

Betty

## INFORME N° 225-2013-SUNAT-4B4000

### I. MATERIA:

Se consulta si las normas emitidas por los sectores competentes, tales como Ministerio del Interior, MINCETUR y el Ministerio de Salud, que involucran a la autoridad aduanera en el proceso de verificación o inspección de mercancías restringidas a su cargo, resultan aplicables teniendo en cuenta que el artículo 224° del Reglamento de la Ley General de Aduanas ha establecido el trámite a seguir en este tipo de despachos.

### II. BASE LEGAL:

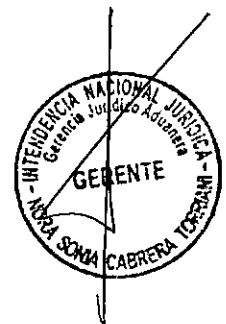
- Decreto Legislativo N.º 1053, aprueba la Ley General de Aduanas y sus modificatorias (en adelante LGA).
- Decreto Legislativo N.º 1036 que establece los alcances de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.
- Decreto Supremo N.º 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas y sus modificatorias (en adelante RLGA).
- Decreto Supremo N° 115-2002-PCM: Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y sus modificatorias, en adelante ROF de la SUNAT.
- Decreto Supremo N° 007-98-IN que aprueba el reglamento de Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de las armas y municiones que no son de guerra
- Decreto Supremo N° 014-2002-IN que aprueba el Reglamento de la Ley que regula la fabricación, importación, exportación, depósito, transporte, comercialización, uso y destrucción de productos pirotécnicos.
- Decreto Supremo N° 086-92-PCM que aprueba el Reglamento del Decreto Ley N° 25707, mediante el cual se declara en emergencia la utilización de explosivos de uso civil.
- Decreto Supremo N° 009-2002-MINCETUR que aprueba el Reglamento para la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas.
- Decreto Supremo N° 023-2001-SA que aprueba el Reglamento de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias sujetas a fiscalización sanitaria.

### III. ANÁLISIS:

Respecto de la consulta formulada, debemos indicar que los Decretos Supremos N° 086-92-PCM, N°014-2002-IN, N°007-2008-IN establecen que en la importación de los productos pirotécnicos, armas y municiones y explosivos de uso civil, cuyo control pertenece a la SUCAMEC<sup>1</sup>, debe efectuarse una **verificación física** y emitirse un acta con participación de la autoridad aduanera<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Mediante Decreto Legislativo 1127 se creó la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (**SUCAMEC**) como un organismo técnico descentralizado adscrito al Ministerio del Interior (en la Disposición Complementaria Final Segunda se le transfirieron las funciones de la DISCAMEC).

<sup>2</sup> **Decreto Supremo N° 014-2002-IN "Artículo 63°.- De la verificación física de los productos pirotécnicos que ingresarán al país.** Llegados los productos al puerto o aeropuerto autorizado, la Aduana respectiva comunicará de oficio a la DICSCAMEC, para que ésta realice la **verificación física** conforme a la Resolución de Autorización de Importación, dejando constancia de la diligencia mediante Acta que será suscrita por el Inspector de la DICSCAMEC conjuntamente con el representante de Aduanas y de la empresa importadora.  
**Decreto Supremo N° 007-98-IN - "Artículo 57°.-** Llegados los productos al puerto o aeropuerto autorizado, la Aduana respectiva comunicará a la DICSCAMEC para la **verificación física** conforme a la Resolución de Autorización de Importación, **dejando constancia de la diligencia mediante acta.**



A su vez, el Decreto Supremo N° 009-2002-MINCETUR señala que en la importación de tragamonedas y sus memorias, representantes de la Dirección Nacional de Turismo (DNT) de MINCETUR y la SUNAT efectuarán una verificación física y suscribirán un acta<sup>3</sup>.

Finalmente, tenemos que el Decreto Supremo 023-2001-SA establece que en la importación de estupefacientes, medicamentos o psicotrópicos debe efectuarse una verificación física por parte de la administración aduanera<sup>4</sup>.

