

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

TÍTULO DE LA TESIS:

**“LA IMPLEMENTACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
PERÚ-CHILE EN LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN EN
EL COMPLEJO FRONTERIZO DE SANTA ROSA – TACNA CON
RELACIÓN AL CONTROL ADUANERO”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho Internacional Económico

AUTOR:

JOSÉ STEVE CCOA YBÁRCENA

ASESORA:

MAG. ELVIRA VICTORIA MÉNDEZ CHANG

JURADO:

MAG. VICTOR AUGUSTO SACO CHUNG

MAG. ELVIRA VICTORIA MÉNDEZ CHANG

MAG. MANUEL ÁNGEL QUINDIMIL

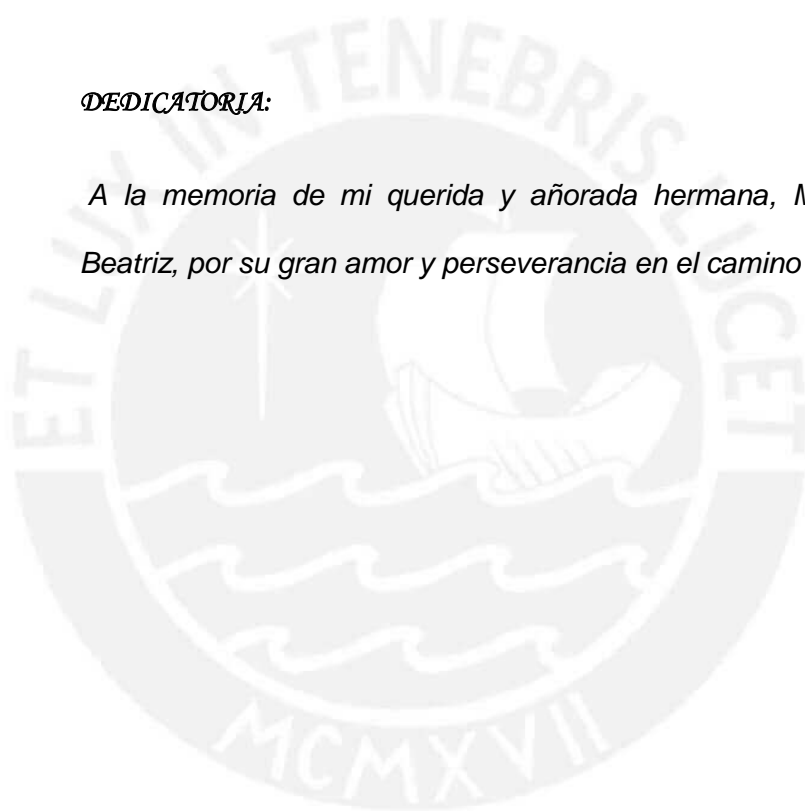
LIMA- PERÚ

2017



DEDICATORIA:

A la memoria de mi querida y añorada hermana, Maricel Valeria Beatriz, por su gran amor y perseverancia en el camino de la vida.



AGRADECIMIENTOS:

A la Plana Docente de la Maestría en Derecho Internacional Económico de la Escuela de Postgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú; en especial a la Mag. Elvira Méndez Chang, por su constante guía y paciencia y por compartir sus conocimientos; y finalmente pero no menos importante, a mi familia y personas que me brindaron su continuo apoyo y ánimo. A todos ellos gracias totales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN:	7
CAPÍTULO I: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) ENTRE PERÚ Y CHILE Y SUS PRINCIPALES OBLIGACIONES ESTABLECIDAS CON RELACIÓN A LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN:	10
1.- ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES AL COMERCIO: ALCANCES	10
1.1.- En el Marco del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).....	10
1.2.- En el Marco de la Unión Europea y la Comunidad Andina:.....	13
2.- ASPECTOS GENERALES DEL TLC PERÚ-CHILE:	15
2.1.- Marco jurídico en el Perú.	15
2.2.- Antecedentes:.....	17
2.3.- El TLC entre Perú y Chile:.....	19
3.-OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN EL TLC ENTRE PERÚ Y CHILE QUE DEBEN IMPLEMENTARSE CON RELACIÓN AL CONTROL ADUANERO DE LA AGRO-EXPORTACIÓN:	21
3.1.- Facilitación del Comercio:.....	25
3.2.- Procedimientos aduaneros respecto a la agro-exportación:.....	31
CAPÍTULO II.- LEGISLACIÓN PERUANA APLICABLE AL CONTROL ADUANERO DE LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL TLC PERÚ-CHILE EN EL COMPLEJO FRONTERIZO DE SANTA ROSA	36
1.- EL CONTROL ADUANERO EN LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN: MARCO LEGAL VIGENTE EN PERÚ	40
1.1.- La Ley General de Aduanas.....	41
1.2.- El Control Sanitario en el Marco de la Facilitación del Comercio Exterior.....	43
1.3.- La SUNAT y el Control Aduanero en los Despachos de agro-exportación.....	49
1.3.1.- Transmisión Electrónica de la Declaración Aduanera de Mercancías.....	52
1.3.2.- Numeración de la Declaración Aduanera de Mercancías.....	54
1.3.3.- Ingreso de la Mercancía a la Zona Primaria.....	56
1.3.4.- Selección Aleatoria de los Canales de Control, medidas preventivas y aplicación de sanciones.....	57
1.3.5.- Embarque de las Mercancías	62

2.- PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TLC ENTRE PERÚ Y CHILE EN NUESTRO PAÍS.....	66
2.1.- Infraestructura y Logística en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa.....	66
2.1.1.- En el Control de personas.....	67
2.1.2.- En el Control de Transportes Internacionales.....	68
2.1.3.- En el Control de Mercancías.....	70
2.2.- Mayor utilización del sistema de despacho anticipado.....	71
2.3.- Problemas de prevención de delitos aduaneros, lavados de activos y minería ilegal.....	75
CAPITULO III: PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL TLC PERÚ-CHILE EN EL CONTROL ADUANERO DE LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN EN EL COMPLEJO FRONTERIZO DE SANTA ROSA:.....	85
1.- Aumentar la Inversión en Infraestructura, Capacitación del Personal de Control y Adquisición de Tecnología:.....	87
2.- Fortalecer la Ventanilla Única de Comercio Exterior y el Operador Económico Autorizado:.....	89
3.- Control Integrado Binacional y Uniformidad de Normas Binacionales Relacionadas al Control Aduanero, Fitosanitario y Migratorio:.....	93
CONCLUSIONES:.....	97
BIBLIOGRAFÍA:.....	99
ANEXO N° 01: Cronología de Normas relacionadas al Comercio Internacional y Control Aduanero:.....	103
ANEXO N° 02: Principales Mercancías exportadas por la Aduana de Tacna.....	104
ANEXO N° 03: Flujograma Proceso Exportación Definitiva	105
ANEXO N° 04: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano General.....	106
ANEXO N° 05: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano Esquemático.....	107
ANEXO N° 06: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte.....	108
ANEXO N° 07: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte/Regularización de salida de Medio de Transporte.....	109
ANEXO N° 08: Principales Rutas Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú.....	110
ANEXO N° 09: Zona de Riesgo de Tráfico Ilícito de Drogas en la Frontera Perú – Chile.....	111

ANEXO N° 10: Instalaciones en la Agencia Aduanera Santa Rosa destinada para Implementar el Programa k-9.....112

ANEXO N° 11: Body Scan Inoperativo – Complejo Fronterizo Santa Rosa (Tacna).....113

ANEXO N° 12: Equipos y Herramientas – Control Aduanero.....114

ANEXO N° 13: Ubicación del CEBAF Tumbes-Perú.....115

ANEXO N° 14: Ubicación y Proyecto CEBAF Desaguadero- Plano General.....116



INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado, donde el comercio internacional tiende a una liberalización más profunda, el Perú desde hace algunos años ha entrado a una etapa de apertura y exploración de nuevos mercados, celebrando Tratados de Libre Comercio (en adelante, TLC) con países como Estados Unidos de América, Tailandia, Singapur, Canadá, Chile, China, entre otros, estando por entrar en vigencia el TLC con Honduras, y en negociación un acuerdo con Turquía y El Salvador respectivamente.¹ Por ello, la normatividad en materia aduanera ha tenido que adecuarse a estas nuevas obligaciones internacionales con el objetivo de armonizar de una mejor manera la dinámica del comercio exterior, facilitando el mismo. Esto también ha sido adoptado en el marco del Tratado de Libre Comercio celebrado entre Perú y Chile (en adelante, TLC Perú-Chile), específicamente en su Capítulo 5, que versa sobre los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio exterior. Este TLC reviste de gran importancia para el Perú, pues Chile es uno de sus principales socios comerciales y de inversiones; asimismo, porque el sector agropecuario es uno de los más relevantes en la economía y desarrollo para la Región Sur del país.

En el Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT - es la entidad pública responsable de la recaudación de tributos y que ejerce el control aduanero en el país; por lo tanto, su participación en las operaciones de comercio exterior es fundamental, pues le compete directamente la ejecución y cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú en el marco de los acuerdos comerciales anteriormente mencionados en relación a los procedimientos aduaneros; asimismo, tiene otras competencias, las cuales empiezan a ser prioritarias para nuestro país, como es el tema de seguridad nacional y medio ambiente. En ese sentido, es necesario implementar adecuadamente lo dispuesto por los Acuerdos comerciales, a fin de dar cumplimiento a los mismos.

¹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo-MINCETUR. Sección Acuerdos Comerciales. Página Web Consultada el 6 de mayo del 2016 : <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>

La presente tesis tiene como objetivo determinar cuáles son los obstáculos para la implementación de los procedimientos aduaneros que promueven la facilitación del comercio exterior establecidos en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile, en relación a los despachos de agro-exportación que se realizan en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa –Tacna.

Se identifica como problema la existencia de las limitaciones del control aduanero efectuado por la SUNAT en los despachos aduaneros de agro-exportación en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, siendo este último muy relevante porque es el único Puesto de Control fronterizo habilitado en Perú para el Flujo de personas, mercancías y medios de transporte entre Perú y Chile en la región fronteriza entre Tacna y Arica.

La hipótesis de la presente investigación es la siguiente: la carencia de infraestructura moderna y herramientas tecnológicas, la desactualización de soportes informáticos y la inaplicación de un control aduanero binacional integrado afectan la eficiencia del control aduanero dificultando la fluidez y simplificación de los despachos de agro-exportación en el complejo Fronterizo de Santa Rosa, lo que constituye un obstáculo a la implementación del Capítulo 5 del TLC Perú-Chile.

En la presente tesis, se han utilizado diversos métodos de investigación: inductivo, comparativo y analítico. Debido a que la presente tesis tiene relevancia jurídica internacional, económica y social, se han aplicado las herramientas conceptuales necesarias para el análisis correspondiente.

La tesis está estructurada en tres capítulos. El **CAPÍTULO I** abordará los aspectos generales del TLC Perú-Chile, así como el análisis de las principales obligaciones establecidas en el marco del Capítulo 5 de dicho acuerdo Internacional.

En el **CAPÍTULO II**, se analiza la normatividad peruana aplicable al problema planteado, es decir, relacionada a las deficiencias del control aduanero en los despachos de agro-exportación en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa - Tacna, así como los problemas de implementación de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú respecto a este TLC.

El **CAPÍTULO III** planteará las propuestas que la SUNAT debe implementar para mejorar el control aduanero como son la inversión en infraestructura, fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y un control aduanero integrado binacional. De esta manera, se logrará un control aduanero más moderno y eficiente en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa - Tacna que sea compatible con la facilitación del comercio exterior y, en consecuencia, permita la implementación adecuada del TLC Perú-Chile en esta materia.



CAPÍTULO I

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) ENTRE PERÚ Y CHILE Y SUS PRINCIPALES OBLIGACIONES ESTABLECIDAS CON RELACIÓN A LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN

1.- ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES AL COMERCIO: ALCANCES

La facilitación del comercio es de vital importancia en la actualidad debido a la incidencia que tiene en la reducción de los costos de las transacciones relacionadas al flujo internacional de mercancías y esencialmente en los de despachos aduaneros en los procesos de importación y exportación, y demás regímenes aduaneros. Por ello, es necesario abordar cómo los instrumentos jurídicos Internacionales adoptados por la comunidad internacional hacen frente a los obstáculos o restricciones innecesarias al comercio internacional.

El Perú, como Estado parte del Marco del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement of Tariffs and Trade - GATT*) desde el 7 de octubre de 1951 y miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde el 1 de enero de 1995, ha venido asumiendo compromisos internacionales orientados precisamente a facilitar el comercio exterior.

1.1.- En el Marco del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la consecuencia fue la crisis económica en Japón y en el continente europeo; de manera inversa, el despegue de Estados Unidos de América como potencia mundial en occidente. A partir de estos hechos, se determinó que las relaciones comerciales y económicas debían tender al logro de niveles de vida más

altos, a la consecución del pleno empleo, al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos siendo necesaria la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.²

El primer gran foro internacional sobre el comercio internacional fue el GATT, esbozado al final de la segunda guerra mundial y que culminó el 30 de octubre de 1947; su propósito principal fue al asumir muchas de las funciones de la frustrada Organización del Comercio Internacional (OIC), es decir la reglamentación del comercio internacional teniendo como base la eliminación de discriminaciones, la estabilización y reducción de derechos de importación, la supresión de restricciones cuantitativas y la proscripción de otras formas de proteccionismo.³

En este contexto, a partir de los Acuerdos de Bretton Woods, se dio el surgimiento de un orden económico Internacional, a fin de establecer reglas generales a las relaciones comerciales y financieras que tenían los Estados, lo que originó la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Asimismo, desde 1947 hasta 1994, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial. En este espacio de tiempo, hubo períodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional.⁴

Como consecuencia de las negociaciones mantenidas en el período 1986-1994, en la llamada Ronda Uruguay, y de anteriores negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), nace la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el Acuerdo de Marrakech (1994), como un nuevo foro para nuevas

² Preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)

³ SIERRALTA, Aníbal. Negociaciones Comerciales Internacionales. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2013. Pág.142

⁴ Organización Mundial del Comercio- OMC. Página Web Consultada el 01 de enero del 2016 : https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

negociaciones; dentro de ellas, “Programa de Doha para el Desarrollo”, iniciado en el 2001.⁵

Al respecto, el GATT (1994)⁶ establece la necesidad de facilitar el comercio internacional en el literal c) del Artículo VIII sobre los Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación:

Art. VIII c) GATT.- *“Las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación.”*

Como vemos, parte del objetivo del Artículo VIII es reducir los costos y la complejidad de los procesos de importación y exportación, estableciendo obligaciones legales específicas a los Estados partes a fin de reducir el número y la complejidad de las tarifas y formalidades relacionadas con la importación y la exportación, así como las sanciones que puedan imponerse por quebrantamientos menores de los procedimientos aduaneros, aunque no plantea requisitos jurídicos para lograrlo.⁷

En ese mismo sentido, el numeral 1 del Artículo XI del GATT sobre le eliminación general de las restricciones cuantitativas señala que:

Art. XI.1 GATT.- *“Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá - aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.”* (El subrayado es del autor)

⁵ Organización Mundial del Comercio- OMC. Página Web Consultada el 01 de enero del 2016 : https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

⁶ El Acuerdo sobre la OMC incluye el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994". Este instrumento, denominado "GATT de 1994", se basa en el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original, denominado "GATT de 1947".

⁷ CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una Guía de Negocios para los Países en Desarrollo*. Ginebra: CCI, 2013. Pág. 22

Este marco normativo nos permite entender cómo los obstáculos o restricciones innecesarias al comercio se encuentran regulados y cómo estos lineamientos han sido introducidos también en otros tratados, entre ellos el TLC Perú-Chile, tal como analizaremos más adelante.

Por otro lado, como resultado de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en el 2013, se firmó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). Este acuerdo entrará en vigor cuando dos tercios de los Estados parte hayan completado el proceso interno de ratificación, no siendo a la fecha ratificado por el Perú.⁸ Cabe precisar que el AFC, contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito; estableciendo medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, así como asistencia técnica.

En ese sentido, estos lineamientos del AFC, que proporcionan un marco de derechos y obligaciones con el objetivo de reformar los procedimientos fronterizos también son recogidos por el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile, de manera que la búsqueda de procedimientos más expeditivos y eficientes en los despachos aduaneros son una constante en los acuerdos internacionales a nivel regional y multilateral.

1.2.- En el Marco de la Unión Europea y la Comunidad Andina

La Unión Europea también ha recogido la prohibición de restricciones como un pilar para un comercio internacional fluido. En el Capítulo 3 sobre Prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Artículo 34 establece que:

Art. 34.- “Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente”.
(El subrayado del autor)

⁸ Organización Mundial del Comercio- OMC. Página Web Consultada el 05 de enero del 2016 : https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_agreeacc_s.htm

En ese sentido, siendo inclusive el control aduanero una potestad de la SUNAT en el caso del Estado Peruano, dicho control no podría convertirse en una medida que restrinja el flujo internacional de mercancías. En esa misma línea, dicha disposición, queda manifiesta e interpretada en lo resuelto por el Tribunal de Justicia Europeo, en el caso *Dassonville* (Asunto 8/74):

*“...toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa”*⁹

En ese sentido, como veremos más adelante, en el marco del TLC Perú-Chile, debe entenderse que las normas que regulan el control aduanero, no pueden ser utilizadas como una medida para restringir el flujo internacional de mercancías.

Asimismo, dentro del marco sub-regional andino, el Acuerdo de Cartagena, en su Capítulo VI, sobre Programa de Liberación, en su Artículo 72, establece:

Art. 72.- *“El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.* (El subrayado es del autor)

Por su parte el Artículo 73 del citado Acuerdo señala que:

“Art. 73.- (...) Se entenderá por “restricciones de todo orden” cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral (...)” (El subrayado es del autor)

Como podemos apreciar, el concepto de restricción también es desarrollado en el marco normativo sub-regional de la Comunidad Andina, de la cual el Perú es miembro. Cabe precisar que se hace más expreso el término restricción, alcanzando a cualquier medida

⁹ Eur Lex-Access to European Union Law. Página Web consultada el 05 de enero del 2016 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008>

de carácter administrativo; por lo que incluiría a las acciones que son realizadas por la Aduana peruana como parte del control aduanero, como son las inmovilizaciones e incautaciones de mercancías.

Al respecto, en el marco de la Comunidad Andina y en base a lo establecido en se Decisión N° 671 sobre la Armonización de los Regímenes Aduaneros, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, mediante sentencia TJCA 2-AN-98, del 02 de junio del 2000, en el CASO SUDAMTEX, señaló que existen medidas que pueden constituirse restricción al comercio, como son los actos vinculados a trámites internos, y en consecuencia incumplir la obligación de la abstención de introducción de restricciones, independientemente de que se hayan agotado o interpuesto los recursos administrativos previstos en los ordenamientos internos de los Estados Miembros.¹⁰

Sin embargo, no debemos interpretarlo como una prohibición de las acciones de control aduanero, sino que éstas deben realizarse de manera eficiente y oportuna, de manera que no produzcan obstáculos o restricciones innecesarios al comercio, lo cual también es recogido por el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile.

2.- ASPECTOS GENERALES DEL TLC PERÚ-CHILE

El comercio, en general, es una actividad por la cual los productos llegan con facilidad al consumidor. El comercio intensivo favorece el desarrollo de un país, siendo un generador de divisas. Aníbal Sierralta sostiene que un constante crecimiento de las exportaciones origina una similar tendencia en la industria y que la penetración en los mercados externos consolidará una fuerte industria nacional.¹¹

En ese sentido, el Perú acorde a su política exterior y económica, y en base a su marco jurídico interno, sienta las bases para celebración de Acuerdos Comerciales, que permitan mayores oportunidades y beneficios económicos mutuos para los Estados que sean parte.

2.1. Marco jurídico en el Perú.

¹⁰ Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial: Universidad Católica Andrés Bello, 2006. Pág. 336

¹¹ SIERRALTA, Aníbal. Contratos de Comercio Internacional. Quinta Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2007. Pág.30

Al inicio de los años noventa, se empezaron a impulsar las exportaciones; en especial, en el sector de minería, aumentando también considerablemente las importaciones. En el Perú, la política de impulsar el comercio exterior moderno se implementó a partir de la Ley de Comercio Exterior, Decreto Legislativo N° 668 (promulgado el 11 de setiembre de 1991), que dispuso que el Estado garantice la libertad de comercio exterior e interior como condición elemental para lograr el desarrollo del país.

Con la Constitución Política de 1993, el Perú adopta una “economía social de mercado”, con una mayor tendencia a una apertura de mercado liberal, con un regular proteccionismo o mínima intervención del Estado en el mercado, con el objetivo de impulsar figuras como la libre competencia y la promoción de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras.¹² Al margen de las ideologías políticas, el país empezó a reactivar su economía, impulsando el emprendimiento del sector empresarial nacional y la inversión extranjera.

Para conocer el marco jurídico peruano, es necesario analizar los artículos de la Constitución Política del Perú que estén relacionados con el comercio exterior, pues los tratados, la ley de arbitraje y, en especial, las normas vinculadas a la Ley General de Aduanas, tienen su base u origen en las políticas económicas y de política exterior que adopta el Estado peruano.¹³ El Artículo 44° de la Constitución Política del Perú vigente, (TÍTULO II, Capítulo I: ESTADO Y LA NACIÓN) señala que algunos deberes primordiales del Estado son:

Art. 44: “(...) establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior (...)”. (El subrayado es del autor)

Como se puede apreciar, es una política de Estado el promover la integración regional, haciendo hincapié en el desarrollo y cohesión de las zonas fronterizas; lo cual está estrechamente vinculado con los puestos de control fronterizos ubicados en las distintas

¹² RUBIO CORREA, Marcial. Para Conocer la Constitución de 1993. Tercera Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012. Pág.127

¹³ VER ANEXO N° 1: Cronología de Normas relacionadas al Comercio Internacional y Control Aduanero.

fronteras que tiene el Perú, siendo los únicos lugares habilitados para el flujo de personas, mercancías y medios de transporte: En la medida que dichos puestos de control, donde convergen no solo la SUNAT sino también otras instituciones públicas, se modernicen y cuenten con infraestructura adecuada podrán dar cumplimiento óptimo de sus funciones y, en consecuencia, lograr una verdadera integración.

Asimismo, dentro de este marco jurídico nacional, tenemos a la Ley Marco del Comercio Exterior, Decreto Legislativo N° 668 y el Artículo 63° de la Constitución Política del Perú, promueven una política aduanera liberal, la misma que se consolidaría con la Ley General de Aduanas de 1996 (Decreto Legislativo N° 809) y su respectiva modificación mediante Decreto Legislativo N° 951, el cual dio lugar al Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 129-2004-EF.

Finalmente, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Perú y los Estados Unidos de América, se aprobó la “Nueva” Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053); estas normas que forman parte de nuestro marco jurídico aduanero nacional, serán analizadas a mayor profundidad en el Capítulo II, de la presente Tesis. Cabe precisar que la “Nueva” Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053), nació como un requerimiento indispensable a fin de dar cumplimiento en el Capítulo 5 del TLC entre Perú y Estados Unidos, el mismo que versa sobre Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, estableciéndose obligaciones respecto a publicación de procedimientos, despacho de mercancías, automatización de procedimientos, administración de riesgos, cooperación, entre otras; las mismas que son similares a las establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile.

2.2. Antecedentes.

En un contexto de reactivación económica para el Perú, a mediados de los noventa, se buscó una mayor integración comercial con el Estado chileno, dentro del marco jurídico ya expuesto y amparado en nuestra Constitución. Por ello, el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 38 suscrito entre la República de Chile y la República de Perú en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) contempló la desgravación de 6930 partidas (NALADISA 96) arancelarias las cuales, siguiendo los

cronogramas establecidos (Anexo N° 1 del acuerdo), se empezaron a liberalizar a partir del 1 de Julio de 1998.

