

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**¿CUMPLEN LA ZOFRATACNA Y LA ZONA COMERCIAL  
DE TACNA LOS OBJETIVOS PARA LOS CUALES FUERON  
CREADOS?**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO  
ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO DE LA EMPRESA**

**AUTOR:**

**SAMANIEGO PANCORBO ELISSA RAQUELL**

**ASESOR:**

**VILLAGRA CAYAMANA RENEE ANTONIETA**

**Lima, Perú**

**Agosto, 2020**

*Dedico este trabajo a:*

*Mi amado hermano Julio Cesar Q.E.P.D., quien perdió la vida trágicamente durante el proceso de elaboración de este trabajo; por haber sido mi amigo, mi guardaespaldas, mi colega y por motivarme con su ejemplo a ser mejor persona.*

*A mis queridos padres Patricia y Ricardo, quienes incondicionalmente, con su ejemplo, amor, paciencia, esfuerzo y dedicación, me han motivado a cumplir una meta más en mi vida.*

*Elissa Samaniego*



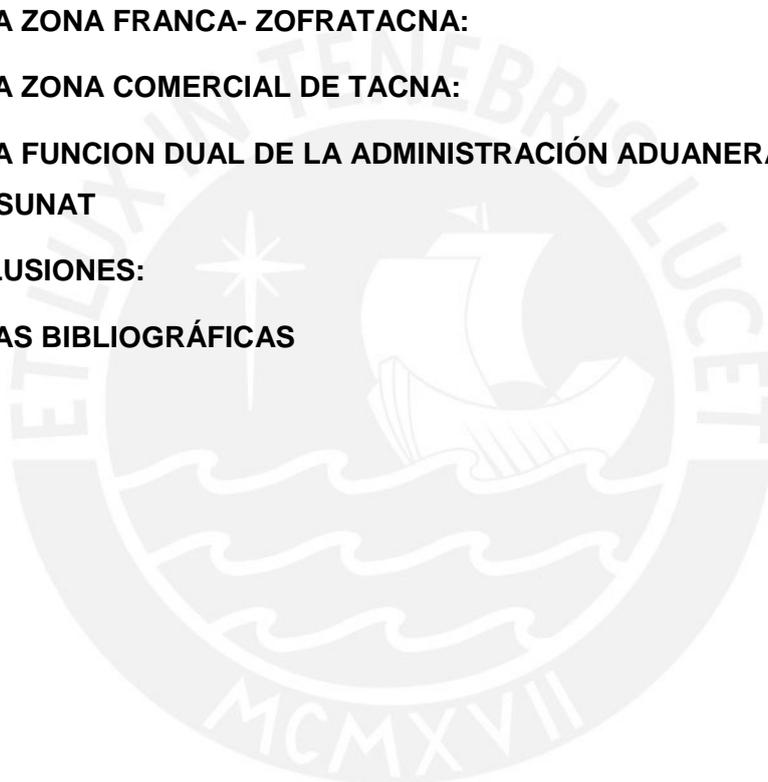
## RESUMEN EJECUTIVO

La Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) y la Zona Comercial de Tacna, así como sus antecesoras CETICOS y ZOTAC, fueron creadas con la finalidad de favorecer el desarrollo sostenible y socioeconómico de la región de Tacna, mediante la implementación de actividades comerciales, industriales y turísticas. Dentro de la zona franca se pueden realizar actividades productivas y de servicios, que gozan de la exoneración de impuestos y derechos arancelarios, a su vez, la Zona Comercial de Tacna, está constituida por los mercadillos que se ubican en la ciudad de Tacna y el distrito de Alto de la Alianza, en cuyos puestos se expenden productos ingresados a través de la zona franca exonerados también de todo impuesto y arancel, sujetos únicamente al pago de un arancel especial, bajo una franquicia y restricciones a su comercialización fuera de esta zona. Los balances publicados por ZOFRATACNA en su página web, indican que, la actividad más significativa es la de servicio de almacenamiento de mercancía procedente del exterior, que es almacenada en los depósitos francos públicos o privados, y que, en su mayoría tiene como destino la Zona Comercial de Tacna. Según informes de la SUNAT, desde la creación de la zona franca y zona de tratamiento especial, los niveles de contrabando se han mantenido en esta zona, no sólo de mercancías que ingresan del extranjero a nuestro país subrepticamente, sino también de mercancías procedentes de la zona franca. Por lo tanto, ZOFRATACNA no cumple los objetivos para los cuales fue creada, debido a que, las actividades industriales que en su recinto se realizan, tienen un flujo económico muy bajo, casi nulo, y el régimen tributario especial aplicado a la Zona Comercial de Tacna favorece actividades ilícitas como el contrabando y la informalidad. Estas actividades, generan pérdidas económicas al estado, en razón a que el estado deja de percibir los impuestos y aranceles aplicables a la mercancía procedente de la zona franca y a su vez, al ostentar precios más bajos respecto a los de contribuyentes formales, genera competencia desleal en el mercado y promueve la informalidad. Se hace necesaria una reingeniería de nuestra única zona franca tomando como ejemplos países en vías de desarrollo exitosos en este rubro, como Colombia y Panamá.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE</b>	<b>9</b>
<b>1.1. ZONAS FRANCAS Y ZONAS DE TRATAMIENTO ESPECIAL EN PERÚ</b>	<b>9</b>
<b>1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b>9</b>
<b>1.1.1.ZOTAC</b>	<b>10</b>
<b>1.1.2.CETICOS</b>	<b>13</b>
<b>1.1.3.ZOFRATACNA</b>	<b>16</b>
<b>1.2. ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA</b>	<b>17</b>
<b>1.3. ZONA FRANCA</b>	<b>19</b>
<b>1.4. TRATAMIENTO JURÍDICO</b>	<b>20</b>
<b>1.4.1.Constitución Política del Perú</b>	<b>20</b>
<b>1.4.2.Las demás normas sobre la materia</b>	<b>22</b>
<b>1.5. ZOFRATACNA Y ZONA COMERCIAL DE TACNA</b>	<b>23</b>
<b>1.5.1.ZOFRATACNA</b>	<b>23</b>
<b>1.5.2.Zona Comercial de Tacna</b>	<b>26</b>
<b>1.5.3.Finalidad de su creación</b>	<b>29</b>
<b>1.6. LA INFORMALIDAD</b>	<b>31</b>
<b>1.7. EL CONTRABANDO</b>	<b>32</b>
<b>1.8. LA COMPETENCIA DESLEAL</b>	<b>34</b>
<b>1.9. LA INFORMALIDAD DE LA MANO CON EL CONTRABANDO</b>	<b>35</b>
<b>1.11. LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÚ</b>	<b>37</b>
<b>1.12. EL CONTROL ADUANERO</b>	<b>38</b>
<b>CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>40</b>
<b>2.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN EN ZOFRATACNA</b>	<b>40</b>
<b>2.2. CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ZOFRATACNA Y LA ZONA COMERCIAL DE TACNA</b>	<b>47</b>

2.2.1. El contrabando de productos que ingresan al país a través de ZOFRATACNA para su comercialización en la Zona Comercial de Tacna	47
2.2.2. La informalidad en el Perú	52
2.2.3. El control aduanero que ejerce la SUNAT	54
2.2.4. Afectación de la Política fiscal del Estado en cuanto a su recaudación y presupuesto	55
<b>CAPITULO III: DISCUSIÓN</b>	<b>57</b>
3.1. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	57
3.1.1.LA ZONA FRANCA- ZOFRATACNA:	58
3.1.2.LA ZONA COMERCIAL DE TACNA:	64
3.1.3.LA FUNCION DUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA A CARGO DE LA SUNAT	69
3.2. CONCLUSIONES:	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75



## INTRODUCCIÓN

Las principales actividades que obstruyen el desarrollo de nuestro país son la informalidad y la ilegalidad, ya desde la década de los ochenta Hernando de Soto mencionaba en su famosa obra “El Otro Sendero” que, la informalidad era el principal problema que aquejaba a nuestro país y que, impedía su desarrollo, como sí sucedía en los países que albergan los continentes del norte.

Se decía también que, la informalidad se debía a lo burocrático y costoso que resultaba el proceso de formalización para un pequeño o mediano comerciante y a que, las tierras que poseía cierto sector de la población como resultado de las invasiones, debía legalizarse, de tal forma que, pudieran acceder al sistema crediticio.

En cuanto a la ilegalidad, dentro de las actividades delictivas, tenemos a la minería ilegal, el lavado de activos y delitos aduaneros, como el contrabando y la receptación, los cuales se encuentran fuertemente ligados a la informalidad, puesto que resulta ser su potencial mercado.

En nuestro país el delito de contrabando y el subsecuente delito de receptación tienen antecedentes remotos, siendo que, en el caso del sur del país, según la Publicación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre Migraciones Internas en el Perú, desde los años 50, en la ciudad de Tacna y otras ciudades cercanas del sur de nuestro país como Ilo, Moquegua y Arequipa, proliferaron el contrabando y la informalidad. Presumiblemente ello, debido a la masiva migración a estas ciudades, de personas atraídas por las actividades mineras que se desarrollaban en la ciudad de Toquepala- Tacna y también, por el contrabando que existía en la frontera entre Tacna y la ciudad fronteriza chilena de Arica.

Uno de las primeras medidas del gobierno de aquel entonces, por frenar este creciente fenómeno desatado en el sur del país, se dio a finales de la década de 1980, con la creación de la Zona de Tratamiento Especial de Tacna, denominada ZOTAC, cuya finalidad fue promover el desarrollo socio-económico de la Región de Moquegua, Tacna y Puno, a través del fomento de las actividades comerciales, industriales y turísticas, las cuales debían regirse de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 25100, Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial y el Decreto Supremo N° 089- 89 – PCM.

Básicamente, a través de este Decreto Supremo y de la Ley, se crearon una Zona Franca y Zonas de Tratamiento Tributario Especial. La zona franca se creó en base a la presunción de extraterritorialidad, estableciéndose que, el ingreso de mercancías desde el exterior del país a ésta, estaba exonerado de los requisitos parancelarios y de los

tributos a pagar por el régimen de importación correspondiente y que, la salida de mercancías desde el territorio nacional hacia esta zona, se consideraba como una exportación que debía cumplir con todos los requisitos de Ley. Asimismo, los bienes que se almacenaban en la zona franca, podrían ser comercializados en la Zona Comercial de Tacna, previo cumplimiento del pago de un Arancel Especial.

Es así que, la denominada ZOTAC empezó a funcionar en un espacio geográfico cercado, ubicado en la ciudad de Tacna, bajo la administración de la Comisión Nacional de Zonas Francas y de Tratamiento Especial, denominada CONAFRAN.

Para este efecto, en la misma norma, se otorgó el plazo de noventa (90) días a partir del inicio de su funcionamiento para que los comerciantes informales de los mercadillos de Tacna, puedan instalarse en la ZOTAC, de lo contrario serían sujetos a los controles establecidos por Ley.

Sin embargo, dado que estas zonas de tratamiento tributario especial fueron creadas con el objetivo de combatir el contrabando e informalidad que, en esta zona de nuestro país habían proliferado, debido al ingreso y comercialización de mercancías provenientes de la Zona Franca de Iquique- ZOFRI Chile, ingresadas a nuestro país por la frontera Perú-Chile, evitando y/o burlando los controles fronterizos, una vez puesto en funcionamiento, no se lograron los objetivos esperados, pues el contrabando y la informalidad aún se mantenían en la zona.

Es así que, a fin de ampliar la cobertura de los servicios que brindaba ZOTAC, para promover un mayor desarrollo del comercio y minimizar la competencia desleal respecto al resto del país, en el año de 1996, a través del Decreto Legislativo N° 842, se crearon los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios en varias zonas del Perú como Ilo, Paita, Matarani y Tacna, conocidos como CETICOS, en lugar del ya existente ZOTAC.

Estos centros estaban destinados al desarrollo de actividades de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios y, también serían administrados por CONAFRAN, al igual que ZOTAC, contaban con beneficios tributarios, tales como la exoneración de todo impuestos y tasas a la exportación de productos y servicios hasta por quince (15) años a las empresas que se establecieran en este espacio, así como la exoneración de los aranceles de importación y demás impuestos a todas las mercancías ingresadas, que fueran desembarcadas en los puertos de Ilo o Matarani; extendiéndose también a estos centros el arancel establecido en la anterior norma.

Tal y como funcionaba con la ZOTAC, CETICOS fue creada bajo el principio de presunción de extraterritorialidad, es decir, el internamiento de mercancías desde los

CETICOS, debía someterse a los regímenes de importación correspondientes por Ley y el ingreso de mercancías desde nuestro territorio hacia estos centros se consideraba como una exportación.

A su vez, con Decreto Legislativo N° 843 se establecieron requisitos técnicos para la importación, de vehículos de segundo uso, a través de los CETICOS de Matarani e Ilo, con la exoneración del pago del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) en su importación, hacia el resto del territorio nacional.

A raíz de ello, CETICOS se convierte en una zona donde la principal actividad económica e industrial consistía en cambiar de lado el timón de los vehículos de segundo uso que eran importados de Asia; siendo esta Ley, derogada posteriormente debido a los altos índices de contaminación que ocasionaban los vehículos importados, por lo que, las empresas que se dedicaban a las referidas actividades, que ocupaban la mayor parte del espacio de los CETICOS, se retiraron, dejando el lugar desolado y tal como lo manifiesta el artículo periodístico del Diario el Comercio Cruz Fiestas (12.8.2013) ¿Le conviene al país ampliar el tiempo de vida de los Céticos? Le estaban generando pérdidas al estado.

Actualmente, en dichas instalaciones se encuentra en funcionamiento la Zona Franca de Tacna, denominada ZOFRATACNA bajo la misma modalidad de CETICOS y fuera de éstas la Zona Comercial de Tacna, que fueron creadas en diciembre del año 2002, mediante Ley N° 27688, con la finalidad de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y el desarrollo tecnológico.

Esta zona franca goza de la exoneración de todo tipo de aranceles e impuestos, presumiéndose su extraterritorialidad, al igual que los CETICOS. Y, en cuanto a la Zona Comercial de Tacna, como una zona de tratamiento tributario especial que, está conformada por los mercadillos que se encuentran en el distrito de Tacna y del Alto de la Alianza, donde se pueden comercializar los bienes ingresados al país a través de la zona franca. Este régimen tributario especial, consiste en el pago de un arancel especial del 6% del valor FOB de la mercancía para su retiro y comercialización en la zona comercial, exclusivamente dirigida a consumidores finales y turistas que visiten Tacna.

Para el funcionamiento de la zona comercial, se han previsto restricciones, en principio anualmente se aprueba un listado de partidas arancelarias correspondientes a las mercancías que se pueden comercializar en dicha zona; su salida hacia el resto del territorio nacional, sólo es posible a través de la compra por parte de los turistas que visiten Tacna, con estricto cumplimiento de los volúmenes, montos y cantidades que

están fijados, contando, incluso, con un sticker distintivo para su fácil identificación en los controles ubicados en las carreteras y aeropuerto de las salidas de Tacna.

De acuerdo a la ley de su creación y la Ley General de Aduanas, la entidad estatal encargada de controlar las mercancías que ingresan y salen del país, es la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria- SUNAT, a través de sus Intendencias de Aduana, a nivel nacional.

Dentro de la Zona Franca se pueden realizar diversos tipos de actividades productivas como son: industria, agroindustria, maquila y ensamblaje; y de servicios como: almacenamiento, distribución, exhibición, división, embalaje, call center, desarrollo de software, reparación de maquinaria minera, sin embargo, la principal actividad que se desarrolla es de servicio de almacenamiento en los depósitos francos, donde se almacena la mercancía proveniente del extranjero, que ingresa a través de la frontera con Chile y los puertos de nuestro país, para su posterior salida a la Zona Comercial, al resto del territorio nacional y al exterior del país.

Sin embargo, pese a todos estos controles previstos por la SUNAT, la mayor parte de la mercancía importada a través de la zona franca está destinada al almacenamiento en los depósitos francos que, posteriormente, es extraída para su expendio en la Zona Comercial de Tacna. El único requisito para que una persona natural o jurídica comercialice en la zona comercial es que previamente se halle inscrita como usuaria de la zona franca y realice una Declaración de Salida de Depósito Franco. No obstante, gran parte de esta mercancía, es ingresada al resto del territorio nacional ilegalmente, evadiendo y/o burlando los controles aduaneros, bajo la comisión del delito e infracción de contrabando; como clara muestra de ello, no resulta extraño observar que se expenden en centros comerciales como “Polvos Azules” de la ciudad de Lima o “la Barraca” de Arequipa, licores de procedencia extranjera que llevan adosados stickers distintivos de la ZOFRATACNA, a módicos precios.

Según el Informe N° 28-2016-SUNAT/5A1000 elaborado por SUNAT desde la entrada en vigencia de la Ley de las Zonas Franca y Comercial de Tacna, el nivel de contrabando se ha mantenido en los últimos años, ascendiendo su valor a 100 millones de dólares, sólo en Tacna.

Dicho Informe refleja, también, un cálculo aproximado del valor de las mercancías que son extraídas de la zona franca hacia al resto del territorio nacional, bajo la modalidad de contrabando, ascendiendo este monto aproximadamente a 40 millones de dólares en el año 2015.

Estas actividades delictivas, han ido generando desestabilidad y perjuicio fiscal -a nivel macro- a nuestro país, y se han implantado en el inconsciente colectivo de la población, en buena cuenta y probablemente debido a los beneficios económicos inmediatos que estas prácticas implican, generando un clima de informalismo y actos contrarios a la Ley, cometiéndose en esta zona el delito e infracción de contrabando, en sus distintas modalidades.

Todo ello, nos conduce a preguntarnos si se cumplieron los objetivos para los cuales fueron creados; resultando, evidentemente, negativa la respuesta. A lo largo del presente trabajo se describirá cómo es que el Estado ha incurrido en varios intentos por poner en funcionamiento la zona franca y la zona de tratamiento tributario especial, de la manera más idónea, de acuerdo a los gobiernos de turno. Otorgando facilidades tributarias y arancelarias en cada etapa, las cuales se fueron distorsionando como en el caso de la importación de vehículos de segundo uso.

Actualmente, de los propios balances que periódicamente se publican en la página web de la ZOFRATACNA, se aprecia que la principal actividad que han desarrollado sus usuarios los últimos años es la almacenamiento de mercancías producto final, en los depósitos francos sean públicos o privados, siendo que de estos, gran parte de dicha mercancía es destinada a la Zona Comercial de Tacna, y en cuanto a las actividades industriales, agroindustriales y de servicios, su desarrollo es muy bajo y hasta nulo.

Por otra parte, los ingresos obtenidos por el pago del arancel especial del 6% para la salida de mercancías producto final, almacenadas en los depósitos francos de la zona franca hacia la zona comercial, son destinados al Gobierno Regional de Tacna, mas no al Gobierno Central, como sucede con todos los demás impuestos y aranceles.

Finalmente se va a describir cómo es que la creación, implementación y desarrollo de ZOFRATACNA y la Zona Comercial de Tacna y sus antecesoras, no han favorecido y promovido el desarrollo comercial e industrial de la Región de Tacna, sin embargo, si se ha venido promoviendo y facilitando la realización de actividades ilícitas como el contrabando, e informalidad que generan pérdidas económicas al estado, daño social y competencia desleal respecto a los comerciantes que operan bajo el régimen tributario general de manera formal.

## CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE

### 1.1. ZONAS FRANCAS Y ZONAS DE TRATAMIENTO ESPECIAL EN PERÚ

Según el Reporte Anual Estadístico de la Asociación de Zonas Francas de las Américas del año 2017, la única Zona Franca creada hasta el momento en Perú es la ZOFRATACNA. Por otro lado, existen las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED), anteriormente denominadas Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS).

**TABLA 01: LISTA DE ZONAS FRANCAS Y ZONAS DE TRATAMIENTO TRIBUTARIO ESPECIAL EN PERÚ**

N°	ZONA FRANCA
1	ZOFRATACNA
2	ZED Paita
3	ZED Matarani
4	ZED Ilo
5	Zona Económica Especial de Puno

Fuente: Asociación de Zonas Francas (2017)

Sin embargo, las Zonas de Tratamiento Especial de Paita, Matarani e Ilo, así como la Zona Económica Especial de Puno, no constituyen Zonas Francas, sino Zonas de Tratamiento Especial Tributario, en las cuales se otorgan beneficios Tributarios para promover la industria y el desarrollo de las zonas que los albergan.

### 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Tacna, ciudad emblemática del patriotismo peruano, localizada al sur del territorio nacional, fue distinguida en 1821 como “Ciudad Heroica”, por sus servicios con la causa independentista de la naciente República de Perú. Aquel legado histórico, no fue suficiente para lograr su expansión demográfica y no es sino, hasta el año de 1961 - ciento cuarenta años después de la Declaración de Independencia del Perú- que su población alcanza alrededor de 28000 personas, según la Publicación sobre Migraciones Internas en el Perú del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es a partir de ese año -1961- que Tacna ocupaba el tercer lugar en la escala jerárquica de población del sur del país.

Avanzando en el proceso histórico, para el censo del año de 1993, Tacna logra una densidad poblacional notable; de modo tal que, incluso a nivel comparativo, su ritmo de crecimiento llega a estar por encima del crecimiento regional y de las ciudades con mayor población del sur peruano, tales como Arequipa y Cusco, alcanzando una

población de 174000 personas. Las actividades de la Ciudad Heroica, así como las actividades de las ciudades costeñas como Ilo y Moquegua estaban condicionadas al mercado exterior y las actividades mineras de Toquepala y Cuajone (INEI, 1995).

