

INFORME N° 161-2020-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se consulta respecto de la competencia para resolver el levantamiento de la inmovilización de mercancías importadas al amparo del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano y de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

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.
- Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; en adelante Ley N° 27037.
- Decreto Supremo N° 103-99-EF, que aprueba el Reglamento de las Disposiciones Tributarias contenidas en la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; en adelante D.S. N° 103-99-EF.
- Resolución Legislativa N° 23254, que aprueba el Protocolo Modificador del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano de 1938, puesto en vigencia con Decreto Supremo N° 069-82-EFC; en adelante PECO.
- Decreto Supremo N° 015-94-EF, dictan medidas a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país en el Convenio de Cooperación Aduanera con Colombia; en adelante D.S. N° 015-94-EF.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 001059-1999, que aprueba el Procedimiento Específico “Importación de Mercancías sujetas al D.S. N° 015-94-EF” INTA-PE.01.13 (versión 1), recodificado como DESPA-PE.01.13; en adelante Procedimiento DESPA-PE.01.13.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 000 ADT/2000-000325, que aprueba el Procedimiento Específico “Exoneración del IGV e IPM a la importación de bienes para el consumo en la Amazonía – Ley N° 27037” INTA-PE.01.15 (versión 1), recodificado como DESPA-PE.01.15; en adelante Procedimiento DESPA-PE.01.15.
- Resolución de Intendencia N° 049-2016-SUNAT/5F0000, que aprueba el Procedimiento Específico “Inmovilización – Incautación y Determinación Legal de Mercancías” INPCFA-PE.00.01 (versión 7), recodificado como CONTROL-PE.00.01; en adelante Procedimiento CONTROL-PE.00.01.

III. ANÁLISIS:

En las importaciones con ingreso indirecto a la zona de PECO y la Ley N° 27037 ¿Es competente la aduana de ingreso o la de destino para resolver el levantamiento de la inmovilización y determinar el comiso de la mercancía no declarada (mercancía en exceso) encontrada durante el reconocimiento físico realizado en destino?

En principio, cabe mencionar que el PECO es un tratado internacional suscrito entre las Repúblicas del Perú y de Colombia que tiene por objeto promover las actividades económica, industrial y comercial de sus respectivas áreas amazónicas, mediante la adopción de un arancel común¹ para la aplicación de beneficios arancelarios a la importación de determinados productos, cuyo destino final sean las zonas de selva que se precisan en el artículo I de este Convenio².

¹ Concepto desarrollado en el numeral 1 del artículo VIII del PECO.

² El numeral 4 del artículo VIII del mencionado Protocolo establece que las mercancías importadas con aplicación del arancel común serán exclusivamente para el uso y consumo en los territorios señalados en el artículo I del Protocolo.

A su vez, la Ley N° 27037 establece una serie de beneficios tributarios con el objetivo de promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonia, comprendiendo la exoneración del IGV e IPM³ a la importación de bienes especificados y totalmente liberados en el Arancel Común anexo al PECO, así como de los bienes contenidos en el Apéndice del Decreto Ley N° 21503⁴.

Con relación a estos beneficios tributarios, los artículos 1 y 2 del D.S. N° 015-94-EF y el artículo 18 del D.S. N° 103-99-EF prevén la posibilidad de que el ingreso de los bienes con destino a la zona del PECO y la Amazonía se efectúe a través de las Intendencias de Aduana Marítima, Aérea y Postal del Callao o Paita (aduanas de ingreso), supuesto en el cual, el pago de los impuestos correspondientes se considera como un pago a cuenta sujeto a regularización en las aduanas de destino.

Conforme a lo previsto en el literal A.2 de la sección VII de los Procedimientos DESPA-PE.01.13 y DESPA-PE.01.15, para la regularización, el importador solicita la devolución de los tributos pagados y el reconocimiento físico ante la intendencia de aduana de destino; de no cumplirse con los requisitos exigidos, esta aduana dispone el carácter definitivo de los tributos y declara improcedente la solicitud de regularización⁵.

De este modo, en el caso del ingreso indirecto a la zona de aplicación del PECO y la Ley N° 27037, se advierte la participación de dos aduanas:

- **Aduana de ingreso:** En la que se numera la declaración de importación para el consumo y se efectúa el pago total de los tributos correspondientes, que se considera como un pago a cuenta sujeto a regularización en la aduana de destino⁶.
- **Aduana de destino:** Es la encargada de evaluar la regularización y de realizar el reconocimiento físico. De ser procedente la regularización, ordena la devolución de los tributos, y en caso de ser improcedente, dispone el carácter definitivo de los tributos pagados⁷.