Cabe señalar que entre el año de entrada en vigor del ACE N° 38 y el 2011, el intercambio comercial bilateral tuvo un crecimiento de 702%, a una tasa promedio anual de 17%; en ese periodo, las exportaciones del Perú a Chile crecieron 1327% y las importaciones, 380%, colocando a Chile como el séptimo país de destino de las exportaciones del Perú al mundo y el primero en Latinoamérica, por lo que debemos considerarlo como un socio estratégico.¹⁴

Dentro de este intercambio comercial con Chile, sobresalen nuestras exportaciones no tradicionales que han venido creciendo a tasas anuales promedio de 15%, entre ellas se destacan los sectores químico, agropecuario, metal-mecánico y textil; cabe notar que 70% de las empresas peruanas exportadoras a Chile son micro y pequeñas empresas¹⁵.

Asimismo, se estableció un programa de liberación arancelaria previsto en el ACE N° 38, donde el cronograma de desgravación a 15 años quedó concluido a partir del 1 de julio del 2013 para nuestras exportaciones; por ende el comercio de bienes entre ambos países quedará totalmente liberado a partir del 1 de julio del 2016.¹⁶

Por otro lado, siendo Chile el primer país latinoamericano de origen de inversión extranjera en el Perú, con una participación de 6.1% y con presencia en casi todos los sectores de destino, en especial, comercio, construcción, energía, finanzas, industria, minería y vivienda, ello motivó su interés en ampliar el marco normativo establecido en el ACE N° 38.¹⁷

En ese contexto, los Tratados de Libre Comercio ofrecen ventajas y oportunidades para las exportaciones peruanas. La apertura de mercados sin lugar a dudas es un medio para

¹⁴ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Sección de Acuerdos Comerciales. Página Web consultada el 20 de febrero del 2016: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93

¹⁵ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Sección de Acuerdos Comerciales. Página Web consultada el 20 de febrero del 2016: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93

¹⁶ El cronograma de desgravación contenido en el Art. 4 del ACE N° 38 dispone la eliminación de los derechos aduaneros y cargas equivalentes de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier otra naturaleza, para la formación de una Zona de Libre Comercio.

¹⁷ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Sección de Acuerdos Comerciales. Página Web consultada el 10 de marzo del 2016 : http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93

lograr el desarrollo, dado que permite la integración comercial entre los países firmantes, a través de la liberación arancelaria en el flujo de mercancías.¹⁸

2.3.- El TLC entre Perú y Chile

Al no incluir el ACE N° 38 temas relacionados a los servicios e inversiones y no contar con un instrumento legal que viabilizara la integración en cuanto al control aduanero fronterizo entre ambos países, que permitiría establecer reglas claras y seguridad jurídica en materia de inversión extranjera y permitir la facilitación del comercio exterior (lo cual era de interés tanto para Perú como para Chile), ello fue lo que motivó celebrar un tratado comercial que incluya dichas materias.

Por ello, al amparo de nuestra Constitución Política, fue suscrito el 22 de agosto de 2006 en la ciudad de Lima el Tratado de Libre Comercio entre Perú y Chile (en adelante, TLC Perú-Chile), vigente desde el 1° de marzo de 2009. El TLC Perú-Chile constituye una ampliación del Acuerdo de Complementación Económica N° 38 (ACE N° 38).¹⁹

Respecto a la celebración de los tratados, la Constitución Política del Perú de 1993, establece que según la materia los tratados son solemnes (cuando requieren la aprobación previa del Congreso para su posterior ratificación por el Presidente de la República) o los simplificados (aquellos celebrados por el Presidente de la República, con cargo a dar cuenta al Congreso), conforme a los Artículos 56 y 57 respectivamente de nuestra Carta Magna.

Este TLC fue ratificado por el por el Presidente de la República de Perú por Decreto Supremo N° 057-2006-RE, publicado el 26 de agosto del 2006 en el Diario Oficial El Peruano y entró en vigor para ambos Estados el 1 de marzo del 2009.²⁰

¹⁸ Al respecto Andrés Oppenheimer menciona las conclusiones de un estudio comparativo de los modelos de desarrollo de América Latina y el Este Asiático, realizado por Jiang Shixue; entre ellas, señala que mientras América latina había emprendido las reformas económicas en forma simultánea, China primero había hecho sus reformas económicas para volverse más competitivo a nivel global y después había realizado su apertura externa. OPPENHEIMER, Andrés. *Cuentos Chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Novena Edición. Buenos Aires: Editorial SUDAMERICANA. 2006. Pág. 71

¹⁹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Sección de Acuerdos Comerciales. Página Web consultada el 10 de marzo del 2016: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93

²⁰ Según la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N° 029-2000-RE, entiende por Tratado:

“Artículo 2. Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

La ratificación del TLC Perú-Chile por el Poder Ejecutivo fue conforme al artículo 57 de la Constitución:

“Art. 57.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso (...)”.

Cabe precisar, que el artículo 2 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996 establece lo relativo al perfeccionamiento de los tratados simplificados celebrados por el Estado peruano, recogiendo la formalidad de ratificación de los Convenios Internacionales Ejecutivos a través de Decreto Supremo.²¹ En ese sentido, el TLC Perú-Chile fue celebrado en nuestro país como un tratado simplificado o Convenio Ejecutivo Internacional en la medida que solo se realizarían modificaciones al Acuerdo de Complementación Económica N° 38 firmado en el año 1998, sin haberse realizado la aprobación previa del Congreso²².

Debido a que el TLC Perú-Chile contenía modificaciones sustanciales en el caso de Chile, este tratado tuvo que ser aprobado por el Congreso, celebrándose como un acuerdo solemne, siendo promulgado en Chile mediante el Decreto Supremo Número 12 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 13 de Enero de 2009, publicado en su Diario Oficial el 28 de Enero de 2009, y en vigencia desde el 01 de Marzo de 2009.²³

a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (...)"

²¹ MÉNDEZ CHANG, Elvira. El Control Parlamentario de las Atribuciones del Presidente en la Celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999. Pág.83

²² Al respecto, en el 2009, 40 congresistas de la República interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra el Poder Ejecutivo, considerando inconstitucional el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Perú y Chile, el cual modifica y sustituye al ACE N° 38; siendo emitido el Fallo por el Tribunal Constitucional con fecha 5 de febrero del 2010, mediante sentencia del pleno jurisdiccional, en el cual resuelve declarar INFUNDADA la Demanda en mención. Asimismo, en el fallo, se exhorta al Poder Ejecutivo para que se pueda someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso el texto de los Tratados Internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin que éstas los estudien.

²³ Aduanas de Chile. Sección de Tratados Comerciales. Página Web consultada el 12 de enero del 2016:
<https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070711/pags/20070711115113.html>

3.- OBLIGACIONES INTERNACIONALES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE CON RELACIÓN A LA AGRO-EXPORTACIÓN

De acuerdo al Preámbulo del TLC Perú-Chile, ambos Estados buscan fortalecer su proceso de integración mediante la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales lo más amplios posibles. Además, Perú y Chile tienen una participación activa en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) por lo que existe la necesidad de una complementación económica comercial orientada a cimentar un regionalismo abierto, que se inserte eficientemente en un mundo globalizado.

Asimismo, en el citado Preámbulo, se hace hincapié en las coincidencias respecto la apertura económica y comercial de ambos países, tanto en materia arancelaria como en la eliminación de restricciones no-arancelarias y en las orientaciones básicas de sus políticas económicas; las ventajas de ofrecer a los agentes económicos reglas claras y predecibles para el desarrollo del comercio de mercancías y servicios, como para el flujo de las inversiones. En ese sentido, es necesario indicar cuáles son los objetivos del TLC Perú-Chile, vinculados a la presente tesis:

Artículo 1.2: Objetivos

1. Los objetivos del presente Acuerdo, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

(a) promover, en condiciones de equidad, el desarrollo equilibrado y armónico de las Partes;

(b) intensificar las relaciones económicas y comerciales entre las Partes, y estimular la expansión y la diversificación del comercio entre ellas; (...)

(d) eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre las Partes; (...)

(h) establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las Partes, así como en el ámbito regional y multilateral, encaminados a ampliar y mejorar los beneficios del presente Acuerdo;

(i) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del presente Acuerdo, para su administración conjunta, y para prevenir y resolver controversias; (...)

(k) *promover la complementación y cooperación económica (...)*”

Para lograr dichos objetivos, el TLC Perú-Chile contempla disposiciones y obligaciones en materia de acceso a mercados de mercancías, régimen de origen, procedimientos aduaneros, salvaguardias, antidumping y derechos compensatorios, políticas de competencia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, inversión, comercio transfronterizo de servicios, entrada temporal de personas de negocios, cooperación y promoción comercial, solución de controversias, transparencia y disposiciones de administración del Acuerdo. Entre las principales tenemos:

Cuadro N° 01: Obligaciones Vinculadas al Flujo Internacional de Mercancías y Control Aduanero

TLC PERÚ-CHILE	OBLIGACIONES	VINCULADO AL CONTROL ADUANERO
Capítulo 3 Artículo 3.1: Trato Nacional	Cada Parte otorgará en su territorio, trato nacional a las mercancías de la otra Parte de conformidad con el Artículo III del GATT 1994.	Si. La política comercial está a cargo del MINCETUR y MEF. La Aduana es una entidad que debe aplicarla
Capítulo 3 Artículo 3.2: Programa de Liberación	Ninguna Parte mantendrá o aplicará nuevas restricciones no arancelarias a la importación o a la exportación de mercancías de su territorio al de la otra Parte y Las Partes convienen en liberar de gravámenes su comercio recíproco según el siguiente programa de desgravación arancelaria (...)	Si. La política comercial está a cargo del MINCETUR y MEF. La Aduana es una entidad que debe aplicarla
Capítulo 5 Artículo 5.1: Publicación	Cada Parte, de conformidad con las disposiciones de su legislación nacional, publicará sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros en Internet o en una red de telecomunicaciones computacional comparables.	Si
Artículo 5.2: Despacho de Mercancías	Las Partes se comprometen a que el despacho de las mercancías se realice: (a) en la medida de lo posible, dentro de las 48 horas siguientes a la llegada de la mercancía	Si
Artículo 5.2: Despacho de Mercancías	Las Partes se comprometen a que el despacho de las mercancías se realice: (b) en el lugar de llegada y sin que necesariamente sean trasladadas y depositadas provisionalmente en almacenes u otras instalaciones.	Si
Artículo 5.2: Despacho de Mercancías	Las Partes se comprometen a que el despacho de las mercancías se realice: (c) antes de la presentación de las mercancías a la aduana.	Si
Artículo 5.3: Automatización	Las Partes trabajarán para que la adopción del uso de tecnología de información permita procedimientos expeditos en el despacho de mercancías. Al instalar las aplicaciones computacionales las Partes deberán tomar en cuenta las normas o estándares internacionales.	Si
Artículo 5.3: Automatización	Las Partes adoptarán o mantendrán sistemas informáticos accesibles, con el objeto que los usuarios aduaneros autorizados puedan transmitir sus declaraciones a las aduanas.	Si
Artículo 5.3: Automatización	Las Partes se esforzarán para implementar sistemas electrónicos automatizados que permitan el registro de la información con el propósito de mejorar las técnicas de evaluación de análisis de riesgo, entre otras.	Si
Artículo 5.4: Evaluación de Riesgos	Cada Parte se esforzará por adoptar o mantener sistemas de gestión de riesgos en sus actividades de verificación, que permitan a su autoridad aduanera focalizar sus actividades de inspección en mercancías de alto riesgo y simplificar el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información que se obtenga mediante tales actividades.	Si

TLC PERÚ-CHILE	OBLIGACIONES	VINCULADO AL CONTROL ADUANERO
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Cada Parte se esforzará por comunicar previamente a la otra Parte cualquier modificación importante con respecto a su política administrativa relacionada con la implementación de su legislación aduanera que pudiese afectar en forma considerable la operación del presente Acuerdo.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes promoverán y facilitarán la cooperación entre sus respectivas administraciones aduaneras y, particularmente, en lo referente a la simplificación de la tramitación y de los procedimientos aduaneros, sin menoscabo de sus facultades de control.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a: (a) la implementación y la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la importación de las mercancías, incluidas las disposiciones relacionadas al trato nacional y acceso de mercancías al mercado, así como reglas y procedimientos de origen.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a: (b) la implementación y aplicación del Acuerdo de Valoración Aduanera.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a: (c) la simplificación de los requisitos y las formalidades respecto al despacho de mercancías.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a: d) la adopción, cuando sea posible, de medidas que permitan reducir, simplificar y armonizar los datos contenidos en los documentos exigidos por las aduanas, en particular, los documentos aduaneros de entrada y salida de mercancías.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a: (e) el suministro de asistencia técnica, incluyendo en su caso, la organización de seminarios y pasantías.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a (f) asesoría y asistencia técnica a fin de mejorar las técnicas de evaluación de riesgos en la búsqueda de mecanismos destinados a prevenir y evitar actividades ilícitas, en particular, el tráfico ilícito de mercancías provenientes de una de las Partes o de países no Parte.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes se comprometen a cooperar en el cumplimiento de sus leyes y regulaciones en lo concerniente a (g) incrementar el uso de las tecnologías.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes intercambiarán de manera rápida y oportuna información concerniente a la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras y respecto de materias concernientes a origen, sujeta a las normas sobre confidencialidad dispuestas en la legislación de cada Parte.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Cada Parte se esforzará por proporcionar a la otra Parte cualquier otra información que pudiese ayudar a determinar si las importaciones o exportaciones desde o hacia la otra Parte cumplen con sus leyes y regulaciones de importación aplicables, en particular, aquéllas relacionadas con la prevención de actividades ilícitas.	Si
Artículo 5.5: Cooperación Aduanera	Las Partes podrán elaborar y ejecutar de común acuerdo, programas y proyectos de cooperación técnica que permitan crear y desarrollar un nivel de interconexión entre las administraciones aduaneras en aspectos previamente identificados por ellas.	Si
Capítulo 14 Transparencia Artículo 14.2	Cada Parte garantizará que sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen sin demora o se pongan a disposición de manera tal de permitir que las personas interesadas y la otra Parte tengan conocimiento de ellos.	Si
Capítulo 18 Cooperación y Promoción Comercial Artículo 18.1	Las Partes promoverán la cooperación en materias económicas tales como políticas y técnicas comerciales; políticas financieras, monetarias y de hacienda pública; materias aduaneras; normas zoo y fitosanitarias y bromatológicas; energía y combustibles, transporte y comunicaciones; los servicios modernos, tales como tecnología, ingeniería, consultoría y otros.	Si

Fuente: TLC Perú-Chile
Elaboración: Propia

Como señalamos anteriormente, la presente tesis se centrará en las obligaciones establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú – Chile, sobre los procedimientos aduaneros y facilitación del comercio exterior; sin embargo, es necesario mencionar algunos Capítulos del citado TLC, que también tienen relación directa e indirecta con el control aduanero.

Al respecto, los artículos 3.1 y 3.2 del Capítulo 3 establecen la obligación de dar un trato nacional a las mercancías (acorde al art. III del GATT); en ese sentido, se señala una base o regla importante de no discriminación tanto para los productos exportados como importados y los productos nacionales de cada Estado parte. En esa misma línea, se indica que ninguna Parte mantendrá o aplicará nuevas restricciones no arancelarias a la importación o exportación; en ese sentido, vemos como el concepto de “restricciones” es recogido también en el TLC Perú-Chile. Cabe precisar que la aduana está directamente obligada a realizar un control aduanero sin la aplicación de restricciones no arancelarias.

En ese sentido, el servicio aduanero no puede resultar entorpecedor del tráfico internacional de mercancías, lo cual va acorde a las políticas de libre comercio y en armonía con las directrices del GATT destinadas a dismantelar toda barrera arancelaria y para-arancelaria, sin perjuicio de realizar un control aduanero en aplicación de las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT de 1947, vinculadas a objetivos de política pública y comercial, las cuales son establecidas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por ello la aduana, podría aplicar de facto medidas discriminatorias, en aplicación de determinada política comercial; no obstante ello, las normas vinculadas al control aduanero, no deberían constituir una restricción u obstáculo a la facilitación del comercio exterior.

La aduana está obligada directamente a no aplicar restricciones no arancelarias. Esto es diferente a la obligación y aplicación de políticas públicas de control aduanero, en ese sentido, se debe realizar el control aduanero sin aplicar las restricciones no arancelarias.

Por otro lado, el artículo 14.2 del Capítulo 4 señala que las partes deben garantizar que la legislación y resoluciones administrativas concernientes al TLC Perú-Chile se publiquen sin demora (transparencia); ello incluiría a las normas vinculadas al control aduanero.

Asimismo, el artículo 18.1 del Capítulo 18 sobre Cooperación y Promoción Comercial, establece que las partes promoverán la cooperación en materias aduaneras entre otras, lo cual implica hacer más eficiente las funciones que competen a las administraciones aduaneras de ambos Estados partes.

Por otro lado, es necesario tener presente que las obligaciones internacionales asumidas en marco de un tratado internacional son de estricto cumplimiento, ello acorde al principio de “*Pacta sunt servanda*”, principio general consagrado dentro en el Derecho Internacional Público, que también es recogido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969:

Artículo 26.- *“Pacta sunt servanda.*

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

En ese sentido, lo dispuesto en el TLC Perú-Chile constituye un marco normativo internacional cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio para ambos Estados partes; por ello es necesaria la implementación de todas sus obligaciones internacionales en un plazo razonable; entre ellas, las establecidas en el Capítulo 5 del Tratado en mención.

A continuación, procederemos a analizar las obligaciones que estén vinculadas al control aduanero respecto a los despachos aduaneros de las agro-exportaciones, que son reguladas principalmente en el Capítulo 5 del mencionado TLC.

3.1.- Facilitación del Comercio Exterior

El establecer las mismas reglas de entrada y salida de mercancías en los diferentes Estados permitirá que se consagre el Principio de Facilitación de Comercio Exterior, el mismo que inspira a la norma aduanera y que se encuentra contenido en el artículo 4^o del Título II de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053).²⁴

²⁴ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053. Título II : Principios Generales

“Artículo 4º.- Facilitación del comercio exterior

Los servicios aduaneros son esenciales y están destinados a facilitar el comercio exterior, a contribuir al desarrollo nacional y a velar por el control aduanero y el interés fiscal. Para el desarrollo y facilitación de las actividades aduaneras, la Administración Aduanera deberá expedir normas que regulen la emisión, transferencia, uso y control de documentos e información, relacionados con tales actividades, sea ésta soportada por medios documentales o electrónicos que gozan de plena validez legal.”

El Principio de Facilitación de Comercio Exterior, empezó a consolidarse con la celebración del Convenio de Kyoto el 18 de mayo de 1973 que tuvo por objeto establecer la simplificación y armonización de los Regímenes aduaneros en materia de comercio internacional. Dicho Convenio señala:

“Artículo 2: Ámbito del Convenio

Cada Parte Contratante se compromete a promover la simplificación y la armonización de los regímenes y prácticas aduaneros y, a tales efectos, cumplir, conforme a las disposiciones del presente Convenio (...).”

La política aduanera, que actualmente está tratando de implementar el estado peruano, va acorde con los objetivos y principios del mencionado convenio, entre los cuales son buscar:

Preámbulo del Convenio de Kyoto:“(...) la implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneros a fin de incrementar su eficacia y rendimiento, aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible, coherente y transparente, la puesta a disposición de las Partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información, cooperación, implementación de las normas internacionales pertinentes (...).”²⁵

Cabe precisar que dentro de los principios del Derecho Aduanero, el de Facilitación de Comercio Exterior, se convierte para la Ley General de Aduanas en un principio matriz, lo cual es reconocido por el propio legislador, no solo al regularlo como el primer principio sino también cuando señala en el segundo considerando del Decreto Legislativo N° 1053

²⁵ Cabe precisar, que a la fecha, el Perú no se adhirió al Convenio de Kyoto de 1973 ni a su versión revisada de 1999; no obstante ello, dentro del ámbito de la Comunidad Andina, acorde a la Decisión 618, se establece la incorporación progresiva del Anexo General del Convenio de Kyoto Revisado, así mismo dicha Decisión, tiene como referencia los Anexos Específicos sobre Armonización de Regímenes Aduaneros, como parte del proceso de integración andina en la región. Asimismo, acorde a los considerandos de la Decisión 671 (vigente desde el 2009) se señala la necesidad de adoptar los principios del Convenio de Kyoto Revisado, a efectos de armonizar la normativa de los regímenes aduaneros a ser aplicados en el comercio regional y frente a las importaciones de terceros países; en ese sentido el Perú se encuentra obligado a adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento, conforme a lo dispuesto en el Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

que: “es necesario aprobar una nueva Ley General de Aduanas que promueva la *facilitación del comercio exterior*”.²⁶

Como vemos, el Derecho Aduanero pretende no solo regular o normar el flujo de mercancías internacional; actualmente, ha de cumplir un rol más trascendental que es buscar la *facilitación del comercio*, y al ser concebido este último como un principio de rector de la Ley General de Aduanas, cumple una función “*informativa, normativa e interpretadora*”²⁷

En el Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) tiene a su cargo el control del tráfico Internacional de mercancías, personas y medios de transporte, con el objeto de que se cumpla con lo normado por la legislación aduanera, al amparo de la potestad aduanera la que se ejerce dentro del territorio aduanero.

La SUNAT, de acuerdo a su Ley de creación N° 24829, el Decreto Legislativo N° 501 y la Ley 29816 de Fortalecimiento de la SUNAT, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. Cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658, que absorbió a la Superintendencia Nacional de Aduanas²⁸, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley, correspondían a esta entidad.²⁹ El objetivo de esta fusión por absorción fue el evitar la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre estas dos entidades, por lo que podríamos afirmar, que éste fue un primer paso en la búsqueda de la eficiencia de esta institución pública, y que buscaba ir acorde a las nuevas políticas económicas de

²⁶ COSIO JARA, Fernando. Tratado de Derecho Aduanero. Lima: Jurista Editores. 2014. Pág.215

²⁷ COSIO, Fernando. Ley General de Aduanas. Tercera Edición. Lima: Editorial RHODAS. 2006. Págs.17-18

²⁸ Cabe precisar que en ese entonces Superintendencia Nacional de Aduanas, fue creada mediante Ley N° 24829 y acorde a su Ley Orgánica (Decreto Ley N° 26020), tenía por finalidad administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar aranceles y tributos del Gobierno Central a nivel nacional. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT. Sección Institucional. Página Web consultada el 20 de marzo del 2016. <http://www.sunat.gob.pe/aduanas/informag/levorga.htm>

²⁹ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT. Sección Institucional. Página Web consultada el 20 de marzo del 2016. <http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/index.html>

aperturas de mercado, por lo que era necesario una Aduana moderna que promoviera la facilitación del comercio exterior.³⁰

La facilitación del comercio exterior implica también la aplicación del principio de transparencia, el mismo que es concebido como tal en el Código de Ética de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 161-2009/SUNAT, vigente desde el 1 de marzo del 2009, se considera que todos los actos brindados en el servicio a los usuarios por la mencionada institución pública son efectuados de manera transparente, lo que implica que dichos actos tienen carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica, con las limitaciones que la Constitución y la ley prevén. Asimismo, en el Código de Ética de la Función Pública, aprobado mediante Ley N° 27815 y vigente desde el 2002, se señala como parte de la transparencia, que el servidor público debe brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.³¹

Al respecto, el TLC Perú-Chile hace hincapié en que cada Estado Parte debe designar un punto de contacto para facilitar las comunicaciones entre las Partes sobre cualquier asunto comprendido en este acuerdo internacional. Para ello, las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior cuentan con sus respectivas sedes principales y oficinas descentralizadas en todo el país; además, con sus respectivas Páginas Web Oficiales, las cuales sirven como soporte de información respectiva a sus competencias y legislación actualizada, lo que permite una mayor trazabilidad interinstitucional y el fácil acceso a los usuarios nacionales e internacionales. En ese sentido, el TLC Perú-Chile establece obligaciones en su artículo 14.2, respecto a la transparencia:

“Art. 14.2.-

1. Cada Parte garantizará que sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier

³⁰ Sin embargo, surgieron muchos problemas que afectaron la facilitación del comercio exterior, pues al ser absorbida aduanas, ésta se convirtió en una entidad más fiscalizadora y sancionadora, que no contaba con suficientes medios técnicos, informáticos e infraestructura que permitiera efectuar dichos controles en un tiempo razonable. Esta situación era predecible pues, si bien la SUNAT como la ADUANA realizaba funciones similares, su filosofía o razón de ser eran completamente distintas, incluso opuestas, dado que SUNAT (Tributos internos) tiene un fin fiscalizador y recaudador de impuestos y ADUANAS buscaba facilitar el Comercio Exterior.