La referida publicación desarrollada por el INEI precisaba que, en aquella época en este eje comercial de la costa sur (Tacna, Ilo, Moquegua) debido a la cercanía con la frontera -entiéndase: chilena y boliviana, ya se había implantado el comercio ilegal:

El rápido crecimiento poblacional de la ciudad de Tacna, es resultado primero de la implementación de proyectos mineros en Toquepala que dinamizó la actividad económica del sur, y de otro lado, del intenso comercio. Tacna por su situación fronteriza presenta una alta incidencia de comercio ilegal, que tiende a expandirse hacia Moquegua, Ilo y Arequipa. Este tipo de actividad muy extendida en la ciudad de Tacna, expende productos procedentes de Taiwan, Hong-Kong, Singapur y últimamente de China. El contrabando está prácticamente legitimado, no solo en Tacna, sino también en Juliaca y Puno, lo cual permite la incorporación de nuevo contingente importante de fuerza de trabajo en la actividad del comercio al por menor, 23.4%, de la PEA de Tacna, solo superado por Juliaca. (INEI, 1995).

El Estado, para contrarrestar de alguna manera la situación en la que se encontraba esta zona y evitar que se siga proliferando la comercialización de bienes ingresados de manera ilegal a nuestro país (contrabando), los cuales ya se expendían en todo el territorio nacional, crea las Zonas de Tratamiento Especial, en aras de reprimir, de alguna manera, estas conductas delictivas que afectaban al país.

#### **1.1.1. ZOTAC**

El 29 de setiembre de 1989 se promulgó la Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial -Ley N° 25100, cuyo objetivo declaraba como de necesidad y utilidad pública, la creación y establecimiento de Zonas Francas Industriales y de Zonas de Tratamiento Especial en el país, a fin de coadyuvar a promover y fomentar el crecimiento socio-económico armónico mediante el desarrollo industrial y el comercio de bienes y servicios. (Artículo 1°, Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial -Ley N° 25100, 1989).

A su vez, en aras de su creación, específicamente en la zona sur de nuestro país, en el mismo año, por Decreto Supremo N° 089- 89 – PCM se creó la Zona de Tratamiento Especial de Tacna, denominada ZOTAC cuyo objetivo fue

promover el desarrollo socioeconómico de las regiones de Moquegua, Tacna y Puno, fomentando las actividades comerciales, industriales y turísticas, las cuales estarían regidas por la Ley N° 25100 - Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial y el presente Decreto Supremo.( Artículo 1°). La particularidad de este régimen es que se le otorgó a esta Zona un tratamiento especial tributario, brindándose la exoneración de aranceles e impuestos o un arancel especial, distinto al del régimen tributario general.

La Zona de Tratamiento Especial de Tacna, denominada ZOTAC, consistía en un espacio geográfico cerrado, ubicado en la ciudad de Tacna, que era administrado por la Comisión Nacional de Zonas Francas y de Tratamiento Especial denominada CONAFRAN; en cuyo interior se encontraban los Depósitos Francos donde se almacenaban las mercancías provenientes del extranjero y del resto del territorio nacional. Los denominados Usuarios de esta Zona, eran aquellas personas que se encontraban inscritas ante CONAFRAN y que realizaban actividades comerciales de bienes y servicios dentro y fuera de esta Zona. Para llevar a cabo este comercio se establecieron varias reglas, entre ellas:

- A través del Decreto Supremo N° 089- 89 – PCM, se estableció que, el ingreso de mercancías desde el exterior y del resto de territorio nacional hacia los depósitos francos estaba exonerado de los requisitos pararancelarios y de los tributos a pagar por el régimen de importación correspondiente.
- La salida de mercancías desde el resto del territorio nacional hacia esta zona recibía el tratamiento legal del régimen de exportación. Asimismo, el ingreso de bienes desde el territorio nacional, del exterior y de las otras zonas de tratamiento especial hacia la ZOTAC se encontraba exonerado de los trámites pararancelarios y demás necesarios.
- Las mercancías almacenadas en los depósitos francos provenientes del interior o del exterior del país, podían ser comercializadas en la ZOTAC, previo pago de un Arancel Especial y sólo a consumidores finales, a su vez para que estas mercancías sean internadas en el resto del territorio nacional sólo podían ser adquiridas por los turistas que visitasen Tacna, debiendo sujetarse a determinadas restricciones previstas a fin de no distorsionar los objetivos de la norma.

Es en razón a ello que, mediante la Ley N° 25100 se dispuso que el Poder Ejecutivo por Decreto Supremo establezca una lista de bienes que se podrían comercializar en esta zona, así como su cantidad, volumen, el porcentaje del arancel especial a pagar y su vigencia; todo ello a propuesta de CONAFRAN.

No obstante, ya en las Disposiciones Transitorias, se hace más notorio el objetivo de esta norma, puesto que, se establece un plazo para la instalación del Comité de Administración del Gobierno Regional de Tacna y también, se establece un plazo para que los comerciantes que ocupaban los denominados “mercadillos” de Tacna que realizaban comercio de mercancías de dudoso origen, no registrado, tengan preferencia para instalarse en ZOTAC una vez que entre en funcionamiento, siendo que, de no hacerlo, quedaba prohibido el comercio de este tipo de mercancía fuera de la ZOTAC y bajo apercibimiento de ser decomisados de acuerdo a la Ley de Represión del Contrabando, si no presentaban los documentos que amparen su procedencia e ingreso legal al país.

Entonces, es en las disposiciones transitorias donde se denota el sentido y objetivo de este sistema implementado a manera de formalización y ordenamiento del comercio, además del propósito expuesto expresamente en la norma de promover el comercio, industria y turismo en Tacna.

Al respecto, autores como Jorge Rojas (1996) en su libro Titulado “Las Políticas Comerciales y Cambiarias en el Perú”, señala sobre la creación de las zonas francas:

“En lo referente a la creación de zonas francas, hay que recordar que la Ley de Promoción de Exportaciones No tradicionales de 1978 contemplaba su creación, pero no fue reglamentada en este respecto. Durante el gobierno aprista, mientras el Congreso discutía otra ley de zonas francas el Ejecutivo se anticipó creando la Zona de Tratamiento Especial de Tacna, ZOTAC, en setiembre de 1989. Pero ZOTAC nunca funcionó como una zona franca industrial ni jugó un rol en apoyo a las exportaciones, sino que ha funcionado como una simple zona franca comercial y ha servido para contrarrestar en alguna medida el contrabando proveniente de la zona franca chilena de Iquique. Ese mismo mes, el Congreso aprobó la Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial, que sirvió para la creación de otras zonas francas industriales- Matarani, Ilo, Chimbote, Trujillo, Tumbes (Zona de Tratamiento Especial) y Paita- entre diciembre de 1989 y julio de 1990. De las

mencionadas, en este momento solo funciona, aunque parcialmente, la ZOFRI-ILO”.

Por lo tanto, infiere que, en la ciudad de Tacna existía una alta incidencia de comercio ilegal que se extendía hacia las ciudades conexas del sur peruano; es debido a este contexto que, en el año de 1989, por Decreto Supremo N° 089-89-PCM, en Tacna, ciudad fronteriza del sur del Perú, se creó la “Zona de Tratamiento Especial de Tacna - ZOTAC”, otorgándosele un tratamiento especial tributario, con la finalidad de promover el desarrollo socio-económico de la Región Tacna, a través del fomento de las actividades comerciales, industriales y turísticas; teniendo como marco legal inicial las Leyes N° 25100 y 25340, Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial y por el Decreto Legislativo N° 704; sin embargo, su principal objetivo fue combatir el contrabando que había proliferado en esta ciudad y otras ciudades cercanas del sur como Ilo, Moquegua y Arequipa y reducir la influencia económica, que ejercía sobre Tacna, la ciudad fronteriza de Arica-Chile, en el entendido de que, a través de esta frontera ingresaban ilegalmente mercancías de Chile a nuestro país.

Estas vedadas prácticas comerciales, pese a la desestabilidad y perjuicio fiscal que generan -a nivel macro- al país, se habían implantado en el inconsciente colectivo de la población, en buena cuenta y probablemente debido a los “supuestos” beneficios económicos inmediatos que -a nivel personal- dichas prácticas implicaban, surgiendo así, de manera subrepticia y muy asolapadamente, una suerte de “cultura del informalismo”, que, pese a ser ilegales se propalaron y acrecentaron en la población de esta zona comercial del sur del país.

### **1.1.2. CETICOS**

En el año de 1996, a través del Decreto Legislativo N° 842, se crearon los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios en varias zonas del Perú como Ilo, Paita, Matarani y Tacna, conocidos como CETICOS. Estos centros estaban destinados al desarrollo de actividades de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios.

En la exposición de motivos de la mencionada norma, se señala que, estos centros fueron creados para modificar la cobertura de ZOTAC y ZOFRI Ilo, a fin de que brinden servicios complementarios que permitan estimular su desarrollo y se minimice la competencia desleal generada respecto al resto del

país. Exposición de Motivos, Proyecto del Decreto Legislativo a fin de Promover la Inversión Privada en el Eje Matarani-Ilo-Tacna (1996). Sistema Peruano de Información Jurídica- SPIJ.

Otro de los motivos de su implementación fue que, en el mismo año, a través del Decreto de Urgencia N° 005-96, se suspendió la importación de vehículos usados, ya que se había satisfecho el parque automotor necesario para el país, siendo que, mediante el Decreto Legislativo N° 843 se reestableció la importación de vehículos usados, determinándose que ésta se realizaría a través de los recién creados CETICOS, con la finalidad de promover la inversión privada en estas zonas.

Con el Decreto Legislativo N° 843, se establecieron requisitos técnicos para la importación de vehículos usados a nuestro país, para lo cual se debían implementar empresas verificadoras y talleres automotores encargados de reparar y reacondicionar los vehículos usados, dentro de las instalaciones de los CETICOS, que posteriormente serían comercializados e importados al resto del territorio nacional. En este caso, el tratamiento especial tributario consistía en la exoneración del pago del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a la importación de estos vehículos, lo cual devenía en bajos precios en comparación al resto del mercado nacional sometido a un régimen tributario general.

Estos centros, también eran administrados por CONAFRAN y contaban con beneficios tributarios similares a los otorgados a la ZOTAC, tales como:

- Se estableció la exoneración de todo impuestos y tasas a la exportación de productos y servicios hasta por quince (15) años a las empresas que se establezcan en este espacio, así como la exoneración de los aranceles de importación y demás impuestos a todas las mercancías ingresadas, que fueran desembarcadas en los puertos de Ilo o Matarani; extendiéndose también a estos centros un arancel especial del 10%.
- El internamiento de mercancías desde CETICOS, hacia el territorio nacional, se encontraba grabado con el arancel, como si fuese una importación y la salida de mercancías desde el territorio nacional hacia ésta se consideraba como una exportación.

A raíz del restablecimiento de la importación de vehículos usados, en el caso de CETICOS- Tacna, éste se convierte en una zona donde la principal actividad económica e industrial consistía en reacondicionar y reparar, básicamente en

cambiar de lado el timón, de los vehículos de segundo uso que eran importados de Asia; siendo que, al derogarse la Ley que permitía el ingreso de vehículos usados a nuestro país para detener su ingreso por los altos índices de contaminación que habrían ocasionado según aprecia de la exposición de motivos de la norma , las empresas que se dedicaban a las referidas actividades y que ocupaban la mayor parte del espacio de CETICOS, se retiraron, dejando el lugar desolado y tal como lo manifestaba el artículo periodístico (12.8.2013) ¿Le conviene al país ampliar el tiempo de vida de los Céticos? Le estaban generando pérdidas al estado:

A mediados de la década del 90, el Perú creó cuatro centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios (Ceticos) en Paita, Ilo, Matarani y Tacna. Esta última se convirtió en zona franca en el 2002. El objetivo de estas zonas especiales fue crear grandes polos industriales a partir de beneficios tributarios y aduaneros hasta el 2022 para los Ceticos, y el 2042 para Zofra-Tacna.

Pero los Ceticos tienen un serio déficit en sus cuentas y, lejos de haberse convertido en polos industriales, se redujeron a un albergue de talleres de cambio de timón de autos importados de segundo uso. A pesar de ello, el congresista por Moquegua, Vicente Zeballos, ha presentado un proyecto de ley que propone extender los beneficios para los Ceticos hasta el 2042, y a ello se suma lo anunciado por el presidente Humala: se propondrán nuevos incentivos para que los Ceticos atraigan inversiones. ¿Pero, vale la pena seguir con un modelo que, a pesar de tener casi dos décadas, no ha obtenido los resultados esperados? Darwin Cruz Fiestas (12 de agosto del 2013). ¿Le conviene al país ampliar el tiempo de vida de los Céticos?. *El Comercio*.

Cabe indicar que, los vehículos que eran importados, no cumplían los estándares internacionales de calidad -a nivel de cuidado, conservación y sostenimiento medioambiental- motivos por los que, los vehículos usados importados, fueron considerados por muchos literalmente “chatarra de importación”, por si ello fuera poco, a nivel de configuración y distribución técnica, dichos vehículos tenían el timón ubicado hacia el lado derecho, es decir, no cumplían con nuestra normativa en materia de transporte terrestre, situación que determinó la expedición de normas que autorizaban el

denominado “cambio de timón”, el mismo que era realizado precisamente en los talleres instalados dentro de los CETICOS.

Además de ello, un porcentaje significativo de esos vehículos superaba los límites nacionales de kilometraje permitido por nuestras leyes para autorizar su importación

Todos los factores señalados fueron terreno fecundo para promover actos de corrupción en todos los niveles e instituciones involucradas a nivel de revisiones técnicas de los vehículos de segundo uso importados de Asia e ingresados a través de la frontera chilena a nuestro país; todos estos hechos desataron una serie de denuncias periodísticas, tendientes a frenar dichas importaciones, siendo que, al derogarse la Ley que permitía el ingreso de vehículos usados a nuestro país, las empresas que se dedicaban a las referidas actividades y que ocupaban la mayor parte del espacio de CETICOS, se retiraron, dejando el lugar desolado.

### **1.1.3.ZOFRATACNA**

En el año 2002, por Ley N° 27688, se crearon la Zona Franca de Tacna denominada ZOFRATACNA y la Zona Comercial de Tacna, con la finalidad de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y el desarrollo tecnológico.

La ZOFRATACNA, pasó a ocupar las instalaciones de CETICOS, bajo sus mismas condiciones, presumiéndose su extraterritorialidad y dotada de exoneraciones arancelarias y tributarios. Sin embargo, dentro de la Zona Franca se ampliaron las actividades que se pueden realizar a productivas y se servicios, como son: industria, agroindustria, maquila y ensamblaje, y de servicios como: almacenamiento, distribución, exhibición, división, embalaje, call center, desarrollo de software, reparación de maquinaria minera.

En cuanto a la Zona Comercial de Tacna, ésta está constituida por los mercadillos ubicados en la ciudad de Tacna y Ciudad Nueva, donde se comercializaban mercancías provenientes del exterior, ingresadas al país a través de la ZOFRATACNA, cuya comercialización estaba exclusivamente destinada a consumidores finales locales y turistas, bajo ciertas condiciones, puesto que, para su salida hacia la Zona Comercial solamente se pagaba un arancel especial. exonerándoseles de todo impuesto y arancel creado o por crearse.

Considerando que, dichas exoneraciones devienen en precios bajos en comparación al mercado del resto del territorio nacional, se establecieron restricciones a la adquisición de mercancías en la zona comercial en cuanto a su cantidad, peso, tipo de mercancías y valor.

La norma de su creación prevé que anualmente el Comité de Administración de Zofratacna proponga una lista de partidas arancelarias correspondientes a las mercancías a comercializar en la zona comercial, al Ministerio de Economía y Finanzas, quienes se encargan de su aprobación. Asimismo, las mercancías más sensibles al contrabando cuentan con un sticker distintivo de esta Zona, para su fácil identificación.

Finalmente, en cuanto a los controles, la Ley ha previsto que sea la Administración Aduanera, actualmente a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria- SUNAT, quien ejerza su potestad en cuanto a los controles a la salida de ZOFRATACNA y de la Zona Comercial de Tacna hacia el territorio nacional. Para lo cual la Administración Aduanera ha implementado procedimientos de control aplicables en los distintos Puesto de Control ubicados a la salida de la ciudad de Tacna, por la Carretera Panamericana Sur, en el Complejo Aduanero de Tomasiri y por la Carretera Costanera Tacna- Ilo, en el Puesto de Control Aduanero de Vila Vila.

La Ley N° 27688 a lo largo de este tiempo ha sufrido varias modificaciones, siendo la última, la Ley N° 30976, publicada el 03.07.2019, la más trascendental, puesto que se realizan una serie de innovaciones en cuanto a las zonas de extensión, las áreas del terreno e infraestructura de la zona franca, las actividades y exoneraciones dentro de la zona franca, operaciones destinadas al resto del territorio nacional, el ingreso de mercancías restringidas a la zona comercial de Tacna, ingreso y salida de mercancías de ZOFRATACNA y las exoneraciones de la Zona Comercial, entre otras.

## **1.2. ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA**

Según publicaciones de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, al año 2016 existían más de 2.500 zonas francas en el mundo y en Latinoamérica existen en total más de 600 zonas francas con un total 10, 800 empresas instaladas para un número total de 1.700.000 empleos generados; esto representó aproximadamente 27.600 millones de dólares en exportaciones, por su parte, el valor de las mercancías introducidas a las zonas francas alcanzó los 37.700 millones de dólares en la región.

Según datos recogidos de la página web de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, se reporta lo siguiente, cuadro 02:

**TABLA 02: ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA**

	Cantida d de zonas francas	Empleo s directos	Empleos indirecto s	Empleos generado s	Cantidad de empresas instalada s	Cantidad total de empresa s	Exportacione s (Millones de USD)	Valor agregado a las exportacione s (Millones de USD)	Período de datos
Brasil	1	-	-	114226	479	-	614	-	2015
Colombia	100	62732	164742	227474	817	-	2108	-	2015/2016 (I Trimestre)
Costa Rica	39	82086	43168	125254	331	-	6948	-	2015
Curazao	2	708	1000	1708	-	134	478	-	2015
El Salvador	17	80000	160000	240000	-	155	-	-	2015
Guatemala	19	15322	32000	47322	-	258	688	-	2014/2015
Haití	11	13438	-	-	-	16	-	-	2015
Honduras	39	146000	164000	310000	-	493	-	-	2015
Nicaragua	50	110314	330942	441256	207	-	2557	757	2015/2016 (I Trimestre)
Panamá	20	5115	6234	11349	154	-	696	-	2014/2015
Paraguay	2	2078	6234	8312	152	-	-	-	2015
Puerto Rico	3	15000	-	15000	208	-	3000	-	2015
República Dominicana	65	161257	122673	283930	630	-	5512	-	2015/2016 (I Trimestre)
Uruguay	13	13321	1276	14597	-	1420	2113	-	2014
México	-	111727	-	111727	-	-	241825	-	Abril 2015-2016
Perú	1	994			78				2017

Fuente: ASOCIACIÓN DE ZONAS FRANCAS (AZFA) (2016)

Elaboración: propia.

Según estos datos, el país con mayor cantidad de zonas francas en Latinoamérica es Colombia, que cuenta con 100 zonas francas, las cuales generan 62732 empleos directos y 164742 empleos indirectos, que hacen un total de 227474 empleos, con 817 empresas instaladas dentro de sus zonas francas y 2108 millones de dólares en exportaciones para el año 2016.

También tenemos los casos de países de Centroamérica Costa Rica, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá, que albergan la mayor cantidad de zonas francas generando empleo y altos montos en millones de dólares en exportaciones.

En el caso de nuestro país, según la página web de la Asociación de Zonas Francas de América, contamos solamente con una zona franca que genera 1500 empleos directos, con 134 empresas instaladas, más adelante se desarrollará con mayor detalle y sin exportaciones, constituyéndose así en el último país en cuanto a beneficios obtenidos por parte de su zona franca, en Latinoamérica.

### 1.3. ZONA FRANCA

El Glosario de conceptos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, define una “Zona Franca” como:

Parte del territorio nacional debidamente delimitada, en la que las mercancías en ella introducidas se consideran como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, para la aplicación de los derechos arancelarios, impuestos a la importación para el consumo y recargos a que hubiere lugar. (MEF, pp 26)

Para entender el concepto de “zona franca”, es necesario comprender previamente determinados conceptos, entre ellos, la existencia de operaciones de comercio internacional consistentes básicamente importaciones, exportaciones y todos aquellos regímenes aduaneros previstos legalmente en un país. Para dichas operaciones, se considera que el territorio nacional de un país, es el territorio aduanero donde se aplica un régimen arancelario y tributario determinado sobre dichas operaciones.

Sin embargo, en el caso de las “zonas francas”, éstas se consideran zonas que, estando geográficamente dentro del territorio nacional, el ordenamiento legal les atribuye una “extraterritorialidad”, para efectos tributarios y aduaneros, puesto que, dentro de estas zonas, las operaciones de comercio exterior no resultan afectadas por el régimen arancelario y tributario del territorio aduanero, es decir del resto del territorio nacional.

Estas zonas son creadas con la finalidad de promover las operaciones comerciales a nivel internacional y atraer inversión a un país.

