

INFORME N.º 000068-2024-SUNAT/340000

ASUNTO	: Consulta institucional sobre el sentido y alcance de las normas aduaneras
LUGAR	: Callao, 18 de septiembre de 2024

I. MATERIA:

Se formulan consultas respecto al alcance de las acciones de control extraordinario sobre el medio de transporte y, en ese marco, sobre la posibilidad de solicitar la incorporación al manifiesto de carga de documentos de transporte correspondientes a mercancía en tránsito para otros destinos.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, que aprueba la 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 N° 016-2020/SUNAT, que aprueba el Procedimiento general “Manifiesto de Carga” DESPA-PG.09 (versión 7); en adelante Procedimiento DESPA-PG.09.
- Resolución de Superintendencia N° 000131-2023/SUNAT, que aprueba el Procedimiento específico “Inmovilización incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 8); en adelante Procedimiento CONTROL-PE.00.01.
- Resolución de Superintendencia N° 284-2018/SUNAT, que aprueba el Procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1); en adelante Procedimiento CONTROL-PG.02.

III. ANÁLISIS:

En principio, el inciso c) del artículo 17 de la LGA establece como obligación del operador de comercio exterior (OCE) la de “(...) transmitir la información o documentación veraz, auténtica, completa y sin errores, **incluyendo aquella que permita identificar la mercancía antes de su llegada o salida del país**, en la forma y plazo establecidos legalmente o dispuestos por la Administración Aduanera. (...)”¹.

En concordancia con lo anterior, para el caso específico del transportista² el artículo 101 de la LGA estipula que este o su representante en el país³, debe transmitir la información

¹ Negritas añadidas.

² El inciso b) del artículo 19 de la LGA define al transportista como el operador de comercio exterior (OCE) que presta el servicio de traslado internacional de pasajeros y mercancías, o que tiene el mando del transporte o la responsabilidad de este, y que cuenta con la autorización de la entidad pública correspondiente.

³ En adelante el transportista.

del manifiesto de carga y de los demás documentos vinculados al manifiesto de carga indicados en el RLGA, dentro de los plazos establecidos en ese reglamento.

Desarrollando esta disposición legal, el literal a) del artículo 142 del RLGA puntuiza que el transportista transmite a la Administración Aduanera la información del manifiesto de carga, la que de acuerdo con el numeral 3) comprende a los documentos de transporte de la carga en tránsito para otros destinos⁴. El plazo para esta transmisión se encuentra previsto en el artículo 143 en la siguiente forma:

TRANSMISIÓN DE DOCUMENTOS DE TRANSPORTE		
Vía	Plazo	
Marítima	Con carga contenerizada	Hasta setenta y dos (72) horas antes de la llegada del medio de transporte.
	Medios que transportan exclusivamente carga no contenerizada.	Hasta veinticuatro horas antes de la llegada del medio de transporte.
Aérea	hasta veinticuatro horas antes de la llegada del medio de transporte.	
Demás vías	hasta antes de la llegada del medio de transporte.	
Puertos cercanos/vuelos no regulares	Excepcionalmente hasta antes de la llegada del medio de transporte.	

En ese contexto, el segundo párrafo del artículo 103 y el inciso k) del artículo 200 de la LGA disponen que cuando en el marco de una acción de control extraordinaria (ACE) la autoridad aduanera encuentra mercancía no manifestada, la sanción aplicable es el comiso⁵, conforme se puede apreciar de los siguientes textos:

“Artículo 103.- Rectificación e incorporación de documentos

(...)

Si la Autoridad Aduanera durante una **acción de control extraordinario encuentra mercancía no manifestada** o verifica diferencia entre las mercancías que contienen los bultos y la descripción consignada en el manifiesto de carga, **esta cae en comiso; salvo que la mercancía se encuentre consignada correctamente en la declaración** o en la información anticipada presentada previamente a la Administración Aduanera.” (negritas agregadas)

“Artículo 200.- Sanción de comiso de las mercancías

Se aplica la sanción de comiso de las mercancías, cuando:

(...)

k) **Durante una acción de control extraordinaria, se encuentre mercancía no manifestada** o se verifique diferencia entre las mercancías que contienen los bultos y la descripción consignada en los manifiestos de carga, manifiestos consolidados y desconsolidados; **salvo que la mercancía se encuentre consignada correctamente en la información que permita identificar la mercancía antes de su llegada** o salida del país presentada previamente a la Administración Aduanera conforme a lo previsto en el inciso c) del artículo 17, **o se encuentre consignada correctamente en la declaración.** (...)” (negritas agregadas).

