 del inciso f) del artículo 192 de la LGA.

Callao, 07 NOV. 2019



NORA SONIA GÁBRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanero
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

CA034-2019
CA041-2019
CA042-2019
CA043-2019
SCT/FNM/jar

¹⁷ En concordancia con el criterio establecido en el informe N° 108-2018-SUNAT/340000.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

OFICIO N° 45-2019-SUNAT/340000

Callao, 07 NOV. 2019

Señor
FAVIO LEÓN LECCA
Gerente General
Asociación peruana de Operadores Portuarios - ASPPOR
Av. Camino Real N° 479 Oficina 701-A San Isidro – Lima
Presente

000109

GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS DIVISION DE GESTION DE SERVICIOS MENSAJERIA SEDE SHUQUIYO		
07 NOV. 2019		
RECIBIDO		
Exp. N°	Hora	Firma
199	17:00	

Asunto : Bultos faltantes o sobrantes y actas de inventario
Referencia : Expediente N° 000-URD003-2019-064827-1

De mi consideración:

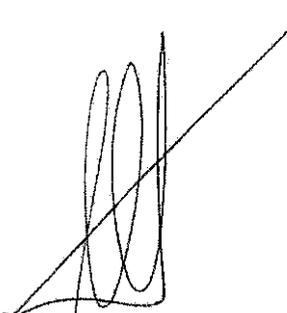
Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se formulan diversas consultas vinculadas a la obligación que tienen los depósitos temporales de transmitir a la Administración Aduanera la información relacionada con las mercancías que debieron recibir en sus recintos.

Al respecto, se adjunta al presente el Informe N° 170-2019-SUNAT/340000 emitido por esta Intendencia Nacional, a través del cual se absuelven las tres interrogantes restantes que fueron formuladas en el documento de referencia, el mismo que se da por atendido, conjuntamente con lo señalado en el Informe N° 152-2019-SUNAT/340000 que les fue emitido con el Oficio N° 039-2019-SUNAT/340000 del 02.10.2019.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,




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

CA034-2019
CA041-2019
CA042-2019
CA043-2019

SCT/FNM/jar

