

## INFORME N.º 000033-2022-SUNAT/340000

**ASUNTO** : Acción de control extraordinario (ACE) y las medidas preventivas relacionadas con la exención de la aplicación de la sanción de multa.

**LUGAR** : Callao, 30 de junio de 2022

---

### I. MATERIA:

Se formulan consultas sobre la acción de control extraordinario (ACE) y las medidas preventivas relacionadas con la exención de la aplicación de la sanción de multa, cuando se solicite la rectificación de la declaración aduanera de mercancías (DAM) sujeta a modalidad de despacho anticipado.

### 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 LGA; en adelante RLGA.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 49-2016/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.
- Resolución de Superintendencia N° 000206-2020/SUNAT, que aprueba el Procedimiento general "Programación y comunicación de acciones de control extraordinario" CONTROL-PG.01 (versión 1); en adelante Procedimiento CONTROL-PG.01.

### III. ANÁLISIS:

#### 1. ¿Qué debe entenderse por medida preventiva en el marco del artículo 195 del RLGA?

El segundo párrafo del artículo 136 de la LGA permite que las declaraciones tramitadas bajo la modalidad de despacho anticipado sean rectificadas dentro del plazo de quince días calendario siguientes al término de la descarga sin la aplicación de sanciones, salvo en los casos establecidos en el RLGA.

En ese contexto legal, el último párrafo del artículo 195 del RLGA precisa que "**No se exime** de la aplicación de la sanción de **multa** a que se refiere el segundo párrafo del artículo 136 de la Ley, **cuando exista una medida preventiva** dispuesta sobre las mercancías por la autoridad aduanera."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Énfasis añadido.

Sobre el particular, el inciso b) del artículo 165 de la LGA estipula que la Administración Aduanera, en ejercicio de la potestad aduanera<sup>2</sup>, puede disponer la ejecución de acciones de control<sup>3</sup>, antes y durante el despacho de las mercancías, con posterioridad a su levante o antes de su salida del territorio aduanero, tales como, las **medidas preventivas** de inmovilización e incautación de mercancías y medios de transporte.

Por su parte, el artículo 2 de la LGA define a la “incautación” como la 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, y a 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.

De manera complementaria, el artículo 225 del RLGA establece que las medidas preventivas de inmovilización o incautación son acciones de control realizadas por la Administración Aduanera para verificar el cumplimiento de las formalidades u obligaciones aduaneras o la comisión de infracciones<sup>4</sup>.

En cuanto a la medida preventiva de inmovilización, se debe relevar que los subliterales A.1 y A.2 de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01<sup>5</sup> contemplan a la inmovilización que se dispone para realizar una acción de control y a la que es consecuencia de haberse determinado incidencia en la acción de control. Así, se formulan las siguientes precisiones:

- **Inmovilización para realizar una acción de control:** “La Administración Aduanera dispone la inmovilización de las mercancías o medios de transporte **ordenando que permanezcan en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale**, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias.”<sup>6</sup>

En esta inmovilización, la comunicación de la acción de control al responsable de las mercancías se realiza conforme al subliteral B.2 del literal B de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PG.01<sup>7</sup>, que en sus numerales 1 y 3 señala que el sistema informático deposita la comunicación de la ACE al buzón electrónico del operador de comercio exterior u operador interviniente responsable de la mercancía, quien a su vez procede a la **inmovilización de la carga** para su control por la autoridad aduanera, debiendo brindar las facilidades y logística necesarias para la ejecución de la ACE.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 164 de la LGA, la potestad aduanera es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del territorio aduanero, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.

<sup>3</sup> El artículo 2 de la LGA define al “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 esta.

<sup>4</sup> El segundo párrafo del artículo 4 de la **Decisión 778** de la Comunidad Andina indica que en el desarrollo de las facultades de investigación y control “la Administración Aduanera podrá tomar las **medidas preventivas** necesarias para evitar que las mercancías y/o las pruebas obtenidas sean alteradas, ocultadas, o destruidas”.

<sup>5</sup> El indicado procedimiento establece las pautas a seguir para inmovilizar e incautar mercancías, bienes, medios de transporte y efectos en aplicación de la LGA o la Ley de Delitos Aduaneros.

<sup>6</sup> Énfasis añadido.

<sup>7</sup> En concordancia con en el artículo 226 del RLGA, que establece que “Las acciones de control extraordinario se inician desde el momento que la autoridad aduanera lo dispone. La comunicación de dicha acción se realiza al responsable de las mercancías y/o medios de transporte. Esta comunicación puede ser efectuada por medios electrónicos”.

- **Inmovilización cuando se determina incidencia en la acción de control:** si como consecuencia de una acción de control el funcionario de la SUNAT determina una incidencia, inmoviliza la mercancía o los medios de transporte, para lo cual formula el Acta de inmovilización - incautación.

