

I. MATERIA:

Se formulan consultas respecto a la configuración de infracciones en los casos en los que un depósito temporal traslade mercancía destinada al régimen de importación para el consumo que se encuentra pendiente de levante y bajo su custodia, desde su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización, con el fin de que en este último se lleve a cabo el reconocimiento físico de la mercancía.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, que aprueba la Ley General de Aduanas y sus modificatorias; 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.

III. ANÁLISIS:

- 1. En el marco de la LGA, ¿qué sanción corresponde aplicar al depósito temporal que traslada mercancía destinada al régimen de importación para el consumo que se encuentra pendiente de levante¹ y bajo su custodia, desde su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización, con el fin de que en este último se lleve a cabo el reconocimiento físico de la mercancía?**

Al respecto, debemos señalar que de acuerdo al principio de legalidad consagrado en el artículo 188 de la LGA, *"Para que un hecho sea calificado como infracción aduanera, debe estar previsto en la forma que establecen las leyes, previamente a su realización. No procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma"*; esta disposición debe ser concordada con la Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario, donde se prescribe que no procede, en vía de interpretación, establecerse sanciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a supuestos distintos a los señalados en la ley.

Es así que, al amparo del citado principio de legalidad, en materia sancionadora no puede atribuirse la comisión de una infracción y consecuente aplicación de una sanción, si es que éstas no han sido previamente determinadas en la ley; lo cual supone una doble garantía, la primera de orden material y la segunda de carácter formal, que a decir del Tribunal Constitucional Español en la Sentencia N° 61/1990², reflejan la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica, suponiendo la necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones pertinentes, así como la exigencia y existencia de una norma de rango adecuado, la misma que se ha identificado como ley o norma con rango de ley.

En este sentido, en las sentencias recaídas en los Expediente N° 010-2002-AI/TC y N° 2192-2004-AA/TC, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado, que exige la existencia de una ley (lex scripta) que sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).³

¹ El artículo 2 de la LGA significa al levante como:

"Acto por el cual la autoridad aduanera autoriza a los interesados a disponer de las mercancías de acuerdo con el régimen aduanero solicitado."

² <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1486>

³ En cuanto a la "lex certa", el Tribunal Constitucional ha precisado que esta exigencia no debe ser entendida en el sentido de pedir una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales, pues en consideración de la naturaleza propia del lenguaje puede admitirse cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso, siempre que permita

Por tanto, para definir la configuración de una infracción aduanera debe partirse de la premisa de la existencia de una obligación o formalidad incumplida por parte del operador de comercio exterior, conducta que de ser identificada derivará en la verificación de que el supuesto constatado se encuentre calificado taxativamente como infracción.

A tal efecto, debemos relevar que el artículo 2 de la LGA define al depósito temporal como el local donde ingresan y se almacenan temporalmente las mercancías que se encuentran pendientes de autorización de levante por la Autoridad Aduanera; habiéndose precisado en el artículo 30 de la misma Ley que:

“Los almacenes aduaneros son autorizados por la Administración Aduanera en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en el presente Decreto Legislativo y su Reglamento. Los almacenes aduaneros podrán almacenar en cualquiera de los lugares o recintos autorizados, además de mercancías extranjeras, mercancías nacionales o nacionalizadas, previo cumplimiento de las condiciones que establece el Reglamento.” (Énfasis añadido)

En dicho contexto, el artículo 31 de la LGA prevé que son obligaciones a cargo de este operador las siguientes:

- “e) **Almacenar y custodiar las mercancías que cuenten con documentación sustentatoria en lugares autorizados para cada fin, de acuerdo a lo establecido por el Reglamento;**
(...)
- l) **Obtener autorización previa de la Administración Aduanera para modificar o reubicar los lugares y recintos autorizados;**” (Énfasis añadido)

Complementando lo expuesto, el artículo 109 de la misma LGA precisa que los almacenes aduaneros⁴, como los depósitos temporales, son responsables por el cuidado y control de las mercancías desde su recepción, por lo que deberán responder ante su falta, pérdida o daño.

Así pues, como se observa, el depósito temporal es responsable por las mercancías desde que las recibe, debiendo almacenarlas y custodiarlas hasta su levante en los lugares que la Autoridad Aduanera le hubiese autorizado para tal fin, esto es, las mercancías bajo su responsabilidad solo pueden ser ubicadas en lugares o recintos que previo al ingreso de la mercancía cuenten con autorización de la Administración, caso contrario se evidenciará el incumplimiento de las obligaciones antes señaladas.