En nuestro país sólo existe una zona franca ZOFRATACNA, la Ley de su creación la define como:

Parte del territorio nacional perfectamente delimitada en la que las mercancías que en ella se internen se consideran como si no estuviesen en el territorio aduanero para efectos de los derechos e impuestos de importación, bajo la presunción de extraterritorialidad aduanera, gozando de un régimen especial en materia tributaria de acuerdo a lo que se establece en la presente Ley. Precisase que la extraterritorialidad no alcanza al ámbito tributario no aduanero, el que se rige, en lo no previsto por la presente Ley, por las disposiciones tributarias vigentes. (Ley N° 27688, 2002)

En el artículo del Banco Mundial (2008) “ Special Economic Zones”, se ha clasificado a las zonas francas o zonas económicas especiales de acuerdo a la diferencia de objetivos, mercados y actividades:

- Zonas de libre comercio: zonas con un área pequeña, cercadas y libre de impuestos. Ofrecen el servicio de almacenamiento, distribución para operaciones de comercio, transbordo y reexportación, están ubicadas generalmente en los puertos de entrada de todo el mundo.
- Zonas de procesamiento de exportaciones: parques industriales que ofrecen incentivos especiales e instalaciones para la fabricación y actividades relacionadas a la exportación. Generalmente se subdividen en dos, el modelo tradicional donde la zona está orientada exclusivamente a la exportación bajo el régimen de zona de procesamiento de exportaciones y la híbrida, subdividida en una zona para toda la industria independientemente de la exportación y otra área reservada para las empresas enfocadas en la exportación.
- Puertos libres: son mucho más amplios y abarcan todo tipo de actividades incluyendo turismo y ventas minoristas. Los usuarios se instalan dentro del sitio, donde se brindan mayores incentivos y beneficios. Un ejemplo tradicional son los puertos libres a gran escala de China.
- Zona empresarial: intentan revitalizar las zonas urbanas o rurales, mediante la provisión de incentivos fiscales y subvenciones financieras. La mayoría de estas zonas se encuentran en países desarrollados como Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, aunque en Sudáfrica se está desarrollando un mecanismo similar.
- Zona Franca industrial de fábrica única: ofrecen incentivos a empresas individuales independientemente de su ubicación, las fabricas no tienen que estar dentro de un mismo recinto. Un ejemplo de ello son Mauricio, Madagascar, México y Fija.

#### **1.4. TRATAMIENTO JURÍDICO**

##### **1.4.1. Constitución Política del Perú**

Partiendo desde la Constitución Política del Perú, tenemos que, en su Capítulo IV, que abarca los artículos del 74° al 82°, se han establecido todas las pautas necesarias que regulan el Régimen Tributario y Presupuestal del Estado Peruano.

A través del Artículo 74° de la Constitución Política del Perú (1993) se prevé que los tributos solo podrán ser creados, modificado o derogados por ley o decreto legislativo, así como las exoneraciones de éstas. Como excepción están las tasas y aranceles que se regulan mediante decreto supremo.

Con este articulo también se le atribuyen a los Gobiernos Regionales y Locales la creación modificación y supresión de contribuciones y tasas, así como la

exoneración de estas, siempre y cuando sea dentro de su jurisdicción y dentro de los límites que señale la ley.

También se hace alusión a los principios de la potestad tributaria del estado, como son el Principio de Reserva de la Ley, de Igualdad y respeto de los Derechos Fundamentales de la Persona y al principio de la no Confiscatoriedad de los tributos.

Establece también que, las leyes de presupuesto o decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria, y que las leyes referidas a tributos con periodos anuales entran en vigor el primero de enero de cada año siguiente a su promulgación.

Además de ello, se establece taxativamente que cualquier norma dictada contraria a lo que establece este artículo no surte efectos.

A su vez, el artículo 79° de nuestra Constitución, establece que, los representantes ante el Congreso, no tienen iniciativa legislativa para crear, ni incrementar gastos públicos, salvo de que se trate de su propio presupuesto. El congreso tampoco tiene la facultad de aprobar tributos con fines predeterminados, excepto por solicitud del Poder Ejecutivo. Asimismo, establece que las leyes tributarias que se refieren a beneficios o exoneraciones, deben contar con un informe del Ministerio de Economía y finanzas, previamente. Y finalmente, respecto a las zonas de tratamiento tributario especial, establece que éstos pueden establecerse selectiva y temporalmente, solo por Ley expresa. (Const., 1993, art. 79°).

Como se aprecia, es la Constitución Política del Perú la encargada de organizar la confluencia de distintas entidades y roles del Estado con la finalidad de garantizar óptimos resultados en el desempeño estatal.

En el artículo 70° se ha establecido el principio de reserva de la Ley contemplado este también en el Texto Único Ordenado del Código Tributario, que establece que la regulación de las normas vinculadas a los tributos sólo se realiza a través de la Ley y Decretos Legislativos, sin embargo, en el caso de los aranceles y tasa estos se regulan a través de Decretos Supremos. (Const., 1993, art. 70°).

En el último párrafo del artículo 79° encontramos la fórmula legal que faculta al Estado a establecer de manera selectiva y temporal un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, respetando claramente el

principio de legalidad y literalidad que ha quedado prevista en el artículo 70°, en materia tributaria. (Const., 1993, art. 79°).

#### **1.4.2. Las demás normas sobre la materia**

Se crean, por primera vez en nuestro país, con la promulgación de la derogada Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial- Ley N° 25100, el 28 de setiembre de 1989, con los objetivos de generar nuevos puestos de trabajo, contribuir en la economía del país, el desarrollo de industrias de exportación, impulsar el desarrollo, entre otros.

Dicha norma describe a las zonas francas industriales como espacios geográficos delimitados, donde las actividades comerciales de naturaleza cambiaria, laboral y financiera, cuentan con un régimen tributario y aduanero especial, ello a fin de promover el desarrollo de la industria y los servicios que se ofrecen y se encuentran establecidos en su interior. (Ley 25100, 1989, art. 3°).

De igual manera, se definen a las zonas de tratamiento especial como áreas geográficas delimitadas, ubicadas en zonas fronteriza y en la selva del país, donde se desarrollan actividades comerciales y turísticas de acuerdo a la ley y reglamento, dichas zonas se abastecían a través de los depósitos francos. (Ley 25100, 1989, art. 4°).

Desde su creación ya se definía a las zonas francas como territorios delimitados dentro del territorio nacional que cuentan con un tratamiento especial en materia aduanera y en el caso de las zonas de tratamiento especial se definen como zonas de comercio y turismo, ubicadas en zonas fronteriza y la selva que serían abastecidas por los depósitos que iban a ubicar dentro de las zonas francas.

Actualmente en nuestro país, existe como tal, sólo una zona franca que es la ZOFRATACNA y cuatro zonas de tratamiento especial. En relación a ZOFRATACNA, que es el tema que nos ocupa, en el presente trabajo, se ha advertido que a lo largo del tiempo desde su creación en 1989, se ha ido regulando su tratamiento, siendo la última norma que lo regula, la Ley N° 27688, promulgada el 27 de marzo del 2002, y sus posteriores modificatorias mediante las Leyes N° 27825, 28569, 28599 y 29739, dándole un tratamiento de zona franca conjuntamente con la Zona Comercial de Tacna, cuyo tratamiento se va a desarrollar detalladamente más adelante.

## **1.5. ZOFRATACNA Y ZONA COMERCIAL DE TACNA**

### **1.5.1. ZOFRATACNA**

#### **a. Actividades que se pueden realizar en ZOFRATACNA**

Como ya se ha mencionado ZOFRATACNA fue creada en el año 2002 por Ley N° 27688, pasando a ocupar las instalaciones de ZOTAC, estableciéndose en su artículo 7° que, en esta zona franca, los usuarios pueden realizar las siguientes actividades:

**a.1. PRODUCTIVAS:** como la industria, agroindustria, maquila y ensamblaje.

**a.2. SERVICIOS:** como el servicio de almacenamiento en depósitos francos públicos y privados, distribución, exhibición, división, embalaje, call center, desarrollo de software y reparación de maquinaria minera.

#### **b. Sujetos que intervienen en las actividades**

Los sujetos intervinientes en las actividades que se desarrollan dentro y fuera de ZOFRATACNA, según el Reglamento de la N° 27688, aprobado por Decreto Supremo N 011-2002-MINCETUR, (2002), Artículo 1°, vienen a ser:

**b.1. LOS USUARIOS:** que son aquellas personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que han sido beneficiarias con la cesión en uso de los terrenos o edificaciones que se encuentran dentro de la ZOFRATACNA, para desarrollar las actividades tanto productivas como de servicios previstas, con el Operador, asimismo, se denominan usuarios a las personas naturales o jurídicas que han comprado o tienen opción de compra de los terrenos o sus edificaciones dentro de las instalaciones de la zona franca.

**b.2. EL OPERADOR:** según la Ley N° 27688, es la persona jurídica de derecho privado titular de la concesión para realizar las actividades de promoción, dirección y Administración exclusivamente dentro del perímetro de ZOFRATACNA, de acuerdo a los términos de la concesión otorgada, ellos son supervisados por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

**b.3. COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN:** es un organismo descentralizado autónomo del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, con autonomía administrativa técnica, económica, financiera y operativa, bajo supervisión de dicho Ministerio, el cual debe estar integrado por

autoridades del Gobierno Regional, Ministerio, Cámara de Comercio, Intendente Aduana y representantes de ZOFRATACNA. Este organismo eventualmente asume la Administración de ZOFRATACNA.

**c. Beneficios tributarios y arancelarios:**

Dentro de la Zona Franca, todas las actividades industriales y de servicios previstas en el Reglamento de la Ley N° 27688, aprobada por Decreto Supremo N 011-2002-MINCETUR, cuentan con los siguientes beneficios tributarios y arancelarios:

**c.1. BENEFICIOS TRIBUTARIOS. -**

La norma establece que, los usuarios que realicen las actividades de producción o servicios que establece la Ley, están exonerados del Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo Consumo (ISC), Impuesto de Promoción Municipal (IPM), Impuesto Extraordinario de Solidaridad, así como de todo tributo, tanto del Gobierno central, regional y municipal, creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieran de norma exoneratoria expresa, excepto las aportaciones a ESSALUD y las tasas. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 7°).

**c.2. BENEFICIOS ARANCELARIOS. –**

En la importación de mercancías destinadas a actividades de industria y servicios en la zona franca:

El ingreso de mercancías a través de los puertos de Ilo y Matarani, Aeropuerto de Tacna, Agencia Aduanera de Santa Rosa, y el Muelle Peruano en Arica, que provengan del extranjero y que sean destinados a la zona franca, para la realización de las actividades establecidas de industria y servicios, están inafectas del pago de los Derechos Arancelarios, Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto de Promoción Municipal (IPM), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y de cualquier otro tributo que grave su Importación.

En las operaciones efectuadas entre los usuarios de la zona franca:

Asimismo, las operaciones efectuadas entre estos usuarios dentro de la ZOFRATACNA, están exoneradas del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM), siempre que dichas operaciones sean respecto de las actividades que los usuarios hayan sido

autorizados a realizar por la Administración de la ZOFRATACNA en el interior de sus recintos; y, que sean utilizados en la elaboración de bienes que se producen, en el caso de servicios prestados al usuario de la ZOFRATACNA. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 7°)

En las operaciones destinadas al resto del territorio nacional.

Los bienes que sean producidos en la ZOFRATACNA, que sean destinados al resto del territorio nacional, pagarán la tasa arancelaria más baja que corresponda al ad valorem aplicable en nuestro país, según los acuerdos y convenios internacionales. (Ley 27688, 2002, art. 8°).

La mercancía de producción nacional sometida al régimen de exportación hacia la zona franca:

La exportación definitiva de bienes de producción nacional, así como la prestación de servicios procedentes de éste, hacia la ZOFRATACNA, le son aplicables el régimen de restitución simplificada de derechos arancelarios, el Impuesto General a las Ventas, así como cualquier otra que en materia tributaria se dicte vinculada a las exportaciones, en lo que le fuere aplicable. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 22°).

Los bienes que ingresen bajo el régimen de exportación temporal, desde el territorio nacional a la ZOFRATACNA:

Al reingreso de las mercancías resultantes del proceso de perfeccionamiento pasivo al resto del territorio nacional, los tributos de importación se calcularán sobre el valor agregado. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 24°).

Respecto a la entrada de mercancías de la ZOFRATACNA, estas pueden provenir del exterior, del territorio nacional, de las Zonas de Extensión y de los CETICOS. El ingreso de mercancías que estén destinadas a esta zona, con la finalidad de efectuar las actividades permitidas, están exoneradas de aranceles e impuesto cuando ingresan por los puertos de Ilo y Matarani, aeropuerto de Tacna, el Complejo Fronterizo de Santa Rosa y el Muelle de Arica. Asimismo, las mercancías que ya están nacionalizadas se someten al cumplimiento de las normas tributarias vigentes. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 20°).

La permanencia de las mercancías en la ZOFRATACNA es indefinida.

Con relación a la salida de mercancías de la ZOFRATACNA, estas pueden salir al exterior, al resto del territorio nacional, a la Zona Comercial de Tacna, hacia la Zona de Extensión y hacia los CETICOS. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 28°).

Las mercancías que ingresan a la Zona Comercial de Tacna, tienen un tratamiento especial arancelario, puesto que pagan un único arancel del 6% del valor FOB, es por esta razón que su comercialización tiene ciertas reglas, para evitar la distorsión de este beneficio.

Las mercancías provenientes de ZOFRATACNA, ingresan al resto del territorio nacional, sometiéndose a los regímenes de depósito, importación, admisión temporal, importación temporal y reposición de mercancías en franquicia, sujetándose a lo señalado por la Ley General de Aduanas y normas modificatorias, así como al pago de los derechos y demás Impuestos de importación que corresponda, de ser el caso. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 21°).

#### **1.5.2. Zona Comercial de Tacna**

La Zona Comercial de Tacna, comprende el distrito de Tacna de la provincia de Tacna, así como el área donde se encuentran funcionando los mercadillos en el distrito del Alto de la Alianza, de la provincia de Tacna. (Ley 27688, 2002, art. 4°).

La Ley 27688 y sus modificatorias la definen a la zona comercial, como el área geográfica ubicada en el distrito de Tacna, así como los mercadillos de Alto de la Alianza, dentro de la cual se comercializan mercancías que se encuentran en la relación de bienes susceptibles de ser comercializados en dicha zona, provenientes de los depósitos francos de ZOFRATACNA, las cuales están exoneradas del impuesto general a las ventas (IGV), impuesto de promoción municipal (IPM) e impuesto selectivo al consumo (ISC), así como de todo impuesto creado o por crearse, incluso de los que requieren de exoneración expresa, pagando únicamente un arancel especial para su salida y comercialización en esta zona. (Ley 27688, 2002).

La referida norma, también prevé que, las mercancías que van a ser comercializadas en la zona comercial, provengan solamente de países terceros y que hayan ingresado a nuestro país a través de las aduanas de Ilo y Matarani, por el aeropuerto de Tacna, por el muelle peruano en Arica -de acuerdo al Tratado de 1929, su Protocolo Complementario, el Acta de Ejecución de 1999

y su reglamento, así como los acuerdos complementarios que de ellos deriven y por los puntos de ingreso aduanero autorizados en la frontera con Brasil y Bolivia. Si la mercancía ha sido desembarcada en otro muelle de Arica, esta debe ser trasladada al muelle peruano en Arica, para su respectivo control aduanero y transporte a la zona franca.

Las mercancías a comercializar también pueden ser las que provienen de otros países, que sean ingresadas a través de las otras zonas especiales de desarrollo económico: CETICOS y zonas francas. Y, finalmente, las mercancías que sean resultado de los procesos productivos de la actividad industrial, agroindustrial, maquila y ensamblaje que se desarrollan dentro de la zona franca.

Las Zona Comercial de Tacna, está conformada por los mercadillos que se encuentran en esta ciudad, donde se comercializan las mercancías provenientes de los depósitos francos de la ZOFRATACNA. Estas mercancías para poder salir a esta zona pagan un arancel especial del 6%.

Sobre el arancel especial y sus restricciones, el artículo 19° de la Ley 27688, ha previsto que, por Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Económica y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción, se establecerá el arancel especial y su distribución de conformidad con la Ley N° 27825.

En cuanto a los bienes y sus partidas arancelarias, que pueden ser comercializados en esta zona, ello se establecería a sugerencia del Comité de Administración de ZOFRATACNA, y sería aprobada por Decreto Supremo también, refrendado por los Ministros.

El monto recaudado como arancel especial, no ingresa a los haberes del gobierno central, puesto que, lo recaudado es destinado a la administración del Gobierno Regional de Tacna, a través del Comité de Administración de ZOFRATACNA, del cual el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, deducirá un porcentaje para costear los gastos administrativos, operativos y de mantenimiento en los que incurra por la captación, recaudación y distribución del mismo. Para establecer el porcentaje de deducción, la ZOFRATACNA debe remitir al MINCETUR la información de carácter económico, financiero y administrativo que resulte necesaria. (Ley 27688, 2002, art. 19°).

El arancel especial, su distribución, la relación de bienes susceptibles de ingresar a la Zona Comercial de Tacna y la franquicia de compra, se

actualizarán cada dos años mediante decreto supremo, teniendo como base la propuesta del Comité de Administración de la ZOFRATACNA. (Ley 27688, 2002, art. 19°).

En ese sentido, al estar beneficiadas con el pago de un arancel único del 6% de su valor, se deduce que, las mercancías que son comercializadas en esta zona de régimen especial, tienen precios considerablemente bajos en comparación con las mercancías expendidas fuera de ésta. Es por ello, que la ley ha previsto restricciones para su comercialización, entre ellas tenemos las siguientes:

- Con relación a las mercancías que se pueden vender en la zona comercial, se elabora una lista de mercancías que pueden ser materia de salida y comercialización en esta zona comercial. Esta lista debe ser actualizada cada dos años tomando como base la propuesta del Comité de Administración de ZOFRATACNA, que es aprobada por decreto supremo, refrendado por los ministros de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción.
- Actualmente la lista de mercancías que pueden ingresar a la zona comercial de Tacna se encuentra aprobada por los Decretos Supremos N° 178-2012-EF y 253-2013-EF y está publicada también en la página web de ZOFRATACNA.
- Asimismo, las mercancías que salen a la ZOFRATACNA destinadas a la zona comercial, deben llevar adosados un sticker distintivo. Este signo distintivo (sticker) en los casos de mercancías susceptibles de contrabando, lleva un código de barras, como es el caso de los licores y cumple la función de identificar la procedencia de esta mercancía, para un mejor control por parte de la Administración aduanera en los Puestos de Control Aduanero que se ubican en las salidas de Tacna por la Carretera Panamericana Sur en Tomasiri y por la Carretera Costanera Tacna-Ilo, Vila Vila.
- Estas mercancías pueden ser adquiridas por cualquier persona sea turista o residente de la ciudad de Tacna, pero sólo las personas que tienen calidad de turista pueden sacarla al resto del territorio nacional, para uso personal y como equipaje acompañado.
- La adquisición de las mercancías por parte de los turistas, además, solo se realiza en cantidades, volúmenes y valores que establece la franquicia

determinada que se aprueba por decreto supremo el cual es refrendado por los Ministerios de Economía y Finanzas y de Comercio Exterior y Turismo.

- Actualmente para poder adquirir y extraer estas mercancías de la zona comercial el turista debe realizar la declaración de los bienes adquiridos en las Oficinas de ZOFRATACNA, ubicadas en el Terminal Terrestre Manuel A. Odría de Tacna o el Aeropuerto Internacional Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa.

La Declaración Jurada de Mercancías, se ha previsto dentro de los procedimientos de Control establecidos por la Administración Aduanera, siendo que, dicha declaración consiste en el llenado de un formulario que se adquiere en las Oficinas de ZOFRATACNA, donde se consignan las mercancías adquiridas, que deben encontrarse dentro de los rangos de cantidad, volumen y monto preestablecidos en la norma. Para ello, cada turista que visite la zona comercial va a tener una cuenta corriente de acuerdo a la franquicia otorgada y en base a la declaración efectuada, el personal de ZOFRATACNA registrará los bienes adquiridos cada vez que el turista realice su declaración descontando cada vez de su cuenta los bienes adquiridos, hasta que llegue al límite.

Estas, entre otras restricciones, han sido previstas por las normas y procedimientos establecidos por la Administración aduanera quien tiene la facultad y potestad de realizar el control de estas a la salida de las instalaciones de ZOFRATACNA y a la entrada y salida de la zona comercial, amparados en la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053, la Ley de los Delitos Aduaneros- Ley N° 28008 y todos los procedimientos que la SUNAT dicta para tal fin.

Ello, en aras de no distorsionar el uso de los beneficios y exoneraciones otorgadas a esta zona, sin embargo, existe en esta zona del país una alta incidencia de contrabando. Los autores de estas conductas ilegales de han hallado distintas formas de burlar o eludir los controles aduaneros, logrando internar mercancías en el resto del país, motivo por el cual no resulta extraño poder apreciar y adquirir licores, artefactos, prendas de vestir, con los stickers de ZOFRATACNA adosados, en el resto del territorio nacional.

### **1.5.3. Finalidad de su creación**

Textualmente, y tal como lo señala la Ley N° 27688, la ZOFRATACNA y sus antecesoras la ZOTAC, CETICOS y la Zona Comercial de Tacna, ésta tiene como finalidad contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del

departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y el desarrollo tecnológico.

Esta Zona Franca se crea con dos frentes: la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) y la Zona Comercial de Tacna, las cuales se encuentran bajo la Administración de ZOFRATACNA.

Sin embargo, según ya se ha esbozado en los antecedentes antes de la aparición de las Zonas Franca y Comercial de Tacna, se habían creado zonas como la ZOTAC que funcionaron en las mismas instalaciones, gozando de regímenes tributarios especiales, con la finalidad de promover, comercio, industria, mayor economía, puestos de trabajo, desarrollo en nuestro país. No obstante, no debemos dejar de lado que, aunque no se han declarado como objetivos en la mismas normas que han ido regulando estas zonas, más si se utilizaron como justificación para su creación en las exposiciones de motivos; estas zonas se crearon también con la finalidad de cambiar las condiciones sociales y económicas en las que se encontraba la zona sur del Perú comprendida principalmente por Moquegua, Tacna e Ilo, incluso ya extendiéndose hacia la ciudad de Arequipa y el resto del país.

Siendo necesario acotar, como una afirmación tal vez apresurada que, este habría sido el principal motivo para su creación, puesto que había una proliferación de contrabando e informalidad que ya estaba alcanzando al resto del territorio nacional, facilitadas por la migración masiva hacia esa zona y su cercanía a la frontera con Chile, considerando que en este país ya existía una zona franca, denominada Zona Franca de Iquique- ZOFRI, que había comenzado a operar desde junio de 1975.

