

**I. MATERIA:**

Se formulan diversas consultas con relación a la incautación de mercancías perecibles ingresadas al país presuntamente de contrabando.

**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 y sus modificatorias; en adelante RLGA.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros y sus modificatorias; en adelante LDA.
- Decreto Supremo N° 121-2003-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley de los Delitos Aduaneros y sus modificatorias; en adelante RLDA.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- 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. ANÁLISIS:**

En la consulta se ha señalado que por las características especiales de la zona geográfica donde se ubica la Intendencia de Aduana de Puerto Maldonado, en muchas oportunidades, tanto la Administración Aduanera como la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) proceden a la incautación de mercancías perecibles<sup>1</sup> y medios de transporte que presuntamente habrían sido ingresados al país de contrabando; los que, en principio, por mandato del artículo 13 de la LDA y del artículo 5 del RLDA, deberían ser puestos a disposición de la autoridad aduanera de la jurisdicción; siendo que, en diversas ocasiones, no resulta posible efectuar su entrega física a la autoridad aduanera, debido a la distancia existente entre el lugar donde se produjo la intervención y el lugar donde se ubican los almacenes de la Intendencia de Aduana, así como por las especiales características y requerimientos mínimos de conservación de los bienes incautados.

Asimismo, de acuerdo con lo indicado, si bien una vez recibidos los bienes incautados, corresponde a la Intendencia de Aduana efectuar su reconocimiento físico y avalúo; existen casos en los que, por disposición del Ministerio Público, los bienes incautados son entregados directamente al sector competente, motivo por el cual su avalúo solo podría efectuarse sobre la base de la documentación alcanzada por dicho sector.

Es dentro de este contexto en el que se han formulado diversas consultas con relación a la incautación de mercancía perecible ingresada al país presuntamente de contrabando; debiendo absolverse éstas en el marco de la LGA, LDA y sus respectivos Reglamentos.

**1. ¿Es obligatorio que la mercancía perecible<sup>2</sup> incautada ingrese físicamente a los almacenes de SUNAT para su posterior reconocimiento físico y avalúo?**

<sup>1</sup> Como, por ejemplo, pescado fresco o carne, entre otros.

<sup>2</sup> Conforme al Procedimiento General "Adjudicación de Mercancías" INA-PG.15, se entiende por *mercancía perecible* a la mercancía que cuenta con fecha de vencimiento o es susceptible de deterioro o descomposición por acción del medio ambiente.

En principio, debemos precisar que, en el marco de la LGA, el artículo 165 autoriza a la Administración Aduanera -en ejercicio de la potestad aduanera- a disponer la ejecución de acciones de control -entre otras, la incautación<sup>3</sup>- sobre mercancías y medios de transporte, antes y durante su despacho, con posterioridad a su levante y antes de su salida del territorio aduanero.

En el mismo sentido, el artículo 225 del RGLA establece que, para verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras o la comisión de infracciones, la Administración Aduanera puede disponer -entre otras- la medida preventiva de incautación.

Por su parte, en el ámbito de la LDA, los artículos 13<sup>4</sup> y 34<sup>5</sup> autorizan al Ministerio Público<sup>6</sup> y a la Administración Aduanera<sup>7</sup> para incautar bienes y medios de transporte en los siguientes casos:

- a. Cuando se presuma la comisión de un delito aduanero (incautación penal<sup>8</sup>). En este caso la aplicación de la LDA se produce en el marco de una investigación penal, que se rige principalmente por el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal (NCP).<sup>9</sup>
- b. Cuando se haya cometido una infracción administrativa prevista en la LDA (incautación administrativa). Esta incautación de ordinario precede al comiso, previsto en el literal a) del artículo 35 de la LDA.

Con relación a la incautación penal, la Corte Suprema de Justicia de la República ha establecido<sup>9</sup> que se trata de un acto de autoridad que limita las facultades de dominio respecto de bienes o cosas relacionadas con el hecho punible, que consiste en la privación de la posesión de un bien u objeto y su consecuente indisponibilidad y ocupación por la

---

De manera referencial, cabe señalar que el literal c) del artículo 1 de la Resolución de Superintendencia N° 157-2004/SUNAT, que "Sustituyen el Reglamento de la sanción de comiso de bienes prevista en el artículo 184° del código tributario y establecen disposiciones aplicables a los bienes incautados a que se refiere el numeral 7 del artículo 62° del código tributario", define Bienes perecederos: a los que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: (i) Bienes susceptibles de deterioro, descomposición o pérdida dentro de un período no mayor a cuarenta y cinco (45) días calendarios computados a partir de la fecha en que se culmina el Acta Probatoria. (ii) Bienes cuya fecha de vencimiento o expiración se encuentre dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendarios siguientes a la fecha en que se culmina el Acta Probatoria. (...).

<sup>3</sup> El artículo 2 de la LGA define la incautación como "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".

<sup>4</sup> Artículo 13.- Incautación

El Fiscal ordenará la incautación y secuestro de las mercancías, medios de transporte, bienes y efectos que constituyan objeto del delito, así como los instrumentos utilizados para la comisión del mismo, los que serán custodiados por la Administración Aduanera (...).

De incautarse dichas mercancías, medios de transporte, bienes y efectos que constituyan objeto del delito **por otras autoridades**, lo incautado será puesto a disposición de la Administración Aduanera con el documento de ley respectivo, en el término perentorio de tres (3) días hábiles. Esta disposición regirá sin perjuicio del deber de comunicar a la Administración Aduanera la incautación efectuada, dentro del término de veinticuatro (24) horas de producida (negritas agregadas).