³¹ Acorde a lo dispuesto el artículo 1° de la Ley N° 27815, se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o a servicio del Estado, no importando el Régimen Jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto.

asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen sin demora o se pongan a disposición de manera tal de permitir que las personas interesadas y la otra Parte tengan conocimiento de ellos.(...)

Asimismo, el TLC Perú-Chile señala que, con el fin de administrar en forma compatible, imparcial y razonable, todas las medidas de aplicación general que afecten los aspectos que cubre este tratado, cada Parte garantizará que, siempre que sea posible, las personas del otro Estado Parte que se vean directamente afectadas por un procedimiento, reciban, conforme a la legislación nacional, aviso razonable del inicio del mismo, incluidas una descripción de su naturaleza, la exposición del fundamento jurídico conforme al cual el procedimiento es iniciado y una descripción general de todas las cuestiones controvertidas (art. 14.2 TLC Perú-Chile).

Por otro lado, la facilitación del comercio exterior a través de la transparencia implica que de conformidad con los plazos, la naturaleza del procedimiento y el interés público lo permitan, los administrados deben recibir un plazo razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus posiciones, previamente a cualquier acción administrativa definitiva, cuando existan procesos no contenciosos y contenciosos. En ese sentido, la facilitación del comercio exterior también conlleva a garantizar una revisión e impugnación tanto a nivel administrativo como judicial de los actos administrativos, de manera independiente y transparente.

Cabe precisar, que la Facilitación del Comercio Exterior también está vinculada al principio de Publicidad; en ese sentido, el TLC Perú-Chile establece las siguientes obligaciones en su artículo 14.2, respecto a la publicidad:

“Art. 14.2.-

(...) 2. En la medida de lo posible, cada Parte:

- (a) publicará por adelantado cualquier medida a la que alude el párrafo 1, que se proponga adoptar; y*
- (b) brindará a las personas interesadas y a la otra Parte oportunidad razonable para comentar sobre las medidas propuestas.”*

Al respecto, el artículo 9° de la Ley General de Aduanas, señala que todo documento emitido por la SUNAT, cualquiera sea su denominación que constituya una norma exigible a los operadores de comercio exterior debe cumplir con el principio de publicidad, asimismo se indica que en la medida de lo posible la SUNAT publicará por adelantado cualquier regulación de aplicación general que rijan asuntos aduaneros que proponga adoptar y brindar a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios previamente a su adopción.

Para una mayor transparencia y publicidad respecto a sus procedimientos administrativos en el Perú, tanto el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) como la SUNAT cuentan con una ley de organización y funciones, un Texto Único de Procedimientos Administrativos (acorde a la Ley de Procedimientos Administrativos, Ley N° 27444 aprobada el 10 de abril del 2001 y vigente desde el 11 de octubre del mismo año) y un Portal Web (www.senasa.gob.pe y www.sunat.gob.pe) los cuales permiten en tiempo real informar sobre todos los procesos y requisitos necesarios para la ejecución de los despachos aduaneros.

Debemos señalar que si bien es cierto, las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior de ambos Estados Partes vienen cumpliendo de manera regular con la transparencia y publicidad de los distintos procedimientos aduaneros, ello debería complementarse con la homogeneidad de los mismos, dado que el derecho interno de cada Estado Parte en materia aduanera sigue teniendo sus propias particularidades, que serán analizados en los siguientes capítulos.

Finalmente, el TLC Perú-Chile obliga a los Estados parte, a mantener una constante cooperación aduanera respecto a cualquier modificación importante con respecto a su política administrativa relacionada con la implementación de su legislación aduanera que pudiese afectar en forma considerable la implementación y ejecución de este TLC.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 5.5 del TLC Perú-Chile sobre Cooperación Aduanera, se señala que los Estados parte deben promover la simplificación de los distintos trámites en los procedimientos aduaneros sin afectar las facultades que corresponden a las Aduanas en los controles aduaneros.

Al respecto, el Artículo 5° de la Ley General de Aduanas, establece que para el desarrollo de sus actividades, la administración aduanera procurará el intercambio de información y/o la interoperabilidad con los sistemas de otras administraciones aduaneras o ventanillas únicas del mundo de manera electrónica; asimismo se precisa que la SUNAT deberá disponer medidas para que el intercambio de datos y documentos que sean necesarios entre la autoridad aduanera y los operadores de comercio exterior se realicen por medios electrónicos

Como se puede apreciar, la facilitación del comercio exterior implica la reducción de formalidades innecesarias y una armonización de los requisitos y normas exigidos en las Aduanas de ambos Estados parte, asimismo implica una continua cooperación aduanera basada en los principios de transparencia y publicidad.

3.2.- Procedimientos aduaneros respecto a la agro-exportación.

A nivel mundial, las Aduanas han venido cumpliendo una función de control en el flujo internacional de mercancías, aplicando sus procedimientos aduaneros para garantizar el interés fiscal de cada Estado. Además, los Estados, han buscado estandarizar reglas que eviten obstáculos innecesarios al comercio internacional siendo un constante desafío a fin de facilitar el comercio exterior, por lo que en 1952 se creó el Consejo de Cooperación Aduanera, conocida actualmente como la Organización Mundial de Aduanas (OMA)³².

En ese sentido, los procedimientos aduaneros han sido materia de diversos estudios a nivel internacional por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras, las que han tratado de establecer reglas generales que permitan una mayor uniformidad en la normatividad a nivel internacional y consolidar un comercio fluido con un control aduanero eficiente; entre los acuerdos más representativos en la materia tenemos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (basado en el texto del Acuerdo

³² Organización Mundial de Aduanas – OMA. Página Web consultada el 22 de febrero del 2016. Sección Organizacional : http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original, denominado "GATT de 1947"), el Convenio de Kyoto Revisado de 1999, y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.³³

El Capítulo 5 del TLC Perú-Chile regula lo concerniente a los procedimientos aduaneros, entendidos estos como todas las formalidades que se necesitan cumplir para realizarse los despachos aduaneros, tanto por la vía regular así como después de alguna incidencia, siempre que no se configure un delito aduanero.

En sentido, el TLC Perú-Chile señala su Artículo 5.1: Publicación:

“Artículo 5.1.- Publicación

- 1. Cada Parte, de conformidad con las disposiciones de su legislación nacional, publicará sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros en Internet o en una red de telecomunicaciones computacional comparables.*
- 2. Cada Parte designará uno o varios puntos de contacto a quienes las personas interesadas podrán dirigir sus consultas relacionadas con materias aduaneras, y pondrá a disposición en Internet información sobre los procedimientos para la formulación de dichas consultas.*
- 3. En la medida de lo posible, cada Parte publicará por anticipado cualquier regulación de aplicación general respecto de materias aduaneras que se propusiere adoptar y proporcionará la oportunidad de hacer comentarios sobre dichas regulaciones antes de su adopción.”*

Al respecto, cabe precisar que el Estado peruano realiza la respectiva publicación de sus normas a través del “Diario El Peruano”. En el caso de normas de menor jerarquía como las propias que son emitidas por las propias instituciones públicas como la SUNAT, o SENASA, estas son publicadas en sus respectivos soportes informáticos como sus

³³ - La Organización Mundial de Aduanas (OMA), fundada en 1953, como el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), inició el estudio de aspectos técnicos vinculados a la facilitación del comercio exterior, lo que constituye en la actualidad un importante *soft law* que ha venido siendo adoptado por el derecho interno de sus Estados miembros.

- La Conferencia de 1970 de las Naciones Unidas Sobre el Comercio y Desarrollo, donde se acordó que era necesario coordinar la labor de facilitación en el ámbito mundial y fortalecer las funciones técnicas existentes de las Naciones Unidas de ese sector.

- Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto de 1993)

- El Simposio de las Naciones Unidas sobre la Eficiencia Comercial, llevada a cabo en 1994.

- Convenio de Kyoto Revisado de 1999.

Organización Mundial del Comercio- OMC, Sección de Temas Comerciales. Página Web consultada el 10 de enero del 2016:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

páginas web para darles amplia difusión; su exigibilidad es inmediata desde el momento de su publicación y acorde a su entrada en vigencia.

Por ejemplo, dentro de los despachos aduaneros, al momento de aplicarse medidas preventivas como son la incautación o inmovilización de mercancías, los despachadores de aduana o usuarios, suelen argumentar como defensa frente a la aplicación de dichas medidas, el desconocimiento o cambio repentino de la normatividad en la materia.

Por ello, es importante facilitar el acceso a la información referente a los procedimientos aduaneros a través de la publicación de los mismos de manera oportuna, lo que permite aplicar la presunción *jure et de jure*, es decir, no se podría alegar desconocimiento de la norma, desde que la misma es publicada en el Diario Oficial el Peruano o portal web de la SUNAT, lo cual va acorde a lo establecido en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Respectivo Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, así como lo normado en el Reglamento que establece Disposiciones Relativas a la Publicidad, Publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

Cabe precisar que en el desarrollo de los diferentes procesos administrativos, se busca lograr una trazabilidad de información entre los agentes económicos y las entidades administradoras, en este caso la SUNAT. En ese sentido, el TLC Perú-Chile busca que se otorgue una información oportuna, que reduzca la asimetría de información vinculada al comercio internacional y el control aduanero, lo que incluye una previsibilidad en las decisiones de la administración aduanera (resoluciones administrativas), originando de esta manera una mayor seguridad jurídica.

Respecto a los despachos aduaneros, donde se efectúa el control aduanero, el artículo 5.2 del TLC Perú-Chile precisa las siguientes obligaciones:

“Artículo 5.2.

1. Las Partes adoptarán y mantendrán procedimientos aduaneros simplificados para lograr un eficiente y rápido mecanismo de despacho aduanero.

2. Para el logro de este objetivo, las Partes se comprometen a que el despacho de las mercancías se realice:

(a) en la medida de lo posible, dentro de las 48 horas siguientes a la llegada de la mercancía;

(b) en el lugar de llegada y sin que necesariamente sean trasladadas y depositadas provisionalmente en almacenes u otras instalaciones; y

(c) antes de la presentación de las mercancías a la aduana.”

Para lograr los despachos aduaneros dentro de las 48 horas siguientes a la llegada del medio de transporte, es indispensable contar con tecnología que permita la automatización de los procedimientos aduaneros.³⁴ En sentido, también se busca una mayor focalización al momento de efectuarse el control aduanero, efectuando un control aleatorio y en base a un sistema de inteligencia que permita la gestión de riesgos, tanto en los regímenes de salida como de entrada, lo que tiene una incidencia notable en los despachos de las agro-exportaciones.

Como se señaló anteriormente, los Estados partes del TLC Perú-Chile, según lo dispuesto en el Artículo 5.2, se comprometen a que el despacho de las mercancías se realice en la medida de lo posible dentro de las 48 horas siguientes a la llegada de estos bienes. Ello implica contar con la infraestructura y recursos humanos necesarios. Asimismo, se establece en el citado artículo que el lugar del arribo de las mercancías sea preferentemente en las instalaciones de las respectivas Aduanas con el fin de que no sean trasladadas a almacenes privados que encarezcan los costos administrativos y logísticos de los exportadores o importadores. Para lograrlo, se dispone que el inicio de los despachos aduaneros sea antes del arribo de las mercancías, es decir, que la documentación correspondiente sea recibida y verificada por la Autoridad aduanera, antes del arribo o llegada del medio de transporte y la mercancía.

³⁴ “Artículo 5.3 del TLC Perú - Chile: Automatización.

1. Las Partes trabajarán para que la adopción del uso de tecnología de información permita procedimientos expeditos en el despacho de mercancías. Al instalar las aplicaciones computacionales las Partes deberán tomar en cuenta las normas o estándares internacionales.

2. Las Partes adoptarán o mantendrán sistemas informáticos accesibles, con el objeto que los usuarios aduaneros autorizados puedan transmitir sus declaraciones a las aduanas.

3. Las Partes se esforzarán para implementar sistemas electrónicos automatizados que permitan el registro de la información con el propósito de mejorar las técnicas de evaluación de análisis de riesgo, entre otras.”

En ese sentido, el artículo 5.3 del TLC Perú-Chile señala que las Partes deben hacer el uso de tecnología de información que permita contar con procedimientos expeditivos en el despacho de mercancías, así como mantener sistemas informáticos accesibles para los usuarios del comercio exterior. Con sistemas electrónicos automatizados, es posible tener un registro de información que permita mejorar las técnicas de evaluación de riesgo al momento de efectuar el control aduanero.

Asimismo, el artículo 5.5 del TLC incide en que los controles aduaneros necesariamente deben hacer el uso intensivo de tecnologías, que permitan un control eficiente en la prevención y represión de los distintos delitos e infracciones aduaneros, sin que ello implique una restricción u obstáculo innecesario a los despachos aduaneros.

Como se ha podido apreciar, las obligaciones internacionales del TLC Perú-Chile en relación a las agro-exportaciones sobre los procedimientos aduaneros y facilitación del comercio exterior son establecidas de manera que permiten a los Estados partes su implementación progresiva a través de su derecho interno. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, dada la complejidad de los procesos logísticos, a la fecha no se ha podido cumplir completamente con la implementación de lo dispuesto por el TLC Perú-Chile en relación a los procedimientos aduaneros; con especial referencia, en el complejo fronterizo de Santa Rosa – Tacna.

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN PERUANA APLICABLE AL CONTROL ADUANERO DE LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL TLC PERÚ-CHILE EN EL COMPLEJO FRONTERIZO DE SANTA ROSA

En el Perú, la mayoría de las empresas agro-exportadoras que venden productos al mercado externo cuentan con sus propias plantas de producción y realizan todo el procesamiento, pesaje, clasificación y almacenamiento de mercancías, debiendo contar con la adecuada tecnología para poder cumplir con los estándares de calidad que exigen los importadores y con los requisitos exigidos por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).

En lo que respecta al año 2015, las uvas frescas constituyen el mayor producto agropecuario que se ha exportado a enero de ese año, habiendo un incremento general de los productos exportados, respecto a las exportaciones a enero del 2014, conforme al cuadro siguiente:

Cuadro N° 02: Exportación de Productos Agropecuarios a Enero del 2015

Millones de US\$

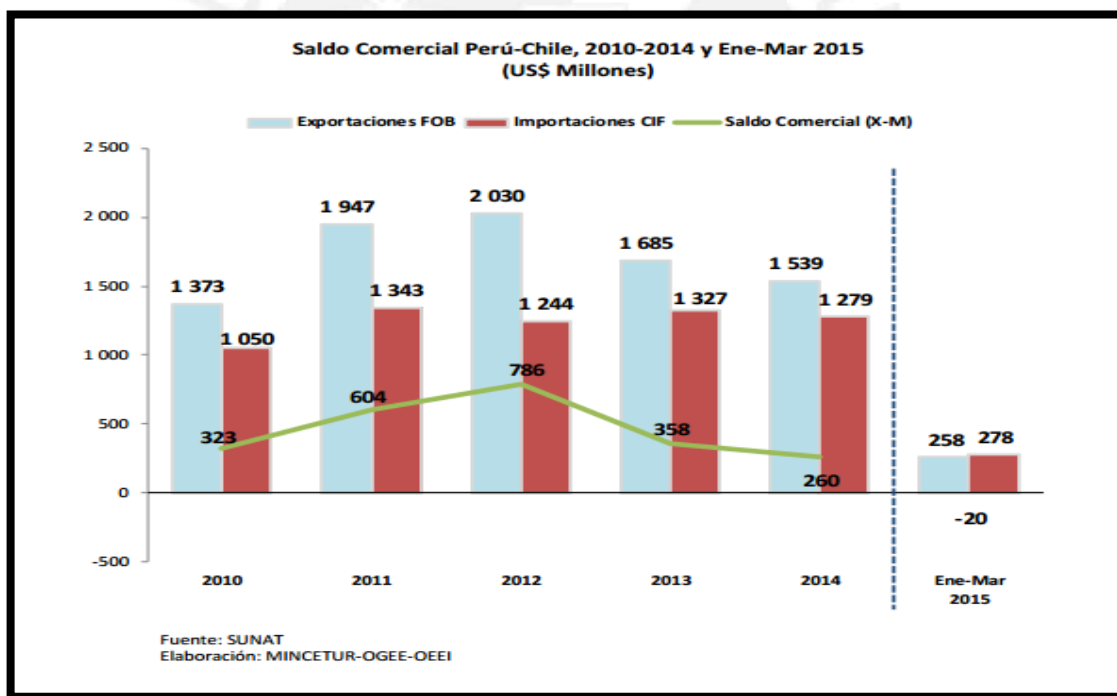
Producto	Ene. 2014	Ene. 2015	Var.% Ene. 15/14	Part.% Ene. 15
Uvas frescas	120	132	9,9	34%
Mangos y mangostanes, frescos o secos	50	58	16,0	15%
Espárragos frescos o refrigerados	30	33	9,6	8%
Bananos tipo "Cavendish Valery"	10	12	23,8	3%
Alimentos balanceados para camarones	9	12	25,4	3%
Los demás	156	148	-5,3	37%
Total	375	395	5,1	100%

Fuente: SUNAT. Elaboración: PROMPERÚ

Respecto de la Información del cuadro precedente se puede observar, que no se encuentran los productos agropecuarios más representativos de la región de Tacna, como son la aceituna y el orégano, no obstante ello, como veremos más adelante el sector agropecuario ocupa un lugar importante en lo que respecta a las exportaciones realizadas en la Región Tacna por el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, el mismo que está bajo la competencia de la Intendencia de la Aduana de Tacna.

Según el Reporte de Comercio Bilateral Perú-Chile, el saldo comercial ha sido ligeramente negativo para el Perú en el primer trimestre del 2015, lo que no sucedía desde el 2010; sin embargo, el Cuadro N° 03, no muestra el reporte total del comercio bilateral del año 2015, pues dicha información aun no ha sido procesada por el MINCETUR. Sobre el detalle de los resultados del comercio entre Perú y Chile, se puede apreciar a continuación:

Cuadro N°03: Reporte de Comercio Bilateral Perú- Chile, Primer trimestre 2015

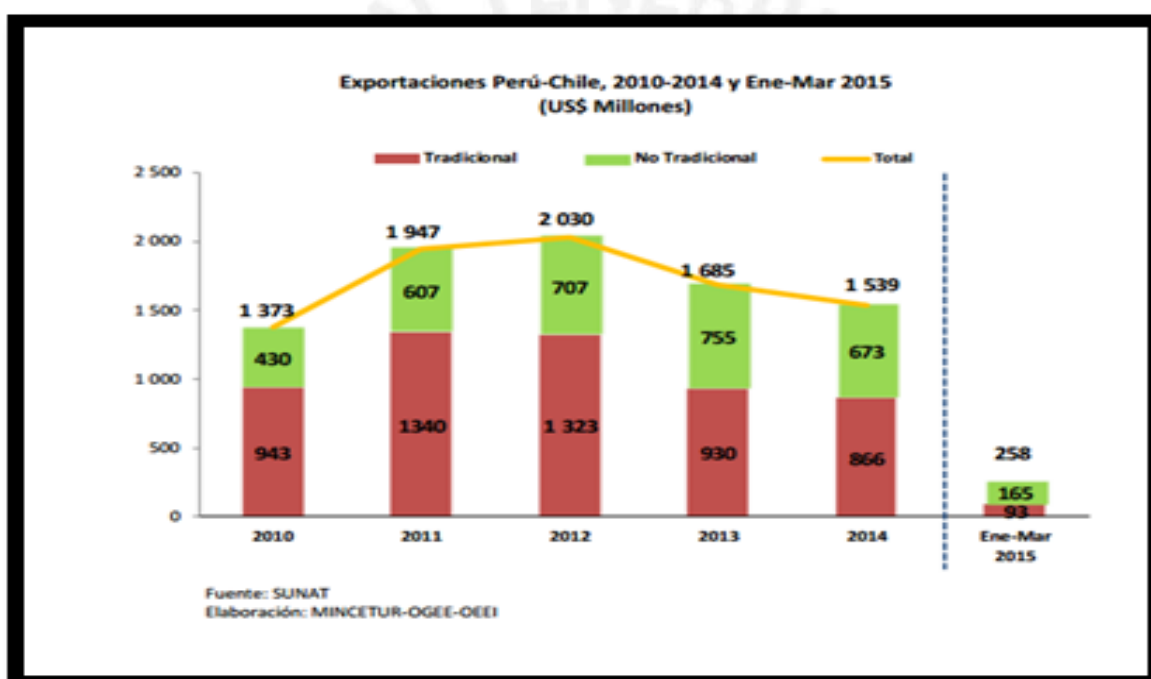


Como vemos, en el cuadro N° 03, el mencionado reporte de intercambio comercial refleja lo importante que es el comercio exterior con Chile para el Estado peruano.

El sector de la agro-exportación toma un matiz importante en la economía nacional y aún más en el flujo comercial entre Perú y Chile, pues las agro-exportaciones son consideradas como “productos no tradicionales”, es decir que tienen un valor agregado, a lo largo de su proceso de producción³⁵, lo que implica el uso de tecnología y uso de recurso humano, siendo una importante fuente de empleo.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 04, las exportaciones del sector no tradicional en el primer trimestre del 2015, refleja un monto mayor a los 160 millones de dólares, dentro de los cuales se encuentra el sector de las agro-exportaciones.

Cuadro N° 04: Exportaciones Perú-Chile, 2010 a marzo del 2015



Como se puede apreciar, vemos que las exportaciones del Perú con destino a Chile, lo constituyen básicamente los productos tradicionales; por lo tanto, es necesario promover e incrementar la exportación de productos con mayor valor agregado, por lo cual las Aduanas tienen un rol fundamental en no solo controlar el flujo de las mercancías, sino también en el de orientar y facilitar el mismo.

³⁵ ARAUJO, Cintya. “Tipos de Exportación dentro del proceso de internacionalización”. En: *Actualidad Empresarial: Revista de investigación y negocios*. Año XI. Número 180. Primera quincena de Abril. Lima: Editores Pacífico. 2009 Pág. VIII-3

En el caso de la agro-exportación de la Región Tacna, debemos de indicar que la exportación sería la mejor opción de entrada al proceso de internacionalización pues, como señala Araujo Mattos, la exportación implica un menor riesgo y esfuerzo, porque permite evitar mucho de los costos fijos de hacer negocios internacionales.³⁶

Según reporte de la SUNAT, con cifras actualizadas a marzo del 2015, considerando el tiempo que toman las mercancías en ser embarcadas y la regularización en el sistema de las Declaraciones Aduaneras de Mercancías, señala que en el 2014, hubo una disminución del -1.60% en las exportaciones por el Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Aduana de Tacna) en comparación con el 2013; exportándose por dicha Aduana para el 2014 más 152 millones de dólares, que representó el 0.40 % del total de las exportaciones a nivel nacional.³⁷ Del mismo reporte, se colige que las aceitunas conservadas o preparadas (productos agropecuarios no tradicionales) representan el mayor sector que exportó en el 2014, por lo que las agro-exportaciones en la Región de Tacna, son de vital importancia para la economía de dicha región.