Frente a esta situación el estado decidió crear zonas de tratamiento especial con la promulgación de la Ley N° 25100 - Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial, la cual sirvió de base para la creación de estas Zonas en Matarani, Ilo, Chimbote, Trujillo, Tumbes y Paita. Posteriormente CETICOS y actualmente ZOFRATACNA; observándose que desde el inicio cada uno de estos proyectos ha ido fracasando, como promotor de industria, comercio, tecnología, exportaciones, etc. siendo reemplazados cada vez por el siguiente, además de numerosas y confusas modificatorias que ha sufrido, que a la misma autora del presente trabajo confunden.

Ello resulta más preocupante porque tampoco se han cumplido los otros objetivos de creación de estas zonas que hemos referido en párrafos anteriores

y que no se han declarado en las normas, consistentes en erradicar, frenar, o aliviar de alguna manera la proliferación de actividades ilícitas que se desarrollan en esta ciudad a vista y paciencia de las autoridades y en menor o mayor grado en otras zonas fronterizas de nuestro país.

Para afrontar esta situación a su vez las normas han previsto controles del flujo de mercancías que salen y entran tanto de la zona franca como de la zona comercial; en relación a la zona franca desde noviembre del 2017 a través del Decreto Supremo N° 018-2017-MINCETUR, se aprobó el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna y procedimientos aduaneros por parte de la SUNAT.

Esto también se ha visto reflejado en las exposiciones de motivos de todas las Leyes que las han regulado, sin embargo, como he desarrollado precedentemente, a lo largo de estos años no se ha logrado cumplir con dichos fines, lo cual desarrollaré más adelante.

## **1.6. LA INFORMALIDAD**

La informalidad se refiere a aquel sector de la economía que realiza sus transacciones comerciales al margen de las leyes y con la ausencia del pago de tributos que gravan dichas transacciones. Existe informalidad en todos los ámbitos económicos. Norman Loayza (2008) lo describe como:

El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado puede ofrecer. Esta definición, introducida por De Soto (1989) en su clásico estudio sobre la informalidad, ha alcanzado gran popularidad ya que su fortaleza conceptual permite concentrar el análisis en las causas de la informalidad antes que meramente en los síntomas de ésta. (Loayza, p. 44)

En cuanto a nuestro país, este concepto ha sido muy bien desarrollado e investigado por Hernando de Soto (1987), lo cual fue plasmado en su obra *El otro Sendero*, en la cual concluye que el principal obstáculo para el desarrollo de nuestro país era la informalidad, insertada en todos los estratos de nuestra sociedad. Describiendo sobre la base de una investigación y estadísticas las razones por las cuales este fenómeno aquejaba y sigue aquejando a nuestro país, en primer lugar se lo atribuía a lo engorrosos

que resultaban realizar los trámites para constituirse en un empresario formal, denominado ello barreras burocráticas, por otro lado, a que las tierras producto que posee cierto sector de la población como producto de las invasiones, en su mayoría en la capital del país, no se podían formalizar por ende los poseedores no podían contar con ese activo que les permitiese acceder al sistema financiero para obtener un préstamo necesario para expandir su negocio, entre otros.

Este fenómeno se implanta en medios donde existe una cultura de informalidad fuertemente vinculada al contrabando, debido a que existen segmentos de nuestra población, sobre todo en ciudades de las fronteras que, tienen implantado en su inconsciente colectivo que estas prácticas son legítimas, por cuanto, son las mismas personas u organizaciones que trasladan mercancías extranjeras y procedentes de la zona comercial sin el cumplimiento de los requisitos de ley, y las expenden informalmente en los mercados a nivel nacional. De Soto, Hernando (1987) El Otro Sendero.

### **1.7. EL CONTRABANDO**

El contrabando es un delito que se encuentra regulado en la Ley de los Delitos Aduaneros, Ley N° 28008, se define como la acción de burlar, eludir o sustraerse de del control aduanero para ingresar o extraer mercancías del territorio nacional, sin la presentación de la documentación que acredite su ingreso o salida del país, o no son presentadas para su verificación física en los lugares habilitados para ello. Siempre y cuando el valor de dicha mercancía supere las 4 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (Ley de los delitos aduaneros, artículo 1°). En estos casos quien es competente para el seguimiento e investigación del delito es el Ministerio Público, el proceso y la aplicación de sanciones se tramitarán y determinarán de acuerdo a las normas y procedimientos del Derecho Penal.

El delito de contrabando se ha tipificado en cinco modalidades; entre ellas, la prevista en el inciso C) del artículo 2° de la Ley N° 28008, es la que encaja en el tema que estamos abordando en el presente trabajo, la cual define como modalidad del delito de contrabando el hecho de internar mercancías provenientes de una zona de tratamiento tributario especial, hacia el resto del territorio nacional sometido a un régimen tributario general, sin el cumplimiento de los requisitos de Ley.

Como mencioné líneas arriba, estos requisitos de ley se encuentran establecidos en la Ley N° 27688, así como en el Procedimiento General DESPA-PG: ZOFRATACNA, de la SUNAT.

Cuando el valor de la mercancía materia de contrabando, cuando éste es inferior a cuatro UIT, constituye una infracción de contrabando conforme lo prevén los artículos 33 ° y 34° de la Ley de los Delitos Aduaneros, en estos casos quien asume la competencia del seguimiento y determinación de sanciones es la Administración Aduanera de la SUNAT, de acuerdo a la misma Ley y los procedimientos que en esta materia se han dictado.

Para ejercer este control, la administración aduanera, además, tiene la potestad de aplicar medidas preventivas de Incautación e Inmovilización sobre las mercancías respecto de las cuales se presume que son materia de delito o infracción aduanera.

La medida preventiva de inmovilización, consiste en la retención de la mercancía en el lugar donde se ejerció el control ordinario o extraordinario nombrando como depositario al encargado del terminal o del almacén aduanero, lo cual se realiza generalmente en Zona Primaria (puertos, aeropuertos, terminales, almacenes, etc.); y, la medida preventiva de incautación, consiste en la retención forzada de la mercancía, que será internada en los almacenes de SUNAT hasta que se determine su situación legal.

Para ambas medidas, la Ley General de Aduanas y su Reglamentos, la Ley de los Delitos Aduaneros y el procedimiento de incautación inmovilización determinación de la situación legal de mercancías, prevén plazos y requisitos para solicitar la devolución en caso de que el intervenido, propietario o posesionario cuente con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos de ley o ampare la procedencia legal de la mercancía.

En materia administrativa, además de las Normas y Procedimientos Aduaneros, existen precedentes vinculantes formulados por el Tribunal Fiscal, en su calidad de órgano colegiado de última instancia administrativa en los casos de infracciones aduaneras, respecto a las infracciones de Contrabando, previstas en el inciso c) del artículo 2° dicho tribunal ha establecido un criterio en cuanto a los presupuestos para su configuración, debido a que exige que se hayan cumplido dos:

- 1.- Internar (“trasladar”, “penetrar o avanzar hacia dentro en un lugar”, según la Real Academia Española) mercancías entre dos territorios diferenciados tributariamente, esto es, de una zona de tratamiento especial (tributación menor) hacia el resto del Territorio Nacional (zona de Tributación común).
- 2.- Que el traslado se realice sin cumplir los requisitos de Ley (como por ejemplo no presentar la Declaración Aduanera de Mercancías (DAM) que acredite la nacionalización de la mercancía proveniente de ZOFRATACNA y el pago previo de los tributos diferenciales).

Este criterio, recientemente adoptado por el Tribunal Fiscal, ha limitado la potestad aduanera en cuanto al control de mercancías en los alrededores de la ciudad de Tacna, en razón a que, sólo podrían ser pasibles de la aplicación de una medida preventiva siempre y cuando la mercancía esté o haya pasado los controles ubicados a la salida de la ciudad de Tacna, caso contrario no podríamos asumir o presumir que podría tratarse de un intento de elusión, evasión o burla de los controles con la intención de extraer mercancía procedente de ZOFRATACNA al resto del territorio nacional.

Según los informes sobre contrabando emitidos por la SUNAT (2019). *Informe N° 43-2019-SUNAT/1V00000.*, operativamente existen seis modalidades de contrabando:

- Hormiga: el transporte de cantidades pequeñas de mercancía, en numerosas ocasiones entre poblaciones.
- Caleta: modalidad a través de la cual se transporta la mercancía camuflada o escondida en lugares acondicionados de un medio de transporte, a fin de evadir el control aduanero.
- Pampeo: la mercancía es transportada por zonas no habilitadas o vías alternas, como pampas o trochas para evadir los controles aduaneros.
- Culebra: modalidad utilizada por mafias y organizaciones criminales que transportan gran cantidad de mercancía en camiones de carga pesada, lo cual hace complicado su intervención o control.
- Ruleteo o carrusel: modalidad a través de la cual, se utiliza la misma documentación varias veces para sustentar la procedencia legal de distinta mercancía.
- Chacales: modalidad utilizada por los comerciantes que utilizan o contratan personas que hacen uso de su franquicia legal para hacer pasar mercancía, que luego es acopiada por dicho comerciante. Esta modalidad es utilizada, sobre todo, en las zonas con tratamiento tributario especial, como Tacna.

La existencia de la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna, constituyen un gran incentivo para cometer este delito, debido a los bajos precios que ostentan los productos que se importan y comercializan a través de estas zonas gracias a las inafectaciones arancelarias y aduaneras.

## **1.8. LA COMPETENCIA DESLEAL**

Según el Decreto Legislativo N° 1044, que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, la competencia desleal es un acto cuyo efecto o finalidad, de modo directo o indirecto sea concurrir en el mercado, se incluyen bajo la aplicación de

la ley y se aplica a todas las personas sean naturales o jurídicas, entidades públicas o privadas, estatales o no estatales, con o sin fines de lucro, que oferten o demanden bienes o servicios cuyos asociados, afiliados o agremiados realicen actividad económica en el mercado, cuando ejerzan un acto de competencia desleal que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe empresarial que deben orientar la concurrencia en una economía social de mercado. (Decreto Legislativo 1044, 2008)

En el tema que nos ocupa, hemos advertido que la conducta delictiva de trasladar mercancía proveniente de la ZOFRATACNA, hacia el resto del territorio nacional, gravada solamente con el arancel especial, que asciende al 6% del su valor, de tal forma que, deviene en precios mucho más bajos, en comparación con los productos que se expenden en el resto del territorio nacional, que se someten al régimen tributario general, por lo tanto, afecta de manera directa a los comerciantes que ofertan mercancías idénticas o similares, gravadas con todos los impuestos y aranceles de Ley, en cuanto al margen de ganancia y a la demanda.

El margen de ganancia de estos comerciantes, que además son informales, será más alto, porque no han pagado los impuestos y aranceles de ley, y ello les permite expender estos productos a precios más bajos, por ende, van a gozar de la preferencia de los ciudadanos que preferirán pagar módicos precios por estos productos que, en su mayoría, se encuentran gravados por el Impuesto Selectivo al Consumo, compitiendo de manera desleal con los comerciantes formales.

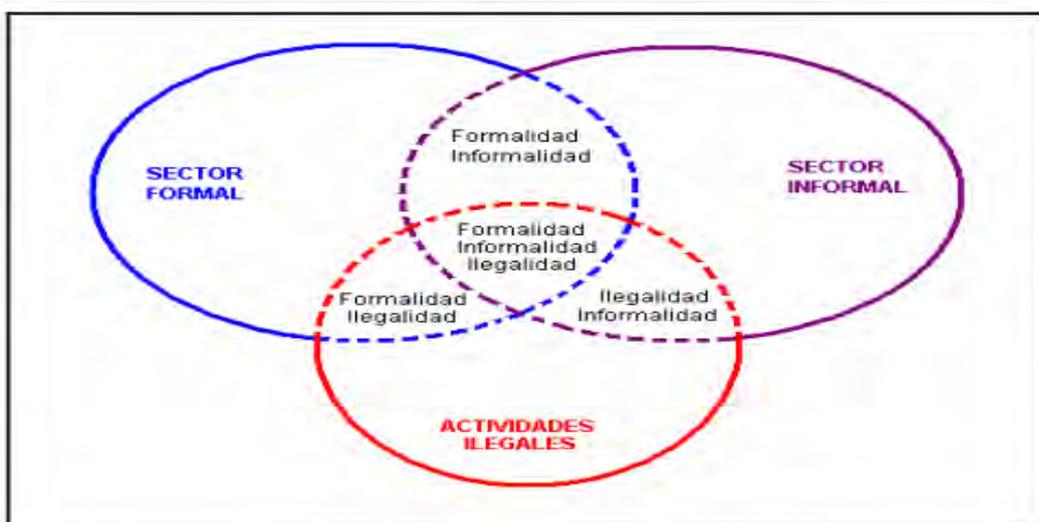
Por lo tanto, la existencia de la zona de tratamiento especial y la zona franca, constituyen un gran incentivo para la comisión de la infracción y delito de contrabando y a su vez, generan competencia desleal entre los comerciantes de mercancía similar y sustituta.

### **1.9. LA INFORMALIDAD DE LA MANO CON EL CONTRABANDO**

En párrafos anteriores hemos desarrollado las nociones de informalidad, como las actividades económicas que se realizan al margen de la ley, por su parte el contrabando constituye un delito, que en el presente caso, consiste en internar subrepticamente, al territorio nacional, mercancías cuyos impuestos no han sido pagados, las cuales encuentran un nicho ideal de mercado en los sectores informales considerando que, tal como se desarrollan estas actividades delictivas no podrían ser comercializadas en un mercado formal que fácilmente pueda ser monitorizado por la Administración Aduanera, por ende, escogen mercados informales dónde no van a ser pasibles de mayores controles para su expendio.

Como observamos en el siguiente cuadro elaborado por la Oficina de Estudios Económicos de OSINERG<sup>1</sup>, la informalidad es multidimensional, puesto que, se encuentra fuertemente ligada a actividades ilegales, dentro de las cuales se encuentra el contrabando.

**FIGURA 1: LA INFORMALIDAD COMO FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL**



Fuente: Oficina de Estudios Económicos de OSINERG (2003)

Ahora, en el siguiente cuadro observamos que el contrabando se encuentra fuertemente ligado a las actividades informales, debido a que está constituido por actividades ilegales con transacciones monetarias y no monetarias.

**TABLA 03: Caracterización de las actividades informales**

	Transacciones Monetarias		Transacciones No Monetarias	
Actividades Ilegales	Comercio de bienes robados, narcotráfico, prostitución, contrabando, estafa, apuestas.		Truque o intercambio de artículos robados, sustancias prohibidas, contrabando. Producción de drogas y hurtos para uso propio	
Actividades Legales	Evaden Impuestos	Eluden Impuestos	Evaden Impuestos	Eluden Impuestos
	Ingreso Subdeclarado.  Salarios y bienes de trabajos no reportados relacionados con servicios y productos legales.	Descuentos de empleados, incentivos.	Intercambio de servicios y productos legales.	Trabajo por cuenta propia y trabajo familiar.

Fuente: Tomado de Enste y Schneider (2000).

<sup>1</sup> Esta información fue tomada de "La Informalidad y sus manifestaciones en la Comercialización de Combustibles Líquidos en el Perú" (2003), documento de trabajo elaborado por OSINERG que, si bien aborda el tema de la informalidad y contrabando en el sector de hidrocarburos, su realidad no se halla muy lejana lo que sucede con las mercancías que ingresa a través de las zonas de tratamiento especial.

Entonces, debemos concluir que, este fenómeno se implanta en medios donde existe una cultura de informalidad fuertemente vinculada al contrabando, debido a que existen segmentos de nuestra población, sobre todo en ciudades de las fronteras que, tienen implantado en su inconsciente colectivo que estas prácticas son legítimas, por cuanto, son las mismas personas u organizaciones que trasladan mercancías extranjeras y procedentes de la zona comercial sin el cumplimiento de los requisitos de ley, y las expenden en los mercados informales a nivel nacional.

### **1.11. LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÚ**

Todos los países cuentan con una política económica, la cual se divide en la política monetaria y la política fiscal a través de la cual se configura el presupuesto del Estado, en el caso del Perú, esta política está definida en el capítulo IV de nuestra Constitución Política, en los artículos 74° al 82°. Esta está compuesta por el gasto público y los impuestos.

La política fiscal, se refiere al gasto gubernamental y a los impuestos. El gasto gubernamental influye en el tamaño relativo del gasto colectivo y en el consumo privado. Los impuestos contraen los ingresos, reducen el consumo privado y afectan al ahorro privado. Esta política es necesaria pues a largo plazo afecta el crecimiento económico, por su impacto en el ahorro e inversión nacionales. Por su parte, la política monetaria está regulada por el banco central, quién determina las tasas de interés de corto plazo. Por tanto, altera las condiciones del crédito, incluyendo tanto al precio de los activos, como al precio de las acciones y de los bonos, y a los tipos de cambio. Las modificaciones a las tasas de interés, junto con otras condiciones financieras, afectan el gasto en sectores como la inversión de las empresas, la vivienda y el comercio exterior. La política monetaria tiene un efecto importante tanto en el PIB real, como en el PIB potencial. ( Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, 2010, p 77)

De lo citado se aprecia que, la política fiscal es una rama de la política económica que se encarga de gestionar y administrar los recursos del estado. Estos recursos del estado que constituyen el presupuesto del estado y que se alcanzan a través de la recaudación de impuestos.

Sin embargo, también es imprescindible considerar que la potestad tributaria del Estado, no es omnímoda, debido a que tiene límites, los mismos que de acuerdo al Tribunal Constitucional son establecidos por la Constitución y las leyes cuando indica que la Potestad tributaria del Estado no es absoluta, puesto que, en los párrafos siguientes se establecen los principios tributarios constituciones, que constituyen límites al ejercicio de dicha potestad y a su vez, son garantías de los ciudadanos frente a su potestad. Por

lo tanto, el estado por un lado ejerce la potestad a través de los distintos niveles de gobierno, central, regional y local, y, no obstante, esta potestad no es absoluta e ilimitada, en razón a que, por otro lado, se han previsto principios que garantizan que no cometan arbitrariedades que vulneren los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Considerando lo expuesto, la Constitución Política del Perú (1993), también aborda los parámetros legales imprescindibles para el establecimiento de beneficios, exoneraciones o tratamientos tributarios diferenciados, dentro de los que obviamente se encuentran las denominadas “zonas francas”.

### **1.12. EL CONTROL ADUANERO**

Por tratarse de operaciones de comercio exterior y la aplicación de regímenes aduaneros, es la SUNAT quien tiene la potestad de controlar que, la entrada y salida de las mercancías desde la ZOFRATACNA hacia la Zona Comercial de Tacna, y de esta última zona al resto del territorio nacional o fuera de éste, así como la salida desde la ZOFRATACNA hacia el territorio nacional y exterior, puesto que, los procedimientos de ingreso y salida de bienes de la ZOFRATACNA y de la Zona Comercial de Tacna, como como las modalidades operativas necesarias para el cumplimiento de la Ley y su Reglamento son dictados por la Superintendencia de la Administración Aduanera SUNAD. (Ley 27688, 2002, art. 25°).

A mérito de esta disposición la SUNAT que mediante Decreto Supremo N° 061-2002-PCM publicado el 12 de Julio del año 2002 se ha fusionado con la SUNAD, ha dictado el procedimiento General de ZOFRATACNA, que básicamente establece el procedimiento a seguir para la salida e ingreso de mercancías a la Zona Comercial de Tacna y a la ZOFRATACNA, estableciendo también, los controles a los Operadores de Comercio Exterior que realizan estas actividades, en el ámbito de su Potestad aduanera.

Para el ejercicio de estos controles, la SUNAT, cuenta con un órgano descentralizado en la ciudad de Tacna, que es la Intendencia de Aduana de Tacna, quienes, a través del personal de la División de Control Operativo, ejercen la potestad Aduanera, controlando la salida y entrada de mercancías en el Complejo de Control Aduanero de Tomasiri, ubicado en la salida por la Carretera Panamericana Sur y en el Puesto de Control de Vila Vila, ubicado en la carretera Costanero Tacna- Ilo.

En este capítulo se ha descrito que la zona franca y las zonas de tratamiento tributario especial, fueron creadas para promover el desarrollo industrial, comercial y tecnológico de la región de Tacna, y una de las finalidades fundamentales de su creación fue la de reprimir las actividades ilegales que en inicios se han desarrollado.

La creación de estas zonas ha implicado que el estado otorgue una serie de exoneraciones tributarias y arancelarias, que, en buena cuenta han incentivado de manera poco significativa la inversión en la zona franca, sin embargo, la actividad que ha sido más incentivada es la de servicio de almacenamiento, en los depósitos francos debido a la existencia de la Zona Comercial de Tacna, ya que estas exoneraciones hacen que las mercancías, producto final, que ingresan a través de la zona franca, ostenten precios muy bajos en comparación a los productos que se expenden en el resto del territorio nacional.

Esta situación constituye otro nuevo incentivo para extraer esta mercancía al resto del territorio nacional, sin embargo, como está prohibido hacerlo en cantidades comerciales, muchos comerciantes informales lo hacen subrepticamente, burlando o evadiendo los controles aduaneros, cometiendo delitos e infracciones de contrabando. Es en razón a ello que, en la Ley de los Delitos Aduaneros, se ha tipificado esta modalidad de contrabando.

Una vez fuera de la ciudad de Tacna, la mercancía sujeta a este régimen tributario especial es comercializada en mercadillos informales, por ende, dado que ostentan precios bastante bajos en comparación a los que se dan en zonas con un régimen tributario general, compiten deslealmente con aquellos comerciantes formales que han pagado todos los tributos y aranceles que corresponden.



## CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describirá cómo se vienen desarrollando los últimos años la zona franca y la zona comercial, para ello se ha recopilado información de las actividades que de acuerdo a las propias estadísticas de ZOFRATACNA se desarrollan principalmente.

Con estos datos estadísticos se busca demostrar que las principales actividades que se desarrollan en la zona franca no son las planeadas y descritas en la Ley de su creación, por lo tanto, los objetivos que se buscaban alcanzar no se han cumplido.