<sup>5</sup> Artículo 34.- Incautación de mercancías por infracción administrativa

La Administración Aduanera dispondrá la incautación y secuestro de las mercancías que constituyan objeto material de la infracción administrativa. De incautarse dichas mercancías por otras autoridades, éstas serán puestas a disposición de la Administración Aduanera con el documento de ley respectivo, en el término perentorio de tres (3) días hábiles.

<sup>6</sup> Conforme al artículo 218 del NCP, en caso de flagrancia o de peligro inminente de perpetración de un delito, la Policía puede efectuar la incautación dando cuenta de inmediato al Fiscal. Cuando existe peligro en la demora, la incautación debe disponerla el Fiscal.

<sup>7</sup> Cabe tener en cuenta adicionalmente lo dispuesto por el artículo 4 del RLDA que señala: "Cuando la incautación de las mercancías, medios de transporte, bienes y efectos que constituyan objeto del delito, se realice sin presencia del Ministerio Público, tal situación debe ponerse en conocimiento del Fiscal Provincial Competente. Así lo ha puntualizado esta Intendencia Nacional en el Informe N° 110-2014-SUNAT/5D1000.

<sup>8</sup> Con relación a la posibilidad de la Administración Aduanera de proceder a la incautación, en ausencia del representante del Ministerio Público, véase el pronunciamiento de esta Intendencia Nacional contenido en el Memorándum Electrónico N° 00151-2013-3X3200 (recuperado de internet: <http://inj3.sunat.peru/5D1000/5D1200/Consultas%20Aduaneras/SIGED/SIGED%202013/Publico/MEMORANDUM-ELECTRONICO-151-2013-3X3200-%28Seguimiento-16-10-2013%29.pdf>)

<sup>9</sup> Véase el Acuerdo Plenario N° 5-2010/CJ-116, recuperado de internet: [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d303ba804bbfb0b88be8db40a5645add/ACUERDO\\_PLENARIO\\_PENAL\\_05\\_151210.pd?MOD=AJPERES&CACHEID=d303ba804bbfb0b88be8db40a5645add](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d303ba804bbfb0b88be8db40a5645add/ACUERDO_PLENARIO_PENAL_05_151210.pd?MOD=AJPERES&CACHEID=d303ba804bbfb0b88be8db40a5645add).

autoridad penal; habiéndose precisado que esta medida cumple una doble función<sup>10</sup>: permite el eficaz control de dichos bienes y objetos para la acreditación del hecho punible (asegura su utilización por las partes y el Juez como objetos de prueba) y garantiza su eventual decomiso, en aplicación del artículo 102 del Código Penal<sup>11</sup>.

Respecto de la incautación administrativa que se ejecuta en el ámbito de la LDA, esta Intendencia Nacional ha señalado<sup>12</sup> que dicha medida tiene por objeto combatir y reprimir los delitos aduaneros y las infracciones administrativas vinculadas a éstos; habiendo precisado que, en el ámbito de la LDA, la Administración Aduanera se encuentra facultada para ejecutar válidamente las acciones de control previstas en la LGA, teniendo en consideración que las intervenciones practicadas al amparo de la LDA se realizan también en ejercicio de la potestad aduanera regulada por el artículo 165 de la LGA.

De lo señalado se colige que los artículos 13 y 34 de la LDA buscan que con la incautación se limite las facultades de dominio que tiene el propietario o poseedor respecto de los bienes relacionados con el hecho ilícito, impidiéndole su libre disposición; para lo cual es indispensable que las autoridades competentes realicen una toma de posesión forzosa de dichos bienes.

Sobre la base de las disposiciones legales antes mencionadas, el Procedimiento CONTROL-PE.00.01, señala en los numerales 1 y 2 de la sección VI (Disposiciones Generales), lo siguiente (negritas agregadas):

1. *El funcionario de la SUNAT que ejecuta acciones de control está facultado para disponer medidas preventivas de inmovilización o incautación en aplicación de la Ley General de Aduanas y de la Ley de los Delitos Aduaneros.*
2. *La mercancía incautada debe ser internada en los almacenes de la SUNAT ubicados en la circunscripción, salvo que, por sus características, naturaleza u otras circunstancias no pueda ser ingresada a dichos recintos; en este caso, el funcionario de la SUNAT coordina su internamiento y custodia en el almacén de otra entidad pública, y de no existir almacén público en la jurisdicción, en una entidad privada. Este almacenamiento se realiza previo reconocimiento físico y valoración de la mercancía.*

En el ámbito de la LDA, por aplicación de lo dispuesto en sus artículos 13 y 34 concordantes con el artículo 5 del RLDA, la incautación puede ser ejecutada tanto por personal de la SUNAT como por una entidad distinta; siendo que, cuando la incautación haya sido realizada directamente por personal de la SUNAT, en principio, éste debe internar el bien incautado en el almacén de la Intendencia de Aduana competente, a menos que ello no sea posible debido a las características y naturaleza del bien incautado u otras circunstancias; debiendo en estos casos coordinarse su internamiento y custodia en el almacén de otra entidad pública o privada. Debe tenerse presente que el almacenamiento en un lugar distinto a la SUNAT puede efectuarse una vez realizado el reconocimiento físico y avalúo de la mercancía.