En consecuencia, considerando que el supuesto en consulta plantea el caso de mercancía que estando pendiente de levante se encuentra en un local del depósito temporal que no está autorizado por la Autoridad Aduanera, podemos colegir que nos encontramos ante un supuesto en el que el administrado habría reubicado su recinto, para el almacenaje y reconocimiento físico de mercancías, en un local sin autorización; habiéndose configurado objetivamente la infracción prevista en el numeral 8 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, que sanciona con multa a los almacenes aduaneros cuando: **“Modifiquen o reubiquen las áreas y recintos sin autorización de la autoridad aduanera”**.

Cabe relevar, que no enerva en forma alguna la configuración de la infracción el hecho de que a la fecha de la realización de la acción de control extraordinario se encontrara en trámite la autorización del local donde se encontró la mercancía, pues en tanto la Administración Aduanera no hubiera emitido la Resolución autorizante correspondiente la mercancía no

al ciudadano conocer los comportamientos que están prohibidos y los que están permitidos. Así pues, citando al Caso Conally vs. General Cons. de la Corte Suprema Norteamericana, nuestro Tribunal ha señalado que **“una norma que prohíbe que se haga algo en términos tan confusos que hombres de inteligencia normal tengan que averiguar su significado y difieran respecto a su contenido, viola lo más esencial del principio de legalidad”**.

⁴ El artículo 2 de la LGA define al almacén aduanero como sigue:

“Local destinado a la custodia temporal de las mercancías cuya administración puede estar a cargo de la autoridad aduanera, de otras dependencias públicas o de personas naturales o jurídicas, entendiéndose como tales a los depósitos temporales y depósitos aduaneros.”

podía haber sido trasladada a dicho local, toda vez que no gozaba aún de la calidad d zona primaria aduanera.

En cuanto a la infracción prevista en el numeral 2 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, que se configura cuando los almacenes aduaneros: "*Ubiquen mercancías en áreas diferentes a las autorizadas para cada fin*", debemos relevar que conforme a lo señalado en el Informe N° 20-2008-SUNAT/2B4000, su tipificación supone "(...) *la existencia previa de áreas autorizadas para la ubicación de determinadas mercancías con fines específicos o para su exclusiva utilización por parte del personal de la SUNAT (...)*"; situación distinta a la del caso particular materia de evaluación, en el que la mercancía no se encuentra dentro de un recinto que cuenta con autorización de la SUNAT, por lo que ninguna de sus áreas habría sido autorizada para fin alguno.

Respecto a la infracción prescrita en el numeral 9 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, que sanciona con multa a los almacenes aduaneros cuando:

- "9.- **Entreguen o dispongan** de las mercancías sin que la autoridad aduanera haya:
- **Concedido su levante;**
 - **Dejado sin efecto la medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera;**" (Énfasis añadido)

Según se precisó en el Informe N° 109-2011-SUNAT/2B4000, la entrega o disposición de la mercancía a que se refiere el tipo infraccional debe ser entendida como: "(...) *el acto por el cual el almacén aduanero pone la mercancía que tienen bajo su responsabilidad de almacenaje y custodia en poder del dueño, consignatario o de un tercero, o el acto por el cual enajena o grava los bienes a título gratuito u oneroso.*"

Por consiguiente, considerando que el trasladar mercancía destinada al régimen de importación para el consumo que se encuentra pendiente de levante y bajo custodia del depósito temporal, desde su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización, con el fin de que en este último se lleve a cabo el reconocimiento físico de la mercancía, no supone la entrega, enajenación o gravamen de la mercancía, podemos colegir que en casos como este tampoco se configurará la infracción establecida en el numeral 9 del inciso f) del artículo 192 de la LGA.

2. **¿Corresponde aplicar la sanción de comiso por la infracción prevista en el inciso f) del artículo 197 de la LGA, sobre aquella mercancía destinada al régimen de importación definitiva que se encuentra pendiente de levante y que el depósito temporal trasladó desde su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización con el fin de que en este se lleve a cabo el reconocimiento físico de la mercancía?**

Para determinar si en el caso materia de consulta se configura la infracción prevista en el inciso f) del artículo 197 de la LGA, debe verificarse si la hipótesis planteada se subsume en el supuesto de hecho tipificado como infracción, que sanciona con el comiso de las mercancías cuando: "*Se detecte su ingreso, traslado, **permanencia** o salida por lugares, ruta u hora no autorizados; o se encuentren en zona primaria y se desconoce al consignatario;*" (Énfasis añadido)

Al respecto, conforme a lo señalado en el Informe N° 13-2014-SUNAT/5D1000, debe tenerse en cuenta que la comisión de la infracción materia de análisis supone que se ha producido el ingreso, traslado, **permanencia** o salida de las mercancías, por **lugares**, ruta u hora **no autorizadas**, por lo que para su configuración es necesario que exista una autorización de la administración aduanera que habilite que las mercancía puedan realizar cualquiera de las referidas actividades, pero que estas no se cumplan en el sentido en que fueron autorizadas.