⁴ Disposición que se recoge en el inciso c) del subliteral A.1 del literal A de la sección VII del Procedimiento DESPA-PG.09.

⁵ Tal como lo señala el artículo 2 de la LGA, se entiende por **comiso** a la sanción que consiste en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, a favor del Estado.

Por otra parte, el artículo 145 del RLGA⁶ señala que la autoridad aduanera puede, de oficio o a pedido de parte, agregar documentos de transporte al manifiesto de carga. Para el caso de la incorporación a solicitud de parte el citado artículo establece las siguientes condiciones:

- a) Debe solicitarse hasta el vencimiento del plazo establecido para la transmisión de la descarga de las mercancías. Vencido ese plazo la rectificación solo procede si la mercancía no manifestada se encuentra consignada en forma previa a la llegada del medio de transporte en una declaración aduanera numerada o en información presentada en forma anticipada.
- b) La Administración Aduanera no haya iniciado una acción de control extraordinaria (ACE) sobre la mercancía, en aplicación del artículo 103 de la LGA.

Considerando el marco legal antes mencionado, pasamos a absolver las siguientes consultas formuladas con relación al alcance de una ACE ejecutada sobre un medio de transporte, durante la cual se detecta mercancía en tránsito para otros destinos que no fue manifestada.

1. ¿Se requiere iniciar una nueva y específica ACE sobre la mercancía en tránsito para otros destinos no manifestada, para que opere la improcedencia de la solicitud de rectificación o incorporación de documentos de transporte prevista en el último párrafo del artículo 145 del RLGA?

Al respecto, corresponde tener en cuenta que el artículo 2 de la LGA define la acción de control extraordinario como “aquella 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 (...”).

Como se aprecia, de acuerdo con la precitada definición, la ACE tiene por finalidad la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas; por tal motivo, la realizada sobre un medio de transporte se ejecuta precisamente para verificar las obligaciones a cargo del transportista, entre estas, manifestar la mercancía que lleva a bordo, incluida la carga en tránsito para otros destinos, por lo que no se puede sostener que la ACE deba limitarse a detectar otro tipo de incumplimientos.

En ese sentido, el numeral 3 de la sección VI del Procedimiento CONTROL-PG.02 indica que la ACE se efectúa sobre las personas, mercancías o medios de transporte en cualquier parte del territorio aduanero.

⁶ “Artículo 145°. Rectificación e incorporación de documentos al manifiesto de carga y al manifiesto de carga desconsolidado

La Autoridad Aduanera puede rectificar de oficio la información del manifiesto de carga, sus documentos vinculados y del manifiesto de carga desconsolidado e incorporar documentos de transporte o documentos vinculados.

(...)

El transportista o su representante en el país, o el agente de carga internacional pueden solicitar, por medios electrónicos, la incorporación de documentos de transporte al manifiesto de carga o al manifiesto de carga desconsolidado, según corresponda.

La incorporación de documentos de transporte al manifiesto de carga se solicita hasta el vencimiento del plazo establecido para la transmisión de la descarga de las mercancías. La incorporación al manifiesto de carga desconsolidado se solicita hasta el vencimiento del plazo para la transmisión del Ingreso y Recepción de Mercancías. En ambos casos, las solicitudes deben presentarse antes de la salida de la mercancía del punto de llegada.

Vencidos los plazos previstos en el párrafo anterior, solo se puede incorporar documentos de transporte que amparen mercancía consignada en una declaración aduanera numerada o en una información anticipada presentada previo a la llegada del medio de transporte.

(...)

En aplicación del artículo 103 de la Ley, son improcedentes las solicitudes de rectificación o incorporación, incluso las que hayan sido admitidas por el sistema informático de la SUNAT, cuando la Autoridad Aduanera ha iniciado una acción de control extraordinario sobre la mercancía hasta su culminación.”