A diferencia de lo anterior, en los casos en los que el bien hubiera sido incautado por una entidad distinta a la SUNAT, por mandato expreso de la ley, aquella se encuentra obligada a ponerlo a disposición de la Administración Aduanera de la jurisdicción; lo que, a los efectos

<sup>10</sup> Cabe preciar que, en el caso que los bienes a intervenir sean naves y aeronaves incurso en la comisión de un delito aduanero o que constituyan instrumento para su comisión, la medida preventiva que corresponde implementar, conforme a lo establecido en el artículo 26 de la LDA, es la de inmovilización, siendo de competencia del Ministerio Público su adopción. Así lo ha señalado esta Intendencia Nacional en el Informe N° 104-2017-SUNAT/5D1000.

<sup>11</sup> Sobre este tema se ha pronunciado esta Intendencia Nacional, entre otros, en el Informe N° 08-2018-SUNAT/340000.

<sup>12</sup> Véase, entre otros, los Informes N° 01-2017-SUNAT/340000 y 075-2015-SUNAT/5D1000 y el Memorandum Electrónico N° 00151-2013-3X3200.

de una correcta aplicación de la LDA, obliga a interpretar jurídicamente<sup>13</sup> lo que se entiende por “poner a disposición”.

Para poder comprender a cabalidad el sentido de la locución verbal “poner a disposición” es importante analizar otros supuestos dentro de la LGA, directamente vinculados al tema en análisis, en los que ha sido utilizada. Así, se aprecia que los artículos 180 y 186 de la LGA concordantes con los artículos 235 y 237 del RLGA, regulan las formas de disposición de las mercancías, entre las cuales se hace referencia a la *entrega de mercancías al sector competente*, habiéndose señalado para este último caso que la *entrega* se realiza mediante la *puesta a disposición de dichos bienes*, la que se materializa con la *notificación del acto administrativo que la ordena*, correspondiendo a la entidad beneficiaria proceder al retiro de estos bienes dentro del plazo establecido; precisándose que se consideran “dispuestas” dichas mercancías cuando se ha iniciado su *entrega física*.

De lo expuesto, queda claro que jurídicamente existe diferencia entre *poner a disposición* un bien y proceder a su *entrega física*; siendo que, en el primer caso, es indispensable notificar a la entidad que debe “recibirlo”, requiriéndosele su aceptación y que -de corresponder- proceda a su recojo<sup>14</sup> (se trata de un acto complejo al que puede denominarse “entrega jurídica”), quedando como depositaria del bien la entidad que lo pone a disposición, en tanto se mantenga o deba mantenerse materialmente en posesión de él; mientras que en el segundo caso, esto es, en la entrega física de un bien, se cumple con ésta cuando se hace que materialmente pase el bien a la entidad que debe recibirlo<sup>15</sup>.

Extrapolando lo antes señalado a lo dispuesto en los artículos 13 y 34 de la LDA y el artículo 5 del RLDA, se tiene que, en los casos en que no sea posible o resulte excesivamente oneroso cumplir con su entrega física en los almacenes de la SUNAT, la *puesta a disposición* de los bienes por parte de las entidades distintas a la SUNAT que realizan su incautación, puede cumplirse con su entrega jurídica, la que se tendrá por efectuada cuando la SUNAT acepte que los ha recibido, quedando como depositaria de los bienes incautados la entidad que pretende ponerlos a disposición, en tanto se mantenga o deba mantenerse materialmente en posesión de ellos.

Es pertinente mencionar que la posibilidad de coordinar el internamiento de los bienes incautados en el almacén de otra entidad pública o privada se fundamenta no sólo en el Procedimiento CONTROL-PE.00.01 sino además en lo dispuesto por los artículos 85<sup>16</sup> y 86<sup>17</sup> del TUO de la LPAG, que regulan la colaboración que debe existir en las relaciones entre las entidades públicas e instituciones del sector privado<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Tal como lo ha sostenido esta Intendencia Nacional en el Informe N°132-2018-SUNAT/340000, desde hace mucho tiempo se reconoce que la ley no es un acto imperativo del legislador histórico, sino un modelo de regulación cuyo sentido puede ser comprendido. De lo anterior se sigue que no hay proposiciones jurídicas que funcionen de manera mecánica ni conceptos comprensibles unívocamente sin atender al fin perseguido por la norma (concepción teleológica).

<sup>14</sup> El Diccionario de la Real Academia define **recoger** (en su décimo sexta acepción) como **16. tr. Ir a buscar a alguien o algo donde se sabe que se encuentra para llevarlo consigo.**

<sup>15</sup> Lo señalado sirve para entender también lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 10 del RLDA, que ordena que cuando la Administración Aduanera considere que existen indicios de la comisión de un delito aduanero (específicamente de Defraudación de Rentas de Aduanas -DRA o Tráfico de Mercancías Prohibidas o Restringidas – Tmpr), de encontrarse las mercancías en un proceso de despacho aduanero, detendrá el mismo e inmediatamente comunicará el hecho al Ministerio Público, *poniendo a su disposición las mercancías para su incautación fiscal*; lo que implica que la SUNAT se mantiene en posesión de dichos bienes, los que debe custodiar, por expreso mandato de la ley.

<sup>16</sup> Artículo 85.- Colaboración entre entidades

85.1 Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

85.2 En atención al criterio de colaboración las entidades deben:

85.2.1 Respetar el ejercicio de competencia de otras entidades, sin cuestionamientos fuera de los niveles institucionales. (...)

**85.2.3 Prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones, salvo que les ocasione gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones.** (negritas agregadas).