En ese sentido, debemos relevar que conforme a lo estipulado en el artículo 164 de la LGA, la Administración Aduanera se encuentra facultada y cuenta con las atribuciones necesarias

para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte dentro del territorio aduanero, así como a aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero, donde, como regla general, se dispone que las mercancías deben permanecer en los depósitos temporales hasta la obtención del levante.


Por consiguiente, al haberse verificado que en el caso particular en consulta, en contravención de lo estipulado en la normatividad aduanera, la mercancía destinada al régimen de importación para el consumo se encuentra almacenada fuera del depósito temporal al que se le autorizó ingresar y donde debió permanecer hasta la obtención de su levante, estando ubicada en un recinto que califica como zona secundaria⁵ al no contar con autorización de la Administración Aduanera, tenemos que, en casos como este, se habrá configurado objetivamente la infracción prevista en el inciso f) del artículo 197 de la LGA, al haberse detectado mercancía que permanece en un lugar no autorizado.

IV. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones expuestas, se concluye lo siguiente:

1. El depósito temporal que traslada mercancía pendiente de levante de su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización, donde la pone a disposición de la Autoridad Aduanera para que se lleve a cabo el reconocimiento físico, se encontrará incurso en la infracción prevista en el numeral 8 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, por haber reubicado su recinto, para el almacenaje y reconocimiento físico de mercancías, en un local sin autorización.
2. Se configurará la infracción prevista en el inciso f) del artículo 197 de la LGA, por haberse detectado mercancía que permanece en un lugar no autorizado, en los casos en los que se verifique mercancía destinada al régimen de importación para el consumo que está ubicada en zona secundaria al haber sido trasladada por el depósito temporal, que la mantenía bajo su responsabilidad y custodia, desde su recinto autorizado por la Administración Aduanera hacia otro de sus locales que no cuenta con autorización.

Callao, 19 JUL. 2018


NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/naao
CA0202-2018
CA0203-2018

⁵ En el artículo 2 de la LGA se define a la zona primaria y zona secundaria como sigue:

"Zona primaria.- Parte del territorio aduanero que comprende los puertos, aeropuertos, terminales terrestres, centros de atención en frontera para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o despacho de las mercancías y las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana. Adicionalmente, puede comprender recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres, predios o caminos habilitados o autorizados para las operaciones arriba mencionadas. Esto incluye a los almacenes y depósitos de mercancía que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente y hayan sido autorizados por la Administración Aduanera."

"Zona secundaria.- Parte del territorio aduanero no comprendida como zona primaria o zona franca."

MEMORÁNDUM N° 276 -2018-SUNAT/340000

A : **GUSTAVO ROMERO MURGA**
Intendente Nacional de Control Aduanero

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

ASUNTO : Configuración de infracciones

REF. : Memorándum Electrónico N° 00105-2018-SUNAT/322000

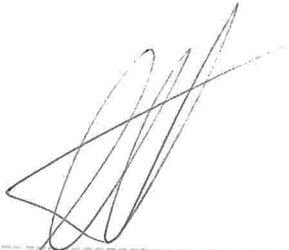
FECHA : Callao, 19 JUL. 2018

SUNAT SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS INTENDENCIA NACIONAL DE CONTROL ADUANERO		
19 JUL. 2018		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
	16:14	

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual se formulan consultas respecto a la configuración de infracciones en los casos en los que un depósito temporal traslade mercancía destinada al régimen de importación para el consumo que se encuentra pendiente de levante y bajo su custodia, desde su local autorizado por la Administración Aduanera hacia otro local sin autorización, con el fin de que en este último se lleve a cabo el reconocimiento físico de la mercancía.

Sobre el particular, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 159 -2018-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelven las consultas planteadas, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime conveniente.

Atentamente,



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

Se adjuntan cuatro (04) folios.
SCT/FNM/naao
CA0202-2018
CA0203-2018