Sobre el particular debemos indicar, que las normas en mención resultaban concordantes con el texto original del artículo 163° de la LGA<sup>5</sup>, según el cual "*Para el control durante el despacho, la Administración Aduanera determina mediante técnicas de gestión de riesgo los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros...*", precisándose que "*para el cálculo del porcentaje no se incluirán las declaraciones que amparen mercancías cuyo reconocimiento físico sea obligatorio de acuerdo a lo señalado por disposiciones específicas*"<sup>6</sup>.

En forma concordante con lo dispuesto en la LGA, el texto original del inciso a) del artículo 224° del RLGA señalaba que no se encontraban incluidas en el porcentaje establecido en

---

*Si como resultado de la verificación física se constata que las cantidades son iguales o menores que las autorizadas, se procederá a su internamiento en el Perú. En caso que las cantidades sean mayores o que las características técnicas no coincidan con las consignadas en la Resolución de Autorización de Importación, se procederá al decomiso del excedente y de los productos con características distintas, de conformidad a las normas legales vigentes, las mismas que serán puestas a disposición de la DICSCAMEC, sin perjuicio de la denuncia ante el Ministerio Público.."*

**Decreto Supremo N° 086-92-PCM "Artículo 10°.-** .... Llegado los productos al Puerto o Aeropuerto autorizado, la Aduana respectiva comunicará a la DICSCAMEC o a su Delegación, para que realice la verificación física conforme a la Resolución Directoral de "Autorización de Importación", dejando constancia de la diligencia mediante acta.

*Si como resultado de la verificación física se constata que las cantidades son iguales o menores que las autorizadas, procederá a su internamiento. En caso de ser mayor la cantidad o que las características técnicas no coincidan con las consignadas en la Resolución Directoral de "Autorización de Importación", se procederá al decomiso del excedente y de los productos con características distintas, de conformidad a las normas legales de aduana, sin perjuicio de la denuncia ante el Ministerio Público.*

<sup>3</sup>**Decreto Supremo N° 009-2002-MINCETUR - "Artículo 78°.** En la importación de máquinas tragamonedas y/o memorias de sólo lectura de programas de juego, la DNT y la SUNAT verificarán que las características técnicas correspondan a los modelos autorizados y registrados (homologados) por la DNT, dejándose constancia de esta diligencia en el Acta respectiva, de estar conforme se autorizará su internamiento, en caso contrario se efectuará el reembarque de las mismas, de conformidad con las disposiciones del Decreto Legislativo N° 809 - Ley General de Aduanas y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 121-96-EF y normas modificatorias.

<sup>4</sup>**Decreto Supremo 023-2001-SA: (...)** Artículo 13°.- Tratándose de la importación de estupefacientes o de medicamentos que los contienen, el Certificado Oficial de Importación y la Resolución Directoral de autorización de internamiento se emitirán a nombre de la Dirección de Drogas de la DIGEMID.

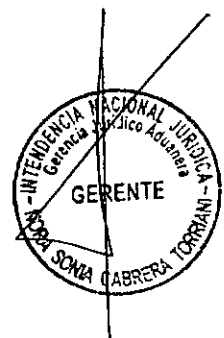
Llegada la mercadería al puerto o al aeropuerto autorizados, los trámites para su desaduanaje serán efectuados por la Dirección de Aduanas del Ministerio de Salud, previa inspección y verificación física de su conformidad con el Certificado Oficial de Importación.

La diligencia de verificación y elaboración del acta respectiva estará a cargo del químico-farmacéutico supervisor de la Dirección de Drogas de la DIGEMID. Dicha diligencia requerirá de la presencia de un analista del laboratorio químico de Aduanas, de un especialista de aduanas y del despachador oficial del Ministerio de Salud. El acta se levantará por duplicado, deberá consignar los detalles de la diligencia efectuada y, una vez concluida, será firmada por los funcionarios intervinientes.