<sup>17</sup> Artículo 86.- Medios de colaboración interinstitucional

Cabe agregar que, a mérito de lo dispuesto por el artículo 87 del TUO de la LPAG<sup>19</sup> y el artículo 1853 del Código Civil, en los casos en que se disponga que los bienes incautados ingresen o se mantengan en custodia en otras entidades públicas e instituciones privadas, debe tenerse en consideración que la aplicación de la legislación aduanera debe llevarse a cabo de manera concordada con las leyes especiales que las regulan. Asimismo, debe tenerse presente que el internamiento de los bienes incautados en un almacén que no es de la SUNAT puede efectuarse una vez realizado su reconocimiento físico y avalúo.

En suma, se concluye que no resulta obligatorio que en todos los casos los bienes incautados (incluyendo las mercancías perecibles) ingresen físicamente a los almacenes de SUNAT, encontrándose la Administración Aduanera facultada para determinar el lugar donde pueden ser internados, previo reconocimiento físico y avalúo; debiendo designar además a la persona que los recibirá en calidad de depositaria.

**2. ¿Es legalmente procedente que pueda disponerse directamente la entrega de un bien incautado al sector competente<sup>20</sup>, dada su naturaleza perecible, los requerimientos especiales para su conservación, el lugar<sup>21</sup> donde fue aprehendido o el momento<sup>22</sup> en que se produjo su incautación?**

Al respecto, es importante señalar que la entrega (física o jurídica) de un bien incautado al sector competente puede efectuarse en calidad de depósito (para su custodia) o a consecuencia de su adjudicación (como una forma legal de disposición de una mercancía incautada).

Con relación a la primera acepción (depósito), cabe precisar que, conforme se colige de lo señalado al absolver la primera consulta, la Administración Aduanera en su calidad de encargada de la custodia de los bienes incautados en el ámbito de la LDA, se encuentra autorizada para determinar dónde deben permanecer, así como para señalar al responsable de su custodia en calidad de depositario, sin que se advierta una limitación a la posibilidad de que posteriormente dichos bienes sean trasladados a un lugar distinto, por decisión unilateral del Ministerio Público o de la Administración Aduanera.

Respecto a la segunda acepción, cabe señalar que tal como lo disponen los artículos 23 y 25 de la LDA concordantes con el artículo 14 de su RLDA, la adjudicación de los bienes incautados debe efectuarse de conformidad con lo señalado en dichas normas legales; las que puntualmente han precisado los casos en los que los bienes incautados pueden ser adjudicados directamente, las razones, el momento, el procedimiento y los requisitos exigidos para ello.



---

**86.1 Las entidades están facultadas para dar estabilidad a la colaboración interinstitucional mediante conferencias entre entidades vinculadas, convenios de colaboración u otros medios legalmente admisibles.**

(...)

86.3. Por los **convenios de colaboración**, las entidades a través de sus representantes autorizados celebran dentro de la ley acuerdos en el ámbito de su respectiva competencia, **de naturaleza obligatoria para las partes** y con cláusula expresa de libre adhesión y separación.

86.4 **Las entidades pueden celebrar convenios con las instituciones del sector privado**, siempre que con ello se logre el cumplimiento de su finalidad y no se vulnere normas de orden público. (negritas agregadas).

<sup>18</sup> En función de este criterio de colaboración, una entidad puede solicitar, dentro del ámbito funcional propio de otras entidades, la cooperación y asistencia activa que pudiera necesitar para el cumplimiento de sus funciones. En general, conforme a lo señalado por el artículo 88 del TUO de la LPAG, la solicitud de colaboración no genera el pago de tasas, derechos administrativos o cualquier otro concepto, salvo los gastos efectivamente realizados, cuando las acciones requeridas se encuentren fuera del ámbito de actividad ordinaria de la entidad.

<sup>19</sup> Artículo 87.- Ejecución de la colaboración entre autoridades

87.1 La procedencia de la colaboración solicitada es regulada conforme a las normas propias de la autoridad solicitante, pero su cumplimiento es regido por las normas propias de la autoridad solicitada.

87.2 La autoridad solicitante de la colaboración responde exclusivamente por la legalidad de lo solicitado y por el empleo de sus resultados. La autoridad solicitada responde de la ejecución de la colaboración efectuada.

<sup>20</sup> Tales como SANIPES y SENASA, entre otros.

<sup>21</sup> Como, por ejemplo, en zonas alejadas de la sede donde se ubican los almacenes de la Intendencia de Aduana.

<sup>22</sup> Como, por ejemplo, en días u horas no laborables para el personal de los almacenes de la SUNAT.

En efecto, el artículo 23 de la LDA estipula que la Administración Aduanera es la encargada de la adjudicación de los bienes incautados en el ámbito de la LDA; precisando que *una vez consentida o ejecutoriada la sentencia condenatoria y resuelto el decomiso de las mercancías y de los instrumentos con los que se hubiere ejecutado el delito, previa notificación de la misma, se adjudicarán las mercancías o instrumentos a las entidades del Estado, los gobiernos regionales, municipales y a las instituciones asistenciales, educacionales, religiosas y otras sin fines de lucro oficialmente reconocidas.*

Debe tenerse en cuenta que se encuentran exceptuados de los alcances del artículo 23 de la LDA, los casos comprendidos en los artículos 24 y 25 de la LDA, los que se refieren a la posibilidad de destruir o adjudicar directamente los bienes incautados. En particular, el artículo 25 de la LDA expresamente autoriza a la Administración Aduanera para adjudicar directamente los bienes incautados que allí se detallan, dando cuenta de ello al Fiscal y Juez Penal competentes, así como al Contralor General de la República.