En lo que respecta al 2016, según la Nota de Prensa Mensual de Febrero del Departamento de Inteligencia de Mercados de PROMPERÚ, las exportaciones no tradicionales sumaron US\$ 1 663 millones entre enero y febrero de 2016, lo que significó una caída de 10,1 % respecto a los mismos meses en el año anterior. El principal destino de los envíos no tradicionales fue Estados Unidos de América, mercado que concentró el 30,4% de las ventas al sumar US\$ 504 millones y mercados regionales como Chile US\$ 99 millones, dichos destinos se ubicaron dentro de los diez principales destinos para los productos con valor agregado.³⁸

A nivel de regiones, entre enero y febrero del 2016, Lima lidera las agro-exportaciones con 27% de participación, seguido de Ica (26%) y Piura (20%), siendo los principales productos exportados por Lima fueron las uvas frescas, así como paprika seca, Ica

³⁶ ARAUJO, Cintya. "Tipos de Exportaci3n dentro del proceso de internacionalizaci3n". En: *Actualidad Empresarial: Revista de investigaci3n y negocios*. Año XI. Número 180. Primera quincena de Abril. Lima: Editores Pacifico. 2009 Pág. VIII-1

³⁷ VER ANEXO N 2: Principales Mercancías exportadas por la Aduana de Tacna

³⁸ PROMPERÚ - Departamento de Inteligencia de Mercados. *Nota de Prensa Mensual de Febrero*. 2016. Pág. 3

destacó por los envíos de uvas frescas y espárragos refrigerados, mientras que Piura lo hizo por las ventas de mangos frescos y bananos orgánicos.³⁹

Si bien es cierto, Tacna no figura dentro de las tres principales regiones agro-exportadoras, en el primer bimestre del 2016; sin embargo, es resaltable la descentralización de la oferta agro-exportable, cabe precisar que dichos productos al ser perecibles, son exportados utilizando los puertos y/o Puestos de Control Fronterizos aduaneros de sus respectivas regiones.

En ese sentido, es importante que la legislación peruana aplicable al control aduanero de los despachos de agro-exportación promueva su facilitación, en consecuencia analizaremos la legislación aplicable al control aduanero efectuado por la SUNAT en las agro-exportaciones.

1.- EL CONTROL ADUANERO EN LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN: MARCO LEGAL VIGENTE EN PERÚ

La exportación es una de las formas de tiene la empresa para abrirse al mercado internacional. Según las teorías económicas, existen tres formas genéricas de entrar a un mercado foráneo: la exportación, la utilización de licencias de concesión en el exterior y la inversión extranjera directa.⁴⁰

Asimismo, constituye una de las formas más efectivas de explorar el mercado externo, descartando de esta manera las especulaciones y el factor riesgo, dado que si las exportaciones de un determinada mercancía son constantes y aumentan, es porque hay una demanda constante de dicho bien o servicio en el país de destino.

De ahí la importancia de crear mecanismos que permitan facilitar las exportaciones, lo cual también está establecido en TLC Perú-Chile y que debe ser implementado y regulado a través del derecho interno de cada Estado parte.

³⁹ PROMPERÚ- Departamento de Inteligencia de Mercados. *Nota de Prensa Mensual de Febrero*.2016. Pág. 4

⁴⁰ ARAUJO, Cintya. "Tipos de Exportación dentro del proceso de internacionalización". En: *Actualidad Empresarial: Revista de investigación y negocios*. Año XI. Número 180. Primera quincena de Abril. Lima: Editores Pacífico. 2009 Pág. VIII-1

1.1.- La Ley General de Aduanas

En las negociaciones precedentes a la firma del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos de América (más adelante, TLC Perú-EE.UU.)⁴¹, el gobierno americano determinó, entre otros aspectos, que era necesario mejorar los mecanismos de logística aduanera, por lo que eran urgentes adoptar medidas que de algún modo optimicen la agilización del flujo de mercancías. Por tal razón, el 9 de febrero del 2007 se publicó la ley N° 28977 (Ley de Facilitación del Comercio Exterior).

La ley de Facilitación del Comercio Exterior constituyó una primera aproximación a los cambios normativos en materia aduanera que debíamos asumir como parte de los compromisos adoptados con ocasión del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Aunque esta Ley tuvo una vigencia muy corta, dado que fue derogada en gran medida por el Decreto Legislativo N° 1053, sin embargo nos permitió conocer la firme voluntad del legislador por consolidar el principio de facilitación del Comercio Exterior y que ordenó de manera expresa a la Administración Aduanera que en el trámite aduanero de mercancías, los procedimientos de control se ejecuten sin ocasionar demora mas allá de la necesaria.⁴²

El Capítulo Cinco sobre Administración aduanera y facilitación del Comercio del TLC Perú-EE.UU estableció los lineamientos necesarios para una óptima operatividad de los sistemas aduaneros, con el objetivo de que estos sean más eficientes y para lograr una verdadera facilitación del Comercio Exterior, lo que implica una cooperación e intercambio de información aduanera interna y entre ambos países.

⁴¹ Uno de los TLC que fue imprescindible llevar a cabo, fue el suscrito con **EE.UU.**, pues reemplazó a la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) establecida en el 2002 y vigente hasta diciembre de 2006. El TLC con EE.UU lo convierte en un acuerdo comercial de carácter vinculante y cuyos objetivos son el eliminar obstáculos al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios, así como favorecer la captación de inversión privada. Fue suscrito el 8 de diciembre del 2005 en Washington D.C., EE.UU. El 29 de junio de 2006 fue ratificado por el Perú. El Congreso de Estados Unidos lo ratificó en forma definitiva el 4 de diciembre de 2007. No obstante, recién entró en vigencia el 1 de febrero del 2009.

⁴² Oyarce Cruz, Javier Gustavo. *Los principios generales que rigen La Nueva Ley General de Aduanas*. Blog consultado el 01 de octubre del 2015. Sección Artículos. < www.magoyarse.blogspot.com >

Por tal razón, el Congreso de la República, mediante Ley N° 29157, delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas⁴³ con la finalidad de cumplir con la implementación del TLC Perú-EE.UU. y su Protocolo de Enmienda, relacionado con la competitividad económica, a asuntos laborales, medioambientales y de propiedad intelectual, entre otros. En consecuencia, se aprobó la “Nueva” Ley General de Aduanas (LGA) mediante Decreto Legislativo N° 1053, acorde con el inciso 2 del artículo 125° de nuestra Constitución⁴⁴.

La LGA fue publicada el 27 de junio del 2008 en el Diario Oficial El Peruano; sin embargo entró en vigencia de manera gradual, implementándose de manera plena recién a finales del 2010. Como vemos, la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) nació como uno de los requerimientos necesarios para poder implementar el TLC Perú-EE.UU.

Finalmente, la LGA⁴⁵ cumple una función reguladora substancial pues en los despachos aduaneros de cualquier régimen aduanero, no solo intervienen los exportadores, importadores, bancos, transportistas, operarios de puertos, entre otros; sino también la autoridad aduanera (Estado) como ente de control, recaudador de impuestos y facilitador del comercio, así como la participación de agentes económicos (sector privado) en el caso de concesión de puertos, aeropuertos, entre otros.

El rol que cumple la LGA responde a la naturaleza del Derecho Aduanero, la cual es *sui generis*, dado que tiene sus raíces tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Tributario. Por ello, la Segunda Disposición Complementaria Final de la LGA señala que en lo no previsto en ella o en su Reglamento⁴⁶, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Tributario. Esto obedece precisamente a que ADUANAS, forma parte de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la cual es una Institución Pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas.

⁴³ Constitución Política del Perú de 1993, Artículo 104°: “El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. (...) Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.

⁴⁴ Es atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

⁴⁵ LGA, Artículo 1°: “El presente Decreto Legislativo tiene por objeto regular la relación jurídica que se establece entre la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT y las personas naturales y jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías hacia y desde el territorio aduanero.”

⁴⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2009-EF

En consecuencia, la LGA es un instrumento legal y normativo que regula las funciones, facultades, obligaciones y relaciones de la administración aduanera y los demás operadores del comercio exterior, teniendo como pilar la Facilitación del comercio exterior el cual establece que los servicios aduaneros son esenciales y están destinados a facilitar el comercio exterior, a contribuir al desarrollo nacional y a velar por el control aduanero y el interés fiscal.⁴⁷

En ese sentido, podemos apreciar que hay una armonía entre el TLC con EE.UU y el TLC Perú-Chile, al tener como objetivos comunes la facilitación del comercio exterior, de manera que los retos para su implementación son los mismos, como analizaremos más adelante: la inversión en infraestructura y una mayor dotación de recursos tecnológicos y humanos serán vitales para el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas por el Perú en el marco de los mencionados TLCs.

1.2.- El Control Sanitario en el Marco de la Facilitación del Comercio Exterior

Mediante el Decreto Legislativo N° 1059 se aprobó la Ley General de Sanidad Agraria en el Perú, que fue modificada en el 2014 por la Ley N° 30190. Dicha normatividad va acorde con lo normado por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, así como los acuerdos dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación y la Organización Mundial del Comercio.⁴⁸ Al respecto, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) es un tratado multilateral para la cooperación internacional en la esfera de la protección fitosanitaria, la misma que cuenta con disposiciones para la aplicación de medidas por parte de los gobiernos con el objeto de proteger sus recursos vegetales de plagas perjudiciales (medidas fitosanitarias) que pueden introducirse mediante el comercio internacional.⁴⁹

Cabe precisar, que dentro del Marco de la OMC, forman parte integrante del Acuerdo de Marrakech sus respectivos anexos; al respecto el anexo N° 1 que versa sobre los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías incluye dentro de dichos

⁴⁷ INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA. *La Facultad de Fiscalización*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014. Pág. 147

⁴⁸ Cabe precisar, que el Perú es miembro de la OMC, desde el 1 de enero de 1995; también es miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación –OMS/FAO, desde el 17 de junio de 1952. Respecto a la CIPF, el Perú se adhirió a la misma, el 18 de junio de 1975, mediante Decreto Ley N° 21175.

⁴⁹ Organización Mundial del Comercio-OMC. Página web consultada el 02 de mayo del 2016: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_ippc_s.htm

acuerdos al GATT, al Acuerdo sobre la Agricultura, al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁵⁰, Acuerdo Sobre Obstáculos técnicos al Comercio, entre otros.

Al respecto, el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) permite a los Estados adoptar medidas que afecten al comercio con el fin de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales, a condición de que no sean discriminatorias ni se utilicen para un proteccionismo encubierto.⁵¹ Asimismo, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) establece las normas fundamentales sobre inocuidad de los alimentos, sanidad de los animales y preservación de los vegetales; autorizando a los países a establecer sus propias normas.⁵²

Bajo estos lineamientos, mediante Resolución Jefatural N° 184-99-AG-SENASA, se establecieron los puestos de Control Cuarentenario a nivel nacional, siendo ubicados en catorce provincias en total; entre ellas en el Puesto de Control Fronterizo de Santa Rosa (Tacna). Dichos controles, permiten poner bajo cuarentena (aislamiento) a animales y/o productos que son para el consumo humano, a fin de resguardar la salud de la población, en prevención a la propagación de enfermedades o plagas. En el caso de los controles en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, estos se realizan previamente a aquél realizado por la Aduana, tanto en los despachos de salida como de entrada de las agro-exportaciones.

Al respecto, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) cuenta con un planeamiento estratégico, basado en alcanzar objetivos específicos como son proteger y mejorar el patrimonio fitosanitario de nuestro país, efectuando para ello un diagnóstico fitosanitario, análisis de semillas, control y erradicación de la mosca de fruta, manejo integrado de la plaga de langostas, control biológico de plagas agrícolas, entre otros. Para

⁵⁰ Este acuerdo se refiere a la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en otras palabras, a los reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos y a la salud de los animales y las plantas. En el Acuerdo se reconoce que los Estados tienen el derecho de tomar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero que éstas sólo deben aplicarse en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o análogas. Organización Mundial del Comercio-OMC. Página web consultada el 17 de junio del 2016: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

⁵¹ Organización Mundial del Comercio- OMC. Sección de Acuerdos. Página Web consultada el 01 de marzo del 2016: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm4_s.htm

⁵² Cabe precisar que el Estado Parte se regirá por lo establecido en el Acuerdo MSF y en las Decisiones adoptadas por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), respecto a la adopción y aplicación de todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que afecten directa o indirectamente en este caso el intercambio de productos y subproductos de origen vegetal entre las Partes, lo cual está directamente relacionado a las agro-exportaciones.

lograr estos objetivos estratégicos, SENASA ejecuta actividades permanentes en el campo de la sanidad animal tales como la vigilancia zoonosanitaria, el análisis de riesgos de enfermedades, la cuarentena animal, el diagnóstico de sanidad animal; y proyectos específicos como fiebre aftosa, carbunco sintomático, carbunco bacteriano, enfermedades infecciosas y parasitarias, tuberculosis bovina, brucelosis bovina, enfermedades infecciosas, enfermedades aviarias, entre otras.⁵³

En el marco del TLC Perú-Chile, las obligaciones respecto a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) están reguladas por el Capítulo 9, teniendo por objetivo facilitar el comercio de animales, productos y subproductos de origen animal, plantas y productos y subproductos de origen vegetal entre las Partes, protegiendo al mismo tiempo la vida y salud humana, animal y vegetal; evitando que las normas sanitarias y fitosanitarias de las partes constituyan obstáculos al comercio.

En ese sentido, el Capítulo 9 del TLC Perú-Chile establece como obligación:

“Artículo 9.1.- Objetivos

(...) 2. Las Partes se comprometen a evitar que sus normas sanitarias y fitosanitarias constituyan obstáculos al comercio”.

Para facilitar el cumplimiento de dicha obligación, las partes se rigen también por lo establecido en el Acuerdo de Cooperación y Coordinación en materia de Sanidad Agropecuaria suscrito entre el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) del Ministerio de Agricultura de la República del Perú y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura de la República de Chile.⁵⁴

Dicho Acuerdo de Cooperación hace hincapié en que el reconocimiento, armonización y agilización de los requisitos y procedimientos técnicos y administrativos que se exigen en las importaciones de productos agrícolas y pecuarios deben reflejar la facilitación del comercio de los mismos. Por ello, SENASA está facultado a realizar inspecciones antes y

⁵³ Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA: Página web consultada el 10 de enero del 2016. Sección Institucional: <http://www.senasa.gob.pe/senasa/mision/>

⁵⁴ En el anexo 9.2.2 del TLC Perú- Chile, se establece el Acuerdo de Cooperación y Coordinación en Materia de Sanidad Agropecuaria entre el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Ministerio de Agricultura de la República del Perú y el Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura de la República de Chile, habida cuenta que es de interés de los Estado parte, incrementar el intercambio comercial de los productos agrícolas y pecuarios y la cooperación técnica en los aspectos fitosanitarios y zoonosanitarios entre los dos países.

durante los despachos de exportación e importación, inclusive a través de operativos en el interior del país, para en base a su competencia aplicar o no las medidas preventivas y sanciones respectivas de corresponder.

Cabe precisar, que Tacna al ser una región liberalizada de la plaga de la mosca, trae como consecuencia que los despachos de salida (exportaciones) y entrada (Importaciones) de productos agrarios que se realizan por el complejo fronterizo de Tacna estén sujetos a controles más rigurosos por parte de SENASA, por ello el control de SENASA puede iniciarse de oficio o a solicitud del usuario, ya sea para exportación o importación.⁵⁵ Por ello, antes de la inspección física de las agro-exportaciones, se realiza un control de la documentación necesaria para los despachos de exportación como son los certificados fitosanitarios y el manifiesto de carga para evaluar la conformidad de los productos a exportarse en el que se verifica la cantidad, peso, entre otros aspectos.⁵⁶

El agro-exportador puede solicitar el servicio de inspección electrónicamente vía la página web del SENASA, adjuntando por los documentos exigidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de SENASA, los cuales deberán ser presentados físicamente al momento de la inspección; para ello, se cuenta con un Sistema de Atención al Usuario (SAU) el cual está interconectado al sistema de la SUNAT. A través de este sistema, el usuario podrá solicitar que cualquier aviso o notificación le sea enviada electrónicamente, para lo cual SENASA le crea un usuario y clave para que pueda ingresar y tener acceso a los mensajes de aviso o notificación. De la misma manera, este servicio se puede solicitar en mesa de partes del SENASA en las distintas oficinas o puestos de control a nivel nacional.

En ese sentido, SENASA cuenta con un sistema electrónico y virtual que le permite simplificar el uso de documentos evitando la duplicidad de estos en las áreas de sanidad animal y vegetal e insumos agropecuarios. De esa manera, se puede emitir un documento único que autorice el ingreso a territorio nacional, para la exportación, importación o

⁵⁵ SENASA busca también garantizar la calidad de los insumos de uso agropecuarios ejecutando actividades permanentes en el campo de los insumos agropecuarios tales como el registro, certificación y supervisión de semillas y viveros; el registro y control post registro de plaguicidas de uso agrícola; el registro y control post registro de insumos pecuarios. Finalmente, SENASA tiene como objetivo estratégico el garantizar la producción orgánica y contribuir con la inocuidad agroalimentaria.

⁵⁶ Al momento de solicitar la inspección Fito/zoosanitaria o verificación de insumos agropecuarios en el Puesto de Control de Ingreso, debe adjuntar los documentos obligatorios indicados en el Reglamento de Cuarentena Vegetal (RCV), Reglamento Zoosanitario de Importación y Exportación de Animales, Productos y Subproductos de Origen Animal, Reglamento de Registro, Control y Comercialización de Productos de Uso Veterinario y Alimentos para Animales y su Norma Complementaria, Reglamento para el registro y control de plaguicidas de uso agrícola, los cuales son recogidos en el TUPA del SENASA.

tránsito internacional, de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, animales, productos y subproductos de origen animal, productos de uso veterinario y alimentos para animales, y plaguicidas de uso agrícola.⁵⁷

Como vemos, SENASA viene aplicando procedimientos que permiten una emisión expeditiva de certificados fitosanitarios, certificados de planta de empaque y certificado de lugar de producción; logrando que dichos trámites sean en el menor tiempo posible, evitando obstáculos innecesarios a las agro-exportaciones.⁵⁸

Sin embargo, cabe señalar que los mencionados certificados sanitarios, aún no pueden ser validados vía virtual por los soportes informáticos de la SUNAT, al no estar implementada la Ventanilla Única de Comercio Exterior en un 100%, por lo que dicha validación se viene realizando a través del firmado y llenado de documentos físicos. Asimismo, los certificados sanitarios y demás documentos relativos emitidos por SENASA no se han uniformizado con sus similares de Chile, lo que afecta el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el capítulo 9 del TLC Perú-Chile y su Acuerdo de Cooperación y Coordinación en materia de Sanidad Agropecuaria. En ese sentido, los certificados sanitarios emitidos en Perú no son convalidados para pasar los controles del SAG en el Complejo Fronterizo de Chacalluta (Chile) y la misma situación se da en el caso de los emitidos en Chile, previos al momento de los reconocimientos físicos por parte de SENASA para su respectiva importación en Perú en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, lo que implica un doble trámite.

Por otro lado, en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, SENASA solo cuenta con scanners que le permiten efectuar un control no intrusivo, únicamente para equipajes de mano de los usuarios o viajeros; no contando con scanners para despachos de

⁵⁷ Por otro lado, SENASA, viene cumpliendo con brindar la información necesaria y oportuna para el despacho de mercancías vinculadas a la agro-exportación, la normatividad vinculada a dicho control por parte de esta entidad se encuentra publicada y expuesta en su portal oficial de página web, de manera que la asimetría de información entre la entidad y los usuarios es mínima. En ese sentido, el Perú viene cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 14.2 del TLC, relacionado a la publicidad, así como a los puntos de contacto, notificaciones y suministro de información.

⁵⁸ Con la finalidad de alcanzar la satisfacción de sus usuarios, SENASA ha implementado un Sistema de Gestión de la Calidad (ISO 9001:2008) en los procesos de:

- Autorización de Ingreso y Certificación Fito y Zoonosanitaria,
- Elaboración de Normas de Cuarentena Vegetal y Animal,
- Diagnóstico de Sanidad Animal,
- Diagnóstico de Sanidad Vegetal,
- Control de Insumos y Residuos Tóxicos (ISO 17025:2006)

Véase: Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA, Sección Institucional. Página Web consultada el 11 de abril del 2016: <http://www.senasa.gob.pe/senasa/politicas-de-seguridad/>

contenedores, lo cual dificulta el levantamiento⁵⁹ de las mercancías por parte de SENASA, pues se necesita de mayor tiempo para las revisiones físicas. Asimismo, a la fecha no existe un control aleatorio por parte de SENASA que sea basado en una gestión de riesgo, en consecuencia, los equipajes, medios de transporte y contenedores son revisados en su totalidad con un control intrusivo que no es al 100%, y en caso de haber alguna incidencia en dicha revisión se suspende el despacho de la agro-exportación, siendo en estos casos una competencia exclusiva de SENASA.

Las situaciones anteriormente expuestas, traen como consecuencia que las agro-exportaciones peruanas con destino a Chile u otro destino al exterior, vía puertos chilenos, requieran un mayor tiempo (entre 1 a 3 días, sin considerar los tiempos que requieren los controles por parte de las Aduanas de ambos Estados) al momento de realizar los trámites documentarios en ambos complejos fronterizos, lo que constituye un obstáculo a los despachos de dichas exportaciones, lo que trae como consecuencia que no se realicen los despachos de las agro-exportaciones peruanas dentro de las 48 horas.

En ese sentido, respecto a los despachos de las agro-exportaciones, actualmente no se estaría cumpliendo con lo establecido en el TLC Perú-Chile, en su artículo 5.2 sobre el despacho de mercancías en menos de 48 horas. Por otro lado, tampoco se están cumpliendo con los numerales 1 y 2 del artículo 5.3 del citado TLC, en relación al uso tecnología de información, pues al no haberse implementado al 100% la Ventanilla Única de Comercio Exterior-VUCE, no le es posible a la SUNAT validar automáticamente los certificados emitidos por SENASA, luego de haber efectuado sus controles en la mercancía por esta última, con lo que se podrían reducir tiempos y hacer más fluido los despachos de las agro-exportaciones.

La implementación de Scanners a nivel control de Contenedores y medios de transporte, en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, permitirían hacer más viable el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile, dado que se agilizarían los controles efectuados por SENASA y SUNAT (despachos aduaneros), logrando un control integrado por parte de ambas instituciones. Siendo el Perú considerado un país con gran potencial agroexportador, le es indispensable cumplir con

⁵⁹ Levantamiento es el término comercial entendido como la autorización de retiro de la mercancía luego del cumplimiento de todas las formalidades y controles realizados por la Autoridad competente.