**Artículo 14°.-** Tratándose de la importación de psicotrópicos, precursores de uso médico u otras sustancias fiscalizadas o de los medicamentos que los contienen, los trámites de desaduanaje serán realizados directamente por el interesado previa verificación física por parte de la Aduana respectiva de que las cantidades o número de unidades importadas son iguales o menores a las consignadas en el Certificado Oficial de Importación y en los documentos de embarque. En caso que las cantidades sean mayores a las autorizadas en el Certificado Oficial de Importación, la Aduana procederá al comiso del excedente el mismo que será puesto a disposición de la DIGEMID, sin perjuicio de la denuncia que corresponda efectuar ante el Ministerio Público.

<sup>5</sup> Así como con lo regulado en las leyes de aduana que lo antecedieron.

<sup>6</sup> Resaltado nuestro.



el artículo 163° de la Ley, aquellas mercancías cuyo reconocimiento físico se disponga por la normatividad específica.

Bajo ese marco legal, resultaba claro que si bien las disposiciones aduaneras establecían que el reconocimiento físico para el control de las mercancías que ingresan o salen de territorio aduanero es selectivo en base al sistema de análisis de riesgo, respecto a aquellas que tienen la condición de restringidas el control vía reconocimiento físico dejaba de ser selectivo para realizarse en la forma que disponga la normatividad específica, razón por la cual el reconocimiento físico de las mismas se encontraba excluido del porcentaje máximo establecido por el artículo 163° de la LGA.

Sin embargo, el marco legal antes mencionado varió con las modificaciones efectuadas a través del Decreto Legislativo N° 1109 y el Decreto Supremo N° 245-2013-EF al último párrafo del artículo 163° de la LGA y al artículo 224° de su Reglamento respectivamente, los mismos que quedaron redactados en la siguiente forma:

LGA:

*"Artículo 163°.- Empleo de la gestión de riesgo*

...

*En el caso de mercancías restringidas, la selección a reconocimiento físico se realiza en base a la gestión de riesgo efectuada por la Administración Aduanera, en coordinación con los sectores competentes".*

RLGA:

***"Artículo 224°.- Exclusiones del porcentaje de reconocimiento físico***

*Para efectos de la aplicación del artículo 163° de la Ley, considérese 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.*

*No están incluidos en el porcentaje de reconocimiento físico a que se refiere el artículo precitado, aquellas mercancías cuyo reconocimiento físico se disponga por:*

- a) El presente Reglamento;*
- b) La autoridad aduanera, sobre la base de una acción de control o a solicitud del declarante, durante el proceso de despacho.*

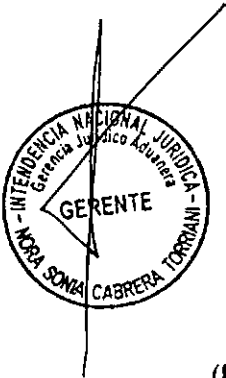
*Para el caso de mercancía restringida dicho porcentaje será determinado considerando los indicadores de riesgo evaluados por la SUNAT y los remitidos por el sector competente.*

*Quando por disposición del sector competente se establezca la obligatoriedad de efectuar la inspección o verificación física de las mercancías restringidas, previo a su levante, y si la misma no ha sido seleccionada a reconocimiento físico, dicha inspección será efectuada por el representante del sector, quien podrá requerir la presencia del funcionario aduanero en caso detecte el incumplimiento de la normativa aduanera o del sector competente. (\*)"*

(Resaltado nuestro).

Como se puede observar, el nuevo marco legal vigente incluye a las mercancías restringidas dentro del sistema de control aleatorio en base a los indicadores de riesgo proporcionados por los sectores, dejando de sujetar el reconocimiento físico aduanero de las mismas a lo que dispongan las normas sectoriales, disponiendo más bien que en los casos en los que por disposición del sector competente se establezca la obligatoriedad de efectuar la inspección o verificación física de las mercancías restringidas previo a su levante, y esas mercancías no hubieron sido seleccionadas a reconocimiento físico aduanero, será el sector el que deberá efectuar esa inspección para cumplir con su normativa.