Conforme a los términos de la consulta, interesa resaltar los literales a), b) y f) del artículo 25 de la LDA, los que disponen lo siguiente:

*Artículo 25.- Adjudicación de Mercancías*

*La Administración Aduanera adjudicará directamente, dando cuenta al Fiscal y Juez Penal que conocen la causa y al Contralor General de la República, los siguientes bienes:*

*a. Todas las mercancías que sean necesarias para atender los requerimientos en casos de emergencia, urgencia o necesidad nacional, debidamente justificados, a favor del Estado, los gobiernos regionales o municipales<sup>23</sup>.*

*b. Todos los alimentos de consumo humano, así como prendas de vestir y calzado<sup>24</sup>, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social o los programas sociales que tengan adscritos con calidad de unidad ejecutora, así como a las instituciones sin fines de lucro y debidamente reconocidas, dedicadas a actividades asistenciales.*

*f. Todos los medios de transporte terrestre, sus partes y piezas e inclusive aquellos prohibidos o restringidos, a la Presidencia del Consejo de Ministros para que sean donados a las Entidades y Dependencias del Sector Público, Municipalidades de la República, Gobiernos Regionales, a las Comunidades Campesinas y Nativas que así lo soliciten; y a favor de otras entidades del Estado encargadas de la prevención y represión de los delitos aduaneros o de las Fuerzas Armadas que prestan la colaboración que se detalla en el artículo 46° de la presente Ley.*

*Las donaciones serán aprobadas mediante resolución ministerial del Presidente del Consejo de Ministros y están inafectas del Impuesto General a las Ventas (IGV).*

Fluye de lo expuesto que, el ejercicio de la facultad de adjudicación directa antes mencionada, supone la emisión de un acto administrativo resolutivo, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del TUO de la LPAG, constituye una declaración o pronunciamiento destinado a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, en este caso, la disposición de las mercancías incautadas en virtud de la LDA; por lo que es susceptible de ser impugnado en el marco de lo previsto en el TUO de la LPAG, pudiendo cuestionarse únicamente la facultad de la Administración para adoptar la medida de adjudicación impugnada y su adecuación a los requisitos legalmente establecidos<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Esta adjudicación podrá efectuarse a partir de la fecha de publicación del dispositivo legal que declare el estado de emergencia, urgencia o necesidad nacional (artículo 14 del RLDA).

<sup>24</sup> En este caso, previo a la adjudicación, la autoridad competente debe constatar su estado de conservación; si estuviera en mal estado, la Autoridad Aduanera debe destruirla de inmediato.

<sup>25</sup> Véase sobre este particular, el Informe N° 09-2016-SUNAT/5D1000, emitido por esta Intendencia Nacional.

En suma, se concluye que es legalmente procedente que, por la naturaleza perecible de los bienes incautados, los requerimientos especiales para su conservación, el lugar donde fueron aprehendidos, el momento en que se realizó la intervención u otras circunstancias, pueda disponerse directamente su entrega al sector competente en calidad de depósito (esto es, para que proceda a su custodia); sin embargo, la adjudicación directa de dichos bienes deberá efectuarse de conformidad con lo dispuesto por los artículos 23 y 25 de la LDA.

**3. ¿Tratándose de mercancías incautadas por entidades distintas a la SUNAT, que han sido entregadas directamente al sector competente por disposición del Ministerio Público, es legalmente procedente que se efectúe su avalúo en base a la documentación presentada por la entidad que las incautó?**

Con relación al reconocimiento físico de las mercancías incautadas y su valoración, debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 14 de la LDA concordante con los artículos 5 y 10 de su RLDA, que señalan lo siguiente (negritas agregadas):

LDA:

**Artículo 14.- Reconocimiento de mercancías y valoración**

*Recibidas las mercancías incautadas, por la Administración Aduanera, cuando exista persona detenida por los delitos tipificados en la presente Ley, esta procederá bajo responsabilidad en el término de veinticuatro (24) horas, **al avalúo y reconocimiento físico**, cuyos resultados comunicará de inmediato a la Policía Nacional del Perú, quien los cursará a la Fiscalía Provincial Penal respectiva, para que proceda a formular la denuncia correspondiente.*

*Tratándose de mercancías que, por su naturaleza, cantidad o por la oportunidad de la intervención no pudieran ser valoradas dentro del plazo antes indicado, el detenido será puesto a disposición de la Fiscalía Provincial Penal dentro del término de veinticuatro (24) horas, con el atestado policial correspondiente. En este caso, la Administración Aduanera remitirá el **informe sobre el reconocimiento físico y avalúo de la mercancía** dentro de tercer día hábil a la Fiscalía Provincial Penal.*

(...).

RLDA:

**Artículo 5.- Reconocimiento y avalúo**

(...)

*Recibidas las mercancías por la Intendencia de Aduana, ésta deberá proceder de la siguiente manera:*

*a) Si hubiere persona detenida por los delitos tipificados en la Ley, bajo su responsabilidad y en un plazo que no excederá de veinticuatro (24) horas, procederá a efectuar el **reconocimiento físico y avalúo de lo incautado**, cuyos resultados deberá comunicar de inmediato a la Policía Nacional del Perú, la cual los remitirá a la Fiscalía Provincial competente para que proceda a formular la denuncia correspondiente.*

(...)