En lo relativo a la ejecución de una ACE sobre medios de transporte, el subliteral B.2 del literal B de la sección VII del citado procedimiento indica que el funcionario aduanero se acredita ante el capitán o responsable de la nave, comunica el inicio y los alcances de la ACE⁷, asimismo solicita los planos de la nave, el manifiesto de carga, los documentos de transporte y otros de corresponder, coordina la apertura de compartimientos de la nave y realiza su inspección, durante la cual verifica la carga, el equipaje y las encomiendas, confrontando lo encontrado con la documentación presentada. Una vez culminada la inspección, elabora el acta de inspección, entrega una copia al intervenido, al responsable de la nave y a las autoridades participantes, según corresponda, procediendo finalmente a registrarla en el sistema informático de la SUNAT, así como a formular el acta de inmovilización-incautación⁸ en el lugar de intervención⁹, de conformidad con los numerales 1 y 2 del literal A de la sección VI del Procedimiento CONTROL-PE.00.01, de presentarse alguna incidencia.

En suma, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y procedimentales antes mencionadas, cuando la autoridad aduanera realiza una ACE sobre una nave, se encuentra facultada a inspeccionar el medio de transporte y la carga que lleva a bordo, confrontando lo encontrado con la documentación transmitida, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones tributario-aduaneras y prevenir la comisión de los delitos aduaneros o infracciones administrativas.

En este orden de ideas, la ACE iniciada sobre un medio de transporte se ejecuta también sobre las mercancías que este lleva a bordo, lo que incluye a la que transporta en tránsito para otros destinos; por tanto, desde ese momento resultarán improcedentes las solicitudes de rectificación o incorporación de documentos de transporte al manifiesto de carga hasta su culminación, según lo dispuesto en el último párrafo del artículo 145 del RLGA, no requiriéndose para tal fin la adopción de una nueva ACE específica para la verificación de la carga en tránsito.

2. Cuando la Autoridad Aduanera dispone la adopción de una medida preventiva sobre mercancía en tránsito a otros destinos no manifestada durante la ACE ejecutada a un medio de transporte, ¿se entiende que esa medida preventiva da inicio a la ACE sobre la mercancía, para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 145 del RLGA?

Tal como se indicó al contestar la primera pregunta, la ACE se inicia con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones tributario-aduaneras, así como para prevenir la comisión de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, para lo cual el funcionario aduanero que lleva a cabo la ACE sobre la nave se encuentra facultado a inspeccionar el medio de transporte y la carga que lleva a bordo, confrontando lo verificado con la documentación transmitida.

A mérito de lo señalado, la medida preventiva adoptada sobre una mercancía en tránsito a otros destinos que se detecta no fue manifestada, resulta ser una consecuencia de la ejecución de la ACE a la nave, más no constituye una nueva ACE, por lo que para efectos

⁷ Cabe precisar que, conforme lo establece el artículo 226 del RLGA “Las acciones de control extraordinario 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 puede ser efectuada por medios electrónicos”. De acuerdo con los términos de la presente consulta, la ACE se inició con la comunicación que ha efectuado el funcionario aduanero al capitán o responsable de la nave.

⁸ El artículo 225 del RLGA señala que “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 (...).”

La SUNAT publicará en su portal institucional, la relación de mercancías incautadas y/o inmovilizadas.

⁹ Excepcionalmente, por razones de seguridad o cuando el fiscal lo disponga, el acta de inmovilización - incautación se emite en un lugar distinto al de la intervención. En este caso, la INCA emite las instrucciones operativas que permitan su aplicación. Así lo establece el segundo párrafo del numeral 2 del literal A de la sección VI del Procedimiento CONTROL-PE.00.01.

del último párrafo del artículo 145 del RLGA la única ACE que existe y se debe tomar en cuenta es la iniciada a la nave.

3. En los términos señalados en el artículo 145 del RLGA ¿Se admite la posibilidad de incorporar documentos de transporte al manifestó de carga una vez culminada una ACE? y ¿En qué momento culmina esta?

Como se ha indicado, respecto de la ACE que se ejecuta sobre una nave, el subliteral B.2 del literal B de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PG.02 precisa que el funcionario aduanero se acredita ante el capitán o responsable de la nave y le comunica el inicio de la ACE y sus alcances.

En concordancia con ello, los numerales 1, 2 y 4 del literal A de la sección VI del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 establecen que el funcionario aduanero que ejecuta acciones de control al amparo de la LGA y de la LDA está facultado para disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación, para lo cual emite el acta de inmovilización-incautación, según corresponda, en el lugar de la intervención y la notifica en el mismo acto, haciendo entrega de ella al intervenido.