Debe recordarse que según lo dispuesto en el artículo 9 del RLGA, "las intendencias de aduana, a través de sus unidades de organización pertinentes, dentro de su circunscripción, son competentes para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas; son igualmente competentes para resolver las consecuencias derivadas de los regímenes aduaneros que originalmente hayan autorizado, cuando deban ser cumplidas en distintas circunscripciones aduaneras (...)".

De otro lado, es preciso indicar que la inmovilización es una medida preventiva que permite a la Administración Aduanera verificar el cumplimiento de las formalidades y obligaciones tributario-aduaneras, administrativas, así como la comisión de infracciones, para determinar

³ Tercera Disposición Final de la Ley N° 27037.

⁴ Excepto los bienes comprendidos en las partidas arancelarias que se incluyen en el Anexo del presente Decreto Supremo N° 103-99-EF, de acuerdo a lo previsto en el artículo 18 del D.S. N° 103-99-EF.

⁵ El reconocimiento físico debe llevarse a cabo dentro del plazo de sesenta días siguientes a la fecha de pago. Asimismo, el importador solicita el reconocimiento físico con el original y la primera copia de la "Solicitud de Regularización / Reconocimiento físico".

⁶ El artículo 1 de la Ley N° 27316 también establece la posibilidad de presentar una carta fianza bancaria o financiera que garantice el pago de los impuestos a la importación, en concordancia con lo contemplado en el numeral 1.2 del artículo 1 de la Ley N° 27392 y el Decreto Supremo N° 029-2001-EF.

⁷ En el Informe N° 186-2019-SUNAT/340000 se precisa que "(...) en la Aduana de ingreso se liquidan los tributos que normalmente gravan una importación para el consumo, sin considerar posibles beneficios, los cuales resultarán aplicables solo si se solicita la regularización en la Aduana de destino y resulten procedentes".

En forma concordante, en el Informe N° 149-2018-SUNAT/340000 se señala que el acogimiento a los beneficios tributarios otorgados por el PECO y la Ley de la Amazonia depende de la posterior llegada conforme de las mercancías importadas a la zona de tratamiento especial, como otra etapa del procedimiento que debe realizar el importador ante la aduana de destino y que se inicia con la presentación de la solicitud correspondiente dentro del plazo de 30 días de la fecha del pago de tributos efectuado ante la aduana de origen.

la situación legal definitiva de la mercancía⁸, en ejercicio de la potestad aduanera prevista en los artículos 164 y 165 de la LGA⁹, concordante con el artículo 225 del RLGA¹⁰.

Por su parte, el literal E) de la Sección VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 regula la solicitud de levantamiento de inmovilización, en los siguientes términos:

“E. Solicitudes de levantamiento de inmovilización y de devolución de mercancías incautadas

1. **Son órganos de resolución**, en primera instancia

a. **Las intendencias de aduana**, por las medidas preventivas **dispuestas dentro de su circunscripción**, por su personal o por otras instituciones, **excepto aquellas que se derivan de regímenes aduaneros que originalmente fueron autorizados en otra intendencia**, siendo esta última el órgano encargado de resolver.

b. La IGCA, por las medidas preventivas en las que ha intervenido inicialmente”.
(Énfasis añadido)

Tal como se observa, la competencia para resolver el levantamiento de la inmovilización de la mercancía lo ostenta la intendencia de aduana que dispuso dicha medida preventiva dentro de su circunscripción, salvo que esta medida se derive de regímenes aduaneros que originalmente fueron autorizados en otra intendencia, pues entonces se extiende la competencia a dicha intendencia.

En ese sentido, conforme a lo señalado en el Informe N° 13-2017-SUNAT/340000 emitido por esta Intendencia Nacional, lo esencial para establecer la competencia estriba en determinar si la medida preventiva deriva de un régimen aduanero; es decir, si dicha medida ha sido adoptada en el marco del cumplimiento de las obligaciones que como parte de ese régimen aduanero le corresponde verificar a una aduana de una circunscripción distinta a la que inicialmente autorizó el régimen.

Por consiguiente, en el caso del ingreso indirecto a la zona de PECO o de la Ley N° 27037, es necesario determinar si la medida preventiva deriva del régimen de importación para el consumo, constatando si la obligación, cuyo cumplimiento debe ser verificado en la aduana de destino, se encuentra directamente ligada a este régimen aduanero, en cuyo caso la competencia para resolver el levantamiento de la inmovilización de la mercancía será de la aduana que autorizó originalmente el régimen; de lo contrario, la competencia será de la aduana que adopta la medida preventiva¹¹.

A mayor abundamiento, en el Informe N° 149-2018-SUNAT/340000 esta Intendencia Nacional precisó que cuando se trata de mercancías importadas al amparo de los beneficios tributarios del D.S. N° 015-94-EF y de la Ley N° 27037 sujetas a la regularización del pago en la aduana de destino surge un procedimiento administrativo complejo, en el que es factible identificar la competencia de la aduana de ingreso para evaluar y resolver incidencias correspondientes a la DAM, así como la competencia de la aduana de destino para evaluar y resolver las incidencias propias del reconocimiento físico que tiene a su cargo.