*b) En los casos en los que no hayan detenidos, la Autoridad Aduanera procederá a efectuar el **reconocimiento físico y avalúo de lo incautado**, debiendo remitir el informe correspondiente a la Policía Nacional del Perú dentro de un plazo que no excederá de los tres (03) días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en el que recibió las mercancías.*

(...)

**Artículo 10º.- Acciones Administrativas en los Delitos Aduaneros**

(...)

*Cuando las mercancías no se encuentren sujetas a un proceso de despacho aduanero la Administración Aduanera **elaborará el Informe de Indicios de Delito Aduanero** y de haber*



tomado conocimiento de su ubicación lo comunicará al Ministerio Público para las acciones de su competencia.

Como se aprecia, la obligación legal de la Administración Aduanera consiste en efectuar el reconocimiento físico<sup>26</sup> y el avalúo de las mercancías incautadas, debiendo remitir además a la autoridad competente un informe de indicio del delito aduanero presuntamente cometido; lo que permite afirmar que "(...) está prevista en esta (...) etapa prejudicial, que la Administración Aduanera formule un informe sobre los indicios del delito aduanero (artículo 10 del RLDA) y otro sobre el valor de las mercancías (artículo 5 del RLDA), teniendo ambos informes el valor probatorio de pericias institucionales, conforme a lo establecido [en el artículo 21 de la LDA concordante con el artículo 11 del RLDA], cumpliéndose con el registro exacto e individualizado de los bienes incautados exigido por el numeral 2 del artículo 220<sup>27</sup> del NCPP ..."<sup>28</sup>

En adición a lo anterior, cabe agregar que en el ámbito de la LDA, el avalúo de las mercancías incautadas tiene como finalidad primordial establecer en la etapa prejudicial (estrictamente, de investigación preliminar) el valor de una mercancía objeto de delito aduanero o de infracción administrativa que, de ordinario, no cuenta con la documentación que ampare su ingreso legal al país; o teniéndola, es muy probable que sea fraudulenta. En buena cuenta, el informe de valoración que emite la Administración Aduanera en esta etapa preliminar constituye un medio probatorio (pericia institucional) fundamental que sirve para determinar si se ha configurado un delito aduanero o una infracción administrativa, así como para establecer el posible perjuicio fiscal que reviste el hecho ilícito materia de investigación.

Lo señalado permite afirmar que las reglas de valoración contenidas en la LDA y su RLDA son normas de carácter especial, que -a diferencia de lo que ocurre con otros sistemas de valoración- han previsto expresamente criterios particulares de estimación del valor<sup>29</sup>; motivo por el cual, resulta congruente afirmar que para la valoración en este ámbito no pueden utilizarse supletoriamente las reglas previstas en otros sistemas de valoración<sup>30</sup>.

En ese sentido, en los casos en los que las mercancías objeto de un ilícito aduanero son incautadas (aprehendidas) y entregadas físicamente a la Administración Aduanera para su custodia, resulta posible efectuar su valoración teniendo a la vista dichas mercancías; sin embargo, en aquellas situaciones en las que no se tengan físicamente las mercancías (por

<sup>26</sup>El artículo 2 de la LGA define (negritas agregadas):

**Reconocimiento físico: Operación que consiste en verificar lo declarado, mediante una o varias de las siguientes actuaciones: reconocer las mercancías, verificar su naturaleza, origen, estado, cantidad, calidad, valor, peso, medida, o clasificación arancelaria.**

<sup>27</sup> Artículo 220 del NCPP: Diligencia de secuestro o exhibición (...)

2. Los bienes objeto de incautación **deben ser registrados con exactitud y debidamente individualizados, estableciéndose los mecanismos de seguridad para evitar confusiones o alteración de su estado original; igualmente se debe identificar al funcionario o persona que asume la responsabilidad o custodia del material incautado. De la ejecución de la medida se debe levantar un acta, que será firmada por los participantes en el acto. Corresponde al Fiscal determinar con precisión las condiciones y las personas que intervienen en la recolección, envío, manejo, análisis y conservación de lo incautado, asimismo, los cambios hechos en ellos por cada custodia.** (negritas agregadas).

<sup>28</sup> Así lo ha establecido esta Intendencia Nacional en el Informe Técnico Electrónico N° 00014-2012-310000, reiterado en el Informe N° 216-2016-SUNAT/5D1000.

<sup>29</sup> LDA:

Artículo 16.- Reglas para establecer la valoración

La estimación o determinación del valor de las mercancías, será efectuada únicamente por la Administración Aduanera conforme a las reglas establecidas en el reglamento (...).

RLDA:

Artículo 6.- Reglas para establecer la valoración

El valor de la mercancía se determina de acuerdo a las siguientes reglas:

a. Para los Delitos de Contrabando y Receptación Aduanera en los supuestos establecidos en el literal a) del artículo 16° de la Ley, en forma sucesiva y excluyente:

i. El valor será el precio más alto de una mercancía idéntica<sup>29</sup> o, en su defecto, similar a la que es objeto de valoración (...).

ii. El valor será el precio de venta más alto en el mercado interno de una mercancía idéntica o similar.

iii. Los valores determinados por la Administración Aduanera. (...).