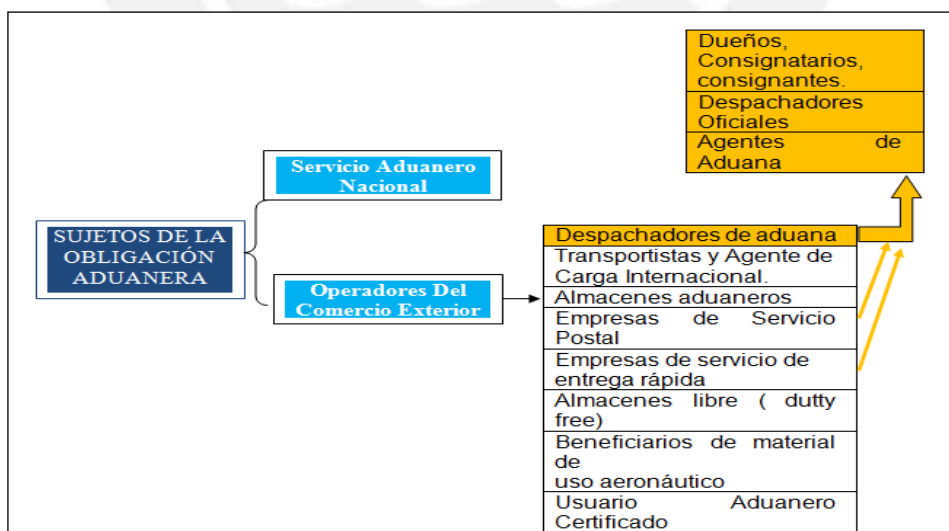
todos los requerimientos necesarios para efectuar agro- exportaciones dentro de los estándares internacionales; ello conlleva a efectuar un control de dichos productos de manera eficiente.

Como se puede apreciar, el control técnico y especializado sobre los productos agropecuarios no está estrictamente dentro de las competencias de la SUNAT; sin embargo, son controles previos al control aduanero; de manera que su correcta implementación y aplicación en los procedimientos normativos relacionados a las medidas sanitarias y fitosanitarias por parte de SENASA lograrán una mejor dinámica en los despachos de las agro-exportaciones.

1.3.- La SUNAT y el Control Aduanero en los Despachos de agro-exportación

La administración aduanera se encarga de la administración, recaudación, control y fiscalización aduanera del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas, dentro del territorio aduanero.⁶⁰ La LGA, establece las facultades, responsabilidades y sanciones correspondientes a todos los operadores del comercio exterior, quienes cumplen distintos roles en la cadena logística de los despachos aduaneros conforme al siguiente diagrama:

Cuadro N° 08 Sujetos de la Obligación Aduanera



Fuente: Ley General de Aduanas Elaboración: Propia.

⁶⁰ LGA, Artículo 10°.

Como se puede apreciar en el diagrama precedente, existe una “externalización de funciones” en la SUNAT, siendo una tendencia actual de las entidades estatales, sobre todo por parte de la SUNAT/ADUANAS, lo que es amparado en el artículo 67 de la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.⁶¹ Ello obedece, a que las administraciones aduaneras modernas, no “monopolizan” los procesos de despacho aduanero, siendo necesaria la participación de agentes económicos (operadores del comercio exterior) que hagan factible un flujo adecuado del comercio internacional, lo cual va acorde con la facilitación del comercio exterior.

La Administración Aduanera (SUNAT), en ejercicio de la potestad aduanera, podrá disponer la ejecución de acciones de control Aduanero, antes y durante el despacho de las mercancías, con posterioridad a su levante o antes de su salida del territorio aduanero, de conformidad lo establecido en la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053:

“Artículo 164º.- Potestad aduanera

Potestad aduanera es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del territorio aduanero, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero. La Administración Aduanera dispondrá las medidas y procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio de la potestad aduanera. Los administradores y concesionarios, o quienes hagan sus veces, de los puertos, aeropuertos, terminales terrestres y almacenes aduaneros, proporcionarán a la autoridad aduanera las instalaciones e infraestructura idóneas para el ejercicio de su potestad.”

Como vemos, la Administración Aduanera, es competente para aplicar la legislación aduanera, otras leyes y reglamentos relativos a los regímenes aduaneros, recaudar los

⁶¹ LGA, Artículo 67.- “Delegación de competencia

67.1 Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente.

67.2 Son indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación.(...)”

derechos arancelarios y demás tributos aplicables a la importación para el consumo así como los recargos de corresponder, y ejercer la potestad aduanera.

Acorde al Artículo 76^o del Decreto Supremo 115-2002-PCM, las Intendencias de Aduanas⁶² son los órganos operativos directamente dependientes de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas y tienen la responsabilidad, dentro de sus respectivos ámbitos geográficos, de administrar los regímenes y operaciones aduaneras y recaudar los derechos y demás tributos aplicables⁶³.

Las agro-exportaciones, conforme al artículo 60 de la Ley General de Aduanas Decreto legislativo N^o 1053 (LGA), se acogen al régimen aduanero de exportaciones. Dicho régimen permite la salida del territorio aduanero (Perú) de las mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo definitivo en el exterior; la exportación definitiva no está afectada a ningún tributo. La LGA define a las mercancías nacionales o nacionalizadas a las producidas o manufacturadas en el Perú con materias primas nacionales o nacionalizadas.

Los documentos necesarios para la realizar la agro-exportación, en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, son básicamente cuatro:

- a) la Declaración Aduanera de Mercancías (DAM) o Declaración Simplificada (DS)
- b) Documento de transporte (con el sello y firma por la persona autorizada de la empresa de transporte)
- c) Factura o Boleta de Venta, o declaración jurada (en caso que no exista venta)
- d) *Packing List* (Lista de empaque/contenido).

⁶² Los intendentes son las autoridades máximas de cada Intendencia de Aduana a nivel nacional, que tiene a su cargo el deber de hacer cumplir la normatividad aduanera dentro de su circunscripción e implementar la legislación nacional e internacional que esté vinculada a su competencia; en ese sentido la Intendencia de Aduana de Tacna es la competente para impulsar la implementación del TLC Perú-Chile.

⁶³ Para el efecto, cautelan y verifican la debida aplicación de la legislación que regula el comercio exterior, así como los tratados y convenios internacionales vigentes, aplican sanciones y resuelven reclamaciones ejerciendo sus atribuciones como órganos de primera instancia, siendo el Intendente de Aduanas es el funcionario de más alto nivel de una Intendencia de Aduanas y el responsable de la misma.

El Reglamento de la LGA (DS. N^o010-2009-EF) determina cuál es la competencia de las intendencias:

“Artículo 9^o.- Competencia de las intendencias

Los intendentes dentro de su circunscripción, son competentes para conocer y resolver los actos aduaneros y sus consecuencias tributarias y técnicas; son igualmente competentes para resolver las consecuencias derivadas de los regímenes aduaneros que originalmente hayan autorizado, cuando deban ser cumplidas en distintas circunscripciones aduaneras. (...)”

Siendo necesarios también los certificados que acrediten la calidad del producto (Certificados Fitosanitarios) y en algunos caso Certificados de Origen ó póliza de seguro, cuando se haya pactado la compraventa internacional con INCOTERM CIF.⁶⁴

Como señaló anteriormente, en el caso de las agro-exportaciones, le compete a SENASA realizar el primer filtro de control de dichas mercancías y la respectiva emisión de documentación correspondiente a las mismas, como lo son los certificados sanitarios, documentación que es recibida por ADUANA, para ser validada y continuar con el proceso de despacho que le compete a la SUNAT.

Con los documentos anteriormente descritos es que se procede a realizar las gestiones operativas de exportación; resumiéndolas de la siguiente manera⁶⁵:

- a) Transmisión electrónica de la DUA/DS
 - b) Numeración de la DAM/DS
 - c) Ingreso de la mercancía a la Zona Primaria
 - d) Selección aleatoria y diligencia de los Canales de control
 - e) Embarque de las mercancías
 - f) Regularización del Régimen (30 días)
- } 30 días

1.3.1.- Transmisión Electrónica de la Declaración Aduanera de Mercancías

Los agro-exportadores o sus respectivos agentes de aduana que estén debidamente autorizados para el despacho aduanero podrán solicitar y señalar el Régimen de Exportación Definitiva para las agro-exportaciones, mediante la presentación de la Declaración Aduanera de Mercancías (DAM) ó Declaración Simplificada (DS) de ser el caso.

Por lo tanto, la destinación aduanera se concretiza o materializa con la presentación o envío virtual de la DAM ó DS⁶⁶; la declaración efectuada utilizando una técnica de procesamiento de datos incluirá una firma electrónica u otros medios de autenticación.⁶⁷

⁶⁴ Los INCOTERMS son términos contractuales utilizados en la compraventa y transporte internacional de mercancías, a fin de establecer responsabilidades (obligaciones) y derechos para las partes. La última versión de INCOTERMS son del 2010. En el caso del INCOTERM CIF (cost insurance and freight), significa que el importador asume el costo, seguro y flete de la mercancía.

⁶⁵ Ver ANEXO N° 3 : Flujograma sobre el Proceso de Exportación definitiva

Cabe precisar que durante un día, en las Oficinas de Despachos de Exportaciones en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa (CFSR) pueden llegar a recepcionarse entre 200 a 300 DAMs, dependiendo de las temporadas en las que se exportan más los productos agropecuarios, como son las aceitunas, cebollas u oréganos; situación que provoca muchas veces la caída de los sistemas de la ADUANA.

La DAM consta de tres formatos: el formato A, que describe la mercancía, señala el medio de transporte, el almacén, entre otros; el formato B detalla los datos referentes al valor de la mercancía, y finalmente el Formato C, que determinará la liquidación de adeudos correspondientes, dependiendo del régimen aduanero escogido. Dichos formatos permiten un mejor control de los operadores del comercio exterior, de las mercancías y de los medios de transporte que trasladan las mismas.

Por otro lado, las agro-exportaciones no está afecta a ningún tributo, por lo que el dueño, consignatario o consignante están exentos de la presentación de una Carta fianza bancaria o póliza de caución para poder ser autorizados como despachadores de aduana, conforme al reglamento de la LGA.⁶⁸

Como vemos, la DAM con sus respectivos formatos es llenada e ingresada en el sistema de los soportes informáticos de la SUNAT, lo que permite un control y revisión de dichos formatos por cualquier Intendencia de Aduana y usuarios. Asimismo, la Ley General de Aduanas, prevé facilidades a las agro-exportaciones, al no exigir a los exportadores de las

⁶⁶ La DS procede cuando los envíos no tengan fines comerciales o si teniéndolos no excedan los montos señalados por el artículo 191^o del reglamento:

“Artículo 191º.- Declaración Simplificada

(...b) Los obsequios cuyo valor FOB no exceda los mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 1 000,00) de acuerdo a lo señalado en el inciso m) del artículo 98º de la Ley.

c)Tratándose de importación: mercancías cuyo valor FOB no exceda de dos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2 000,00), y en el caso de exportación: mercancías cuyo valor FOB no exceda de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 5 000,00). En caso de exceder el monto señalado, la mercancía deberá someterse a las disposiciones establecidas en la Ley y el presente Reglamento. Están comprendidos en el inciso c) del presente artículo los envíos postales y los envíos de entrega rápida. (...)”

⁶⁷ Para ello, la NLGA ha previsto que se asignará una clave electrónica asignada a los despachadores de aduana que equivale y sustituye a su firma manuscrita o a la del representante legal, según se trate de persona natural o jurídica, para todos los efectos legales.

⁶⁸ Reglamento de la LGA

“Artículo 25º.-

(...)El dueño, consignatario o consignante que realice única y exclusivamente despachos del régimen de exportación no está obligado a presentar la garantía indicada en el presente artículo.”

mismas la presentación de una garantía al momento de la numeración y despacho aduanero de las mismas.

Cabe precisar, la transmisión electrónica de la Declaración Aduanera de Mercancías conlleva a un correcto llenado de los formatos respectivos, sin embargo en el caso de las agro-exportaciones, dicha operación generalmente se realiza en los almacenes ó instalaciones de los propios agro-exportadores, en ese sentido el peso declarado no coincide con la medición de pesaje que se realiza por parte de la Aduana en el complejo fronterizo de Santa Rosa, teniendo que modificarse el mismo acorde a lo verificado por la Aduana, sin embargo al no contar con un sistema más moderno, dicha modificación puede tardar hasta varios días, ó pueda darse el caso de que los sistemas de la Aduana colapsen, perjudicando a los usuarios.

Ante este tipo de situaciones o casos similares, a fin de implementar el TLC Perú-Chile y los demás Acuerdos Comerciales vigentes que tiene el Perú, el artículo 191° de la LGA sobre supuestos no sancionables, fue modificado mediante Decreto Legislativo N° 1235 (vigente desde el 27.09.2015), incluyéndose otros casos adicionales que justifiquen la no aplicación de multa, como son hechos que sean calificados como caso fortuito o fuerza mayor y cuando la infracción se deba a fallas en los sistemas internos o falta de implementación informática atribuibles a la SUNAT.⁶⁹

1.3.2.- Numeración de la Declaración Aduanera de Mercancías

Los datos transmitidos por medios electrónicos⁷⁰ para la formulación de las declaraciones gozan de plena validez legal.⁷¹ De haber sido enviada y llenada correctamente la DAM, la Autoridad Aduanera procede a numerarla; es decir se emite un Código.⁷²

⁶⁹ En la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1235, se señala que dicho Decreto tiene como fin introducir las mejores prácticas internacionales en materia aduanera con el objetivo de promover la facilitación.

⁷⁰ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053, **Artículo 2°.- Definiciones**
Para los fines a que se contrae el presente Decreto Legislativo se define como:

Medios electrónicos.- Conjunto de bienes y elementos técnicos computacionales que en unión con las telecomunicaciones permiten la generación, procesamiento, transmisión, comunicación y archivo de datos e información.

⁷¹ No obstante, de producirse discrepancia en los datos contenidos en los documentos y los archivos de los operadores de comercio exterior con los de la SUNAT, se presumen correctos éstos últimos.

⁷² El Reglamento prevé que serán exigidos la presentación física de la información (documentos necesarios para la salida e ingreso de mercancías) dependiendo de la logística e infraestructura operativa, flujo de mercancías y del tránsito de personas que se tenga en cada terminal portuario y aeroportuario.

Cabe señalar que el agro-exportador puede rectificar datos de la DAM, hasta antes de la selección del Canal de control, sin la aplicación de sanción alguna.

La Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053), acorde a los principios de Facilitación de Comercio Exterior y Buena Fe establece los casos⁷³ en que los despachos aduaneros, dentro de ellos las agro-exportaciones, no son sancionables con multa, no siendo objeto de sanción el error en las declaraciones o los relacionados con el cumplimiento de otras formalidades aduaneras que no tengan incidencia en los tributos y/o recargos, no siendo sancionable el Error de transcripción o Error de codificación.⁷⁴

Sin embargo, en caso de detectarse un delito o infracción vinculada, este principio no opera para los operadores del comercio exterior. Por el contrario, se aplican una serie de sanciones administrativas, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles de ser el caso.

Asimismo, la Ley General de aduanas ampara rectificación de oficio, que permite a la Administración aduanera corregir antes, durante o con posterioridad al despacho, la información contenida en todos los documentos transmitidos por medios electrónicos, lo cual beneficia a los Agro-exportadores. Podríamos decir que este es el primer filtro o momento, en el cual la administración aduanera debe revisar detenidamente la información de la DAM y demás documentos, considerando que los mismos le son enviados con anticipación, incluso antes de que llegue el medio de transporte para los despachos de importaciones y también en el caso de las agro-exportaciones.

⁷³ LGA, **Artículo 191º.- Errores no sancionables**

“Los errores en las declaraciones o los relacionados con el cumplimiento de otras formalidades aduaneras que no tengan incidencia en los tributos y/o recargos, no son sancionables en los siguientes casos:

- a) Error de transcripción: Es el que se origina por el incorrecto traslado de información de una fuente fidedigna a una declaración o a cualquier otro documento relacionado con el cumplimiento de formalidades aduaneras, siendo posible de determinar de la simple observación de los documentos fuentes pertinentes;*
- b) Error de codificación: Es el que se produce por la incorrecta consignación de los códigos aprobados por la autoridad aduanera en la declaración aduanera de mercancías o cualquier otro documento relacionado con el cumplimiento de formalidades aduaneras, siendo posible de determinar de la simple observación de los documentos fuente pertinentes.”*

⁷⁴ En la anterior Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 809) se sancionaba con multa a los dueños, consignatarios o consignantes, cuando formulaban declaración incorrecta o proporcionaban información incompleta respecto del número de serie lo que era realmente un exceso. Como vemos, anteriormente el objetivo primordial de la Administración Aduanera era “recaudar fondos”, sin importar el tiempo que perdían los dueños, consignatarios o consignantes en tramitar el pago de la multa; por lo que la LGA (Decreto Legislativo N° 1053), tuvo a bien derogar tal disposición.

1.3.3.- Ingreso de la Mercancía a la Zona Primaria

Una vez numerada la DAM por la Autoridad Competente, el agro-exportador procede a imprimir la misma para su posterior entrega al almacenista, junto con las mercancías a exportar. La mayor parte de los agro-exportadores de la Región Tacna cuentan con sus propios almacenes, de no ser el caso los depósitos temporales privados (antes terminales de almacenamiento) ⁷⁵ deben comunicar a la autoridad aduanera del ingreso de las mercancías a sus recintos al término de su recepción y antes de su salida al exterior. El depósito temporal privado debe llevar un registro electrónico en el cuál se consigne la fecha y hora del ingreso total de la mercancía; así como la fecha, hora y nombre del Despachador de Aduana (Agro-exportador ó agente de aduanas) que presenta la DAM numerada. ⁷⁶

Los agro-exportadores o sus representantes son responsables de transmitir electrónicamente a la autoridad aduanera la relación detallada de mercancías a embarcarse con destino al exterior. ⁷⁷

Cabe señalar que los agro-exportadores de la región Tacna, no cuentan con contenedores refrigerados (*reefers*), por lo que se arriendan los mismos, inclusive antes de numerarse la DAM, de manera que los sobrecostos en el arrendamiento de los mismos serán evitados en la medida que la mercancía (Agro-exportaciones) llegue o arriben a su destino final dentro de los plazos programados.

⁷⁵ Al respecto, el Artículo 42º de la LGA señala:

(...)Los terminales de almacenamiento comunicarán a la autoridad aduanera el ingreso de las mercancías a sus recintos al término de su recepción, antes de su salida al exterior. El exportador que opte por embarcar las mercancías desde su local, procederá en forma similar una vez que éstas se encuentren expeditas para su embarque.

⁷⁶ La transmisión de la información debe contener el Número de la DUA, Número del documento de Recepción del Depósito Temporal, RUC del exportador, Descripción genérica de la mercancía, cantidad total de bultos, peso bruto total, Marca y número de contenedor, y de ser el caso, el número del precinto de seguridad.

⁷⁷ Los depósitos temporales privados ó los mismos almacenes de los agro-exportadores deben transmitir electrónicamente la información relativa a la mercancía recibida para su embarque al exterior dentro del plazo de dos (2) horas contadas a partir del término de su recepción y cuando se cuente con la declaración aduanera, de acuerdo a la forma y condiciones ya señaladas, conforme al Procedimiento General de Exportación Definitiva INTA-PG.02. (Versión 06).

1.3.4.- Selección Aleatoria de los Canales de Control, Medidas Preventivas y Aplicación de Sanciones.

La administración aduanera (SUNAT) efectúa una selección de canal de manera aleatoria, pero también en base a un sistema de inteligencia y una gestión de riesgo; hasta finales del 2014 la SUNAT tenía como Visión:

“Ser aliado del Contribuyentes y Usuarios del Comercio Exterior para contribuir al desarrollo económico y la Inclusión social” y como Misión “Promover el cumplimiento tributario y aduanero mediante su facilitación, el fortalecimiento de la conciencia tributaria y la generación de riesgo; a través de la gestión de procesos integrados, el Uso Intensivo de Tecnología y con un equipo humano comprometido, unificado y competente que brinde servicios de excelencia”. (El subrayado del autor)

En ese sentido, para el ejercicio del control aduanero, la administración aduanera emplea, principalmente, las técnicas de gestión de riesgo para focalizar las acciones de control en aquellas actividades o áreas de alto riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información obtenida para tal fin.

La utilización de estos métodos hacen que sea viable lo dispuesto por el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile sobre Procedimientos Aduaneros y Facilitación del Comercio Exterior, específicamente lo dispuesto por el Artículo 5.4 sobre evaluación de riesgos:

“Art. 5.4.- Cada Parte se esforzará por adoptar o mantener sistemas de gestión de riesgos en sus actividades de verificación, que permitan a su autoridad aduanera focalizar sus actividades de inspección en mercancías de alto riesgo y simplificar el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información que se obtenga mediante tales actividades”.

En ese sentido, el Perú cumple dicha obligación internacional, pues la administración aduanera determina mediante técnicas de gestión de riesgo los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros.

De ser seleccionada la DAM del agro-exportador a canal verde, implica que la mercancía está expedita a ser trasladada e ingresada al complejo fronterizo de santa rosa,

colocándose antes un precinto de seguridad en el contenedor; en el caso de ser seleccionado a canal rojo, se designa a un funcionario aduanero, a fin de que realice la verificación documentaria y el respectivo reconocimiento físico de la mercancía.

El reconocimiento físico, implica realizar el aforo, que es la facultad de la autoridad aduanera de verificar la naturaleza, origen, estado, cantidad, calidad, valor, peso, medida, y clasificación arancelaria de las mercancías, para la correcta determinación de los derechos arancelarios y demás tributos aplicables así como los recargos de corresponder, y acorde a la revisión documentaria. La regla general aplicable a dichos porcentajes será de cuatro por ciento (4%), pudiendo la SUNAT aplicar porcentajes mayores, el que en ningún caso deberá exceder del quince por ciento (15%) de las declaraciones numeradas, conforme al artículo 163° de la LGA.

De esa manera se busca reducir, los tiempos de verificación de las mercancías y focalizar los contenedores que serán sometidos a reconocimiento físico por parte de la administración aduanera, en base también a un sistema de inteligencia llamado “Task Force” que funciona u opera en coordinación con la Embajada de los Estados Unidos, la Policía Nacional del Perú y otras Aduanas a nivel Internacional.

Sin embargo, la aplicación de los métodos de generación de riesgo es solo una parte en toda la cadena logística de los despachos aduaneros de agro-exportación y demás regímenes aduaneros en general, por lo que se analizara a continuación las etapas más importantes y sus respectivos obstáculos o limitaciones al control aduanero en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa respecto a las agro-exportaciones.

Cabe señalar que el reconocimiento físico se efectúa las veinticuatro (24) horas del día, incluidos sábados, domingos y feriados. Una vez concluido el reconocimiento físico, el funcionario aduanero procede a colocar el precinto en caso de no haber incidencia, es decir, cuando se haya cumplido con todas la formalidades aduaneras conforme a ley y no se detecte la comisión de alguna infracción establecida en la Ley General de Aduanas o la comisión de algún delito aduanero o infracción vinculada a este último, tipificadas en la Ley de Delitos Aduaneros, Ley N° 28008.

Como se ha señalado anteriormente, en base a la potestad aduanera conferida por la Ley General de Aduanas, la administración aduanera, ejerce el control de las personas, mercancías y medios de transporte dentro del territorio aduanero (el equivalente al territorio peruano). En ese sentido, si al momento de efectuarse el reconocimiento físico de las mercancías y/o medios de transporte, hubiera alguna incidencia, la Ley general de aduanas faculta a la SUNAT a aplicar medidas preventivas⁷⁸ respecto de las mercancías verificadas, las cuales consisten en la Incautación o la inmovilización de las mismas, por lo que es necesario el levantamiento o generación de un acta, donde se detallan datos de la persona, mercancía y medio de transporte intervenido, los fundamentos de hecho y derecho respectivos.

En el caso de las agro-exportaciones, las inmovilizaciones son las medidas preventivas que generalmente son aplicadas por la SUNAT, ello debido a que permite un proceso más fluido para levantar dicha medida y no perjudicar a los agro-exportaciones, considerando que son productos perecibles.