En ese contexto el ingreso de las mercancías restringidas puede encontrarse en dos situaciones para el control previo a su ingreso al país:



- 1° Seleccionadas a reconocimiento físico aduanero en base a indicadores de riesgo evaluados por SUNAT y remitidos por el sector competente.
- 2° Sujetas a inspección o verificación física por el sector competente conforme a lo señalado en las normas sectoriales en los casos en los que no sean seleccionadas a reconocimiento físico aduanero.

En el primer supuesto, nos encontramos ante el Reconocimiento físico a cargo de la autoridad aduanera<sup>7</sup>, definido en el artículo 2° de la LGA como la “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”, y que debe efectuarse en zona primaria.

En el segundo supuesto nos encontramos ante las Inspecciones o Verificaciones físicas sobre las mercancías restringidas que no han sido seleccionadas a reconocimiento físico aduanero y cuya realización previa al levante es obligatoria de acuerdo a lo dispuesto por una norma sectorial, es decir a aquellas que deben ser realizadas por la aplicación de la norma “per se” y no a criterios de selectividad por riesgo y que conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 224° del RLGA, deben ser realizadas por representantes del sector competente y sólo en caso detecte el incumplimiento de la normativa aduanera o del sector competente se requerirá la presencia del funcionario aduanero.

En ese sentido, siendo que las mercancías objeto de la presente consulta son mercancías restringidas por requerir para su ingreso de la presentación del permiso, licencia o autorización correspondiente, en aplicación de las normas antes mencionadas su importación al país sólo se encontrará sujeta a reconocimiento físico aduanero cuando las mismas sean seleccionadas a ese canal de control en base a los indicadores de riesgo establecidos entre SUNAT y el sector competente y no necesariamente en todos los supuestos previstos en las normas indicadas en los primeros párrafos del rubro análisis<sup>8</sup> del presente informe.

Cabe relevar al respecto, que de acuerdo a lo dispuesto por la Disposición Complementaria Final Única del Decreto Legislativo N° 1109, dentro del plazo máximo de 90 días calendario desde su vigencia<sup>9</sup>, la SUNAT debía coordinar con los sectores competentes que han emitido la normativa específica sobre selección obligatoria a reconocimiento físico de mercancías restringidas, **a fin de que adecuen su normativa** a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 163° de la Ley General de Aduanas, adecuación que a la fecha aún no se ha efectuado.

En este orden de ideas, según lo indicado en el Informe 178-2013-SUNAT-4B4000 vinculado a una consulta relativa a la importación de mercancías restringidas, nos encontraríamos ante un aparente conflicto entre lo dispuesto por los artículos 163° de la LGA y 224° de su Reglamento con lo dispuesto por las normas sectoriales específicas, es decir entre normas posteriores de mayor jerarquía y normas especiales anteriores de menor jerarquía, antinomia que como señala *Bobbio*<sup>10</sup> no tiene una regla general consolidada en la doctrina que la resuelva.

<sup>7</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 166° de la LGA.

<sup>8</sup> Salvo los casos previstos en el propio RLGA y las acciones de control extraordinario de las Aduanas operativas.

<sup>9</sup> Plazo que venció el 20.09.2012.

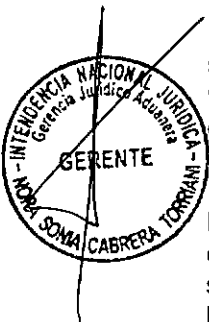
<sup>10</sup> Como señala *Bobbio* “la gravedad del conflicto se deriva del hecho que están en juego dos valores fundamentales de todo ordenamiento jurídico: el de respeto al ordenamiento que exige el respeto a la jerarquía y por consiguiente al criterio de la superioridad, y el de la justicia, que exige la adaptación gradual del derecho a las necesidades sociales, así como el respeto al criterio de especialidad. Teóricamente debería prevalecer el criterio jerárquico, ya que si se admite el principio de una ley ordinaria especial puede derogar los principios constitucionales, que son normas generalísimas, los principios fundamentales de un ordenamiento jurídico