<sup>30</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado esta Intendencia Nacional en el Memo Electrónico N° 068-2011-3A2100 (seguimiento 20.04.2011) y en el Informe N° 94-2016-SUNAT/5D1000.





haberse dispuesto su entrega o por cualquier otra circunstancia debidamente comprobada), dado que su valoración constituye una obligación legal, resulta procedente que se lleve a cabo sobre la base de la información documentaria con que se cuente en ese momento (en el caso materia de consulta, con la documentación entregada por la entidad que efectuó la incautación), más aún si la LDA y su RLDA no condicionan la valoración de las mercancías a que éstas se encuentren en poder o a disposición de la Administración Aduanera<sup>31</sup>.

En suma, a mérito de lo expuesto, se puede concluir que resulta legalmente procedente valorar las mercancías incautadas, que hubieran sido entregadas directamente al sector competente por disposición de la autoridad competente, sobre la base de la documentación presentada por la entidad que las incautó.

**4. ¿De ser posible el avalúo de las mercancías en los términos de la pregunta anterior, en caso de que el valor resulte menor a 4 UIT, podría decretarse directamente el comiso administrativo de dichas mercancías?**

Al respecto, cabe señalar que conforme a lo dispuesto por el artículo 33 de la LDA, constituyen infracción administrativa los casos comprendidos -entre otros- en los artículos 1 y 2 de la LDA, cuando su valor no exceda de cuatro (04) UIT. En estos casos, por expreso mandato del artículo 34 de la LDA, corresponde a la Administración Aduanera la incautación y secuestro de las mercancías; pudiendo posteriormente, en aplicación de lo establecido en el literal a) del artículo 35, el artículo 38 y el primer párrafo del artículo 45 de la LDA, imponer la sanción de comiso sobre las mercancías o bienes materia de la infracción administrativa vinculada al contrabando, o eventualmente disponer su devolución, en los casos que corresponda.

Cabe precisar que, de lo dispuesto por los artículos 47 al 49 de la LDA se desprende que luego de la incautación realizada, se entrega al intervenido el Acta de Incautación; pudiendo el interesado solicitar la devolución de estos bienes dentro del plazo de veinte (20) días hábiles de recibido dicho documento. Asimismo, una vez emitida la resolución de comiso, ésta puede ser impugnada (reclamada y apelada), conforme a lo previsto por la LGA, su RLGA y el Código Tributario.

Como se aprecia, existe un procedimiento administrativo que debe seguirse previamente a la imposición de la sanción de comiso de los bienes incautados; no siendo legalmente procedente que se dicte directamente el comiso de las mercancías o bienes incautados, sin antes haber agotado las diligencias previstas por la LDA.

**5. ¿En el contexto de la pregunta anterior, de disponerse la devolución de dichas mercancías, a quién le correspondería efectuarla, o, eventualmente quién debería realizar las gestiones ante el Tesoro Público para el pago del valor de las mercancías con orden de devolución?**

Sobre el particular, cabe indicar que el segundo y cuatro párrafos del artículo 13 de la LDA establecen que corresponde la devolución de los bienes incautados en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia absolutoria o auto de sobreseimiento que dicte el Poder Judicial, o en las resoluciones o disposiciones que emita el Ministerio Público luego de declarar que no procede promover la acción penal o de disponer el archivo de la denuncia presentada. Dispone la norma en comentario que *"En dichos casos corresponderá a la Administración Aduanera la evaluación de la devolución de estas mercancías, bienes, efectos, medios de transporte e instrumentos del delito, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones*

<sup>31</sup> Así lo ha establecido esta Intendencia Nacional en el Informe N° 216-2016-SUNAT/5D1000.

tributarias aduaneras que amparen su ingreso lícito, internamiento, tenencia o tránsito en el territorio nacional”.

Ahora bien, en caso se hubiera ordenado judicialmente la devolución de bienes ya adjudicados o destruidos corresponderá, por aplicación del artículo 27 de la LDA, que la Dirección General de Tesoro Público asuma el pago de su valor sobre la base del monto del avalúo realizado más los intereses devengados, como mecanismo compensatorio ante la imposibilidad de cumplir con el mandato de devolución, partiendo de la premisa que el dueño o poseedor de dicho bien no debió ser privado o desposeído de él<sup>32</sup>.

De lo indicado, se colige que este mecanismo compensatorio de pago del valor de los bienes adjudicados se encuentra previsto en el ámbito del delito aduanero mas no para casos de mercancías incautadas cuyo mínimo valor las coloca en el ámbito de la infracción administrativa vinculada al contrabando<sup>33</sup>.

En ese sentido, habiéndose consultado sobre la entidad competente para proceder a la devolución de un bien incautado que ha sido adjudicado previamente, cuyo valor no supera las cuatro (04) UIT, cabe concluir que en dichos casos corresponderá a la Administración Aduanera evaluar si procede la devolución de estos bienes, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras que amparen su ingreso lícito, internamiento, tenencia o tránsito en el territorio nacional.

Asimismo, en caso se declare procedente la devolución del bien incautado que ha sido adjudicado previamente, cuyo valor no supera las cuatro (04) UIT, esto es, que se ubica en el ámbito de la infracción administrativa (vinculada al contrabando), no corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 27 de la LDA; siendo de aplicación supletoriamente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 180 de la LGA, que estipula que *“de disponerse administrativa o judicialmente la devolución de las mercancías, **previa resolución de la Administración Aduanera que autorice el pago**, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas efectuará el pago del valor de las mercancías determinado en el avalúo más los intereses legales correspondientes que serán calculados desde la fecha de numeración”*.(negritas agregadas).