Adicionalmente, los numerales 1, 2 y 7 del subliteral A.2 del literal A; 1, 2, 6 y 7 del literal B y 1, 2, 7, 11, 12 y 13 del literal D del rubro VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 estipulan lo siguiente:

Medidas preventivas	Inmovilización	Incautación
Motivo de su aplicación	Por incidencia en una ACE u otra acción de control	
Documento que se notifica ¹⁰	Acta de Inmovilización-Incautación	
Plazo de la medida preventiva	Diez días hábiles, prorrogables por diez más. Plazo máximo sesenta días hábiles	Veinte días hábiles
Inicio del plazo de la medida preventiva	Desde que se adopta la medida de inmovilización	Desde que se notifica el acta de inmovilización-incautación
Solicitud del intervenido o responsable (pretensión)	Levantamiento de la inmovilización	Devolución de la mercancía
Requisitos de la solicitud (entre otros)	Sustentar la solicitud. Adjuntar los documentos que amparan lo pedido.	
Evaluación del funcionario aduanero	Analiza los argumentos, valora los medios probatorios y evalúa el cumplimiento de las formalidades u obligaciones tributario-aduaneras o administrativas, así como la comisión de infracciones	
Pronunciamiento de la Administración Aduanera	Cuando la mercancía cuenta con sustento legal	
	Emite el acta de levantamiento de inmovilización	Emite la resolución que deja sin efecto la incautación
	Cuando la mercancía no cuenta con sustento legal	
		Emite la resolución que decreta el comiso y demás sanciones que correspondan
Plazo para resolver	Dentro del plazo de inmovilización	Cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud

Como se aprecia, como consecuencia de la aplicación de una medida de inmovilización o incautación, el intervenido o responsable puede presentar una solicitud para que se levante la primera o se deje sin efecto la segunda. Correspondrá a la administración aduanera pronunciarse decretando el comiso de la mercancía, en caso esta no cuente

¹⁰ Específicamente, los numerales 3 y 4 del subliteral B.2 del literal B de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PG.02 establecen que, una vez culminada la inspección, el funcionario aduanero elabora el acta de inspección, entrega una copia al intervenido, al responsable de la nave y a las autoridades participantes, según corresponda; procediendo finalmente a registrarla en el sistema informático de la SUNAT. De encontrar alguna incidencia, debe formular el acta de inmovilización-incautación conforme con el Procedimiento CONTROL-PE.00.01.



con sustento legal o se haya incurrido en una infracción administrativa que tenga dispuesta como sanción el comiso de la mercancía¹¹.

De lo expuesto, se colige que solo cuando la administración aduanera disponga el levantamiento de la medida de inmovilización o deje sin efecto la incautación de una mercancía en tránsito a otros destinos que no ha sido manifestada, corresponderá incorporar el documento de transporte al manifiesto de carga, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la LGA y el RLGA para tal fin. De decretarse el comiso de la mercancía, y por consiguiente, la privación definitiva de la propiedad no será legalmente posible dicha incorporación.

IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el presente informe, se concluye lo siguiente:

1. No se requiere iniciar una nueva ACE para declarar la improcedencia de la solicitud de incorporación de documentos de transporte correspondientes a mercancía en tránsito para otros destinos no manifestada, que es detectada durante la ACE realizada sobre el medio de transporte.
2. La medida preventiva adoptada sobre la mercancía en tránsito a otros destinos que se detecta que no fue manifestada durante la ejecución de una ACE sobre una nave, no constituye una nueva acción de control sino la consecuencia de la ya iniciada, por lo que para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 145 del RLGA esa ACE es la única ACE que existe y debe tomarse en cuenta.
3. Solo cuando la administración aduanera disponga el levantamiento de la medida preventiva de inmovilización o de incautación procederá la incorporación de documentos de transporte al manifiesto de carga, siempre que se cumplan las condiciones establecidas para ese fin en la LGA y el RLGA. De decretarse el comiso de la mercancía, y por consiguiente, la privación definitiva de la propiedad no será legalmente posible dicha incorporación.

FNM/RMV/jlp
CA056-2024

¹¹ En este caso, resultaría de aplicación lo dispuesto por el literal k) del artículo 200 de la LGA.