Cabe precisar, que en el caso de las agro-exportaciones, de aplicarse una medida preventiva dentro del proceso del despacho por parte de la Aduana, el agro-exportador o su representante⁷⁹, tienen diez (10) días hábiles para solicitar el levantamiento de la inmovilización o veinte (20) días hábiles para solicitar la devolución de la mercancía incautada. Como es de suponer, los usuarios generalmente cumplen con estos plazos, el problema radica en que la SUNAT conforme al Procedimiento Específico de Inmovilización e Incautación y Determinación Legal de Mercancías INPCFA-PE.00.01, cuenta con un plazo de veinte (20) días hábiles computados a partir del día siguiente de notificada el Acta de Inmovilización – Incautación para resolver las solicitudes de devolución de las mercancías incautadas al amparo de la Ley General de Aduanas, y un

⁷⁸ Al respecto, el artículo 2° de la Ley General de Aduanas (LGA) conceptualiza a la incautación como la medida preventiva adoptada por la autoridad aduanera que consiste en la toma de posesión forzosa y el traslado de la mercancía a los almacenes de la SUNAT, mientras se determina su situación legal definitiva; y a la inmovilización como la medida preventiva mediante la cual la autoridad aduanera dispone que las mercancías deban permanecer en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale (generalmente en los almacenes aduaneros), a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias.

⁷⁹ El art 18° de la LGA establece la responsabilidad general de los despachadores de aduana. En virtud de este artículo, se indica que los mismos responderán patrimonialmente frente al fisco por los actos u omisiones en que incurra su apoderado, despachador oficial o auxiliares de despacho registrados ante la administración aduanera, dependiendo del caso. De esta manera, lo que se busca es una mejora en la diligencia de los despachadores de aduana y asegurar mediante una garantía fehaciente el cumplimiento de las obligaciones frente a la administración aduanera.

plazo de sesenta (60) días hábiles cuando la medida preventiva es aplicada conforme a la Ley de los Delitos Aduaneros.

Consideramos, que es necesaria una modificación de la norma, en cuanto a estos plazos, o en su defecto que se establezca un menor tiempo para resolver dichas solicitudes cuando se trate de productos perecibles, como es el caso de las agro-exportaciones, considerando que dentro de los costos de una agro-exportación incluyen el alquiler de los contenedores, el medio de transporte, el pago de un seguro y alquiler de espacios en los almacenes cuando se disponen estas medidas preventivas por parte de la administración aduanera.

Si en el transcurso o al término de las investigaciones en el proceso administrativo, se determina que el agro-exportador (o su representante) o el transportista que trasladaba el contenedor con los productos agropecuarios a exportar, cometieron una infracción⁸⁰ a la Ley General de Aduanas, serán sancionados administrativamente mediante Resolución Jefatural de División (primera Instancia), Resolución de Intendencia (segunda instancia), ó Resolución del Tribunal Fiscal (última instancia) con el comiso⁸¹ de mercancías, aplicación de multas, suspensión, cancelación o inhabilitación para ejercer actividades relacionadas al comercio exterior.⁸²

Las sanciones anteriormente expuestas se hacen efectivas, luego de que la respectiva resolución no haya sido impugnada en el plazo legal previsto, es decir, 20 días hábiles o

⁸⁰ Para que un hecho sea calificado como infracción aduanera, debe estar previsto en las leyes previamente a su realización. Por ello, no procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma.

⁸¹ Ley General de Aduanas- Decreto Legislativo N° 1053

Artículo 197°.- Sanción de comiso de las mercancías

Se aplicará la sanción de comiso de las mercancías, cuando:

- a) *Dispongan de las mercancías ubicadas en los locales considerados como zona primaria o en los locales del importador según corresponda, sin contar con el levante o sin que se haya dejado sin efecto la medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera, según corresponda;*
- b) *Carezca de la documentación aduanera pertinente;*
- c) *Estén consideradas como contrarias a: la soberanía nacional, la seguridad pública, la moral y la salud pública;*
- d) *Cuando se constate que las provisiones de a bordo o rancho de nave que porten los medios de transporte no se encuentran consignados en la lista respectiva o en los lugares habituales de depósito;*
- (...)/f) *Se detecte su ingreso, traslado, permanencia o salida por lugares, ruta u hora no autorizados; o se encuentren en zona primaria y se desconoce al consignatario;*
- g) *Cuando la autoridad competente determine que las mercancías son falsificadas o pirateadas;*
- h) *Los miembros de la tripulación de cualquier medio de transporte internen mercancías distintas de sus prendas de vestir y objetos de uso personal; (...)*

También será aplicable la sanción de comiso al medio de transporte que habiendo ingresado al país al amparo de la legislación pertinente o de un Convenio Internacional, exceda el plazo de permanencia concedido por la autoridad aduanera. (...) (el subrayado es del Autor)

⁸² La infracción es determinada en forma objetiva y la administración aduanera es quien aplica las sanciones por la comisión de infracciones, de acuerdo con las tablas de sanciones que son aprobadas por Decreto Supremo y en el caso de configurarse delito, tipificado en la Ley de Delitos Aduaneros Ley N° 28008 o en el Código penal, asume competencia el Ministerio Público para el proceso penal correspondiente.

que habiendo impugnado el usuario (Recurso de Reclamación), la administración aduanera o el Tribunal Fiscal (en el caso de apelación) hayan resuelto improcedente dicho recurso.

Respecto a la sanción de comiso, esta implica en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, a favor del Estado. El comiso se produce como consecuencia de una infracción a la Ley General de Aduanas y/o Ley de Delitos Aduaneros⁸³, cuando el hecho está vinculado alguno de los delitos⁸⁴ tipificados en dicha norma y no sobrepasa el valor de 4 UITs.⁸⁵

Como se puede apreciar la norma aduanera es muy exigente en el cumplimiento de las formalidades aduaneras, por lo que es necesario que los agro-exportadores se encuentren debidamente capacitados en materia aduanera, o sean debidamente representados por sus respectivos agentes de Aduana.

De darse el caso, que sea procedente la solicitud de levantamiento de inmovilización o devolución de la mercancía incautada al agro-exportador, y el producto no estuviera en buen estado por el tiempo transcurrido, la devolución del mismo se hace por medio monetario. Sin embargo, consideramos, que en el caso se haya aplicado una medida preventiva de manera errónea o haciendo un ejercicio abusivo del derecho por parte de la Administración Aduanera, no es suficiente la devolución de la mercancía o su equivalente en dinero, pues el Agro-exportador, asume con anticipación el cumplimiento de una obligación como parte de un contrato de compra-venta internacional, por lo que el incumplimiento en los plazos de entrega del producto puede acarrear otras responsabilidades para el agro-exportador y el prestigio de su empresa.

⁸³ Según la Ley de Delitos Aduaneros- Ley N° 28008, los Delitos Aduaneros consisten en el contrabando, defraudación de rentas de aduana, receptación aduanera, financiamiento y tráfico de mercancías prohibidas y restringidas. Cuando las infracciones sean cometidas en el marco de la Ley de Delitos Aduaneros se aplicará las siguientes sanciones:

“Artículo 35°.- Sanciones

La infracción administrativa será sancionada conjunta o alternativamente con:

a) Comiso

b) Multa.

c) Suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones o autorizaciones pertinentes.

d) Cierre temporal o definitivo del establecimiento.”

⁸⁴ Solo siendo el caso, que se configure algún delito establecido en la Ley de Delitos Aduaneros, la persona natural será puesta a disposición de la Policía Nacional del Perú o del Representante del Ministerio Público.

⁸⁵ Ley de Delitos Aduaneros- Ley 28008 : “Artículo 33°.- Infracción administrativa
Constituyen infracción administrativa los casos comprendidos en los artículos 1°, 2°, 6° y 8° de la presente Ley cuando el valor de las mercancías no exceda de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley.”

Por otro lado, sobre los medios de transporte, también es procedente la aplicación de las medidas preventivas como la incautación o inmovilización, como consecuencia de observarse alguna incidencia al momento de la verificación de la mercancía y del mismo medio de transporte.⁸⁶ La sanción correspondiente al medio de transporte por la comisión de alguna infracción aduanera en el marco de la Ley General de Aduanas, es del pago de una multa y/o la inhabilitación al transportista; y el internamiento temporal del vehículo (60 días calendario) así como la suspensión de licencia (01 año) al transportista en el marco de la Ley de Delitos Aduaneros.

Por otro lado, se han dado casos, en que el agro-exportador, efectúa sus despachos de manera regular y acorde a Ley, cumpliendo todas las formalidades aduaneras para obtener un pronto levante de las mercancías (autorización de salida para el Puesto de Control de Chacalluta- Chile); sin embargo por el mal accionar del transportista (quien traslada los productos agropecuarios para ser exportados) al cometer infracciones o delitos aduaneros provoca la inmovilización o incautación por parte de la Administración aduanera, no sólo del vehículo sino también del contenedor, perjudicando enormemente al Agro-exportador, no estableciéndose a la fecha un criterio más favorable para el agro-exportador, más aún cuando el funcionario aduanero observe que el contenedor cuenta con su precinto de seguridad en buen estado y que no haya sido alterado.

1.3.5.- Embarque de las Mercancías

Como se señaló anteriormente, el reconocimiento físico de las agro-exportaciones por parte de los funcionarios aduaneros (Especialistas u Oficiales de Aduana), puede realizarse en el propio almacén del agro-exportador, en un depósito privado o en los mismos recintos del Complejo Fronterizo de Santa Rosa. De no haber incidencia alguna luego del reconocimiento físico de las mercancías, y estar éstas conforme con la DAM anteriormente enviada por el despachador aduanero (Agro-exportador u agente de aduanas) se autoriza el embarque de las mercancías al medio de transporte.

⁸⁶ En ese sentido, cuando el medio de transporte sea intervenido trasladando mercancía sin sustento legal que acredite su importación o exportación, se procederá a Incautar dicho vehículo, sin que ello implique un comiso del mismo, pues la incautación o inmovilización son medidas preventivas (temporales); por otro lado, puede darse el caso de que el vehículo sea incautado en calidad de mercancía, es decir cuando el propio vehículo no ha ingresado de manera legal al país, es decir, circula dentro del territorio nacional como si hubiera sido importado.

Será el transportista o su representante de ser el caso, quien tenga la responsabilidad de solicitar por medios electrónicos a la Administración Aduanera, la autorización para la carga o movilización de la mercancía. De ser concedida la autorización para la carga, se procede al embarque de las mercancías, solicitando el transportista la autorización para la salida del medio de transporte.⁸⁷

El artículo 63° del Reglamento de la LGA permite que solo en determinados casos⁸⁸, a solicitud del exportador, se permita el embarque directo desde el local designado por el exportador en el caso que las mercancías se acojan a los regímenes de exportación definitiva, entre otros, y debiendo el exportador contar con la infraestructura necesaria de acuerdo a lo señalado por la administración aduanera para poder efectuar el reconocimiento físico cuando corresponda.

En cuanto a los plazos, para que las mercancías puedan ser embarcadas, en el Art. 61⁰ de la LGA se ha ampliado a 30 días calendario contado a partir del día siguiente de la numeración de la declaración. Anteriormente, éstas debían ser embarcadas dentro del plazo de 10 días, pudiendo prorrogarse automáticamente por 10 días adicionales a solicitud del interesado.⁸⁹ Estos cambios en los plazos van acorde a lo establecido en el artículo 5.8 sobre la regulación y plazos respecto a los actos administrativos sobre materias aduaneras establecidos en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile, a fin de facilitar los despachos de las agro-exportaciones.

La fecha de término de embarque debe ser comunicada por medios electrónicos a la administración aduanera dentro del plazo de doce (12) horas siguientes al término del embarque; quien deberá realizar este aviso es el transportista o su representante.⁹⁰ Dentro del plazo de dos (02) días calendarios después de haber concluido con el embarque, el transportista o su representante deben transmitir electrónicamente a la

⁸⁷ LGA, "Artículo 124º.- Embarque

Toda mercancía que va a ser embarcada en cualquier puerto, aeropuerto o terminal terrestre, deberá ser presentada y puesta a disposición de la autoridad aduanera, quedando sometida a su potestad, hasta que la autoridad respectiva autorice la salida del medio de transporte."

⁸⁸ En el caso de **mercancías perecibles (agro-exportaciones)**, peligrosas, maquinarias pesadas, animales vivos, granel, patrimonio cultural y/o histórico.

⁸⁹ Aparentemente, es una modificación solo de plazos, pero tiene otros efectos, como el de evitar trámites aduaneros innecesarios, pues anteriormente el solicitar ampliación de fecha de embarque significaba el pago de una tasa, demora en los trámites y por ende más gastos burocráticos para el interesado. Ahora por regla general se establecen 30 días como máximo, obviamente sin otorgamiento de aplazamientos.

⁹⁰ El Reglamento (Art. 178⁰), señala que se considerará como fecha de término del embarque, tomando como referencia la fecha de control del último bulto por parte de la autoridad aduanera (en el caso de la vía terrestre) y la fecha en que se embarca el último bulto al medio de transporte (tratándose de Vía marítima o aérea).

administración aduanera el manifiesto de carga desconsolidado y demás documentos señalados por el Art. 179º del Reglamento.⁹¹

Como se señaló anteriormente, en el caso de las Agro-exportaciones, la mayoría de los exportadores cuentan con su propio depósito, llevándose a cabo en dichas instalaciones los reconocimientos físicos por el personal de Aduanas, colocándose el precinto de seguridad respectivo una vez terminada la verificación, con lo que se espera evitar realizar un doble control de descarga o desembalaje de los productos agro-pecuarios, más aún considerando que estos son sensibles y/o perecibles, por lo que un excesivo control podría dañarlos.

Sin embargo, la autoridad aduanera puede exigir, en una segunda oportunidad (en los recintos del CFSR) la descarga, desembalaje de las mercancías y disponer de las medidas que estime necesarias para efectuar un nuevo reconocimiento físico, estando obligado el transportista a proporcionarle los medios que requiera para tal fin. Estas disposiciones no solo son establecidas por el segundo párrafo del Art. 122º (LGA) sino también por el art. 2º del mismo cuerpo legal, que sigue amparando las Acciones de Control Extraordinario.⁹² Estas facultades, provocan un doble control que interrumpe el despacho aduanero de las agro-exportaciones, originando sobrecostos, ya que al trasladar la mercancía a un almacén aduanero, romper los precintos, volverlos a colocar, entre otras acciones, implican sobrecostos que finalmente son asumidos por los exportadores.

Como vemos, la potestad aduanera pareciera no tener límites, en ese sentido los despachos de las agro-exportaciones pueden ser suspendidos o interrumpidos a criterio de la administración aduanera, pero dicho accionar se sustenta ante una alerta sobre la probable comisión de delitos aduaneros o tráfico de mercancías prohibidas o restringidas.

⁹¹ En el caso de manifiesto de carga consolidado, el plazo para la transmisión será tres (3) días calendario.

⁹² LGA, Artículo 2º.- Definiciones

“Para los fines a que se contrae el presente Decreto Legislativo se define como:

Acciones de control extraordinario.- *Aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias, para la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, que pueden ser los operativos especiales, las acciones de fiscalización, entre otros. La realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular, pudiendo disponerse antes, durante o después del trámite de despacho, por las aduanas operativas o las intendencias facultadas para dicho bien.”*

Finalmente, al concederse el levante y autorizarse la salida de las mercancías (Agro-exportaciones) del territorio nacional, se tiene por regularizado el régimen de exportación definitiva al cual fueron designadas los productos agropecuarios. La Regularización representan el término del proceso de la exportación de dichos productos, lo que implica que debe haber cumplido con todas las formalidades exigidas por la Ley General de Aduanas y demás normas pertinentes, por lo que se otorga al exportador o despachador, el “levante de las mercancías”, es decir el retiro de las mercancías del lugar donde se realice el control aduanero y pueda ser embarcada o trasladada a su destino final.

En la LGA, con el fin de agilizar los trámites administrativos, se establece explícitamente el plazo de treinta (30) días calendario contado a partir del día siguiente de la fecha del término del embarque para regularizar la exportación definitiva. La LGA en concordancia con su reglamento, establecen que la regularización del régimen la debe realizar el declarante con la transmisión electrónica de la información complementaria de la declaración y de los documentos digitalizados que sustentaron la exportación.⁹³

Según el Informe de Evaluación del Plan Estratégico Institucional de la SUNAT (2015-2018), en relación al indicador tiempo promedio de despacho de exportación, el cual mide el tiempo transcurrido entre la fecha de numeración de la declaración provisional y la fecha de embarque de la mercancía, el resultado promedio es de dos y medio días calendarios para el año 2015, por ello se proyecta reducir al 2018 a menos de un día.⁹⁴

Como se puede apreciar, el control aduanero implica brindar un servicio eficiente que promueva la facilitación del comercio exterior, pero también el prevenir la comisión de infracciones y delitos aduaneros (comercio seguro); en ese sentido, dada su complejidad al momento de su ejecución, requiere no solo de una legislación congruente con los estándares de calidad que requiere un servicio aduanero moderno, sino también de los medios tecnológicos necesarios que hagan viable su ejecución de manera eficiente y en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas en el marco del TLC Perú-Chile; por lo que se analizará en el punto siguiente los problemas que se presentan para la implementación del TLC en mención.

⁹³ Sólo en aquellos casos que la **Administración Aduanera** lo determine, será necesaria la **presentación física** de la declaración y los demás documentos, a satisfacción de la autoridad aduanera.

⁹⁴ Plan Estratégico Institucional-SUNAT 2015-2018. Pagina Web de la SUNAT Consultada el 08 de mayo del 2016: www.sunat.gob.pe

2.- PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TLC ENTRE PERÚ Y CHILE EN NUESTRO PAÍS.

2.1.- Infraestructura y Logística en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa

El Complejo Fronterizo Santa Rosa (CFSR), inaugurado en el año 2007⁹⁵, fue creado con el objeto de controlar el ingreso y salida de personas, mercancías, medios de transporte y equipajes, facilitando su tráfico mediante la aplicación de procedimientos ágiles y simplificados, de acuerdo a las funciones que compete a cada una de las entidades que desarrollan funciones en sus instalaciones.⁹⁶

Su infraestructura, cuya construcción y equipamiento fue financiada íntegramente por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), se basa en un modelo de atención lineal debidamente diferenciada en función de la unidad de transporte y del usuario⁹⁷, integrando a las entidades involucradas en su operación, optimizando los puntos de atención en busca del menor desplazamiento de usuarios, evitando congestión y empleando tecnología de punta para el desarrollo de las actividades de control.⁹⁸

Las entidades públicas que desarrollan funciones en el Complejo Fronterizo Santa Rosa son: la SUNAT a través de la Agencia Aduanera Santa Rosa, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), Superintendencia Nacional de Migraciones, Policía Nacional del Perú (PNP), Banco de la Nación (BN) y el Instituto Nacional de Cultura.

La administración del Complejo Fronterizo está a cargo de la SUNAT, a través de la Oficina de Administración, que constituye el órgano de más alto nivel del Complejo y que tiene por función garantizar su óptimo funcionamiento así como proveer los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las labores de control.

⁹⁵ Ver ANEXO N° 04: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano General

⁹⁶ Complejo Fronterizo de Santa Rosa. Página Web consultada el 25 de marzo del 2016. Sección Institucional: <http://www.complejosantarosa.gob.pe/index.php/quienes-somos>

⁹⁷ Ver ANEXO N° 05: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano Esquemático

⁹⁸ Ibidem.

2.1.1.- En el Control de personas

El control del tránsito de personas en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, esta a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, dicha institución pública tiene competencia para hacer cumplir la normatividad en materia migratoria, por ende toda persona (incluyendo los operadores de comercio exterior, extranjeros y nacionales) debe presentarse ante la sección de migraciones para poder ingresar o salir del Perú.

No obstante, la persona haya logrado obtener su autorización de ingreso o salida por parte de MIGRACIONES, la administración aduanera (SUNAT) también es competente en el control de personas en materia aduanera y prevención de delitos que son de su competencia.

En ese sentido, el control aduanero se ejerce sobre las personas que intervienen directa o indirectamente en las operaciones de comercio exterior, las que ingresan o salgan del territorio aduanero, las que posean o dispongan de información, documentos, o datos relativos a las operaciones sujetas a control aduanero; o sobre las personas en cuyo poder se encuentren las mercancías sujetas a control aduanero (artículo 162° de LGA).

Como se procederá a analizar a detalle más adelante, la Aduana es competente para prevenir el tráfico ilícito de drogas (TID); al respecto existen factores que dificultan la prevención del TID y que limitan el control aduanero, provocando que dicho control sea un obstáculo indirecto a la facilitación del comercio exterior:⁹⁹

- a) Las personas que cruzan la frontera Internacional involucrados en el Tráfico Ilícito de Drogas se presentan al control aduanero con escaso margen de tiempo previo a su embarque, generando presión ante el oficial de aduanas ante un eventual resultado negativo en la intervención, ello por los costos en que se incurriría por la pérdida de movilidad entre otros; lo mismo sucede en

⁹⁹ GONZALES, Ennio. Informe 1099-2013-SUNAT/3G0200, "Control TIM de carga, mercancías y pasajeros en la IA- Tacna". Tacna Setiembre 2013. Pág. 10.

el caso de los transportistas que trasladan carga perecible como sucede en el caso de las agro-exportaciones.

- b) El elevado flujo de personas que se presentan al registro de salida en la agencia Aduanera de Santa Rosa, un promedio de 7775 personas diarias aproximadamente, lo que dificulta establecer los perfiles de riesgo para la intervención.
- c) Nueva modalidad de ingesta de droga líquida, la que presenta imágenes diferentes a las habituales, lo cual no permite que el equipo (Boddy Scan) las diferencie claramente, dado que no ha sido diseñado para ello.
- d) Insuficiente número de oficiales de aduana capacitados en el manejo del Boddy Scan y para integrar grupos operativos para la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

En ese sentido, es necesario, dotar de mayor personal debidamente capacitado para el control de personas u operarios del comercio exterior, tanto en las oficinas de control en el CFSR correspondiente a MIGRACIONES, como de la SUNAT, a fin de evitar congestionamientos que faciliten la comisión de infracciones y/o delitos; pero que también que faciliten el comercio exterior.

2.1.2.- En el Control de Transportes Internacionales

Como ya se analizó anteriormente, dentro del marco TLC Perú-Chile, el Perú se obliga a que los despachos de las mercancías se efectúen mediante procedimientos aduaneros simplificados, en base a la automatización de los mismos mediante el uso de tecnología.

En ese sentido, todos los operadores de comercio exterior se encuentran registrados en la base de datos de la SUNAT para el respectivo ingreso de sus códigos de identificación al inicio de los despachos aduaneros a realizarse.

En el caso de los transportistas o sus representantes y los agentes de carga internacional que cuenten con la autorización expedida por el Ministerio de Transportes y

Comunicaciones, deben solicitar autorización para operar ante la Administración Aduanera cumpliendo los requisitos establecidos en el Reglamento.¹⁰⁰

En el Puesto de Control Fronterizo de Santa Rosa, el control de los medios de transporte por parte de la SUNAT inicia con la recepción de los documentos de control de MIGRACIONES y SENASA, seguidamente con la verificación en el Sistema Integrado de Gestión de Delitos Aduaneros (SIGEDA) por parte de los Oficiales de Aduana o personal a cargo, para la respectiva consulta de información respecto al medio de transporte, a través del número de placa, identificación del conductor o por el número de motor o chasis del vehículo.