⁸ El artículo 2 de la LGA define el “control aduanero” como el conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de ésta. Asimismo, define la “inmovilización” como la medida preventiva mediante la cual la Autoridad Aduanera dispone que las mercancías deban permanecer en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias.

⁹ El artículo 165 de la LGA estipula 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, tal como, disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación de mercancías.

¹⁰ El artículo 225 del RLGA establece que fin de verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones tributario-aduaneras, administrativas o la comisión de infracciones, se pueden disponer las medidas preventivas de inmovilización o incautación de mercancías y/o medios de transporte. El plazo de la inmovilización es de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de efectuada, prorrogable por un plazo igual. Excepcionalmente, la Administración Aduanera podrá disponer la prórroga, por un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles.

¹¹ Como parte de su facultad para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas que se produzcan en su circunscripción, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del RLGA.

El mencionado informe concluye que, si se observan incidencias que no están vinculadas a un error en la declaración, sino que son propias del trámite de regularización, será la aduana de destino la competente para proceder con la elaboración del acta de inmovilización-incautación que corresponda.

Por tanto, queda claro que la aduana de ingreso resulta competente para resolver las consecuencias que se deriven del régimen aduanero que autorizó; como sucede, por ejemplo, con las incidencias en la clasificación arancelaria o la atención de las solicitudes de rectificación, referidas a la misma declaración¹². Situación distinta se presenta cuando en el reconocimiento físico realizado en la regularización se encuentra mercancía en exceso que no está declarada, pues la incidencia no deriva del régimen que autorizó la aduana de ingreso; sino que es consecuencia de la atención propia de la solicitud de regularización, en la que el especialista designado verifica que la mercancía que tiene a la vista no es la consignada en la declaración¹³.

En ese orden de ideas, es preciso tener en cuenta que de acuerdo a los términos en los que se plantea la consulta, la detección de la mercancía en exceso no constituye un error en la declaración aduanera, sino que se trata de mercancía no declarada, que por tal motivo es objeto de una medida de inmovilización, por lo que no es factible vincular esta incidencia con el régimen aduanero que autorizó la aduana de ingreso, sino que se trata de una incidencia propia del reconocimiento físico en destino, por ende, corresponde a la aduana de destino resolver el levantamiento de esta medida preventiva y aplicar la respectiva sanción de comiso¹⁴.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, se concluye que corresponde a la aduana de destino resolver el levantamiento de la medida de inmovilización dispuesta sobre la mercancía no declarada (mercancía en exceso) detectada en el reconocimiento físico en destino y aplicar la sanción respectiva, por tratarse de una incidencia propia de la diligencia que tiene a su cargo.

Callao, 25 de noviembre de 2020.



Carmela de los Milagros Pflucker Marroquin
INTENDENTE NACIONAL
Intendente Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

CPM/WUM/jar/eas
CA323-2020

¹² El Tribunal Fiscal señala en la Resolución N° 07447-A-2019 "(...) que la potestad aduanera (control aduanero) en el despacho de importación (valor en aduana, clasificación arancelaria, revisión de la obtención del título habilitante para las mercancías de ingreso restringido según normativa sectorial, entre otros) puede ser ejercida en el momento de la importación o con posterioridad y es de cargo de la Aduana donde se numeró la declaración de importación (...), en aplicación del artículo 2 (definición de control aduanero), 10, 164 y 165 de la Ley General de Aduanas, en concordancia con el artículo 9 del Reglamento de la Ley General de Aduanas".

Asimismo, en la Resolución N° 10312-A-2012 se indica que "(...) el régimen de importación definitiva (...) fue autorizado por la Intendencia Marítima del Callao y que el cumplimiento de los requisitos para su acogimiento debía ser realizado en una jurisdicción aduanera distinta (...)", contexto en el cual, "la competencia de la Intendencia Marítima del Callao se extendía para resolver las cuestiones derivadas de dicha declaración de importación, por lo que, (...) deberá evaluar de ser el caso si corresponde o no la modificación de la partida Nabadina declarada por el importador (...)".

¹³ En la Sección VII, literal A.2 de los Procedimientos DESPA-PE.01.13 y DESPA-PE.01.15 se prevé de manera específica que el especialista designado de la aduana de destino verifica en el reconocimiento físico que las mercancías sean las consignadas en la declaración acogida al beneficio y que se encuentren especificadas y totalmente liberadas.

¹⁴ El artículo 2 de la LGA define al "comiso" como la sanción que consiste en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, a favor del Estado. Asimismo, el artículo 200 de la LGA establece la sanción de comiso de la mercancía, entre otros supuestos, cuando: c) Carezca de documentación aduanera pertinente.