

INFORME N.º 000064-2024-SUNAT/340000

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

LUGAR : Callao, 08 de agosto de 2024

I. MATERIA:

Se formulan consultas relacionadas con el alcance de las acciones de control extraordinario (ACE) y su aplicación sobre la mercancía consignada en una Declaración Aduanera de Mercancías (DAM) seleccionada a canal de control verde y con autorización de salida.

II. BASE LEGAL:

- Decisión 778, que sustituye la Decisión 574, mediante la cual se adoptó el Régimen Andino sobre Control Aduanero; en adelante Decisión 778 de la Comunidad Andina.
- Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053; en adelante LGA.
- Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2009-EF; en adelante RLGA.
- Procedimiento general "Importación para el consumo" DESPA-PG.01 (versión 8), aprobado por Resolución de Superintendencia N° 084-2020/SUNAT; en adelante Procedimiento DESPA-PG.01.
- Procedimiento general "Ejecución de Acciones de Control Extraordinario" CONTROL-PG.02 (versión 1), aprobado por Resolución de Superintendencia N° 284-2018/SUNAT; en adelante Procedimiento CONTROL-PG.02.
- Procedimiento Inmovilización-Incautación y Determinación Legal de Mercancías - CONTROL-PE.00.01 versión 8, aprobado con Resolución de Superintendencia N.º 00031-2023/SUNAT; en adelante CONTROL-PE.00.01.

III. ANTECEDENTES:

Mediante Oficio N° 55-2024-11°F.P.P.C.-1D-MP-FN de fecha 30.7.2024, ingresado con Expediente N° 000-URD999-2024-729951 de fecha 30.7.2024, la Décimo Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa del Distrito Fiscal del Callao – Primer Despacho, solicita en atención a la investigación seguida por la presunta comisión del delito contra la administración pública – Abuso de Autoridad, se informe sobre las consultas que se absuelven en el presente informe.

III. ANÁLISIS:

- 1. A qué "trámite aduanero regular" se refiere el artículo 2 de la LGA cuando respecto a las ACE señala que la realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular.**



RAFAEL MALLEA
VALDIVIA
GERENTE

08/08/2024 16:02:14

Preliminarmente se debe señalar que, de conformidad con el artículo 47 de la LGA toda mercancía que ingresa o sale del territorio aduanero debe ser sometida a un régimen aduanero; a su vez, el “*despacho aduanero*” es definido por el artículo 2 de la referida ley como “*el cumplimiento del conjunto de formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías sean sometidas a un régimen aduanero*”.

Al respecto, entre los regímenes aduaneros contemplados en la LGA, se encuentra el régimen de importación para el consumo, por el cual según dispone el artículo 49 de dicha Ley se permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero para su consumo, luego del pago o garantía, según corresponda, de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables, así como el pago de los recargos y multas que hubieran, y del cumplimiento de las formalidades y otras obligaciones aduaneras, considerándose a las mercancías extranjeras¹ como nacionalizadas una vez concedido el “**levante**”².

Al respecto, precisa el artículo 173 de la LGA que la **entrega de las mercancías procederá previa comprobación de que se haya concedido el levante, y de ser el caso, que no exista inmovilización** dispuesta por la autoridad aduanera.

Ahora, con relación a las acciones de control que la Administración Aduanera se encuentra facultada a adoptar en ejercicio de la potestad aduanera regulada por los artículos 164 y 165 de la LGA³, se debe indicar que estas pueden ser de dos tipos, acciones de control ordinario (ACO) y ACE definidas en el artículo 2 de la LGA en 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.” (énfasis añadido).

“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”.

Cabe precisar que, en el Informe N° 070-2021-SUNAT/340000, esta Intendencia Nacional señaló que “las acciones de control ordinario son aquellas que se realizan como parte de un **trámite aduanero regular** previsto en la ley y las acciones de control extraordinario son las que se llevan a cabo de manera adicional o complementaria en base al análisis de gestión de riesgo que efectúa la Administración Aduanera”⁴.

En tal sentido, en contraste con las ACO que se desarrollan como parte del proceso regular del despacho aduanero, de acuerdo con el canal de control asignado a la DAM, las ACE son medidas de control que se adoptan de manera extraordinaria en forma adicional a las ordinarias; por tanto, cuando el artículo 2 de la LGA señala que la ACE “(...) **no opera de**

¹ El artículo 2 de la LGA indica que es “Aquella que proviene del exterior y no ha sido nacionalizada, así como la producida o manufacturada en el país y que ha sido nacionalizada en el extranjero”.