Asimismo, considerando que es la zona franca la que abastece de mercancía a la zona comercial, de las estadísticas obtenidas de la zona franca se recogen también las de la zona comercial, describiendo así, la cantidad y valor que en mercancías ingresa a la zona comercial para su comercialización de acuerdo a la franquicia establecida.

Sin embargo, en cuanto a la mercancía destinada a la zona comercial, se han recabado datos sobre los niveles de contrabando e informalidad en esta zona, en razón a que, utilizando como medio a esta zona, se extrae al menos el cincuenta por ciento de la mercancía destinada a la zona comercial, hacia el resto del territorio nacional de manera ilegal; las cuales forman parte de las estadísticas de contrabando que en sus Informes ha publicado la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración tributaria-SUNAT.

### 2.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN EN ZOFRATACNA

Según la Ley N° 27688 y modificatorias, dentro de ZOFRATACNA se pueden realizar actividades industriales y de servicios, sin embargo, como desarrollé en la sección anterior, en la zona franca existe un bajo y casi nulo desarrollo de actividades de industria y tecnología, lo cual podemos corroborar de la información extraída de la propia ZOFRATACNA. En el cuadro 05, se describe el ingreso de mercancías de la zona franca por tipo de actividad en miles de dólares (\$), en los últimos años, desde el año 2012 al año 2018:

**TABLA 04: INGRESO DE MERCANCÍA A ZOFRATACNA EN MILES DE DÓLARES**

Años	ADMINIST. DEPOSITO FRANCO PARTICULAR	ADMINIST. DEPOSITO FRANCO PUBLICO	AGROINDUSTRIA	DESARROLLO DE SOFTWARE	INDUSTRIA	MAQUILA	TOTAL GENERAL
2012	64,703	274,687	-	-	25,218	-	364,608
2013	46,145	286,579	357	-	25,329	-	358,410
2014	47,412	264,976	974	28	23,007	10	336,406
2015	40,102	260,220	570	-	30,072	-	330,964
2016	39,810	258,236	9	4	32,830	-	330,890
2017	29,373	299,528	2	-	35,702	-	364,605
2018	24,774	299,293	-	2	48,268	-	372,338
Total general	292,320	1,943,519	1,912	34	220,426	10	2,458,220

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

En las tablas precedentes, extraídas de la página web de la ZOFRATACNA, observamos que, las actividades que acarrear mayores ingresos son en primer lugar la de Depósito Franco Público y en segundo lugar el Depósito Franco Particular. Seguidas por las actividades de industria y agroindustria y por último el desarrollo de software. En el caso de agroindustria y software se aprecia que no existen datos sobre actividades realizadas, figurando con el cero por ciento (0%).

En relación a los depósitos francos el Artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 27688, aprobada por Decreto Supremo N 011-2002-MINCETUR, los define como los recintos ubicados al interior de la ZOFRATACNA, perfectamente delimitados y cercados donde sin excepción se almacenan todas las mercancías provenientes del exterior, del resto del territorio nacional, de los CETICOS, las producidas en la ZOFRATACNA y en la Zona de Extensión, para su comercialización interna y/o externa, de acuerdo a la Ley, al presente Reglamento y demás normas complementarias.

Estos depósitos francos pueden ser públicos o privados:

Los depósitos francos públicos, son aquellos que están administrados por ZOFRATACNA y prestan actividades de servicios a los usuarios de ZOFRATACNA, éstos pueden ser cedidos en uso bajo responsabilidad.

Los depósitos francos privados, son también aquellos que prestan servicio de almacenamiento, sin embargo, sobre las mercancías del mismo su propio usuario autorizado por ZOFRATACNA. (Reglamento de la Ley 27688, 2002, art. 3°).

Toda la mercancía que ingresa a la zona franca, debe destinarse a cualquiera de los mencionados depósitos francos, asimismo, esta mercancía puede salir o permanecer en los depósitos hasta el 2042, según establece la norma.

Las mercancías almacenadas en los depósitos francos, pueden ser destinadas hacia el resto del territorio nacional, hacia el exterior, o hacia la Zona Comercial de Tacna.

En caso de que la mercancía salga al resto del territorio nacional, deberá someterse a cualquiera de los regímenes aduaneros establecidos, como si se tratase del ingreso de mercancía procedente del exterior del país (presunción de extraterritorialidad de la zona franca); pudiendo hacerlo bajo cualquiera de los siguientes regímenes: Régimen de Depósito, Régimen de importación para el consumo, Importación temporal para perfeccionamiento activo, importación temporal para su reexportación en el mismo estado.

Cuando la mercancía sea destinada a la salida al exterior, podrá someterse a los regímenes aduaneros de Reexpedición o Exportación, regulados por la Ley General de Aduanas.

Finalmente, las mercancías que son ingresadas a los depósitos francos, pueden extraerse hacia la Zona Comercial de Tacna para su expendio, simplemente acogiéndose al pago del arancel especial del 6% de su valor FOB.

Una de las posibles razones por las que este servicio tenga mayor acogida se debe a que, las actividades de servicios están exoneradas del pago del Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto de Promoción Municipal y aquellos creados o por crearse, asomo como del pago de derechos de importación hasta que se realice su destinación.

Hasta este punto, podemos concluir, que la principal actividad que se desarrolla en la única zona franca de nuestro país, que lleva funcionando más de treinta años, es la de servicios de almacenamiento, en depósitos francos públicos y privados.

En la tabla 05, extraída de la página web de ZOFRATACNA, apreciamos que, el ingreso de mercancías por tipo de depósito en miles de dólares, desde el año 2012 al 2018.

**TABLA 05: INGRESO DE MERCANCÍAS POR TIPO DE DEPÓSITO EN MILES DE DÓLARES**

Año	REGIMEN SIMPLIFICADO	DF-PARTICULAR	DF-PUBLICO	TOTAL
	Mercancía	Mercancía	Mercancía	
2012	60,240.60	93,327.57	211,039.73	364,607.91
2013	56,057.58	83,301.36	219,050.75	358,409.68
2014	51,881.12	72,883.43	211,641.36	336,405.91
2015	49,846.65	72,308.78	208,808.34	330,963.77
2016	47,237.59	74,284.21	209,367.91	330,889.72
2017	51,369.62	71,515.16	241,720.53	364,605.30
2018	53,637.93	79,780.52	225,827.22	359,245.67
<b>Total</b>	370,271.08	547,401.03	1,527,455.84	2,445,127.96

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

De la tabla 05, advertimos que el mayor monto en mercancías que ingresa a la zona franca se realiza hacia los depósitos francos, privados o públicos, como pudimos apreciar en los cuadros anteriores; asimismo, aprecia el ingreso de mercancías sometidas al Régimen Simplificado<sup>2</sup> que ingresan hacia los depósitos francos.

<sup>2</sup> El Artículo 4° del Reglamento de La Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, aprobada con Decreto Supremo N° 011-2002-MINCETUR, la Administración de ZOFRATACNA, implemente un Régimen Simplificado de Mercancías, para que los usuarios de la Zona Comercial de Tacna, a través de éste ingresen mercancías para su comercialización por la Frontera Perú- Chile, División de Atención Fronteriza de la SUNAT, cuyo monto no debe superar los US\$2000 (dos

En la tabla 06 se muestra la salida de mercancías por destino del 2012 al 2018, desde los depósitos francos de la zona franca, en miles de dólares:

**TABLA 06: SALIDA DE MERCANCÍAS DE ZOFRATACNA POR DESTINO**

Año	Z. Comercial	Régimen General	Otros CETICOS	Exportación	Reexpedición	Otros Destinos	Total
	Mercancía	Mercancía	Mercancía	Mercancía	Mercancía	Mercancía	
2012	140,284.18	117,696.24	295.10	6,671.43	32,726.46	70,529.26	368,202.66
2013	135,260.25	125,613.57	-	3,844.83	43,367.05	96,878.30	404,963.99
2014	112,611.46	118,202.41	2.86	3,535.08	52,238.11	96,562.61	383,152.52
2015	104,718.32	113,704.37	-	2,353.35	60,205.79	99,774.65	380,756.48
2016	98,683.98	119,713.70	-	1,133.10	58,123.86	118,943.87	396,598.50
2017	108,000.23	114,677.99	-	2,054.53	68,248.41	145,348.15	438,329.31
2018	111,493.55	112,949.62	-	5,575.51	70,449.10	145,901.93	446,369.72
<b>Total</b>	<b>811,051.97</b>	<b>822,557.90</b>	<b>297.95</b>	<b>25,167.83</b>	<b>385,358.76</b>	<b>773,938.77</b>	<b>2,818,373.19</b>

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

En la TABLA 06, se aprecia que la salida de mercancías de ZOFRATACNA, en mayor valor monetario se realiza a través del Régimen General, hacia el resto del territorio nacional, teniendo que someterse a los regímenes aduaneros de importación, de depósito, de importación para el consumo, importación temporal para perfeccionamiento activo o para su reexportación en el mismo estado, con el pago de los aranceles e impuestos correspondientes al régimen general regulados por la Ley General de Aduanas.

En segundo lugar, con un valor ligeramente inferior, podría decirse igual, la mercancía fue destinada a la Zona Comercial de Tacna para su comercialización, cumpliendo con las restricciones para ello y con el pago del arancel único.

De igual manera, podemos observar que los valores de las mercancías que son exportadas hacia fuera del país, son muy bajas los últimos años.

En los cuadros a continuación se muestra la salida de mercancías desde los depósitos francos públicos y privados, y los importados bajo el Régimen Simplificado de la ZOFRATACNA, hacia el resto del territorio nacional y la zona comercial, en los últimos 3 años, en miles de dólares (\$).

mil dólares americanos) de valor FOB por despacho por día, hasta los US\$ 10000 (diez mil dólares americanos) de valor FOB al mes, cuyo formato será el establecido por la SUNAT.

**TABLA 07: SALIDA DE MERCANCÍAS POR TIPO DE DEPÓSITO**

Año	Depósito Franco Público			Depósito Franco Particular			Regimen Simplificado		
	Mercancías			Mercancías			Mercancías		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Enero	11,128.83	13,560.66	17,366.42	4,291.15	5,330.58	4,783.07	3,986.78	3,835.88	5,065.83
Febrero	9,753.85	18,179.77	20,511.79	6,898.15	5,222.47	6,211.33	3,677.89	3,211.86	4,055.72
Marzo	16,663.00	19,235.56	21,549.71	9,169.53	6,125.19	7,790.57	3,594.29	3,796.83	3,567.84
Abril	16,376.32	15,550.55	19,454.48	5,947.09	4,678.83	5,993.15	3,569.34	3,582.10	4,916.32
Mayo	20,087.26	22,170.27	22,879.08	5,433.31	6,113.26	6,159.07	4,002.16	3,789.37	5,004.86
Junio	16,789.53	19,762.96	18,344.17	5,345.01	5,688.69	4,952.13	2,439.00	4,502.31	4,903.21
Julio	16,518.00	17,609.10	14,532.90	4,063.08	5,649.72	5,572.92	4,490.87	4,895.55	4,866.87
Agosto	21,219.25	21,099.20	15,995.92	6,288.70	6,140.61	6,563.59	4,778.18	4,894.70	4,692.15
Setiembre	16,001.58	22,541.83	17,580.93	7,543.65	8,867.10	8,080.00	3,904.88	4,135.75	4,433.00
Octubre	22,338.28	22,552.89	19,927.98	6,202.68	8,345.86	7,854.13	3,877.12	4,365.20	4,840.57
Noviembre	23,760.08	30,824.40	26,884.81	6,448.83	6,342.87	9,061.20	4,096.64	4,697.13	4,609.44
Diciembre	27,527.99	22,062.87	24,950.92	5,489.28	5,837.51	8,134.73	4,782.11	5,719.04	5,108.76
<b>TOTAL</b>	<b>218,163.99</b>	<b>245,150.08</b>	<b>239,979.12</b>	<b>73,120.46</b>	<b>74,342.67</b>	<b>81,155.89</b>	<b>47,199.26</b>	<b>51,425.72</b>	<b>56,064.57</b>

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

En este último cuadro se aprecia que, en los últimos 3 años se ha mantenido el monto de valor de las mercancías que salen de la zona franca, en su mayoría al resto del territorio nacional y a la Zona Comercial de Tacna, según la TABLA 07.

Por lo tanto, hasta esta parte debemos concluir que, según la información obtenida de la página web de ZOFRATACNA en cuanto al movimiento de entrada y salida de mercancías desde el exterior hacia la zona franca, y desde la zona franca hacia el territorio nacional y la zona comercial, la actividad que más desarrolla principalmente es la de almacenamiento de mercancías provenientes del exterior o del resto del territorio nacional, para su posterior salida hacia la zona comercial y el resto del territorio nacional. En segundo lugar, se encuentra la actividad industrial, cuyo movimiento económico no alcanza ni la cuarta parte del anterior.

En tal sentido, advertimos que, prácticamente, la zona franca ha venido enfocándose en explotar las actividades de servicios de almacenamiento en los depósitos francos de mercancías producto final o de las mercancías que ingresan a la zona franca para cualquier tipo de actividad, procedentes del resto del territorio nacional y del exterior del país; siendo que, estos servicios se encuentran exonerados de cargas tributarias y arancelarias propias de una zona franca, cuando básicamente a nivel mundial, la finalidad de la implementación de estos sistemas e infraestructura está enfocada en promover actividades industriales y comerciales, así como la prestación de servicios, como el que básicamente se desarrolla en la única zona franca que ocupa nuestro país.

Sin embargo, ello no se aprecia en nuestro país, y ello tampoco constituye una situación dada recientemente, por cuanto, de los cuadros extraídos de la misma ZOFRATACNA, se verifica que esta situación se viene dando desde inicios de esta década, y según

plasmé en los antecedentes históricos, ya desde el siglo pasado nuestra zona franca enfocó sus actividades en brindar servicios de depósitos francos, sin dejar de mencionar que cuando se instalaron los CETICOS tuvo una creciente actividad, lamentablemente sólo enfocada en el ensamblaje y reparación de vehículo, que resultaron, ser un perjuicio al medio ambiente de nuestro país.

**TABLA 08: SALIDA DE MERCANCÍA POR TIPO DE DESTINO**

DESTINO	2013	2014	2015	2016	2017
EL RESTO DEL TERRITORIO NACIONAL	125,613,569.19	118,202,409.92	113,704,369.86	119,713,696.70	114,677,994.24
EXPORTACION (EXTERIOR)	3,844,828.15	3,535,076.26	2,353,349.82	1,133,103.82	2,054,529.58
INDUSTRIAS DE ZOFRATACNA (INSUMOS PARA LAS INDUSTRIAS - INTERIOR DE ZOFRATACNA)	9,734,276.41	8,657,374.52	8,882,392.90	13,155,403.02	15,967,842.27
LA ZONA DE TRATAMIENTO ESPECIAL	135,260,245.20	112,611,459.19	104,718,324.64	98,683,979.58	108,000,227.24
OTRO CETICOS		2,855.55			
REEMBARQUE (EXTERIOR)	16,622.00	13,486.00	27,732.27	687.29	799,807.48
REEXPEDICION (EXTERIOR)	43,367,053.82	52,238,109.28	60,205,786.46	58,123,855.25	68,248,407.65
TRASLADO HACIA DEPOSITO FRANCO (INTERIOR DE ZOFRATACNA)	6,964,225.46	1,022,412.26	3,822,886.81	854,558.04	2,189,889.30
TRASPASO (INTERIOR DE ZOFRATACNA)	35,892,449.04	34,001,796.39	26,576,325.05	46,338,003.61	56,730,580.04
Total general	324,800,820.24	296,283,182.98	293,714,842.77	291,665,283.70	311,938,697.75

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

En la tabla 08, extraída de la ZOFRATACNA observamos que los valores más altos en mercancía son destinados al resto del territorio nacional (importación) y la zona de tratamiento especial, entre el 2013 y 2017.

En cuanto al tipo de productos que son importados para su almacenamiento en la zona franca, la información más reciente obtenida de ZOFRATACNA, data del año 2017, a continuación:

**TABLA 09: PRINCIPALES PRODUCTOS QUE SALEN A LA ZONA COMERCIAL**

TIPO PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
WHISKY	23,615,874.89	20,140,318.70	19,889,663.75	20,104,688.90	20,719,391.53	104,469,937.77
ZAPATILLA	19,075,729.10	14,484,046.53	12,445,189.02	12,948,986.91	16,487,646.25	75,441,597.80
RON	3,223,518.54	3,437,209.52	3,812,874.11	4,270,218.66	5,227,604.26	19,971,425.08
AUTORADIO	4,355,802.52	2,813,494.37	2,658,508.14	2,798,395.74	2,403,207.64	15,029,408.42
TELEVISOR	6,458,563.27	3,877,111.12	1,796,547.31	1,245,684.33	1,179,506.53	14,557,412.56
LICOR	2,300,265.88	2,585,167.80	2,416,209.80	2,277,169.42	3,099,576.15	12,678,389.05
CASACA	2,706,910.67	2,318,527.78	1,936,496.85	2,253,059.82	3,275,399.40	12,490,394.52
CHOMPA	1,865,501.27	1,516,493.13	1,847,101.38	2,451,648.43	3,436,552.22	11,117,296.44
PANTALONETA	463,452.96	599,410.54	2,487,255.62	2,458,238.47	2,862,887.56	8,871,245.15

Fuente: ZOFRATACNA (2017)

En la tabla 09 observamos que los principales productos que salen hacia la zona comercial son whisky, zapatillas, ron, autorradio, televisor, licor, casaca chompas, que ingresan a la zona franca del exterior.

**TABLA 10: PRINCIPALES PRODUCTOS QUE INGRESAN HACIA EL RESTO DEL TERRITORIO NACIONAL**

TIPO PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
ZAPATILLA	35,825,314.81	45,290,388.48	49,476,568.73	50,225,236.99	48,634,538.64	229,452,047.65
NEUMATICO	10,127,841.30	10,524,766.12	8,832,573.04	9,505,451.63	8,463,358.66	47,453,990.75
LADRILLO DE CONSTRUCCION	5,938,149.74	7,098,939.26	8,292,870.39	5,034,764.00	4,672,865.41	31,037,588.80
VEHICULO	7,293,072.81	4,513,304.08	6,357,882.25	2,963,229.30	2,143,727.76	23,271,216.20
CALZADO CASUAL	4,604,180.03	4,243,248.03	3,944,403.59	3,918,073.93	2,424,739.76	19,134,645.34
POLO	2,917,068.86	2,880,990.58	3,094,280.09	3,828,168.06	4,363,841.06	17,084,348.64
MINIBUS	2,620,548.94	3,408,017.86	333,374.08	5,734,217.23	2,043,263.98	14,139,422.10
STATION WAGON	9,650,034.64	1,927,820.88	189,712.65	38,112.48		11,805,680.65
MICROBUS	4,272,382.34	3,228,706.59	691,062.00	1,594,480.69	1,647,765.64	11,434,397.26
BOTA DE HIKING	2,868,832.92	2,375,220.08	2,042,220.14	1,860,104.39	1,286,448.64	10,432,826.17

Fuente: ZOFRATACNA (2017)

En la tabla que precede observamos que, de igual manera, la mayoría de productos que ingresan al resto del territorio nacional son zapatillas, neumáticos, vehículos, etc. De procedencia extranjera, a excepción de los ladrillos de construcción que son fabricados en la zona franca.

**TABLA 11: PRINCIPALES PRODUCTOS HACIA REEXPEDICIÓN**

TIPOPRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
ZAPATILLA	18,079,861.26	18,544,364.29	27,559,829.41	23,071,067.44	29,975,587.73	117,230,710.13
WHISKY	219,401.27	1,848,225.31	2,484,998.87	6,538,132.47	7,980,118.08	19,070,876.01
VODKA	2,003,186.89	3,213,583.93	1,430,363.34	2,173,366.22	4,181,717.33	13,002,217.71
POLO	1,845,529.56	1,902,650.11	2,578,630.30	3,503,930.43	2,914,903.90	12,745,644.30
RON	3,136,179.15	1,461,247.44	1,650,944.69	3,163,611.88	3,115,176.79	12,527,159.96
CASACA	1,683,145.66	2,595,968.07	1,828,264.07	1,082,151.54	793,543.94	7,983,073.28
CALZADO DE DEPORTE	947,909.06	882,812.62	1,328,792.31	1,459,292.75	1,697,653.71	6,316,460.44
PAPELHIGIENICO	787,300.24	540,108.82	1,024,721.30	1,695,473.65	1,767,349.01	5,814,953.02
SHORT	535,859.48	773,592.34	1,000,869.06	1,145,101.79	1,034,177.37	4,489,600.03
PANTALON	478,155.59	913,932.23	874,519.30	496,380.89	548,857.61	3,311,845.62

Fuente: ZOFRATACNA (2017)

**TABLA 12: PRINCIPALES PRODUCTOS PARA EXPORTACIÓN**

TIPO PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
MANTA	1,847,204.80	1,448,765.73	864,721.73	342,276.70		4,502,968.95
GEOMEMBRANA			765,892.57	346,887.35	1,534,486.35	2,647,266.27
VEHICULO	812,821.80	1,378,873.24				2,191,695.04
ACEITUNA	736,900.67	577,902.25	305,149.65	183,034.00	256,564.12	2,059,550.69
SANDALIA	56,271.46	53,939.25	149,502.38	202,700.83	66,597.80	529,011.71
CHALA	28,536.00	69,396.80	218,024.34	50,704.99	19,832.91	386,495.04
OREGANO	213,870.00					213,870.00
COBERTOR DE CAMA	140,111.95		9,499.50			149,611.45
ZAPATILLA			2,844.00		138,600.00	141,444.00
LAMINA DE EVA	8,360.08	4,655.00	18,620.00	4,655.00	9,310.00	45,600.08

Fuente: ZOFRATACNA (2018)

Esta última tabla refleja la realidad en cuanto a las exportaciones que se realizan desde la zona franca, la cual es bastante baja y poco diversa.