**6. ¿Es necesario que, en las actas de incautación por contrabando, levantadas por otras entidades, se consigne la frase “Ley de los Delitos Aduaneros, Ley N° 28008” o sería suficiente que se indique “mercancía extranjera de contrabando” o “mercancía de contrabando”?**

Al respecto, cabe mencionar que en el rubro IV (definiciones y abreviaturas) del Procedimiento CONTROL-PE.00.01, se define el Acta de Inmovilización – Incautación como el documento mediante el cual el funcionario de la SUNAT deja constancia de la aplicación de una medida preventiva. Las características de este documento se detallan en el Instructivo “Confeción, Llenado y Registro del Acta de Inmovilización - Incautación”, INPCFA-IT.00.01.

Así, en las secciones 05 (Fundamentos de hecho), 06 (Fundamentos de derecho) y 07 (Descripción de los bienes) del Instructivo “Confeción, Llenado y Registro del Acta de Inmovilización – Incautación” (en adelante Procedimiento CONTROL-IT.00.01) se dispone que en el Acta deben indicarse los hechos que justifican su generación, la base legal que sirve de sustento así como toda señal o referencia que consta en la documentación exhibida o en la mercancía y que sirve para evidenciar su procedencia o tenencia ilícita.

<sup>32</sup> Así lo ha señalado esta Intendencia Nacional en el Informe N° 96-2015-SUNAT/5D1000.

<sup>33</sup> Así lo ha establecido esta Intendencia Nacional en el Informe Técnico Electrónico N° 00002 - 2010 - Departamento De Recaudación y Contabilidad de la Intendencia de Aduana de Chiclayo y en el Informe N° 47-2007-SUNAT/2B4000.

De lo señalado, queda claro que ni la norma que rige el levantamiento de las Actas de Incautación, ni el Procedimiento CONTROL-IT.00.01 exigen que se consignen las frases "*Ley de los Delitos Aduaneros, Ley N° 28008*", "*mercancía extranjera de contrabando*", o "*mercancía de contrabando*"; por lo que no es legalmente procedente exigir a otras entidades que las consignen; sin embargo, sobre la base de lo dispuesto por los artículos 85 y 86 del TUO de la LPAG, que regulan la colaboración que debe existir en las relaciones entre las entidades públicas, nada obsta para que se coordine con las entidades que incautan mercancías dentro del ámbito de la LDA, para que en la sección 06 del Acta de Incautación se deje constancia que la intervención se ha realizado en el marco de la LDA.

#### IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir:

1. No resulta obligatorio que los bienes incautados (incluyendo las mercancías perecibles) ingresen físicamente a los almacenes de SUNAT, encontrándose la Administración Aduanera facultada para determinar el lugar donde pueden ser internados, previo reconocimiento físico y avalúo; debiendo designar además a la persona que los recibirá en calidad de depositaria.
2. Es legalmente procedente que, por la naturaleza perecible de los bienes incautados, los requerimientos especiales para su conservación, el lugar donde fueron aprehendidos, el momento en que se realizó la intervención u otras circunstancias, pueda disponerse directamente la entrega de los bienes incautados al sector competente en calidad de depósito (y custodia); sin embargo, la adjudicación directa de dichos bienes deberá efectuarse de conformidad con lo dispuesto por los artículos 23 y 25 de la LDA.
3. Resulta legalmente procedente valorar las mercancías incautadas, que hubieran sido entregadas directamente al sector competente por disposición del Ministerio Público, sobre la base de la documentación presentada por la entidad que las incautó.
4. Dado que existe un procedimiento administrativo previo a la imposición de la sanción de comiso de los bienes incautados; no es legalmente procedente que dicha sanción se imponga directamente.
5. Cuando se disponga, administrativa o judicialmente, la devolución de un bien incautado cuyo valor no supera las cuatro (04) UIT, que hubiera sido dispuesto previamente, corresponderá a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas proceder al pago del valor de dicho bien, previa autorización de la Administración Aduanera.
6. Al amparo del principio de colaboración previsto por los artículos 85 y 86 del TUO de la LPAG, la Administración Aduanera se encuentra legitimada para coordinar con las entidades públicas que incautan mercancías dentro del ámbito de la LDA, para que en la sección 06 del Acta de Incautación dejen constancia que la intervención se ha realizado en el marco de la LDA.

Callao, 16 ENE. 2019



NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
Abogada Nacional Jurídico Aduanero  
SCT  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

**MEMORÁNDUM N° 15 -2019-SUNAT/340000**

**A :** RICARDO JULIO CRUZ HUARCUSI  
Intendente de Aduana de Puerto Maldonado (e)

**DE :** SONIA CABRERA TORRIANI  
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

**ASUNTO :** Incautación de mercancías perecibles presuntamente  
ingresadas de contrabando

**REF. :** Memorándum Electrónico N° 00022-2017-3V0000

**FECHA :** Callao, 16 E.NE. 2019

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se formulan diversas consultas con relación a la incautación de mercancías perecibles ingresadas al país presuntamente de contrabando.

Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 09 -2019-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,

  
-----  
**NORA SONIA CABRERA TORRIANI**  
Intendente Nacional Jurídico Aduanero  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SUNAT GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DIVISION DE GESTION DE SERVICIOS MENSAJERIA SEDA CHUCUITO		
17 ENE. 2019		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
	16:50	

SCT/FNM/jlvp  
CA0303-2017  
CA0310-2017  
CA0311-2017  
CA0312-2017  
CA0313-2017  
CA0314-2017