² El levante es definido por el artículo 2 de la LGA como el acto por el cual la autoridad aduanera autoriza a los interesados a disponer de las mercancías de acuerdo con el régimen aduanero solicitado.

³ De acuerdo con el artículo 164 de la LGA, la 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, para lo cual la Administración Aduanera dispone las medidas y procedimientos tendientes a asegurar su ejercicio, debiendo los administradores y concesionarios, o quienes hagan sus veces, de los puertos, aeropuertos, terminales terrestres y almacenes aduaneros, proporcionar a la autoridad aduanera las instalaciones e infraestructura idóneas para el ejercicio de esa potestad.

⁴ Se adjunta copia del mencionado informe.



manera formal ante un trámite aduanero regular (...)” se refiere a que estas se disponen en adición a las ACO que corresponden realizarse como parte del proceso ordinario del despacho aduanero.

2. Se precise si una mercancía destinada al régimen de importación para el consumo con una DAM seleccionada a canal verde que cuenta con autorización de salida puede ser sometida a una ACE.

Al respecto cabe indicar que, de conformidad con el artículo 163 de la LGA, la Administración Aduanera emplea técnicas de gestión de riesgo⁵ para el ejercicio del control aduanero que le permitan focalizar sus controles en aquellas actividades o áreas más riesgosas. Precisa asimismo, que durante el despacho aduanero se determina los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros en base a las referidas técnicas de gestión riesgo.

Así, con relación a las ACO que se adoptan como parte del despacho aduanero del régimen de importación para el consumo, el numeral 1 del subliteral A.2 del literal A de la sección VII del Procedimiento DESPA-PG.01 prescribe que la asignación del canal determina el tipo de control al que se sujetan las mercancías destinadas a ese régimen. Precisa el numeral 1 del literal I de la sección VI del mencionado procedimiento, que las DAM seleccionadas a canal verde no requieren de revisión documentaria ni de reconocimiento físico⁶.

No obstante, de acuerdo con la normatividad citada en el numeral anterior, las ACE son acciones que se pueden adoptar de forma adicional a las ACO y, a diferencia de estas últimas⁷, de acuerdo con el artículo 2 de la LGA se pueden disponer antes, durante o después del trámite de despacho. En ese sentido, las ACE obedecen principalmente al análisis de información y evaluación por parte de un funcionario aduanero respecto de determinada mercancía, por lo que su implementación tiene un carácter especial y extraordinario, y por tanto pueden ser programadas incluso sobre las mercancías consignadas en una DAM seleccionada a canal de control verde, aun cuando cuenten con levante autorizado.

Lo señalado se ve confirmado con lo dispuesto por el artículo 165 de la LGA, que prescribe que la Administración Aduanera, en ejercicio de la potestad aduanera, 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**, entre estas, la descarga, desembalaje, inspección, verificación, aforo y cualquier otra acción necesaria para el control de las mercancías, así como la implementación de medidas preventivas de inmovilización o incautación.

Igualmente, de acuerdo con el numeral 11 de la sección IV del Procedimiento CONTROL-PG.02, en el marco de una ACE la Administración Aduanera puede realizar la inspección de las mercancías, antes, durante y después del despacho aduanero.

⁵ El artículo 224 del RLGA señala que para efectos de la aplicación del artículo 163 de la Ley, se considera técnicas de gestión de riesgo a la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la administración aduanera la información necesaria para manejar o tratar las actividades o áreas de alto riesgo que presentan una determinada probabilidad de comisión de fraude aduanero.

⁶ El numeral 1 del literal I de la sección VII del Procedimiento DESPA-PG.01 señala lo siguiente con relación a los canales de control:

“a) Verde: en cuyo caso no se requiere la revisión documentaria de la declaración ni el reconocimiento físico de la mercancía.

b) Naranja: en cuyo caso la declaración es sometida a revisión documentaria.

c) Rojo: en cuyo caso la mercancía se encuentra sujeta a reconocimiento físico.”

⁷ Las ACO solo se adoptan durante el trámite ordinario de despacho aduanero.