## 2.2. CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ZOFRATACNA Y LA ZONA COMERCIAL DE TACNA

### 2.2.1. El contrabando de productos que ingresan al país a través de ZOFRATACNA para su comercialización en la Zona Comercial de Tacna

En el capítulo anterior, como resultado de la verificación de los informes sobre el movimiento económico y actividades publicado por la ZOFRATACNA, se ha concluido que la principal actividad que se viene desarrollando durante esta última década es la del servicio de almacenamiento de mercancías en sus depósitos francos. De los cuales la mayor parte de la mercancía es destinada a su comercialización en la Zona Comercial de Tacna, actividad que desarrollan los usuarios de la zona franca cumpliendo con los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley y la SUNAT que, se ha desarrollado en el Estado del Arte.

Por su parte la SUNAT ha realizado un informe sobre la incidencia de contrabando en nuestro país en el período comprendido entre los años 2010 y 2016, arribándose a los siguientes datos:

**TABLA 13:**

**ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ: 2010-2016**  
(En millones de US\$)

FUENTES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
							MONTO	PART. (%)	Var. (%) 2016/2015
<b>TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)</b>	<b>532</b>	<b>536</b>	<b>648</b>	<b>557</b>	<b>565</b>	<b>566</b>	<b>573</b>	<b>100</b>	<b>1,3</b>
<b>I. Frontera</b>	<b>324</b>	<b>319</b>	<b>300</b>	<b>309</b>	<b>311</b>	<b>311</b>	<b>313</b>	<b>65</b>	<b>0,6</b>
Puno	247	248	236	241	245	245	251	43	2,4
Norte (Tumbes y Piura)	77	71	64	68	66	65	62	12	-5,2
<b>II. Frontera y zona con tratamiento preferencial</b>	<b>143</b>	<b>138</b>	<b>123</b>	<b>117</b>	<b>111</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>19</b>	<b>-0,2</b>
Tacna	143	138	123	117	111	108	108	19	-0,2
<b>III. Zona con tratamiento preferencial</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>-18,7</b>
PECO	12	11	10	11	12	9	7	2	-18,7
<b>IV. Callao</b>	<b>53</b>	<b>60</b>	<b>115</b>	<b>121</b>	<b>131</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>24</b>	<b>4,8</b>
Aduana Marítima	30	40	65	68	74	78	81	14	3,5
Aduana Aérea	23	20	50	53	57	60	64	11	6,5

Fuente: SUNAT (2017)

cuadro precedente se desprende que, el valor de la mercancía materia de Contrabando en la ciudad de Tacna que ingresa por la frontera y a través de la Zonas Franca y Comercial, se ha mantenido desde el año 2010, ya que los montos no hay sufrido una variación significativa desde el año 2010 y en el año 2016, ascendió a 108 millones de dólares (\$).

Asimismo, en la tabla 14, que también forma parte del referido informe, se observa que específicamente en la ciudad de Tacna se estima que el valor de la mercancía que ingresó de contrabando a través de la Zona Comercial de Tacna, en el año 2016, asciende a 38 millones de dólares (\$), que constituye el 35,2 % del contrabando en dicha ciudad:

**TABLA 14**

**TACNA. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO: 2016**  
(En Millones de US\$)

SEGÚN ORIGEN	MONTO	(%)
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>
Zona Alto Andino	44	40,5
Zona Comercial de Tacna	38	35,2
Complejo Santa Rosa	26	24,3

Fuente: SUNAT (2017)

Los últimos datos encontrados respecto al índice de contrabando en nuestro país datan del informe elaborado el año 2019, el Informe N° 43-2019-SUNAT/1V00000, emitido por la SUNAT, en el cual se describe la estimación del contrabando al año 2018 en millones de dólares (\$).

**TABLA 15: CONTRABANDO EN MILLONES DE DÓLARES EN NUESTRO PAÍS**

FUENTES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
								MONTO	PART. (%)	Var (%) 2018/2017
<b>TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)</b>	<b>536</b>	<b>548</b>	<b>557</b>	<b>565</b>	<b>566</b>	<b>573</b>	<b>586</b>	<b>596</b>	<b>100</b>	<b>1,8</b>
<b>I. Frontera</b>	<b>319</b>	<b>300</b>	<b>309</b>	<b>311</b>	<b>311</b>	<b>313</b>	<b>311</b>	<b>306</b>	<b>51</b>	<b>-1,6</b>
Puno	248	236	241	245	245	251	247	243	41	-1,5
Norte (Tumbes y Piura)	71	64	68	66	65	62	64	63	11	-2,0
<b>II. Frontera y zona con tratamiento preferencial</b>	<b>138</b>	<b>123</b>	<b>117</b>	<b>111</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>111</b>	<b>115</b>	<b>19</b>	<b>3,7</b>
Tacna	138	123	117	111	108	108	111	115	19	3,7
<b>III. Zona con tratamiento preferencial</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>6,5</b>
PECO	11	10	11	12	9	7	9	10	2	6,5
<b>IV. Callao</b>	<b>68</b>	<b>115</b>	<b>121</b>	<b>131</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>155</b>	<b>166</b>	<b>28</b>	<b>6,8</b>
Aduana Marítima	40	65	68	74	78	81	86	90	15	4,7
Aduana Aérea y Postal	28	50	53	57	60	64	69	76	13	9,5
<b>Memo:</b>										
Contrabando / Importaciones (%)	1,4	1,3	1,3	1,3	1,6	1,6	1,6	1,4		

Fuente: SUNAT (2017)

En esta última tabla se aprecia que, el monto en millones de dólares de mercancía ingresada de contrabando se ha incrementado el año 2018, en comparación a los 3 años anteriores.

En este último informe, el ente recaudador del Estado, en cuanto al nivel de contrabando que se practica en Tacna, precisa que de los estimados US\$ 115 millones de dólares, del año 2018:

US\$ 44 millones ingresa por la zona Alto Andina del Tripartido y Laguna Blanca.

US\$ 44 millones está constituido por las mercancías que se extraen de la Zona Comercial de Tacna hacia el resto del territorio nacional, sin ser declaradas en los distintos puestos de control de la SUNAT, y,

US\$ 27 millones como resultado del contrabando que ingresa evadiendo los controles del Complejo Fronterizo de Santa Rosa en la frontera con Chile.

Finalmente, en cuanto a la zona comercial, dicho informe precisa que el contrabando en este punto presenta una mayor expansión del 6,2%, lo cual estaría asociado a dos factores:

- Primero, que el número de turistas que visitan la ciudad de Tacna se ha reducido de 62,117 en el año 2017 a 55, 699 en el año 2018.
- Segundo, al incremento de ventas de la zona franca a la zona comercial, en un 3,1 %, en especial de licores, prendas de vestir, zapatillas, perfumes, a precios que son inferiores en comparación a los que ostentan en el resto del territorio nacional, que son justamente aquellos productos que en su mayoría se extraen de la zona franca (TABLA 09).

En tal sentido tenemos que, para el año 2018, hubo aproximadamente, mercancía valorizada en US\$ 44 millones de dólares, que fue ingresada de forma ilegal de la zona comercial hacia el resto del territorio nacional, la cual consistiría en licores, prendas de vestir, zapatillas y perfumes.

El problema radica en que esta mercancía producto final, como se ha verificado del desarrollo de este trabajo, aproximadamente en un cincuenta por ciento está destinada a la zona comercial acogiéndose al régimen tributario especial, pagando tan solo el seis por ciento de su valor FOB, y el otro cincuenta por ciento es destinado a otros regímenes aduaneros.

De ese cincuenta por ciento que está destinado a la zona comercial, según el informe publicado por SUNAT al año 2016, un total de mercancía valorada en US\$ 38 millones de dólares es materia de contrabando. Siendo que, desde al año 2012 hasta ese año se mantuvo ese monto.

Asimismo, del informe elaborado por la SUNAT hasta el año 2018, se verifica que, el valor de la mercancía materia de contrabando se ha incrementado a US\$ 115 millones de dólares, solo en Tacna, de los cuales US \$ 44 millones de dólares, consisten en mercancías destinadas a la Zona Comercial de Tacna que es ingresada delictivamente al resto del país.

Las personas que extraen mercancías desde la Zona Comercial hacia el resto del territorio nacional, lo hacen, evadiendo los controles aduaneros, en cantidad comercial y sin el correspondiente pago de impuestos y aranceles, esta actividad se desarrolla bajo las distintas modalidades de contrabando que se han descrito en el Estado del Arte de acuerdo a SUNAT, no obstante, la comisión de la infracción o delito en estricto se encuentra descrita en el inciso c) del Artículo 2° de la Ley de los Delitos Aduaneros, que tipifica taxativamente la extracción de mercancía de una zona de tratamiento tributario especial hacia el resto del territorio nacional sin el cumplimiento de los requisitos de Ley.

Una de las modalidades que utilizan, es la de transportar la mercancía utilizando vías alternas a las carreteras principales que comunican Tacna con el resto del país, que son la carretera Panamericana Sur y la carretera Costanera Tacna-Ilo; a través de la carretera Panamericana Sur, la ciudad de Tacna se conecta principalmente con las ciudades de Moquegua, Arequipa, Puno y otras ciudades de la sierra, por lo que existe gran afluencia de empresas de transporte interprovincial de pasajeros y carga; mientras que, la carretera costanera Tacna-Ilo, conecta a Tacna con las ciudades de Ilo, Mollendo, Camaná hasta la capital, donde también existe gran afluencia, de servicios de transporte no solo de pasajeros, sino también de carga.

La gran afluencia de transporte interprovincial de carga y pasajeros, incluso informal, facilita las actividades delictivas. Una de las modalidades más recurrentes consiste en el contrabando hormiga, a través del cual, una sola persona es la que adquiere grandes cantidades de mercancía de la zona comercial y las reparte entre varios turistas que visitan la ciudad de Tacna y que viajarán en el vehículo de la misma empresa, para que, a cambio de proporcionarles algún beneficio, declaren ante las oficinas de ZOFRATACNA dicha mercancía pero en cantidades y montos permitidos, como propia, haciendo uso de su propia franquicia, y de esta manera, poder pasar legalmente los controles aduaneros; siendo que, luego de pasar los controles aduaneros, las recaban para sus fines comerciales, fuera de la zona de tratamiento tributario especial.

Otra modalidad que usualmente se utiliza es la de la “caleta”, la mercancía pasa por los controles aduaneros camuflada debajo de otra mercancía o en lugares acondicionados en los vehículos de carga o pasajeros. SUNAT. (2019). *Informe N° 43-2019-SUNAT/1V00000*.

Finalmente, otra modalidad utilizada es la de evasión del control, cuando simplemente los contrabandistas utilizan vías alternas a la de los Puestos de Control, como carreteras o trochas, para no ser detectados. SUNAT. (2019). *Informe N° 43-2019-SUNAT/1V00000*.

En cuanto a los controles de salida de mercancías de la ZOFRATACNA hacia el territorio nacional, el personal que labora en los puestos de Control Aduanero de la SUNAT, cuentan con la potestad de verificar personas, mercancías y medios de transporte, en cuanto al presente tema, se cuenta con la potestad de verificar que la mercancía que sale de la zona franca y zona comercial cumpla con los requisitos establecidos por la norma, siendo que, en caso de que la Administración aduanera advierta que se ha intentado cometer el delito o infracción de contrabando, tiene la potestad de aplicar las medidas preventivas de incautación e inmovilización, que se materializa en un Acta de Incautación-Inmovilización que es llenado y firmado por el Personal de Aduanas, por las autoridades que participen en la intervención y por el dueño o poseedor de la mercancía; todo ello, se encuentra regulado en La Ley General de Aduanas, Ley de los Delitos Aduaneros, y los distintos procedimientos específicos dictados por el propio ente recaudador en aras del cumplimiento de las normas.

En cuanto a la competencia para la investigación y aplicación de sanciones, ello dependerá del valor de la mercancía que fue materia de medida preventiva, puesto que, cuando el valor de la mercancía es inferior a las 4 Unidades Impositivas Tributarias dispuestas para el año en que se realizó la intervención, ello constituirá una posible

infracción por ende deberá tramitarse administrativamente, conforme lo establecen la Ley general de Aduanas y la Ley de los Delitos Aduaneros y en caso de que el valor de la mercancía supere las 4 Unidades Impositivas tributarias, la competencia en cuanto al trámite e investigación recae sobre el Ministerio Público, al constituir dicha conducta un delito.

De lo señalado precedentemente, claramente se aprecia, que los objetivos previstos para la creación de ZOFRATACNA y Zona Comercial de Tacna, de contribuir con el desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y el desarrollo tecnológico, no se vienen cumpliendo.

Lejos de ello, se han mantenido desde hace años e incrementado los últimos años, los niveles de contrabando y como se ha podido observar de los datos obtenidos de la ZOFRATACNA, las actividades que se habían planificado, de producción y servicios no han tenido mayor protagonismo, tan sólo se han utilizado los depósitos francos para pasar mercancía del extranjero hacia el interior del país a través de la Zona Comercial, aprovechando la exoneración de tributos y aranceles, y configurando el delito y la infracción de contrabando previsto en el inciso c) del artículo 2° de la Ley de los Delitos Aduaneros.

### 2.2.2. La informalidad en el Perú

En nuestro país, el contrabando está fuertemente ligado a la Informalidad, que es uno de los males que obstruye el desarrollo de nuestro país, actualmente en el Perú, según el Centro de Investigación y Economía de Negocios Globales, en los años 2017 y 2018, los porcentajes de informalidad de acuerdo al tamaño de la empresa, reflejan que el mayor índice de informalidad se encuentra entre las empresas unipersonales y las microempresas, constituidas por lo general por los comerciantes que expenden productos en los mercadillos y mercados.

**TABLA 16: NIVEL DE INFORMALIDAD SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA 2017-2018**

Tamaño de la Empresa donde Labora la PEAO	Porcentaje de Informalidad		Variación en Puntos Porcentuales
	2018	2017	
Unipersonales	88.7%	86.8%	2.0
Microempresa	89.4%	89.5%	-0.1
Pequeña empresa	49.3%	49.6%	-0.4
Mediana y Grande Empresa	17.6%	21.7%	-4.0
<b>Total</b>	<b>72.4%</b>	<b>72.5%</b>	<b>-0.1</b>

Fuente: Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales de ADEX (2017)

Asimismo, tenemos que, la informalidad en el sector comercial, vinculado al tema que estamos abordando en el presente trabajo constituyó un porcentaje del 73.6% el 2017 y el 74.7% el 2018.

La mercancía de contrabando que sale de Tacna, sigue una secuencia, dado que, las mismas personas que viajan a dicha zona, y extraen la mercancía utilizando cualquiera de las modalidades ya mencionadas, son las mismas que las comercializan en sus puestos, dentro de algún mercadillo del resto del territorio nacional, es por ello que podemos encontrar licores, zapatillas, perfumes, etc. en cualquier centro comercial del país con el sticker distintivo de la ZOFRATACNA, adosados.

Asimismo, según el Reporte publicado por la Cámara de Comercio de Lima, recientemente, en base a datos recabados del INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), afirma que el 75% de las unidades productivas del Perú son informales, puesto que las unidades productivas formales, son aquellas que están registradas en SUNAT, en el Registro Único del Contribuyente. Este porcentaje, está concentrado en su mayoría en el sector Agropecuario y de pesca con el 33.8 % y en segundo lugar con el 22.4 % tenemos al comercio.

En este reporte también se señala que, las Regiones del Perú donde se concentra un alto nivel de informalidad son Arequipa con el 72,6 %, Lima con el 73,7%, Tacna con el 77,4%, Madre de Dios con 77,4% y Moquegua con 78,9%, entre otras. Finalmente se indica que las regiones con mayor crecimiento de la informalidad son Apurímac con 5,7 puntos porcentuales (p.p.), Tacna (5,3 p.p.), Cusco (4,4 p.p.) y Moquegua (4,4 p.p.). observamos que, las zonas donde se concentra el mayor porcentaje de informalidad e incremento de la misma al 2018, forman parte o son cercanas a la ciudad de Tacna.

Como ya hemos mencionado, los incentivos tributarios de la zona franca y de la zona de tratamiento especial de Tacna, resultan atractivos para aquellos comerciantes informales que no pagan impuestos, en razón a que, justamente el motivo para mantenerse al margen de la formalidad, son los altos costos que consideran acarrearía un proceso de formalización, por ende, otro terreno fecundo para evadir los impuestos que, perciben altos y en algunos casos injustos, lo constituye el comercio de los bienes materia de contrabando, que en su mayoría, se trata de productos cuya carga impositiva es más alta, como en el caso de los licores, que tiene un impuesto selectivo al consumo (ISC) bastante alto.

No debemos pasar por alto el hecho de que las actividades informales también hacen uso, de la infraestructura que es costeadada con los impuestos que el sector formal si aporta al país.

### **2.2.3. El control aduanero que ejerce la SUNAT**

Apresuradamente podríamos concluir que la zona franca y la zona comercial incentivan la práctica de actividades ilegales e informales, para contrarrestar ello, todos los controles que pasa la mercancía desde su ingreso a nuestro país, aun obviando la extraterritorialidad de la zona franca, los ejerce la SUNAT a través de la Administración Aduanera.

Desde que la mercancía se pretende ingresar a nuestro país, es la autoridad aduanera quien tiene la potestad de controlar y autorizar dicho ingreso, verificando el cumplimiento de los requisitos de Ley.

Lo mismo sucede cuando los usuarios de la zona franca, solicitan el retiro de mercancías hacia la zona comercial, según la Ley N° 27688, es la Administración Aduanera quien tiene la función y potestad de controlar que toda la mercancía salga de esta zona debidamente sustentada e identificada, control que se realiza de manera aleatoria, para lo cual es obligación del usuario hacer de conocimiento de la Administración Aduanera la intención de extraer mercancías.

El último control de salida, también lo realiza la Administración Aduanera, en los puestos de Control ubicados a las salidas de la ciudad de Tacna y en el Aeropuerto Carlos Ciriani de Tacna.

Efectivamente, la SUNAT ha instalado oficinas y sistemas que permiten y facilitan la verificación del cumplimiento de los requisitos de Ley, sin embargo, existen modalidades de Contrabando que, desde la implementación de estas zonas, no se han logrado reprimir y erradicar. Es por ello que frecuentemente leemos artículos periodísticos que denotan la existencia de mercancías pasibles de incentivos tributarios que son comercializadas fuera de Tacna, de manera normal.

No es que en otros países con los mismos sistemas se logre controlar al cien por ciento la comisión de actos ilegales, sin embargo, sus normas prevén mejores controles, de manera que la influencia económica de estas zonas genera muchos más beneficios a sus países que perjuicios como hemos esbozado y sucede en el caso de nuestro país.

En estos escenarios la Aduana tiene un trabajo que resulta antagónico, pues por un lado busca la facilitación del comercio exterior mientras que por el otro debe reprimir las conductas delictivas.

Hace algunos años la facilitación del comercio exterior se ha convertido en una de las metas institucionales de la SUNAT, para ello se vienen acortando los plazos de atención

a los usuarios de comercio exterior y se han adoptado mecanismos basados en la buena fe, como es el caso del operador económico autorizado (OEA).

Por otra parte, a fin de reprimir el contrabando, se han adoptado mecanismos de control como el uso de stickers autoadhesivos de identificación de productos sujetos a regímenes especiales, la concientización a la población a través de charlas promovidas por el Ministerio de la Producción y la propia SUNAT (“Yo decido, yo respeto”), que poco a poco se espera toquen la conciencia de los ciudadanos y alcancen a comprender la importancia de la tributación para mejorar su calidad de vida.

Mirando hacia afuera según El Índice de Entorno Global del Comercio Ilícito (2018), realizado en base a una muestra de 84 países de todos los continentes del mundo, nuestro país se encuentra en el 31 lugar, después de Colombia y Argentina, en el Entorno Aduanero, que mide el grado de efectividad del servicio aduanero de un país para manejar el mandato doble de facilitar el comercio lícito y prevenir el comercio ilícito; en cuanto a políticas gubernamentales que mide hasta qué punto estos países cuentan con políticas integrales para combatir el comercio ilícito 53; y ocupa el 74 lugar en oferta y demanda, que son las palancas institucionales y económicas que pueden ampliar o detener el comercio ilícito. En base a estos indicadores, a nivel mundial según este reporte, nuestro país se ubica en el 56 lugar a nivel mundial y en el décimo lugar en América.

#### **2.2.4. Afectación de la Política fiscal del Estado en cuanto a su recaudación y presupuesto**

La Política Fiscal del Estado, se ve afectada en nuestro país, ya que, según cifras obtenidas de ZOFRATACNA, en la siguiente tabla se puede observar a cuantos millones de dólares asciende la pérdida que se genera al estado con el pago del arancel único del 6% del valor, de las mercancías que se comercializan en la Zona Comercial de Tacna.

**TABLA 18: IMPUESTOS DEJADOS DE PERCIBIR ENERO-NOVIEMBRE DEL 2017**

TOTAL IMPUESTOS RÉGIMEN GENERAL	37,284,518.88
ARANCEL ESPECIAL 6%	5,683,874.43
<b>DERECHOS E IMPUESTOS DEJADOS DE PERCIBIR</b>	<b>31,600,644.44</b>

Adaptado de: POI ZOFRATACNA 2017

Entonces, podemos deducir que, este tratamiento especial genera que el estado, deje de percibir los impuestos correspondientes al régimen general, puesto que, al menos entre enero y noviembre del año 2017, según información obtenida de las estadísticas de la ZOFRATACNA, el estado deja de percibir \$31, 600,644.44 dólares americanos,

monto que resulta de la suma de todos los derechos a pagar correspondientes a cada mercancía que sale con destino a la zona comercial, menos el arancel especial.

Ello denota distorsión de este beneficio, en perjuicio del Estado, por ende, se requiere o bien modificar las normas y adecuarlas a la realidad de la zona, o bien, optar por otras políticas que permitan cumplir los objetivos que se buscan con la implementación de una zona franca.