Dicha consulta se hace con el objetivo de evaluar si dicho medio de transporte tiene algún impedimento o restricción antes de salir o entrar al territorio nacional, evaluar si procede una prórroga, efectuar una regularización, entre otras diligencias¹⁰¹ Una vez determinado que el vehículo puede entrar o salir del territorio nacional, se procede a hacer la revisión física aleatoria de la mercancía, luego de la misma y no habiendo incidencia se procede a hacer el registro de entrada o salida del medio de transporte.¹⁰²

No obstante, los sistemas de soporte informático con los que cuenta la SUNAT, los mismos no se encuentran descentralizados, es decir, solo ciertas Áreas de la SUNAT tiene acceso de primera mano, a información básica e importante referente a los vehículo

¹⁰⁰ "Artículo 27º LGA.- Obligaciones específicas de los transportistas o sus representantes
Son obligaciones de los transportistas o sus representantes:

- a) Transmitir a la Administración Aduanera la información del manifiesto de carga en medios electrónicos, según corresponda, en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;
- b) Entregar a la Administración Aduanera al momento del ingreso o salida del medio de transporte, el manifiesto de carga o los demás documentos, según corresponda, en la forma y plazos establecidos en el Reglamento;
- c) Entregar a la Administración Aduanera la nota de tarja o transmitir la información contenida en ésta, y de corresponder la relación de bultos faltantes o sobrantes, o las actas de inventario de las mercancías contenidas en los bultos arribados en mala condición exterior, dentro del plazo establecido en el Reglamento;
- d) Comunicar a la Administración Aduanera la fecha del término de la descarga o del embarque, en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;
- e) Entregar al dueño o al consignatario o al responsable del almacén aduanero, cuando corresponda, las mercancías descargadas, en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;
- f) Presentar dentro del plazo establecido en el Reglamento, la solicitud de rectificación de errores del manifiesto de carga;
- g) Entregar a los viajeros antes de la llegada del medio de transporte la declaración jurada de equipaje, cuyo formulario debe ser aprobado por la Administración Aduanera para ser llenado por los viajeros quienes luego someterán su equipaje a control aduanero;
- h) Otras que se establezcan en el Reglamento. "

¹⁰¹ Ver ANEXO N° 06: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte

¹⁰² Ver ANEXO N° 07: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte/Regularización de salida de Medio de Transporte.

que ingresan o salen al país. Por ejemplo, la Intendencia de Aduana de Tacna no cuenta con acceso directo a la base de datos de DAMs (Declaraciones Aduaneras de Mercancías) para saber si cuentan o no los vehículos con una DAM de importación, en base a su Número de Chasis y/o Número de motor.

En ese sentido, a criterio del Oficial de Aduanas o el Especialista, se genera una Solicitud electrónica de documentación (SIGED) a la Intendencia de Control de gestión Interna (Lima), dicho trámite interno, causa demoras innecesarias en los despachos de las agro-exportaciones.

2.1.3.- En el Control de Mercancías

Las mercancías sujetas a tratados suscritos por el Perú se rigen por lo dispuesto en ellos. En ese sentido, primaría la aplicación de las disposiciones del TLC Perú-Chile en el caso de alguna incompatibilidad con la LGA porque, según el artículo 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, lo que va acorde con el principio del *Pacta Sunt Servanda*.

Como se ha señalado anteriormente, en el caso de las Agro-exportaciones, los contenedores y vehículos con revisados previamente por SENASA antes de pasar a ser controlados por la SUNAT, ello implica una especie de doble control, sin embargo en el quehacer diario de los mencionados controles, tanto SENASA como la SUNAT se notifican mutuamente ante cualquier incidencia o irregularidad que no necesariamente corresponda a sus funciones o competencias, lo que indirectamente facilita sus controles para un comercio seguro.

Cabe señalar que el reconocimiento físico efectuado por la SUNAT, se realiza las veinticuatro (24) horas del día (incluidos sábados, domingos y feriados). Al respecto la SUNAT, inició durante el año 2009 múltiples actividades y proyectos entre los que se puede destacar la implementación de equipos de Rayos X en el Terminal Portuario del Callao, lo que ha permitido un control más eficiente el reconocimiento físico de las mercancías¹⁰³. Sin embargo, en lo que respecta al Complejo Fronterizo de Santa Rosa -

¹⁰³ Informe de Evaluación de Plan Estratégico Institucional 2009 de la SUNAT. Página web de la SUNAT, consultada el 06 de enero del 2016: www.sunat.gob.pe

Tacna, a la fecha, aún no se cuenta con un scanner o equipos de rayos X para el control de Contenedores y medios de transporte, ni con la infraestructura adecuada para su instalación; de contar con los mismos se podrían realizar los reconocimientos físicos de manera más eficiente y dinámica, como los equipos que se cuenta para el área de control de equipajes de viajeros.

En consecuencia siempre que se realiza el control de los contenedores de las agro-exportaciones, es través de aforos utilizando a personal de aduanas, de manera que la implementación del Capítulo 5 del TLC Perú-Chile aún no se ha dado en toda su totalidad, pues estas acciones requieren horas al no contarse con suficiente personal de aduanas y personal de apoyo (estibadores).

En la actualidad, el personal de la División de Control Operativo, de la Intendencia de Aduana de Tacna destacados en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa ejercer un control aduanero sin contar con equipos tecnológicos y herramientas adecuados para un óptimo control y prevención de infracciones y de delitos aduaneros TID; asimismo, el personal designado no cuenta en su totalidad con una capacitación homogénea y especializada en materia aduanera.

Estas limitaciones en el control aduanero traen como consecuencia el obstaculizar la fluidez de los despachos aduaneros, entre ellos los de agro-exportación, y por ende el incumplimiento de parte de las obligaciones asumidas por el Perú en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile.

2.2.- Mayor utilización del sistema de despacho anticipado

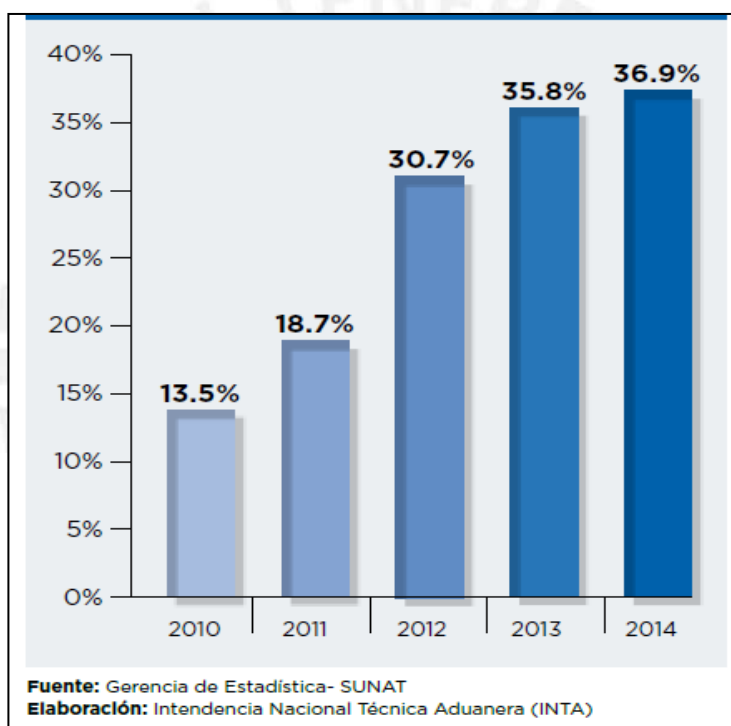
En el caso de las importaciones, aún no se han implementado en su totalidad las obligaciones establecidas en el artículo 5.2 del TLC Perú-Chile sobre el despacho de mercancías en menos de 48 horas, es decir el “Despacho Anticipado”. Cabe precisar, que de incrementarse el uso del despacho anticipado en el régimen de importación traería consigo la reducción de los tiempos de atención del despacho aduanero y aseguraría la rápida disponibilidad de las mercancías dentro de las 48 horas siguientes al término de la descarga.¹⁰⁴ La referida reducción de tiempos se traduce en disminución de costos dentro

¹⁰⁴ SUNAT, Memoria Anual 2014. Pagina web de la SUNAT, consultada el 05 de mayo del 2016: www.sunat.gob.pe

de la logística del comercio internacional y un impulso importante en la mejora de la competitividad del país, lo cual se ve reflejado también en los despachos anticipados de las importaciones y de las exportaciones (incluidas las agroexportaciones)

Cabe precisar que, en el caso de las importaciones (a diferencia de las exportaciones, donde no es necesaria la presentación de una garantía a la SUNAT), para poder acogerse a los despachos anticipados, los despachadores necesitan presentar una garantía y remitir la información necesaria a la Aduana, a fin de esta numere la DAM, antes de la llegada del medio de transporte con la mercancía a importar.

Cuadro N° 05 Nivel de Acogimiento al Despacho Anticipado



Conforme se desprende del cuadro precedente, la tendencia actual sobre el acogimiento a los despachos anticipados en importaciones es creciente, ello debido a que permite el levante o retiro de las mercancías en un menor tiempo y que implica una reducción de costos para los importadores (menos gastos en alquiler de servicio de transporte, agentes de aduana, estibas, almacén, etc.); lo cual también trae consecuencia positivas para los despachos de las agro-exportaciones, pues dinamiza toda la cadena logística operativa en los recintos aduaneros donde la Aduana ejerce su control aduanero.

En ese sentido, dentro del marco de la Facilitación del Comercio Exterior consagrado tanto el TLC Perú-Chile como en la LGA, el lograr un aumento en los despachos anticipados conlleva a facilitar los despachos de agro-exportación, pues los transportes y sus respectivos contenedores que ingresan al territorio nacional por el Complejo Fronterizo de Santa Rosa retornan al exterior llevando las exportaciones, lo que incluye las agro-exportaciones.

En consecuencia, considerando que los contratos de transporte (flete), seguro y otros gastos logísticos son altos y están basados en tiempo de servicio (días e incluso horas), es indispensable lograr el levante (retiro de las mercancías) en los despachos aduaneros en la medida de lo posible dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, a fin de evitar sobrecostos y trámites innecesarios que se conviertan en un obstáculo o restrinjan el comercio exterior.

Cabe precisar que dentro de los recintos para los despachos de importación o ingreso de mercancías al territorio nacional en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, no se cuenta con infraestructura necesaria e idónea para mejorar la fluidez de los despachos ni el recurso humano suficiente (personal aduanero y asistentes de aduana), lo que afecta el desarrollo de los despachos anticipados de importación.

Sumado a esas limitaciones, la Aduana debe lidiar diariamente en su lucha contra delitos aduaneros vinculados a los regímenes de Importación como es el contrabando y en el caso de los regímenes de exportación, la defraudación aduanera y el Tráfico Ilícito de Mercancías (TIM), y en la prevención de otros delitos asignados a su competencia.

Habiendo tomado en consideración estos puntos, se ha elaborado el siguiente cuadro que muestra los tiempos que requieren los despachos de importación previos al levante y respectivo visto bueno de la administración aduanera, antes y después de la vigencia del TLC:

Cuadro N° 06: Tiempo de Despachos aduaneros de Importación en Complejo Fronterizo Santa Rosa-Tacna

DESPACHOS DE IMPORTACIÓN C. Fronterizo Santa Rosa	Proceso de despacho antes de la vigencia del TLC Perú-Chile	Nuevo Proceso de Despacho Anticipado con el TLC Perú-Chile	NPDA con VUCE	NPDA con VUCE y garantía
Canal verde	6 días	2 días	1 días	0 días
Canal Naranja	7 días	Entre 2 a 1día	Eliminado	Eliminado
Canal Rojo (sin incidencia)	8 días	3 días	2 días	1 día
Canal rojo (con incidencia)	11 días	5 días	5 días	2 día

Fuente: Indicadores Intendencia Aduana Tacna Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, desde la vigencia del TLC con EE.UU y la celebración del TLC Perú-Chile, se han venido acortando los tiempos de los despachos de importación, lo cual tiene una incidencia directa en los despachos de agro-exportación, dado que los contenedores y transportes que ingresan al territorio nacional son utilizados a la vez para la salida de las agro-exportaciones. Hay una diferencia sustancial en los plazos para los despachos; sin embargo, aún no se logrado implementar los despachos anticipados a un 100%. En ese sentido, entre más tiempo demoren los despachos de importación, pueden ocasionar costos mayores e innecesarios para los agro-exportadores, pues necesitarán ampliar los servicios por el alquiler de los contenedores *reffer* (refrigerados) y por el espacio ocupado en los almacenes aduaneros.

2.3.- Problemas de prevención de delitos aduaneros, lavados de activos y minería ilegal

El control aduanero se vuelve complejo, cuando a través de los sistemas de inteligencia y la generación de riesgo se ordena el control exhaustivo y reconocimiento físico del total de las mercancías. En dichos casos, se procede a la Inmovilización o Incautación de la mercancía de a fin de constatar los delitos aduaneros e infracciones, que a diario se cometen.

En ese sentido, el Control Aduanero adquiere la calidad de bien jurídico protegido, dado que parte del interés del Estado no sólo es el promover el comercio internacional y recaudar impuestos como producto de dicho intercambio comercial, si no también que sea un comercio lícito y seguro, lo cual se consigue, entre otros factores, mediante el ejercicio del control aduanero.¹⁰⁵

Debemos tener presente que el Complejo fronterizo de Santa Rosa de Tacna, es el único lugar habilitado¹⁰⁶, para el ingreso y salida de mercancías, medios de transporte y personas vía terrestre en la frontera con Chile; en ese sentido las personas que intenten transitar, con sus mercancías o medios de transporte por lugares no habilitados, estarían incurriendo, en la comisión de los Delitos Aduaneros o infracciones vinculadas a estos, tipificadas en la Ley de Delitos Aduaneros, Ley N° 28008, dependiendo del valor de las mercancías.¹⁰⁷

¹⁰⁵ INSTITUTO DE DESARROLLO DE TRIBUTARIO Y ADUANERO-INDESTA. *Revista de Lecciones Aduaneras: Hacia Una Doctrina Aduanera*. Año I. Número 1. Enero 2014. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014. Pág. 43

¹⁰⁶ Ley General de Aduanas- Decreto Legislativo N° 1053

“Artículo 100º.- Lugares habilitados

Son lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías, medios de transporte y personas, los espacios autorizados dentro del territorio aduanero para tal fin, tales como puertos, aeropuertos, vías y terminales terrestres y puestos de control fronterizo en los cuales la autoridad aduanera ejerce su potestad.” (El subrayado es del autor)

¹⁰⁷ Ley de Delitos Aduaneros, Ley N° 28008:

“Artículo 1º.- Contrabando

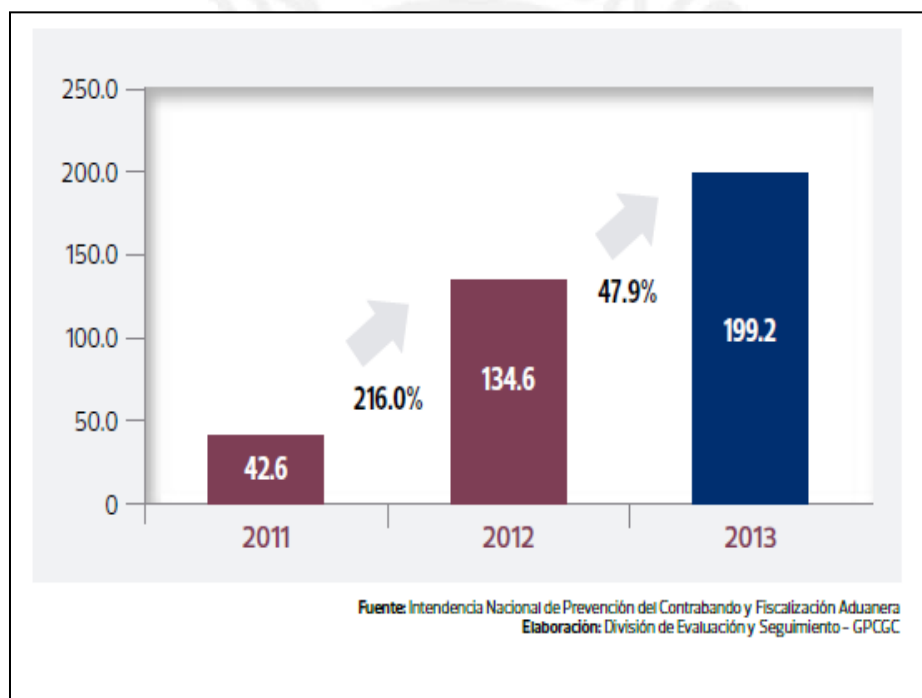
El que se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o las extrae del territorio nacional o no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o en los lugares habilitados para tal efecto, cuyo valor sea superior a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años, y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

La ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana, dentro de los recintos o lugares habilitados, equivale a la no presentación.” (El subrayado es del Autor)

Tacna una de las regiones donde el contrabando se ha convertido en un problema a gran escala, que daña no solo la economía nacional, sino también vulnera las normas y corrompe a la sociedad e incluso a las autoridades competentes.¹⁰⁸

En el año 2013, se lograron mejores resultados en las acciones de prevención y represión del contrabando. El monto intervenido ascendió a US\$ 199.2 millones, lo que significó un incremento del 47.9% respecto al año 2012, donde se obtuvo un monto de US\$ 134.6 millones y para el 2013 se logró superar la meta anual de US\$ 180.0 millones, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 07: Incremento monto intervenido de contrabando (En millones de dólares)



Al respecto, según Reporte de la SUNAT, el 8 de setiembre del 2014, Oficiales de la Aduana de Tacna incautaron gran cantidad de prendas de vestir para damas (pantalones y pantalonetas) valorizadas en \$ 99,143.00 dólares debido a que no contaban con la documentación que acredite su ingreso legal al país, dicha acción se llevó a cabo en un

¹⁰⁸ COYA PONCE, Juan. *Los Delitos Aduaneros en el Nuevo Código Procesal Penal*. Lima: Editorial Grijley, 2013. Pág. 30

terminal de almacenamiento privado.¹⁰⁹ Asimismo, según el Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2016, elaborado por la Intendencia de Gestión y Control Aduanero (IGCA), se estima en US\$ 356 millones dólares el contrabando en la zona sur del país (Puno y Tacna), lo cual representa el 63% de todo el contrabando en el Perú.¹¹⁰

Como vemos, el comercio exterior y el comercio local, se ven afectados por el contrabando; especialmente, en el sur del país, en las zonas de frontera con Chile (Tacna) y con Bolivia (Desaguadero-Puno). Esta situación afecta de manera indirecta al sector de las agro-exportaciones, pues predisponen a la administración aduanera, a efectuar mayores reconocimientos físicos y controles aduaneros más exhaustivos, que dificultan la fluidez normal de los despachos aduaneros de importación, requiriendo apoyo logístico y de recursos humanos de los recintos donde se realizan los despachos de exportación, lo que incluye a las Agro-exportaciones.

Frente a este panorama, la administración aduanera, ejecuta acciones de control permanente tanto en el CFSR (Zona primaria) como en zona secundaria (operativos conjuntos con la Policía Fiscal, Fueras Armadas, y con representante del Ministerio Público); cabe precisar que el contrabando no solo implica burlar el control aduanero con el ingreso de mercancías al territorio peruano, sino también a su salida, en ese sentido también se dan casos, de mercancías no declaradas dentro los contenedores de las agro-exportaciones con destino a Chile.

En ese sentido, la administración aduanera busca ser severa con quienes incumplan o violen la normatividad aduanera, cuando se evidencie un claro dolo por parte de los usuarios al haber burlado el control aduanero, siendo este último el bien jurídico tutelado.

Por otro lado, en el caso de las agro-exportaciones, la defraudación aduanera¹¹¹, puede configurarse cuando el exportador, haciendo uso del Drawback, sobrevalora los insumos

¹⁰⁹ SUNAT: Acciones de Control, Boletín N° 2, 2014. Pág.11

¹¹⁰ Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2016-SUNAT, Pág.22

¹¹¹ Ley De Delitos Aduaneros, Ley 280008:

“Artículo 4°.- Defraudación de Rentas de Aduana

El que mediante trámite aduanero, valiéndose de engaño, ardid, astucia u otra forma fraudulenta deja de pagar en todo o en parte los tributos u otro gravamen o los derechos antidumping o compensatorios que gravan la importación o aproveche ilícitamente una franquicia o beneficio tributario, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.”

que ha importado para su exportación posterior junto con el producto final, a fin de recibir una devolución monetaria superior a la que le corresponde realmente, por parte de la administración aduanera.

Otro de los delitos aduaneros que se cometen constantemente en el CFSR, vinculados a los regímenes aduaneros de salida, como son las agro-exportaciones, es el Tráfico de Mercancías Prohibidas y Restringidas, el mismo que es tipificado en la Ley de delitos aduaneros:

“Artículo 8°.- Tráfico de mercancías prohibidas o restringidas

El que utilizando cualquier medio o artificio o infringiendo normas específicas introduzca o extraiga del país mercancías por cuantía superior a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias cuya importación o exportación está prohibida o restringida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con setecientos treinta a mil cuatrocientos sesenta días-multa”.

En ese sentido, se configura el delito cuando se importa, exporta o se realiza el ingreso o salida temporal de mercancías sin la autorización de la autoridad competente (mercancías restringidas), como es el caso de armas, patrimonio cultural de la nación, etc y lo mismo en el caso de mercancías prohibidas como es el caso de la droga, residuos sólidos, entre otros. Cabe precisar que la SUNAT, también es responsable en la lucha y prevención del tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos y la minería ilegal.

El tráfico ilícito de drogas (TID) supone una preocupación internacional pues daña la estabilidad de los Estados afectando su institucionalidad, su desarrollo económico y social. En el caso del Perú, implica una mayor responsabilidad y cuidado en cuanto a su función de prevención y lucha contra el TID, toda vez que es un país considerado exportador de droga.¹¹² Por ello, los Oficiales de Aduanas, en el ejercicio de la potestad aduanera, efectúan acciones de control aduanero, conforme a los principios de presunción de veracidad y buena fe, de manera selectiva y aleatoria, por lo que deberían contar para ello con diversas herramientas, equipos e instrumentos, proporcionados por la SUNAT para dicho fin.

¹¹² El Código Penal Peruano tipifica como delito al Tráfico ilícito de drogas en su Artículo 496°, siendo el bien jurídico tutelado la “Salud Pública”, la cual está catalogado entre aquellos bienes necesarios para el funcionamiento del sistema.