Lo dispuesto en las normas antes citadas, es concordante con los artículos 7 y 14 de la Decisión 778 de la Comunidad Andina, según los cuales el control aduanero puede realizarse en las siguientes fases:

- a) **Control anterior o previo:** el ejercido por la Administración Aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.
- b) **Control durante el despacho:** el ejercido **desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante** o embarque de las mercancías.
- c) **Control posterior:** el ejercido **a partir del levante** o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero y **comprenderá el reconocimiento de las mercancías en el lugar en el que se encuentren.**

Por otro lado, el artículo 226 del RLGA dispone que las ACE se inician desde el momento que la autoridad aduanera lo dispone y su comunicación se realiza al responsable de las mercancías o medios de transporte, la cual puede efectuarse por medios electrónicos.

De manera complementaria, los numerales 1 y 2 del subliteral A1 del literal A de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 prescriben que la mercancía que es objeto de una ACE queda inmovilizada desde el momento en que la Administración Aduanera deposita en el buzón electrónico del operador de comercio exterior (OCE) o del operador interviniente (OI) la comunicación de la ejecución de la referida acción, sin necesidad de la emisión de un acta de inmovilización - incautación⁸, cuestión que resulta imprescindible para garantizar la efectividad de la ACE.

En tal sentido, considerando que, de conformidad con el artículo 173 de la LGA, la entrega de la mercancía procede cuando se haya concedido el levante y siempre que no exista un medida de inmovilización dispuesta por la autoridad aduanera sobre la mercancía, resulta claro que el OCE o el OI no puede entregar la mercancía por la que se le depositó la comunicación de la realización de una ACE, en razón a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del RLGA y los numerales del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 citadas en el párrafo precedente, estas se encuentran inmovilizadas para la ejecución de la mencionada acción de control.

En este orden de ideas, se puede concluir que la Administración Aduanera se encuentra legalmente facultada para realizar una ACE después de concedido el levante respecto de mercancías que fueron destinadas al régimen aduanero de importación para el consumo con canal de control verde, no procediendo en ese caso su entrega al dueño o consignatario, por encontrarse inmovilizadas para la ejecución de la referida acción de control.

En el mismo sentido se pronuncia el Informe N° 064-2009-SUNAT/2B4000, en el que se indica que las ACE “se tratan de acciones adicionales a las acciones de control ordinario adoptadas para el trámite regular de la destinación aduanera de una mercancía, son perfectamente

⁸ Los numerales 1 y 2 del subliteral A1 del literal A de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 señalan lo siguiente:

“A. Inmovilización en el marco de la LGA

A1. Inmovilización para la ejecución de una acción de control extraordinario

1. La Administración Aduanera dispone la inmovilización de la mercancía o medio de transporte para la ejecución de la acción de control extraordinario con la comunicación que el sistema informático deposita en el buzón electrónico del OCE u OI, de conformidad con el subliteral B.2 del literal B de la sección VII del procedimiento general “Programación y comunicación de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.01.

La inmovilización se inicia con el depósito de la comunicación en el buzón electrónico del OCE u OI. En este supuesto no se emite un acta de inmovilización - incautación. (Énfasis añadido)

2. En la comunicación se ordena que la mercancía o medio de transporte permanezca en un lugar determinado, bajo custodia de quien se señale como responsable, hasta la conclusión de la acción de control extraordinario. El funcionario aduanero dispone el traslado de la mercancía inmovilizada a la zona en la que se va a ejecutar la acción de control extraordinario cuando resulte necesario.”



aplicables para verificar el cumplimiento de las obligaciones (...) vinculadas a una DUA tramitada bajo el canal de control verde (...) no pudiendo dicha mercancía ser retirada del almacén aduanero”; así como el Informe N° 68-2013-SUNAT/4B4000 en el que se señala que “la inmovilización dispuesta sobre una declaración aduanera seleccionada a canal verde y sometida a la modalidad de despacho anticipado se encuentra arreglada a ley; porque corresponde al pleno ejercicio de una acción de control extraordinario”⁹.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas se concluye:

1. Cuando el artículo 2 de la LGA señala que la ACE “no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular” debe entenderse que dichas acciones no forman parte de las acciones de control que corresponde adoptar de manera ordinaria como parte del despacho aduanero de un determinado régimen aduanero, según el canal de control asignado.
2. La Administración Aduanera se encuentra legalmente facultada para realizar una ACE después de concedido el levante respecto de mercancías que fueron destinadas al régimen aduanero de importación para el consumo con canal de control verde, no procediendo en ese caso la entrega de las mercancías al dueño o consignatario por encontrarse inmovilizadas para la ejecución de la ACE.



RAFAEL MALLEA
VALDIVIA
GERENTE
08/08/2024 16:02:14

FNM/RMV/klmh
CA090-2024

⁹ Se adjunta copia de citados informes.