Como se aprecia, en el primer caso la Administración Aduanera dispone la medida preventiva de inmovilización mediante la comunicación que realiza de acuerdo con el Procedimiento CONTROL-PG.01, en la cual señala que se llevará a cabo una acción de control sobre determinada mercancía, la que según el mismo procedimiento debe ser inmovilizada por el operador de comercio exterior u operador interviniente responsable a fin de viabilizar su ejecución.

Es así que, mediante la Resolución N° 00961-A-2020<sup>8</sup>, el Tribunal Fiscal indicó que "(...)se puede colegir que la Aduana a fin de llevar a cabo una Acción de Control Extraordinaria en Zona Primaria (que pudiera con posterioridad tener incidencia, y conllevar la formulación de una Acta de Inmovilización y/o Incautación), previamente dispone la inmovilización de las mercancías como medida preventiva (por medios electrónicos), con el fin de que el Almacén Aduanero custodie las mercancías y pueda ejercer correctamente la acción de control dispuesta"<sup>9</sup>.

En ese contexto, cuando el último párrafo del artículo 195 del RLGA hace mención a "una medida preventiva" se está refiriendo de manera específica a la incautación y la inmovilización, sea que esta se disponga para realizar una acción de control o como consecuencia de la existencia de alguna incidencia. Por tanto, de haberse dispuesto cualquiera de estas inmovilizaciones no será aplicable lo previsto en el segundo párrafo del artículo 136 de la LGA y corresponderá sancionar con multa la rectificación de la DAM anticipada.

## 2. ¿La ACE es una medida preventiva?

El artículo 2 de la LGA define a las "acciones de control extraordinario" como aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias<sup>10</sup>, para la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, que pueden ser los operativos especiales, las acciones de fiscalización, entre otros, y que la realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular, pudiendo disponerse antes, durante o después del trámite de despacho, por las aduanas operativas o las intendencias facultadas para dicho fin.

De esta manera, se observa que las ACE son acciones de control que la autoridad aduanera puede disponer antes, durante o después del trámite de despacho para verificar el cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, las que, a su vez, pueden comprender a las medidas preventivas de incautación o inmovilización.

<sup>8</sup> En la que se evalúa la comisión de la infracción que se encontraba prevista en el numeral 9 del inciso f) del artículo 192 de la LGA, antes de su modificación dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1433, que sancionaba con multa a los almacenes aduaneros que "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".

<sup>9</sup> Posición concordante con la esbozada por la Gerencia Jurídico Aduanera, actual Intendencia Nacional Jurídico Aduanera, en el Informe N° 130-2016-SUNAT/5D1000, donde se señala que "(...) procede la inmovilización de mercancías, bienes y medios de transporte, ya sea para someterlas a las acciones de control notificándose la medida al almacén aduanero o terminal portuario, aeroportuario o terrestre vía correo electrónico; o cuando durante una acción de control se determina incidencia, formulándose el Acta de Inmovilización - Incautación respectiva".

<sup>10</sup> El artículo 2 de la LGA indica que las "acciones de control ordinario" son aquellas que corresponde adoptarse para el trámite aduanero de ingreso, salida y destinación aduanera de mercancías, conforme a la normatividad vigente, que incluyen las acciones de revisión documentaria y reconocimiento físico, así como el análisis de muestras, entre otras acciones efectuadas como parte del proceso de despacho aduanero, así como la atención de solicitudes no contenciosas.

Ahora bien, el numeral 1 del subliteral A.1 de la sección VII del Procedimiento CONTROL-PE.00.01, que regula la inmovilización para llevar a cabo una ACE, señala en forma expresa que la Administración Aduanera dispone la inmovilización de las mercancías o medios de transporte ordenando que permanezcan en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias.

En ese sentido, al efectuar la Administración Aduanera la comunicación de una ACE e indicar que la mercancía debe permanecer en un lugar determinado, se tiene que, además de haber comunicado la ejecución de la referida acción de control, está disponiendo la medida preventiva de inmovilización.

#### **IV. CONCLUSIONES:**

Por las consideraciones expuestas, se concluye lo siguiente:

1. Cuando el último párrafo del artículo 195 del RLGA hace mención a “una medida preventiva” se está refiriendo de manera específica a la incautación y la inmovilización, sea que esta se disponga para realizar una acción de control o como consecuencia de la existencia de alguna incidencia, por lo que, en cualquiera de estos casos no será aplicable lo previsto en el segundo párrafo del artículo 136 de la LGA y corresponderá sancionar con multa la rectificación de la DAM anticipada.
2. Las ACE son acciones de control que la autoridad aduanera puede disponer antes, durante o después del trámite de despacho para verificar el cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, las que, a su vez, pueden comprender a las medidas preventivas de incautación o inmovilización.
3. Al efectuar la Administración Aduanera la comunicación de una ACE e indicar que la mercancía debe permanecer en un lugar determinado, se tiene que, además de haber comunicado la ejecución de la referida acción de control, está disponiendo la medida preventiva de inmovilización.