En este capítulo se ha descrito y observado que la zona franca del Perú, tiene como principal actividad el almacenamiento de mercancías extranjeras que, si bien es cierto es una actividad que genera flujo económico en esta zona, no constituye la actividad que realmente se buscaba desarrollar cuando se creó esta zona franca.

Se ha mencionado, también, que uno de los objetivos más importantes que se buscaba, era poder erradicar el contrabando que informalidad que en el siglo pasado habían proliferado en esta ciudad fronteriza, sin embargo, los informes elaborados y publicados por la SUNAT han demostrado que los índices de contrabando desde la creación de las zonas francas y zonas de tratamiento especial se han mantenido iguales, siendo que, incluso en los últimos años se ha incrementado.

Ello, se debe a que, las exoneraciones que establece la ley a estos bienes de procedencia extranjera, constituyen grandes incentivos para su extracción y posterior comercialización en el resto del territorio nacional.

Por lo tanto, los objetivos que se buscaban cumplir con la creación de la zona franca no se cumplieron debido a varios factores como su deficiente infraestructura, las normas y reglamentos confusos que lo regulan y probablemente la falta de información y sensibilización que se transmite a los ciudadanos, desde su formación escolar; puesto que en ciudades fronterizas como Tacna, Puno, Tumbes, la evasión de impuestos es una práctica que está implantada en el inconsciente colectivo, bajo la creencia de que es una actividad normal e ilícita.

## CAPITULO III: DISCUSIÓN

### 3.1. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En cuanto a ZOFRATACNA, se ha demostrado que la principal actividad que se ejerce en el interior de sus recintos es la de servicio de almacenamiento, dentro de los depósitos francos, ya sean públicos o privados. Esta actividad se ve incentivada por la existencia de la zona comercial, ya que los usuarios importan bienes que son producto final a través de la zona franca para su comercialización en la zona comercial y para su extracción de manera subrepticia al resto del país y también está incentivada por las exoneraciones tributarias que trae consigo el uso de depósitos francos al interior de la zona franca y que, por supuesto deviene en precios mucho más bajos.

La Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) y la Zona Comercial de Tacna, así como sus antecesoras CETICO y ZOTAC, fueron creadas con el objetivo de favorecer el desarrollo sostenible y socioeconómico de la región que las alberga, mediante la implementación de actividades comerciales, industriales y turísticas. Sin embargo, actualmente la principal actividad que se desarrolló dentro de la zona franca es la de servicio de almacenamiento de mercancías extranjeras, ya sea en los depósitos francos privados o públicos.

Así vez la Zona Comercial de Tacna, está conformada por los puestos comerciales que se ubican en el interior de los mercadillos y sus alrededores, en la ciudad de Tacna y el distrito de Alto de la Alianza, en estos locales se expenden bienes extranjeros procedentes de la zona franca, destinados a consumidores finales, de preferencia turistas que visiten Tacna, a módicos precios y sujetos a una franquicia, en determinadas cantidades, volúmenes y valor que se pueden adquirir, encontrándose prohibida su venta fuera de la Zona Comercial de Tacna.

La creación de esta zona busca promover el comercio y atraer el turismo, para ello se estableció el pago único de un arancel especial del 6% del valor FOB del bien.

Según lo reflejan los balances de ZOFRATACNA, que han sido publicados en su página web, aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) de la mercancía que ingresa a los depósitos francos, tiene como destino la zona comercial, no obstante, gran parte de estas mercancías no es comercializada en la zona comercial, puesto que es materia de contrabando, siendo ingresada al resto del territorio nacional para su comercialización.

La Ley de los Delitos Aduaneros-Ley N° 28008 en el inciso c) de su artículo 2°, establece como modalidad del delito de contrabando, el internamiento de mercancías procedentes de una zona tratamiento tributario especial, hacia una zona de tratamiento tributario general, sin el cumplimiento de los requisitos de ley. Por lo tanto, el internamiento de

mercancías procedentes de la zona comercial de Tacna y ZOFRATACNA, hacia el resto del territorio nacional, constituye la conducta típica de contrabando.

Según informes de la SUNAT, desde la creación de la zona franca y zona de tratamiento especial, los niveles de contrabando se han mantenido en esta zona, no sólo de mercancías que ingresan del extranjero a nuestro país subrepticamente, sino también de mercancías procedentes de la zona franca.

En tal sentido, verificamos que ZOFRATACNA por su parte no cumple los objetivos para los cuales fue creada, puesto que las actividades industriales que en su recinto se realizan, tienen un flujo económico muy bajo, casi nulo, y el régimen tributario especial aplicado a la Zona Comercial de Tacna favorece actividades ilícitas como el contrabando y la informalidad.

Dichas actividades, generan pérdidas económicas al estado, en razón a que el estado deja de percibir los impuestos y aranceles aplicables a la mercancía procedente de la zona franca y a su vez, al ostentar precios más bajos respecto a un contribuyente formal, genera competencia desleal en el mercado.

Dado que evidentemente, los objetivos para los cuales fueron creadas la Zona Franca de Tacna y la Zona Comercial de Tacna, no se cumplen a cabalidad, en capítulos precedentes se han identificado los factores que no permiten el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas, y una propuesta de solución para cada uno. Se van a desarrollar en primer lugar lo concerniente a la zona franca y en segundo lugar todo lo referente a la zona comercial.

### **3.1.1. LA ZONA FRANCA- ZOFRATACNA:**

#### **a. INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES QUE NO SE ESTAN DESARROLLANDO CONFORME A LOS OBJETIVOS DE SU CREACIÓN**

Para incentivarlas actividades productivas de industria, agroindustria, maquila y ensamblaje, se deben mejorar dos aspectos el normativo y las instalaciones de la zona franca.

##### **a.1. ASPECTO NORMATIVO**

Mucho se menciona que, las normas en cuanto a zonas francas y zonas de tratamiento especial son poco conocidas y confusas, y en el desarrollo de los capítulos precedentes se denota que verdad, desde el siglo pasado se conservan las mismas conductas ilegales, que no contribuyen al desarrollo de Tacna y del país.

Se hace evidente que ZOFRATACNA, desde el inicio ha sido considerada una zona fronteriza en Tacna, donde los bienes extranjeros son más baratos, y en el tiempo que funcionó como CETICOS era considerada una zona donde se podía adquirir un vehículo usado más barato. En tal sentido, la falta de información ha creado una distorsión que ha ido desvirtuando su naturaleza y objetivos.

Esto se debe, también, a la falta de claridad de las normas que lo rigen, siendo ese el escenario se hace necesario que, se realice un ajuste en la norma que permita que las finalidades para las cuales fueron creadas la zona franca y la zona comercial, funcionen eficientemente y promuevan el desarrollo comercial, industrial de esta zona del país.

De acuerdo a lo ya desarrollado en la TABLA 2, observamos que a nivel de Latinoamérica existen países en vías de desarrollo como el nuestro, que cuentan con gran número de zonas francas y generan mayores beneficios económicos a sus países.

El año 2019 la Global Free Zones, publicada por la *revista fDi Magazine*, ha reconocido como la mejor zona franca de Latinoamérica a la Zona Franca de Bogotá en Colombia. Ello, debido a que, esta zona franca alberga numerosas empresas industriales como Daimler, DHL y Fibertex. En el año 2018 esta zona también recibió un premio de los socios de Logística de Kuehne y Nagel en reconocimiento a su trabajo en el reto planteado sobre el medio ambiente global; esta es la zona más grande en América en procesos de logística, y a finales del 2018 creó más de 237,000 operaciones transnacionales.

Al año 2016 Colombia contaba con 100 zonas francas, generando 62732 empleos directos y 227474 empleos indirectos, con \$ 2108 millones de dólares americanos en exportaciones.

Las zonas francas en este país vecino están reguladas por el Decreto Supremo N° 2147, por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones.

De la revisión del mencionado Decreto se tiene que, existen 3 tipos de zonas francas permitidas por ley en dicho país:

1. Las zonas francas permanentes. – zona delimitada dentro del territorio nacional, donde se instalan múltiples usuarios comerciales e industriales,

que goza de beneficios aduaneros, tributarios y comerciales, especiales, según sea el caso.

2. Las zonas francas permanentes especiales. – zona delimitada dentro del territorio nacional, donde se instala un único usuario industrial que, goza de beneficios aduaneros, tributarios y de comercio exterior especiales.

3. Las zonas francas transitorias. – área delimitada del territorio nacional donde se llevan a cabo, congresos, ferias de manera temporal y que revistan importancia para la economía y comercio internacional, y que, por ende, gozan de beneficios tributarios, aduaneros y de comercio exterior.

Además de ello, la norma prevé varios tipos de usuarios de la zona franca, según la actividad que van a desempeñar, que pueden ser desde la promoción de las zonas francas hasta usuarios comerciales e industriales.

La Ley de zonas francas colombiana prevé la declaratoria de la zona franca, para ello se establecen una serie de requisitos específicos para cada tipo de usuario, para ello, la persona jurídica que pretenda ser cualquier tipo de usuario debe presentar una solicitud por escrito ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, según el tipo de zona franca, cumpliendo los requisitos establecidos en el Decreto. Cada usuario debe dedicarse exclusivamente a cada actividad propia del tipo de usuario.

Entre los requisitos generales para la declaratoria de zonas francas, están que sea persona jurídica, domiciliada en el país, o de ser extranjera que tenga sucursal en el país, de conformidad con el Código de Comercio, se debe presentar el nombre y la identificación de todos los representantes legales, junta directiva, socios, accionistas, etc., todos los miembros deben estar inscritos en el Registro Único Tributario, entre otros y lo más interesante es que, se debe presentar un plan maestro de desarrollo general de la zona franca, que debe contener un resumen ejecutivo del proyecto, una descripción detallada de éste., la inversión, plazo para cada una de las etapas de implementación, un cronograma para el cumplimiento de los compromisos, impacto económico y social, estudios de factibilidad técnica, económica, financiera, de mercado y jurídica, siendo que, en el Decreto se precisa lo que debe contener cada una de estas.

De tal manera que, así se garantiza que los proyectos industriales o comerciales a implementarse dentro de las zonas francas sean lo más eficientes y exitosos posibles.

Asimismo, se establecen requisitos en cuanto a márgenes de cantidad de inversión, empleos a generarse para cada tipo de actividad en las zonas francas, los que son controlados y auditados posteriormente en los plazos que establece la Ley.

En el caso de las zonas francas permanentes, que tendrían similitud con la ZOFRATACNA, existen requisitos para el área de la zona franca, la cual debe tener dimensiones establecidas, estar dotada de una infraestructura que permita la implementación de actividades industriales, comerciales y de servicios a desarrollar, y sobre todo que cuenta con un área donde se instalaran las entidades de control, para el aforo y la inspección aduanera y la vigilancia de las actividades propias de la zona franca, y en los casos en que las áreas se encuentren separadas o con edificios en medio se debe garantizar el cerramiento perimetral de cada una de ellas. Estas zonas de control deben hallarse permanentemente en las zonas de entrada y salida de las mercancías.

A su vez, las normas colombianas prevén causales para el cese de la declaratoria de zonas francas, por el incumplimiento de los fines de los proyectos que presentan con su solicitud en los plazos establecidos y establecen una serie de causales para ello.

Según el Informe de Sostenibilidad publicado el año 2017 por la Zona Franca de Bogotá, ese año Colombia contaba con 111 Zonas Francas, de las cuales 69 son zonas francas permanentes especiales y 42 son zonas francas permanentes.

La zona franca de Bogotá, está dirigida por una organización corporativa, que cuenta con un directorio, un presidente y gerentes, esta organización cuenta con una misión orientada al desarrollo sostenible y responsabilidad social. Este grupo empresarial está formado por siete compañías, cada una encargada de un rubro, complementadas entre sí.

En cifras, en el año 2017 la Zona Franca de Bogotá ha tenido un total de 241.243 Operaciones, el valor FOB de sus operaciones ascendió a \$ 9, 422 millones de dólares, los empleos directos a 30.200, usuarios calificados 203, usuarios de apoyo y proveedores 228, empleos indirectos 51.340.

En nuestro país, el mismo año, la única zona franca que tenemos ha generado 994 empleos directos y contaba con 78 empresas instaladas.

Son 4 los sectores que explotan los usuarios de la zona franca de Bogotá, 62 usuarios Industriales de Bienes y Servicios (39%), 90 usuarios Industriales de Servicios (37%), 12 usuarios Industriales de Bienes (3%) y 39 usuarios Comerciales (21%).

En la ZOFRATACNA tenemos 25 usuarios administrador de depósito franco privado, 16 usuarios administrador de depósito franco público, 4 usuarios de call center, 35 usuarios de industria, 1 de maquila y 334 usuarios de depósito franco público que no tienen condición de usuario de la zona comercial.

La Zona Franca de Bogotá está ubicada a sólo 8 kilómetros del Aeropuerto el Dorado y tiene un diseño de parque industrial en un área de 100 hectáreas.

En el caso de nuestra zona franca, apreciamos que esta se halla en un recinto cerrado de 390 hectáreas, en el kilómetro 1380 de la carretera Panamericana Sur. y la zona comercial de Tacna, conformada por los mercadillos de Tacna y del distrito de Alto de la Alianza, es decir, el área de nuestra zona franca es aproximadamente cuatro veces más grande que el de la zona franca de Bogotá.

Durante el desarrollo del presente trabajo académico se ha publicado la modificatoria de la Ley N° 27688, mediante la Ley N° 30976, publicada el 03 de julio del 2019, con el fin de promover actividades industriales. Esta modificatoria propone que se extienda la zona franca hacia el parque industrial de Tacna, además se están incluyendo como entes de apoyo a al Ministerio de Economía y Finanzas y, de la Producción para la evaluación y autorización de otras zonas de extensión de la zona franca.

Según la clasificación colombiana de las zonas francas, estas zonas de extensión se tratarían de zonas permanentes especiales, en las que opera una sola empresa y todos los beneficios y operaciones se le extienden.

En el caso específico de la zona franca de Bogotá, esta se halla en una sola zona que engloba las actividades industriales y comerciales. Entonces acogiendo este caso real, en nuestra zona franca previamente se debería proveer de insumos y logística adecuada a las instalaciones de ZOFRATACNA.

Además de ello, respecto a las mencionadas zonas de extensión, en el desarrollo del presente trabajo se ha descrito que carecemos de controles idóneos a fin de reprimir actividades ilícitas a la salida de mercancías de la

zona franca, por ende, extender una zona franca, debería conllevar previamente la implementación de controles por parte de SUNAT.

Debemos considerar también que, la zona franca de Bogotá no sólo destaca por sus grandes transacciones, instalaciones y logística, sino también porque promueven y desarrollan programas de capacitación al personal. Imparten educación técnica, lo cual mejora y optimiza sus procesos, puesto que como resultado cuentan con mano de obra calificada. Ello genera mayor confianza en los inversionistas.

Otro aspecto a resaltar sobre esta zona franca es que se desarrollan dentro de una cultura de sostenibilidad y responsabilidad social.

Por otra parte, existe una contradicción con el Artículo 71° de la Constitución Política del Perú, que establece la prohibición de que un extranjero como persona natural o jurídica pueda adquirir o poseer alguna propiedad, dentro de los 50 kilómetros de las fronteras, bajo cualquier título minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, estas tierras sean u, exceptuándose ello, en casos de necesidad pública. (Const., 1993, art. 71°).

Dado que las instalaciones de la zona franca se encuentran dentro de este rango, este impedimento imposibilitaría la inversión extranjera en la zona franca, no obstante, existen empresas transnacionales que han logrado instalarse en la zona urbana de Tacna, como es el caso de la Tienda Maestro y Plaza Veá.

Al respecto, existe un proyecto de Ley de Desarrollo del Artículo 71° de la Constitución Política del Perú que regula la propiedad de las tierras para los extranjeros, presentado el 3 de mayo del 2019, a iniciativa del Congresista Jorge del Castillo.

Además, se han encontrado artículos periodísticos que afirman la existencia de empresas transnacionales que están interesadas en instalarse e invertir en nuestra zona franca, sin embargo, el mencionado dispositivo legal lo ha impedido hasta el momento. Es por ello que las autoridades regionales de Tacna hace algunos años han requerido al gobierno central la modificación y/ o aclaración de este artículo de nuestra Constitución.

## **a.2. LA DEFICIENTE INFRAESTRUCTURA DE ZOFRATACNA:**

Nuestra zona franca cuenta con un área mucho más extensa que la zona franca de Bogotá, entonces, por qué no podría albergar las empresas que estén interesadas en realizar actividades industriales o de servicios.

El problema radica en que las instalaciones de nuestra zona franca son muy precarias en cuanto a infraestructura, tanto así que dichas instalaciones en cuanto a los servicios de saneamiento de agua y luz, y recursos tecnológicos logísticos, no cuentan con el abastecimiento necesario a fin de albergar industria de envergadura.

Para poder transformar, dinamizar y modernizar nuestra zona franca, se requiere una renovación de toda su infraestructura, como existe actualmente en otros países en vías de desarrollo, como el nuestro, por ejemplo, con las ya mencionadas zonas francas de Colombia.

Estas limitaciones actualmente desincentivan la inversión extranjera en la zona franca.

Con relación a los dos factores que se han desarrollado observamos que, en cuanto al ámbito normativo es necesario un ajuste, en aras del mejoramiento de todas las deficiencias en la ZOFRATACNA, orientado hacia el desarrollo de actividades industriales. El Perú es un país exportador de materia prima, entonces, ¿no sería mejor que aprovechemos todos los beneficios y exoneraciones arancelarias y tributarias que ofrece nuestra zona franca para promover e incentivar la inversión en una industria enfocada en transformar esa materia prima, en aras de su exportación, como producto final o con un valor agregado?

### **3.1.2.LA ZONA COMERCIAL DE TACNA:**

La distorsión que se ha generado respecto a esta zona, ha venido generando grandes perjuicios a nuestro país a nivel económico y social.

Por su parte genera un perjuicio económico en cuanto a los impuestos y aranceles que el estado deja de percibir debido su existencia, ya que el arancel especial que recaudado por la extracción de mercancía desde la zona franca hacia la zona comercial que, consiste en el 6% del valor FOB del producto, es recaudado por el Gobierno Regional de Tacna y se distribuye entre éste y las Zonas de Tratamiento Especial.

Actualmente esta zona comercial está conformada por pequeños y rústicos puestos comerciales, ubicados dentro de los denominados mercadillos de los distritos de Tacna y Alto de la Alianza de la ciudad de Tacna, y locales comerciales cercanos, donde se pueden adquirir productos a módicos precios (licores, zapatillas, prendas de vestir, artefactos, etc.). Dentro de estos mercadillos hay variedad de productos sometidos tanto del régimen especial como del régimen general tributario.

Estos mercadillos no han mejorado en cuanto a infraestructura pese al paso de los años (30 años), en comparación a países vecino, como el caso de la Zona Comercial de Iquique en Chile, la cual, funciona en las instalaciones modernas de un centro comercial.

Por otra parte, la facilidad que existe primero para ser usuario de depósito franco de la ZOFRATACNA y posteriormente poder extraer mercancía con el sólo pago del arancel especial, ha sido todo este tiempo un incentivo para que muchos ciudadanos que buscan obtener ganancias fáciles se dediquen a esta actividad, no sólo llevando mercancía para que sea vendida a los turistas en la zona comercial como establece la norma, sino que utilizando cualquier modalidad la extraen al resto del territorio nacional, cometiendo el ilícito de contrabando.

Frente a estos ilícitos comerciales, quien posee la potestad del control de estos es la SUNAT a través de la Administración Aduanera, no obstante, los controles aplicados hasta el momento no han sido efectivos, lo cual se refleja de los informes elaborados por esta institución pública.

Por lo tanto, sería idóneo que la zona comercial pase a ocupar sus instalaciones, ello facilitaría los controles aduaneros, en razón a que, se estarían ejerciendo acciones de control tanto a la salida de la zona franca y posteriormente en los casos en que los turistas que visiten Tacna, extraigan la mercancía adquirida en la zona comercial, al resto del territorio nacional se realice otro control en los puestos de Control Aduanero de Tomasiri y Vila Vila estratégicamente ubicados a la salida de la ciudad de Tacna, por la carretera Panamericana Sur y la Costanera Tacna-Ilo, respectivamente.

Asimismo, debe entenderse que, los controles no solo deben limitarse a una revisión física de la mercancía, puesto que, resulta imposible realizar un control minucioso de esta. Más bien se deben buscar otros mecanismos de control que

impliquen un trabajo documental, como la revisión y auditoría de los libros contables de los usuarios de la Zona Comercial de Tacna.

Ello permitiría que se pueda verificar la entrada y salida de mercancías en función a su valor monetario, por lo tanto, se podría verificar las unidades que ingresaron a sus inventarios provenientes de la zona franca y las que posteriormente fueron comercializadas a turistas y ciudadanos de Tacna, este mecanismo nos permitiría detectar a los usuarios cuyos balances se encuentran desproporcionados, en cuanto a ingreso salida de mercancías.

Estos mecanismos deben implementarse tomando en cuenta la mercancía que es más sensible al contrabando, las tablas insertadas en el presente trabajo muestran cuáles son las mercancías que ingresan en mayor cantidad a los depósitos francos y que posteriormente son comercializadas en la Zona especial, las que devendrían justamente en más sensibles al contrabando.

En cuanto a la Administración de las zonas francas y zonas de tratamiento especial en países como Colombia, dicha zonas francas son administradas por una persona jurídica ajena a las Instituciones estatales pero con su participación y administración, en el caso de Tacna, la Administración de la Zona Franca la ostenta la Conafran que depende directamente del Gobierno Regional, esta administración con incursión estatal, distorsiona su sentido y fines, ya que es terreno fecundo para dar pie a la corrupción en todos los estratos de su administración y a su dependencia a situaciones e intereses políticos, por lo tanto, estas zonas deberían ser administradas por un particular que rinda cuentas de manera transparente y en base a resultados, como sucede en Colombia.

la Zona comercial de Tacna, debería instalarse e implementarse dentro del recinto cerrado de la ZOFRATACNA, estableciéndose que los controles se encuentren en las salidas de esta, ya sea para la mercancía que sale al resto del territorio nacional cumpliendo con los requisitos para su internamiento en el resto del territorio nacional, bajo cualquiera de los regímenes aduaneros, la que sale al exterior como exportación, o cualquiera de los regímenes aduaneros previstos por la Ley o por parte de los turistas que visiten Tacna bajo el régimen tributario especial.