No obstante ello, revisando el criterio de especialidad, tenemos que si bien respecto al ingreso de las mercancías señaladas en el primer párrafo del análisis existe competencia de otros sectores (como la SUCAMEC del Ministerio del Interior, la DNT de MINCETUR y la DIGEMID del Ministerio de Salud), su competencia es para otorgar los permisos, autorizaciones, licencias y registros u otros documentos similares para el ingreso al país de mercancías restringidas<sup>11</sup>, teniendo facultades para establecer regulaciones respecto a la validez y uso de estos documentos como requisitos para el despacho de importaciones; sin embargo, no ocurre lo propio respecto de la asignación del tipo de control al que serán sometidas las mercancías para su despacho aduanero, ya que esa resulta ser competencia o facultad natural de las administraciones aduaneras en ejercicio de la potestad aduanera.

En tal sentido, lo señalado en los Decretos Supremos de los sectores competentes involucrados en relación al reconocimiento físico de las mercancías, no constituye norma especial para esa materia específica, primando en esa situación el principio de prevalencia de la norma de mayor jerarquía (*lex superior derogat lex inferiorem*), así como el de la prevalencia de la ley posterior sobre la anterior (*lex posteriori derogat lex priori*)<sup>12</sup>, por lo que tenemos entonces que siendo la LGA norma posterior y de mayor jerarquía que los Decretos Supremos precitados, prima lo dispuesto en las normas aduaneras en relación al reconocimiento físico, teniendo en cuenta que las normas sectoriales fueron emitidas dentro de un marco legal diferente al actualmente vigente según se ha señalado en los párrafos precedentes.

No obstante lo antes mencionado, siendo que los Decretos Supremos precitados, constituyen una disposición vigente del sector competente que establece la obligatoriedad de efectuar inspecciones o verificaciones de las mercancías restringidas cuyos permisos les corresponde otorgar, esas diligencias deben ser entendidas dentro de las competencias asignadas a dichos sectores y no dentro del ejercicio de la potestad aduanera previsto en el artículo 166° de la LGA (que incluye el reconocimiento físico de mercancía), por lo que en aplicación de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 224° del RLGA, cuando las mercancías restringidas materia de la presente consulta no hayan sido seleccionadas a reconocimiento físico, esa inspección deberá ser llevada a cabo por el representante del sector y en caso éste lo requiera, con presencia del funcionario aduanero; sin embargo, esa verificación sólo constituirá un reconocimiento físico aduanero afectando el porcentaje establecido por el artículo 163° de la LGA, cuando la mercancía haya sido seleccionada a ese tipo de control por el sistema de gestión de riesgo.

De esa forma, bajo el nuevo contexto legal, se distingue entre el reconocimiento físico que efectúa el funcionario aduanero (reconocimiento físico aduanero) y la verificación física del sector competente (a cargo de DIGEMID, SUCAMEC o la Dirección Nacional de Turismo), las cuales solo coincidirán cuando la mercancía restringida sea asignada a control con reconocimiento físico (canal rojo), para lo cual el propio sector, de conformidad con el artículo 224° del RLGA, deberá remitir sus indicadores de riesgo.



estarían condenados a perder todo contenido". *"Pero, en la práctica, la exigencia de adaptar los principios generales de una constitución a las siempre cambiantes y nuevas situaciones lleva frecuentemente a hacer triunfar la ley especial"* (En *"Teoría General del derecho"*. Bogotá: Editorial Temis, 1992. p. 204).

<sup>11</sup> Según la definición establecida en el artículo 2° del **Decreto Supremo N.° 021-2008-EF** que aprueba el Reglamento de la Ley N.° 28905 – Ley de Facilitación del Despacho de Mercancías Donadas Provenientes del Exterior.

<sup>12</sup> Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 00025-2010-P1/TC**, la inaplicación de una ley por ser contraria a la Constitución es una competencia que sólo pueden ejercer los jueces (artículo 138°) pero la competencia para "inaplicar" una norma reglamentaria (como sería un decreto supremo o una resolución ministerial de alcance general) que se opone a la ley, puede efectuarse tanto por los jueces como por la propia administración.