La modificatoria planteada mediante la Ley N° 30976, publicada el 03 de julio del 2019, respecto a la comercialización de los productos de la zona comercial, propone una nueva modalidad de adquisición de bienes, a través del comercio

electrónico, utilizando como intermediarias a las empresas que prestan servicios de envíos de entrega rápida.

En tal sentido, la solución devendría en un ajuste a la norma que dista mucho de lo propuesto en la última modificatoria a la norma efectuada el año pasado y que ha quedado en suspenso, debido a que aún no se ha publicado su reglamento.

Este ajuste a la norma, tomando como ejemplo, casos exitosos en países vecinos similares al nuestro debería incluir:

- Establecer los tipos de zonas francas que podrían implantarse en nuestro país, sean permanentes, permanentes especiales o transitorias, como en el caso de Colombia.
- Que las zonas francas se instalen en un área dentro del territorio nacional que cuente con la capacidad necesaria para albergar el desarrollo de actividades industriales, agroindustriales, software y de servicios (no sólo de almacenamiento), establecidos como objetivos para su creación.
- Que las instalaciones de las zonas francas se encuentren en recintos cerrados debidamente previstos para tal fin, en cuyo interior se desarrollen todas las actividades de industria y comercio. La restricción de la entrada y salida por una misma vía permitirá realizar un control más eficaz por parte de la Administración Aduanera, puesto que actualmente los controles se realizan en diversas etapas y que, según se ha desarrollado no han funcionado, más por el contrario ello es aprovechado por las personas dedicadas a actividades ilegales e informales, incurriendo en conductos delictivos.
- Las actividades comerciales que se realizan en la zona Comercial de Tacna, deberían ubicarse en el interior de los recintos de ZOFRATACNA en un solo recinto, tal y como sucede con la Zona Franca de Iquique, que es un centro comercial ubicado en el país vecino de Chile, dónde se pueden adquirir bienes de calidad y marcas reconocidas a módicos precios, puesto que están cuentan con beneficios tributarios y arancelarios. El control a la salida de dicho centro comercial es aleatorio. Por lo tanto, tratándose de un solo recinto se realiza solamente un control.

### **3.1.3 LA LEY N° 30976-LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27688**

En un intento por compensar y solucionar las carencias de la Ley que regulaba ZOFRATACNA, recientemente se ha modificado la Ley N° 27688, mediante la

Ley N° 30976, publicada el 03 de julio del 2019, en la búsqueda por promover el desarrollo de actividades industriales.

En cuanto a la ZOFRATACNA, se amplía la zona franca hacia la zona industrial de Tacna, como Zonas de Extensión del recinto donde opera. Asimismo, se ha dotado al Ministerio de Economía y Finanzas y Comercio Exterior y Turismo y de la Producción para que, mediante decreto supremo, puedan delimitar nuevas Áreas que serán consideradas también como zona franca, investidas de todos los beneficios y exoneraciones de Ley, a sugerencia del Comité de Administración en Coordinación con el Gobierno Regional de Tacna.

En cuanto a los controles, se encarga a la SUNAT, lo correspondiente en el ámbito de su competencia en cuanto a la implementación de procedimientos de entrada y salida, desde estas zonas, hacia el territorio nacional, la zona franca, la zona comercial y el exterior del país

Asimismo, se amplían las actividades a poder desarrollar dentro de la zona franca, como servicios de investigación científica, servicios de investigación de salud humana, servicios logísticos, etc.

En cuanto al comercio, lo que llama la atención es que, se añade un método de adquisición de mercancías a través del comercio electrónico, utilizando como intermediarias a las empresas que prestan servicios de envíos de entrega rápida.

Además de ello, dentro de las Disposiciones Complementarias Finales se dispone su reglamentación dentro de un plazo no mayor de seis meses y se dispone que SUNAT en coordinación con la ZOFRATACNA, actualice los procedimientos en aras de la simplificación, facilitación y eliminación de trámites que obstaculicen su funcionamiento como tal.

Finalmente, se hacen una serie de modificaciones con la finalidad de promover la inversión privada dentro de sus actividades productivas y de servicios, incluyéndose como promotores de ello, además de los Ministerios que ya preveía la Ley N° 27688, a PROINVERSION y PROMPERU.

Ello, dada la situación y precario cumplimiento de sus objetivos resultaría contraproducente, debido a que actualmente con las limitadas instalaciones con que cuenta la zona franca no tiene capacidad para albergar industria significativa.

En cuanto a la venta electrónica de la mercancía liberada de impuestos y aranceles, la norma establece que la venta su venta se realice a consumidores finales que sean turistas visitantes de la ciudad de Tacna, quienes también pueden llevarla hacia el resto del territorio nacional previa declaración y en las cantidades y volúmenes previstos por la franquicia, de lo contrario de acuerdo al valor de la mercancía estarían incurriendo en infracción o delito de contrabando.

Sin embargo, ello se cumple parcialmente, ya que se tienen informes de SUNAT e incluso artículos periodísticos que evidencian que, gran parte de la mercancía que ingresa a través de la zona franca es expendida en mercados formales e informales de todo el Perú con su sticker distintivo. Por ende, en caso de que se habilite el comercio electrónico de estos productos, se estaría facilitando a los comerciantes su adquisición, ahorrándoles incluso el costo de movilidad y el tiempo para trasladarse hasta Tacna.

Estas personas inescrupulosas instigan a los turistas a declarar a su nombre mercancías que luego acopian para su comercialización ilegal, por ende, dudosamente vacilarían en utilizar familiares o amistades para realizar compras electrónicas y así burlar los controles aduaneros, continuando con estas prácticas comerciales ilícitas que tanto afectan a nuestro país.

### **3.1.3. LA FUNCION DUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA A CARGO DE LA SUNAT**

De acuerdo a lo establecido en los artículos 164° y 165° de la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053, sobre potestad aduanero y ejercicio de la potestad aduanera, esta recae sobre la Administración aduanera como una de sus funciones primordiales, por otro lado, uno de los principios generales establecidos también en la misma norma e inherentes a la Administración Aduanera es la Facilitación del Comercio Exterior. Según el Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito, nuestro país se encuentra en el 56 lugar, eso quiere decir que existen aspectos como el de políticas gubernamentales, entorno aduanero y oferta y demanda que, no están funcionando óptimamente, es por ello que adolecemos de comercio ilícito, tal como he desarrollado en el capítulo de planteamiento del problema.

Son dos las funciones básicas que tiene la Administración Aduanera frente al contrabando y la informalidad:

### **a.1. Reforzamiento del Control Aduanero**

En cumplimiento de la potestad Aduanera la SUNAT cuenta con una Intendencia de Aduana en la ciudad de Tacna, dado que se halla en una zona fronteriza cuenta más de doscientos trabajadores distribuidos en los distintos puestos de Control fronterizo como el CEBAF y los puestos de control de Vila Vila y Tomasiri y las áreas administrativas, así como las patrullas volantes que circulan por zonas de alta incidencia de contrabando.

Pese a que, la SUNAT cumple sus funciones de controlar antes, durante y después del Despacho Aduanero, toda mercancía, persona y medios de transporte en los distintos puestos de control, no se ha logrado reprimir el contrabando de mercancías procedentes de la zona comercial que ingresan a través de la zona franca a nuestro país y que finalmente son comercializadas en locales comerciales formales e informales del resto de nuestro país.

En tal sentido, se requiere que la Administración Aduanera implemente acciones en mejora de sus controles, tanto en los puestos de salida de la mercancía de la zona franca y en los puestos de control ubicados en las salidas hacia el resto del territorio nacional. Este control no necesariamente debe ser intrusivo, pues la propia norma establece que se haga un control aleatorio de las mercancías, personas y medios de transporte. Sino también, se deben reforzar los controles documentarios, a través de auditorías a los usuarios de la zona comercial de Tacna, como una forma de verificar que efectivamente dicha mercancía es expendida a turistas que se encuentran de visita en Tacna o a los propios ciudadanos de esta.

Actualmente hay puestos de control aduanero que carecen de recursos no intrusivos para los controles, como escáneres de mercancías, lo cuales de alguna manera aliviarían y agilizarían el trabajo del Oficial de Aduanas, sin embargo, el paso principal de mercancías ilegalmente no se efectúa por las rutas regulares donde se hallan los puestos de control, los contrabandistas utilizan rutas alternas, sean carreteras o trochas, y el transporte lo realizan en horas de la noche.

Una estrategia que definitivamente facilitaría los controles aduaneros sería el traslado de los comerciantes de esta zona al interior de las instalaciones de la zona franca, de tal forma, sería más difícil para los que se dedican a estas actividades ilícitas extraer grandes cantidades de mercancías, como ha

venido sucediendo todos estos años, lo cual se puede corroborar de artículos periodísticos que, muestran frecuentemente la circulación de mercancías procedentes de la zona especial en el resto del territorio nacional.

## **a.2. Facilitación del Comercio Exterior**

otro principio que rige la funcional aduanera es la facilitación del comercio exterior. Actualmente la misión de la SUNAT está orientada a ello a través de la imposición de metas en cuanto a la simplificación de trámites administrativos de comercio exterior, reducción de plazos de atención de despachos de importación y exportación y la implementación de políticas de que permiten la atención de usuarios frecuentes.

Uno de estos mecanismos lo constituye la implementación del Operador Económico Autorizado (OEA) este sistema impartido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en la implantación del sistema SAFE, para la facilitación del comercio exterior.

El Operador económico Autorizado, es operador que cumple con toda la normativa y requisitos para realizar operación de comercio exterior, cuya trayectoria y solvencia económica y libros contables, lo hacen confiable y ello simplifica los trámites administrativos. Actualmente pueden ser OEA los importadores, exportadores, almacenes aduaneros, Agencias de Aduana y Empresas del Servicio de Entrega Rápida.

Es importante resaltar esta función de la Administración Aduanera debido a que, el acortamiento de barreras burocráticas para acceder al comercio exterior incentiva a los comerciantes a formalizarse para ejercerlo, caso contrario se da lo que ha venido sucediendo hasta la fecha que, se refleja en los cuadros elaborados por la SUNAT sobre los índices de contrabando en nuestro país y por artículos citados en cuanto al contrabando a nivel mundial.

La facilitación no sólo del comercio exterior sino también el acortamiento de las barreras burocráticas que existen en nuestro país van a incentivar que los comerciantes informales se formalicen.

Finalmente, un aspecto muy importante que va a desincentivar la comisión de estas actividades ilícitas en cuanto al comercio es la concientización a través de la información, para ello la SUNAT realiza campañas de sensibilización las cuales consisten en realizar charlas por medios virtuales y presenciales sobre las ventajas de formar parte del sector formal del país y los daños que el comercio ilícito le hace a nuestro país.

### 3.2. CONCLUSIONES:

- Según la norma de su creación las actividades que se pueden desarrollar al interior de la ZOFRATACNA son de industria y servicios, los cuales deben ir alineados con los objetivos de promover el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de turismo. Sin embargo, del desarrollo del presente trabajo académico, hemos podido verificar que las principales actividades que se desarrollan al interior de la ZOFRATACNA es la de servicios de almacenamiento a través del almacenamiento de mercancías en Depósitos Francos Públicos y Privados que se encuentran dentro de sus recintos, en los cuales se almacenan todos aquellos bienes que ingresan a la zona franca.

Los bienes que son almacenados en dichos depósitos francos pueden salir de dicha zona hacia el exterior del país, hacia el resto del territorio nacional, hacia la Zona Comercial de Tacna o permanecer ahí mientras siga vigente la norma, hasta el año 2042. De los datos recopilados hemos advertido que la mayor parte de mercancía que se almacena en estos depósitos finalmente es destinada a salir hacia el resto del territorio nacional y hacia la Zona Comercial de Tacna. Queda sobreentendido que la salida hacia el resto del territorio nacional se realiza bajo los regímenes aduaneros establecidos en la Ley General de Aduanas y que, la salida hacia la Zona Comercial de Tacna, se da previo cumplimiento de los requisitos que la norma y su reglamento establecen y del pago del Arancel Especial.

- Esta salida de mercancía hacía la Zona Comercial de Tacna, conforme hemos verificado de los informes emitidos por la SUNAT, ha sido no sólo comercializada en dicha zona, sino que ha sido extraída hacia el resto del territorio nacional, en cantidad comercial y sin el cumplimiento de los requisitos que establecen la norma y los procedimientos dictados por SUNAT, por una parte evadiendo los controles aduaneros y por otra utilizando modalidades como la del contrabando hormiga y el uso de caletas, para burlar los controles aduaneros, configurándose, de tal forma, los delitos e infracciones de contrabando en la modalidad establecida en el inciso c) del artículo 2° de la Ley de los Delitos Aduaneros. Ley N° 28008.
- Dicha mercancía luego de ser extraída subrepticamente hacia el resto del territorio nacional, es comercializada en los mercados informales, que como se ha desarrollado en el presente, actualmente alcanza el 75% de las unidades de producción del país. Siendo que, en Tacna y ciudades conexas alcanza aproximadamente un promedio del 75% de unidades de producción. En cuanto al

comercio informal, este constituye el 22,4% de las unidades productivas informales por sector económico.

La exoneración de impuestos y aranceles de la que goza este régimen de zonas francas constituye un incentivo para su aprovechamiento en cuanto a la comercialización de los bienes que a través de ella ingresan, puesto que, la mayoría de productos que son materia de contrabando, son aquellos que ostentan una carga impositiva más alta, como por ejemplo, los licores, zapatillas de marcas reconocidas, relojes de marcas reconocidas entre otros, que son mercancías más sensibles al contrabando, motivo por el cual se ha implementado como sistema de control, la adhesión de un sticker distintivo con un código de barras a este tipo de productos.

La exoneración de dichas cargas impositivas hace que dichas mercancías tengan un valor muy inferior al del resto del mercado, sobre todo en cuanto al Impuesto selectivo al Consumo, por lo tanto, en un mercado fuera de la zona de tratamiento especial, estos productos afectan la competitividad del mercado, por sus bajos precios, afectando así, a los comerciantes formales de mercancías idénticas, similares o sustitutas, al generar competencia desleal en cuanto a los precios.

- La potestad de controlar la salida e ingreso de mercancías procedentes de ZOFRATACNA está delegada a la Administración Aduanera a cargo de la SUNAT, sin embargo, también hemos podido verificar que, las personas y las organizaciones criminales logran burlar los controles y trasladar bienes desde la zona comercial al resto del territorio nacional, por lo tanto, se requiere la implementación de nuevas estrategias que permitan realizar un control más integrado y no enfocado necesariamente en la revisión física, sino también en la auditoría de los balances contables de los usuarios de ZOFRATACNA.
- La existencia de la Zona Comercial de Tacna, entonces, resulta ser una suerte de medio de fuga de mercancía que no hace más que facilitar el contrabando en la zona sur de nuestro país, lo cual queda acreditado con el presente trabajo, como resultado de la observación de la información extraída de la página web de ZOFRATACNA, sobre las actividades de entrada y salida de mercancías que se han efectuado en los últimos años, en contraste con los índices y montos de contrabando que se han mantenido también en los últimos años en la zona sur de nuestro país. Todo ello generando un grave perjuicio a nuestro país, al punto de generar, incluso, un perjuicio fiscal, en razón a que, todos aquellos impuestos y

aranceles que se le exoneran a dicha mercancía dejan de ser percibidos por el Estado.

- En tal sentido, urge una modificatoria estructural y normativa de estas Zonas que como se ha observado, en casos de otros países, funciona adecuadamente como principales promotores y dinamizadores de la economía e industria, con la subsecuente creación de empleo directo e indirecto.

Finalmente, evidentemente la modificatoria planteada mediante la Ley N° 30976, publicada el 03 de julio del 2019, no va a aliviar de manera alguna las deficiencias que ostenta nuestra zona franca, muy por el contrario, la situación se tornará mucho más grave, generando mayores perjuicios a nuestro país.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEX (2020) DOCUMENTO DE TRABAJO DEFINICIONES Y REPERCUSIONES DE LA INFORMALIDAD. Recuperado de <http://www.cien.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Definiciones-y-Repercusiones-de-la-Infomalidad-DT-2020-01.pdf>
- Álvarez Isla, M. (2014). Zofra Tacna: Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. *Actualidad Empresarial, segunda quincena de mayo (303)*, pp. IX-1 – IX-4.
- Amado, J. D. (1998). Zonas Francas Industriales en el Proyecto de Ley General de Comercio Exterior. *Revista Themis (12)*, pp. 52-58.
- AZFA. (2017). *Zonas Francas Perú – Reporte Anual Estadístico*. AZFA – Asociación de Zonas Francas de las Américas. Recuperado de <http://www.asociacionzonasfrancas.org/user/themes/azfa/documents/revistas/Revista-AZFA-Edicion2-2016red.pdf>
- Banco Mundial, Special economic zones: Performance, lessons learned an implications for zone development, Washington D.C., The World Bank Group, 2008.
- Constitución Política del Perú. 1993. Recuperado <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Darwin Cruz Fiestas (12 de agosto del 2013). ¿Le conviene al país ampliar el tiempo de vida de los Céticos?. *El Comercio*. Recuperado de <http://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/le-conviene-al-pais-ampliar-tiempo-vida-ceticos-noticia-1616540>
- Decreto Número 2147, Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <https://zonafrancabp.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/01/decreto2147DEL23DEDICIEMBREDE2016.pdf?x96612&x96612>
- De Soto, Hernando (1987) *El Otro Sendero*, Editorial ELECTROCOMP, MEXICO DF.
- Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal. Diario Oficial “El Peruano”. Lima, 28 de junio del 2008.

D.S. 002-2006-MINCETUR, Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, Ley 27688. Diario Oficial “El Peruano”. Lima, 11 de febrero de 2006.

Diario El Correo (2016) Tacna: de ser un emporio de vehículos usados hoy la Zona Franca luce así. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/tacna/tacna-de-ser-un-emporio-de-vehiculos-usados-hoy-la-zona-franca-luce-asi-663404/>

Exposición de Motivos, Proyecto del Decreto Legislativo a fin de Promover la Inversión Privada en el Eje Matarani-Ilo-Tacna (1996). *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Recuperado de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/1996/Agosto/30/EXP-DL-842.pdf>.

fDi Magazines, Global Free Zones Of The Year of the year 2019, Financial times Ltd., 2019

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2000) *La Economía Oculta en la Argentina*. Recuperado de [http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO\\_1309977107496.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO_1309977107496.pdf)

Huamán Siales, M.A. (2016). El delito de contrabando en el Perú y en el contexto internacional. *Revista Jurídica LEX (18)*, Año XIV, pp. 287-314.

(INEI, 2016) (2016). *Síntesis Estadística 2016*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1391/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1391/libro.pdf)

Ley N° 30976 Ley que modifica la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-27688-ley-de-zona-franca-y-zona-com-ley-n-30976-1784895-1/>

Ley N° 27688, Ley de zona franca y zona comercial de Tacna, Diario Oficial “El Peruano”. Lima, 28 de marzo de 2002.

Loayza, Norman (2008). Causas y consecuencias de la Informalidad en el Perú, Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú N° 15.

Ministerio de Economía y Finanzas. Glosario. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/component/seoglossary/22-defensoria-aduanero/Zona>.

- OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS – OSINERG (2004). *La informalidad y sus manifestaciones en la comercialización de combustibles líquidos en el Perú*. Recuperado de <https://www.ariae.org/sites/default/files/2017-05/DT15-OEE-OSINERG%20.pdf>
- Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus (2010). *MACROECONOMÍA. CON APLICACIONES A LATINOAMÉRICA*, Decimonovena edición. Mexico.
- Rojas, J. (1996). *Políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960-1995*. 1ª Ed. Lima. Fondo Editorial 1996. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SUNAT. (2013). *Informe N° 033-2013-SUNAT/4B0000*. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Recuperado de <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2013/informe-oficios/i033-2013.pdf>
- SUNAT. (2016). *Informe N° 28-2016-SUNAT/5A1000*. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. <http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2016.pdf>
- SUNAT. (2017). *Informe N° 43-2017-SUNAT/5A000000*. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/contrabando\\_SUNAT.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/contrabando_SUNAT.pdf)
- SUNAT. (2018). *Informe N° 34-2018-SUNAT/1V300000*. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/estimacion\\_contrabando\\_2017.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/estimacion_contrabando_2017.pdf)
- SUNAT. (2019). *Informe N° 43-2019-SUNAT/1V000000*. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion\\_Contrabando\\_2018.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2018.pdf)
- The Economist, intelligence Unit, *El Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito, Resultados Generales 2018*.
- Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Boletín CINTERFOR* (155). Centro para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Organización Internacional del Trabajo, pp. 9-32.

Vela Meléndez, L. (s.a.). *El contrabando en América Latina y en el Perú – Una visión desde el norte del Perú*. Recuperado de <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando.pdf?noCache=1347604621984>

Whittembury Esparza, J. (2006). *Las zonas francas y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en la CAN*. (Monografía de pasantía). Proyecto de Cooperación en materia de Estadísticas ANDESTAD. Unión Europea & Comunidad Andina de Naciones.

Whittembury Esparza, J. (2006). *El comercio no registrado y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en los países de la Comunidad Andina*. (Código de Acción). Proyecto de Cooperación en materia de Estadísticas ANDESTAD. Unión Europea & Comunidad Andina de Naciones.

ZOFRATACNA – (2018) Zona Franca de Tacna - Perú. Recuperado de <http://www.zofratacna.com.pe/contenido.aspx?id=010000003494DE0AC35498280212616C9C1F584E35CB0A13D5E8B6B4>