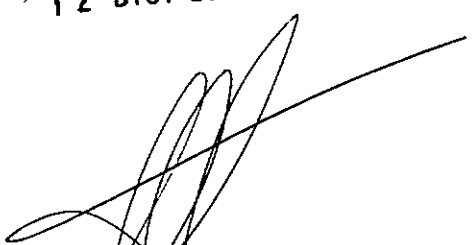
Sin perjuicio de lo señalado, conforme a las normas en mención y al artículo 62° del ROF, corresponde a la Intendencia Nacional de Prevención del Contrabando, control fronterizo y fiscalización Aduanera INPCFA, a través de su División de Gestión de Riesgos Aduaneros en coordinación con el sector competente, el análisis de los indicadores de riesgo para la asignación del canal de control de las mercancías restringidas (incluidas las que son materia del presente informe), correspondiendo a esa unidad organizacional la determinación del porcentaje de mercancías restringidas a reconocer físicamente considerando el riesgo que potencialmente reviste su ingreso país, por lo que se podría mantener un nivel de reconocimiento físico de 100% para aquellas que se juzguen necesarias, de tal manera que no se vulnere la salud y seguridad pública, teniendo siempre en cuenta que sumadas a las demás mercancías seleccionadas a ese tipo de control no se exceda el porcentaje máximo globalmente establecido.

#### **IV. CONCLUSION:**

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163° de la LGA y el artículo 224° de su Reglamento, modificados por Decreto Legislativo 1109 y Decreto Supremo 245-2013-EF respectivamente, debemos señalar lo siguiente:

1. El Reconocimiento físico de mercancías restringidas sólo resulta obligatorio en aquellos casos determinados por la Administración Aduanera, en base a los indicadores de riesgo evaluados por la INPCFA y los remitidos por el sector competente, no así cuando así lo establezcan disposiciones específicas de los sectores.
2. Las Inspecciones o verificaciones físicas que establecen las normas sectoriales deberán ser efectuadas por el representante de la entidad a cargo, para el caso bajo consulta SUCAMEC, DIGEMID o la DNT, quienes podrán requerir la presencia del funcionario aduanero únicamente en caso se detecte el incumplimiento de la normativa aduanera o del sector competente.

Callao, 12 DIC. 2013

  
NORA SONIA CARRERA TORRIANI  
Gerente Jurídico Aduanero  
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

**MEMORÁNDUM N° 506 -2013-SUNAT/4B4000**

A : **LUIS SANDOVAL AGUILAR**  
Gerente de Investigaciones Aduaneras

DE : **SONIA CABRERA TORRIANI**  
Gerente Jurídico Aduanero

ASUNTO : Inspecciones y verificaciones de mercancías restringidas en base a normas sectoriales

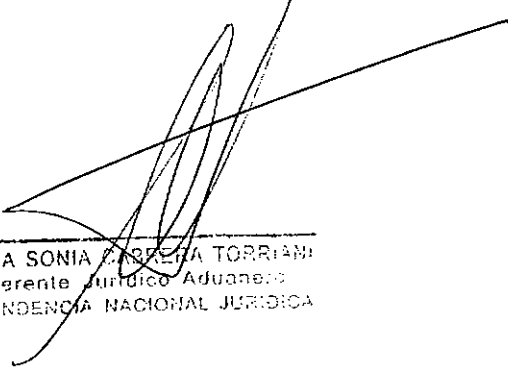
REFERENCIA: Memorando N.° 51-2013-3X2000

FECHA : Callao, 12 DIC. 2013

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 163° de la Ley General de Aduanas y en el artículo 224° de su Reglamento, modificado por Decreto Supremo 245-2013-EF, en el caso de las normas sectoriales que exigen en sus inspecciones y verificaciones la participación de la SUNAT.

Al respecto, le remitimos el Informe N.° 225 -2013-SUNAT-4B4000 que absuelve vuestra consulta, para las acciones y fines que estime convenientes.

Atentamente,

  
NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
Gerente Jurídico Aduanero  
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