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas en nuestra frontera con Chile está dentro de las responsabilidades de la Intendencia de Aduana de Tacna, quienes están a cargo de controlar y reprimir el envío de drogas ilícitas para el exterior. En ese sentido, se han detectado diferentes rutas mediante las cuales se trafica de manera ilícita el clorhidrato de cocaína, siendo una de las principales el trapecio amazónico por donde circula droga con destino a Brasil, Bolivia, y otros países que sirven como puente de enlace para la comercialización de la droga en el continente europeo y asiático.¹¹³

Otro punto geográfico sensible es la zona sur del país, donde el mayor control del Tráfico Ilícito de Drogas en la frontera entre Perú y Chile se realiza en un 99 % en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, dado a su ubicación estratégica y siendo el único lugar habilitado para el ingreso y salida de personas, medios de transporte y mercancías con destino a Chile.¹¹⁴

En Chile, es importante destacar que la mayoría de las revisiones con resultado positivo de tráfico ilícito de drogas (TID) es por el uso de canes antidrogas; en Chacalluta (Puesto de control Fronterizo con Perú, en Arica-Chile), se atribuyen los hallazgos a la experiencia del personal en combinación al apoyo canino. Ello se debe tener en cuenta, considerando que el Complejo Fronterizo de Santa Rosa cuenta con la infraestructura necesaria para albergar hasta 5 canes, las instalaciones¹¹⁵ se encuentran divididas en caniles dotados de depósitos de agua y alimento, ambientes de aseo, ambientes de control sanitario, igualmente cuenta con casilleros para el uso del personal especializado que brindaría mayor control sanitario para los canes. Sin embargo, estos ambientes aun no son utilizados e incorporados a la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías (TIM) ni se cuenta con equipo K-9 permanente.¹¹⁶

Al respecto, en julio del 2014, personal de Aduanas y agentes de la Policía decomisaron 145 kilogramos de clorhidrato de cocaína, camuflada en bidones de aceituna que trasladaban artesanía a Santiago de Chile. La incautación se ejecutó en la rampa de

¹¹³ Ver ANEXO N° 08: Principales Rutas Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú

¹¹⁴ Ver ANEXO N° 09: Zona de Riesgo de Tráfico Ilícito de Drogas en la Frontera Perú – Chile

¹¹⁵ Ver ANEXO N° 10: Instalaciones en la Agencia Aduanera Santa Rosa destinada para Implementar el Programa k-9

¹¹⁶ GONZALES, Ennio. Informe 1099-2013-SUNAT/3G0200, "Control TIM de carga, mercancías y pasajeros en la IA- Tacna". Tacna Setiembre 2013. Pág. 6.

control de productos de exportación del Complejo Fronterizo Santa Rosa en Tacna, donde se intervino una camioneta de placa FC-TB-819.¹¹⁷

Asimismo, en febrero del 2015, se incautó 2 kilos 200 gramos de droga, cuyo valor en el mercado supera los 8 millones de pesos chilenos, cuando un ciudadano peruano fue intervenido en un taxi con destino a Arica, por personal de Aduanas y Policía de la División de Investigaciones (PDI) de Chile, luego que se hallara en su mochila, de doble fondo, un paquete oculto que luego se comprobó que era droga de alta pureza, quedando detenido por dicho delito y puesto a disposición de las autoridades del vecino país del sur.¹¹⁸

Por otro lado, el Estado peruano, a través de la SUNAT y otras instituciones públicas, previene, combate y sanciona el delito del lavado de activos¹¹⁹. El blanqueo o lavado de dinero¹²⁰ (también conocido a nivel mundial como lavado de capitales, lavado de activos, blanqueo de capitales o legitimación de capitales entre otras denominaciones) es un fenómeno delictivo que busca la internacionalización, por lo que los blanqueadores de activos buscan un desplazamiento de los fondos a otros países (flujo de capitales transfronterizos) a través de viajes al extranjero, por lo que la Aduana ejerce un control de divisas en los puestos de control fronterizo. Al respecto, Callegari señala que a lo largo de la historia, los criminales siempre han intentado ocultar los frutos de sus actividades delictivas, por lo que la movilidad de los fondos ilícitos de uno a otro país dificulta su persecución por parte de las autoridades y acaba por facilitar su encubrimiento¹²¹.

Para Blanco Cordero, la internacionalización proporciona ventajas a los blanqueadores de activos, tales como la posibilidad de eludir la aplicación de normativas muy estrictas y, con ello, la jurisdicción de Estados que mantienen duras políticas de control de blanqueo de capitales; la obtención de ventajas a través de los problemas de cooperación judicial

¹¹⁷ Diario Perú 21, Página web consultada el 30 de julio del 2015: <http://peru21.pe/actualidad/tacna-cocaina-santiago-chile-bidones-2191390>

¹¹⁸ Diario el Correo, Página web consultada el 11 de febrero del 2015: <http://diariocorreo.pe/edicion/tacna/peruano-fue-detenido-en-chacalluta-por-llevar-droga-a-chile-564250/>

¹¹⁹ El lavado de activos consiste en un proceso a través del cual se encubre o camufla el origen de fondos, capital, ingresos, entre otros, generados mediante el ejercicio de actividades ilegales o criminales como, por ejemplo, el tráfico de drogas, contrabando de armas, corrupción, fraude fiscal, crímenes de guante blanco, prostitución, malversación pública, extorsión, secuestro, trabajo ilegal, piratería, terrorismo, etc.

¹²⁰ Una de las características más notorias del lavado de dinero es la referida a la internacionalización, existen una serie de razones que explican y justifican que los blanqueadores utilicen técnicas que implican un desplazamiento de los fondos a otros países (flujo de capitales transfronterizos).

¹²¹ CALLEGARI, André. *Lavado de Activos*. Lima: ARA Editores. 2009. Pág. 30.

internacional y de intercambio de información entre países con normativas diferentes, sistemas penales diferentes y distintas culturas administrativas; finalmente, la posibilidad de beneficiarse de las deficiencias de la regulación internacional y su aplicación.¹²²

Considerando que el lavado de activos se convierte hoy en un factor que desestabiliza el orden económico y perjudica de manera grave el tráfico comercial contaminando el mercado con bienes y recursos de origen ilícito¹²³, el Estado Peruano aprueba el Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado (Decreto Legislativo N° 1106) vigente desde el 20 de abril del 2012.

En la Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1106, se modifica la Sexta Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 28306¹²⁴, mediante la cual se establece la obligación para toda persona nacional o extranjera, que ingrese o salga del país de declarar bajo juramento instrumentos financieros negociables emitidos al “portador” o dinero en efectivo que porte consigo por sumas superiores a US\$10,000.00 ó su equivalente en moneda nacional o extranjera. Por ello, en caso de incumplimiento se faculta a la SUNAT a poder efectuar la retención temporal del dinero no declarado y la respectiva aplicación de multa, poniendo conocimiento de tales hechos a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 195-2013-EF, se aprueba el Reglamento de la Obligación de Declarar el Ingreso o Salida de Dinero en Efectivo y/o Instrumentos Financieros Negociables Emitidos al Portador. En ese sentido, el Estado Peruano ha encomendado a la SUNAT la tarea de efectuar un control de Divisas en zonas primarias (Puestos de control Fronterizos, puertos y aeropuertos) con el objetivo de prevenir y combatir el lavado de activos, inclusive la SUNAT tiene competencia para efectuar dicho control en todos los demás puestos de control en zonas secundarias (que no sean de frontera) acorde a lo establecido en el Informe N° 61-2015-SUNAT/5D1000 del 14 de mayo del 2015 formulado por la Intendencia Nacional Jurídica de la SUNAT.

¹²² BLANCO CORDERO, Isidoro. El delito de Blanqueo de Capitales. .Pamplona: Aranzadi. 1997. Pág. 56.

¹²³ Decreto Legislativo N° 1106, Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado: Exposición de motivos.

¹²⁴ Mediante la Ley N° 28306 se modifican artículos de la Ley N° 27693 (Ley que de creación de la Unidad de Inteligencia Financiera)

Como se puede apreciar, la SUNAT, al ser la autoridad que efectúa el control de mercancías, medios de transporte y personas, por excelencia en la frontera del territorio nacional, el Estado ha creído conveniente como parte de su política de seguridad nacional el encomendarle las funciones anteriormente mencionadas, inclusive el control de insumos químicos como veremos más adelante; sin embargo el acumular dichas funciones a la SUNAT, provoca que la misma doblegue sus esfuerzos y recursos logísticos, humanos y económicos, lo que implica una limitación adicional al momento de efectuar los controles aduaneros, que no sólo están vinculados al flujo internacional de mercancías como es el caso de las agro-exportaciones, sino también al control de divisas.

Acorde al Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado (Decreto Legislativo N° 1106), la SUNAT también se encuentra facultada en la prevención y lucha contra la Minería Ilegal; en ese sentido, el 30 de enero del 2013, con la aprobación del DS N° 016-2013-EF, se crea la Intendencia Nacional de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados (INIQBF), creándose un Registro para el Control de Bienes Fiscalizados como mecanismo de control obligatorio para que las personas naturales y jurídicas puedan realizar actividades con Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados. Según el Resultado de Acciones de Control de la SUNAT, desde finales del 2013 y todo el año 2014, la Intendencia de Control Aduanero logró inmovilizar un total de 966.058 kilos de oro en barra valorizados en 35 millones 848 mil dólares a 22 empresas exportadoras de dicho mineral.¹²⁵

Dadas las limitaciones anteriormente expuestas, que tiene el control aduanero y sumado a ello, las responsabilidades encomendadas a la SUNAT; provoca que la fluidez de los despachos de agro-exportación en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa se vean afectados; frente a ello los reconocimientos físicos (canales rojos) son efectuados de manera aleatoria y focalizada, en base a la gestión de riesgos, a fin de cumplir con las obligaciones asumidas por el Estado Peruano en el Marco del Capítulo 5 del TLC Perú-Chile. No obstante los esfuerzos desplegados por la Administración Aduanera, el tiempo de los despachos aduaneros de agro-exportaciones en Complejo Fronterizo Santa Rosa-

¹²⁵ SUNAT, Intendencia de Gestión y Control Aduanero. Boletín Informativo N° 2, Acciones de Control en el 2014. Lima. Pág. 25

Tacna son consecuencia de una falta de inversión en infraestructura y tecnología, de la fluidez de los despachos de importación, de los canales aleatorios de control y de las incidencias (Infracciones y delitos) según sea el caso, considerando que el personal de Aduanas debe dar cumplimiento a lo establecido en la Ley general de Aduanas Decreto Legislativo N° 1053, el Decreto Legislativo N° 1106 y demás normas pertinentes, por lo que el tiempo promedio que requieren los despachos de agro-exportación son como figura en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 09: Tiempo de Despachos aduaneros de Agro-exportaciones en Complejo Fronterizo Santa Rosa-Tacna

DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACION C. Fronterizo Santa Rosa	Proceso de despacho antes de la vigencia del TLC Perú-Chile	Nuevo Proceso de Despacho Anticipado con el TLC Perú-Chile	NPDA con VUCE	NPDA con VUCE y garantía
Canal verde	4.5 días	1 día	1 día a 0 días	0 días
Canal Naranja	5.5 días	Eliminado	Eliminado	Eliminado
Canal Rojo (sin incidencia)	5.5 días	3 días	2 días	1 día
Canal rojo (con incidencia)	9.5 días	5 días	5 días	1 día

Fuente: Indicadores Intendencia Aduana Tacna Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, los despachos de exportaciones, entre ellos los agropecuarios, se han venido automatizando y siendo más expeditivos. Sin embargo, dado los delitos aduaneros expuestos, la Aduana tiende a ser más cuidadosa al momento de efectuar el control aduanero, lo que indirectamente se convierte en un obstáculo al no contar con los medios idóneos e infraestructura para que dicho control; de este modo, se perjudican los despachos antes mencionados, en consecuencia la implementación del Capítulo 5 del TLC Perú-Chile sigue siendo parcial.

Frente a este panorama, es muy complejo establecer una línea de equilibrio que permita la facilitación del comercio exterior y a su vez un control justo y necesario de los medios de transporte, mercancías y personas. Para ello, la SUNAT estableció un Plan Estratégico Institucional (PEI) para el periodo 2012-2016, donde se fijan objetivos estratégicos que están alineados con los planes estratégicos nacionales y sectoriales que orientan el desarrollo del país, relacionados estrechamente con el Plan Estratégico Nacional.¹²⁶

Cabe precisar que la SUNAT cuenta con una Gerencia de Prevención del Contrabando y Operaciones Especiales, la cual es una unidad dependiente de la Intendencia de Control Aduanero encargada de conducir los programas y acciones de control, en coordinación y soporte de tres unidades, conformando un equipo de trabajo estratégico a fin de ejecutar acciones de prevención, detección y represión del fraude aduanero, tráfico ilícito de mercancías, contrabando, otras modalidades de delitos aduaneros, y otros ilícitos, a nivel nacional. En ese sentido, la seguridad nacional y la prevención de delitos aduaneros al momento de efectuarse el control aduanero vienen siendo la prioridad actual de las distintas Intendencias de Aduanas, incluida la Intendencia de Aduana de Tacna, la misma que es competente para efectuar el control aduanero en Complejo Fronterizo de Santa Rosa.¹²⁷

Finalmente, dadas las limitaciones del control aduanero que afectan la eficiencia del mismo, éste se ha convertido en un obstáculo indirecto a la implementación de las obligaciones internacionales establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile. En ese sentido, solo se vienen implementando las obligaciones vinculadas a la publicación anticipada de procedimientos administrativos aduaneros, sistemas electrónicos automatizados vinculados a las técnicas de generación de riesgo, lo que incluye intercambio de información con otras Instituciones nacionales y extranjeras, a fin de generar notas de inteligencia y ejecutar controles aduaneros focalizados.

¹²⁶ Plan Estratégico Institucional SUNAT (PEI) para el periodo 2012-2016, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 299-2011/SUNAT, de fecha 29.12.2011, Pág. 10.

¹²⁷ Asimismo, se cuenta con la División de Control Fronterizo y Coordinación Territorial, unidad orgánica encargada de elaborar proyectos, propuestas de mejora relacionadas con el control aduanero a nivel nacional, así como de la coordinación, evaluación, asignación y distribución de recursos necesarios para garantizar las acciones control.

CAPITULO III

PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL TLC PERÚ-CHILE EN EL CONTROL ADUANERO DE LOS DESPACHOS DE AGRO-EXPORTACIÓN EN EL COMPLEJO FRONTERIZO DE SANTA ROSA

Como se señaló en el Capítulo anterior, la Administración aduanera tiene diversas limitaciones al momento de efectuar el control aduanero. No obstante, se ha venido mejorando progresivamente en los controles anteriormente señalados. Por ello, la Aduana peruana se ha venido acreditando internacionalmente. Al respecto, cabe destacar que La Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT, a través de los órganos encargados de las estrategias y ejecución de los procesos de despacho, Manifiesto de Carga, Importación para el Consumo y Exportación Definitiva, luego de planificar y llevar a cabo las actividades conducentes a alcanzar la meta propuesta, mantiene a la fecha la Certificación ISO 9001, reconocimiento otorgado por la empresa certificadora **AENOR** (Asociación Española de Normalización y Certificación) que posee gran prestigio internacional, así como por el acreditador **ENAC** (Entidad Nacional de Acreditación Española) miembro del Foro Internacional de Acreditación – **IAF** y el reconocimiento de la red mundial de certificación **IQNET** (The International Certification Network), constituyéndose esta, en la quinta oportunidad consecutiva en obtener la renovación de la certificación, otorgadas por empresas de reconocido prestigio y acreditación internacional.

Para poder obtener Certificaciones Internacionales, en el Perú se está impulsando sistemas modernos que permitan un óptimo funcionamiento de todo el aparato logístico que involucra el comercio Exterior. Al respecto, el reglamento de la LGA, establece lo siguiente:

“Artículo 4º.- Sistema de Gestión de Calidad

El servicio aduanero adecúa sus procesos a un sistema de gestión de calidad, para lo cual establece, documenta, implementa, mantiene y mejora continuamente su eficacia de acuerdo a normas internacionales de gestión de calidad.”

Como vemos, es necesario contar con mecanismos que permitan una fluidez en el servicio aduanero, lo que conlleva a la administración aduanera y a los operarios del comercio exterior ser más eficientes. El Sistema de Gestión de la Calidad que se ha certificado permite institucionalizar la mejora continua, la aplicación del enfoque de procesos orientado al cliente del servicio aduanero lo cual redundará en beneficio de los usuarios como es el caso de los agro-exportadores y en la competitividad del país, lo cual va acorde con la Visión actual de la SUNAT.¹²⁸

Al respecto, Fernando Cosío Jara cita parte de lo acordado en la Reunión del CIAT (Centro Interamericano de Administración Tributaria), la cual tuvo lugar en Montego Bay en 1995. En dicha Reunión, se entendió que:

“(…) la tributación debería ser un instrumento propicio para facilitar el comercio internacional al tiempo de continuar siendo, como siempre, un proveedor de recursos financieros genuinos para que los gobiernos puedan prestar mejor los servicios esenciales a su cargo.”¹²⁹

Cosío Jara comenta que, para mejorar sus flujos comerciales y con ello su recaudación tributaria, los Estados buscan una “competitividad logística en la operatividad aduanera”; por ello, es necesario que se establezcan medios o instrumentos que permitan cumplir con dichos objetivos.¹³⁰ Dicha competitividad logística, es necesaria en el quehacer aduanero en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, más aún considerando la naturaleza de los productos agropecuarios, que al ser perecibles, necesitan de contenedores tipo reefer (refrigerados) para la buena conservación de los mismos, lo cual implica un costo

¹²⁸ **SUNAT-Visión:**

“Convertirnos en la administración tributaria y aduanera más exitosa, moderna y respetada de la región moderna, porque incorporaremos en nuestros procesos las tecnologías más avanzadas y utilizaremos los enfoques modernos de gestión de riesgo y fomento del cumplimiento voluntario para enfrentar con éxito los desafíos”. (El subrayado es del autor).

Portal Web de la SUNAT. Página web consultada el 09 de julio del 2016:

<http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/misionvision.html>

¹²⁹ COSIO, Fernando, op. cit., Pág. 19

¹³⁰ COSIO JARA, Edgar Fernando. *Comentarios a la Ley General de Aduanas Decreto legislativo N° 1053*. Lima: Editorial Jurista Editores 2012. Pág. 19

adicional para los agro-exportadores, de manera que entre más pronto se otorgue el levante por la administración aduanera, mayor será la reducción de costos para los agro-exportadores, lo que repercute en hacer más competitivos a dicho sector en relación a las agro-exportaciones provenientes de otros países de la región.

Para ello, es necesario que el Estado Peruano, adopte una verdadera política de modernización aduanera, que implique una gestión de reestructuración en las Intendencias de Aduana, a fin de impulsar inversiones y capacitaciones en todos los niveles u áreas de control que competen las distintas Intendencias de Aduana, propuestas que serán detalladas a continuación.

1.- AUMENTAR LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, CAPACITACIÓN DE PERSONAL DE CONTROL Y ADQUISICIÓN DE TECNOLOGÍA

Se ha visto que la simplificación de los procedimientos no es un objetivo nuevo ni tampoco propio de nuestro país; mucho menos exclusivo de la actividad aduanera, por ello, no se debería conceptualizarlo como una meta, sino como un proceso constante en permanente evolución, pues ante un mundo globalizado el comercio internacional demanda cada vez nuevas respuestas más simples, menos costosas, más veloces y eficientes.¹³¹ Por ello, la simplificación en materia aduanera está contenida en el principio de facilitación de comercio exterior, el cual es recogido a manera de obligación en el TLC Perú-Chile.

Las aduanas del mundo son las principales puertas de control y prevención de ingreso y salida de droga ilícita. He ahí la importancia que reviste una mejor dotación posible de recursos tecnológicos y humanos para el desarrollo eficiente y oportuno que permita la facilitación del comercio exterior y, a la vez, efectuar un control aduanero acorde con su labor de lucha infranqueable en la prevención del tráfico ilícito de droga.

En ese sentido, debemos tener presente que los servicios aduaneros al ser esenciales y estar destinados a facilitar el comercio exterior, contribuyen al desarrollo nacional y velan

¹³¹ INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA. *Reformas Sobre Simplificación Administrativa en Aduanas Y Tributos*. Lima: Fondo Editorial de la SUNAT. 2014. Pág. 27.

por el interés fiscal, de manera que dicha facilitación no funciona como un criterio rector absoluto, sino que busca que no se ponga en riesgo el control aduanero, no solo tributario.

En la actualidad, las drogas ilícitas continúan circulando por la frontera entre Perú y Chile; los estupefacientes incautados en la Aduana chilena de Chacalluta nos muestra que los controles aduaneros establecidos para la prevención y lucha contra el TID en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa (CFSR) son insuficientes pues resultan vulnerados.

Si bien es cierto que el control del TID no tiene incidencia directa en el fisco peruano, como lo es la prevención del contrabando y la defraudación de rentas en aduanas entre otros delitos aduaneros, el Estado peruano no puede pretender combatir el narcotráfico sin una dotación de recursos humanos y tecnológicos que permitan mejorar dicho control.

El control del TID en el CFSR, depende básicamente del cruce de información y las alertas emitidas por el Programa Task Force desde Lima; evidenciándose una clara limitación que disminuye un control más exhaustivo, independiente y permanente en este puesto de control fronterizo, siendo necesaria una descentralización de las notas de inteligencia.

Asimismo, el Complejo Fronterizo Santa Rosa cuenta con un equipo de revisión no intrusiva Body Scan el cual facilita la inspección del viajero permitiendo la visualización de imágenes del interior del cuerpo de las personas utilizando la tecnología de rayos X. Al no contar por personal especializado que pueda realizar el mantenimiento, dicho equipo quedó en desuso, lo que no ha permitido que en las intervenciones realizadas se pueda contar con el citado soporte tecnológico en el CFSR.¹³²

En ese sentido, el CFSR no cuenta con un control permanente y especializado en TID, ni con los equipos necesarios para el mismo. Frente a esta situación, se debe dotar de mayor presupuesto a la SUNAT, y específicamente a la Intendencia de Aduana de Tacna para la adquisición de herramientas como medidores de distancia con láser, espejos con

¹³² Ver ANEXO N° 11: Body Scan Inoperativo – Complejo Fronterizo Santa Rosa (Tacna)

mango extensible, Buster (Medidor de Densidades) y osciloscopio de fibra óptica, entre otros.¹³³

Asimismo, consideramos que el citado Puesto de Control Fronterizo debe contar con equipos de inspección no intrusiva como es el caso de ZBV (Z Backscatter Van), camioneta Van de rayos X, Ionscan 400B ó Ionscan 500 DT e implementar un equipo permanente de K-9. Asimismo, es necesario contar con visitas periódicas de personal de mantenimiento e instrucción para el manejo de las herramientas y equipos señalados en el punto anterior, con el fin de tenerlos operativos.

Por otro lado, es necesario establecer para el Oficial de Aduanas y a todo el personal de la SUNAT designado para cumplir la función de prevención y lucha contra del TID, una continua capacitación en manejo de temas de inteligencia, en base a una correcta clasificación, procesamiento y análisis de información vinculado al TID.

Finalmente, se necesita fortalecer el manejo de las diferentes leyes nacionales e internacionales aplicados a la lucha contra las drogas, así como saber identificar los componentes de las drogas y los insumos químicos que son utilizados en la elaboración de drogas y el sistema de fiscalización que recae sobre ellos.

2.- FORTALECER LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR Y EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO.

Es necesario mencionar que debido lo establecido por el TLC Perú-Chile, la LGA y su reglamento, serán necesarios la implementación y modernización de los sistemas de control e infraestructura; por lo que todo el flujo de información y trámites aduaneros relacionados al comercio exterior, serán por vía virtual. En este sentido, se viene implementando lo que es la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como parte del Nuevo Sistema Integrado de Gestión Aduanera (NSIGAD).

El NSIGAD sirve de base o soporte informático a todo el sistema aduanero, lo que permite una optimización de todos los despachos aduaneros, logrando que estos se realicen en el

¹³³ Ver ANEXO N° 12: Equipos y Herramientas – Control Aduanero

menor tiempo posible, es decir buscar la agilización de los mismos, sin dejar de lado el control que es inminente a la función de la administración aduanera.

En este sentido, no sólo la administración aduanera debe fortalecer y modernizar sus sistemas informáticos, sino también los demás operarios del comercio exterior, como es el caso de bancos, agentes de aduana, empresas exportadoras, almacenes aduaneros, agentes navieros y transportistas, entre otros.

Al respecto, ADEX señala que desarrollar un modelo de datos de comercio exterior armonizado con estándares internacionales nos permitirá la interoperabilidad con otras ventanillas únicas de comercio exterior y así reducir la duplicidad de información y datos que se les requiere a los operadores de comercio exterior.¹³⁴ Este nuevo sistema forma parte de la facilitación al comercio exterior, ya que permite la integración de operaciones aduaneras a través de un solo sistema, permitiendo mayor eficiencia y simplicidad en los procesos aduaneros que impliquen tanto la salida como ingreso de mercancías.

Con el nuevo proceso de Despacho Anticipado, vemos que los días para el retiro de mercancías se reducen en más de un 50% para ambas vías. Con la implementación de la VUCE (Ventanilla Única de Comercio Exterior), se eliminan los canales naranja ya que estos implicaban una revisión documentaria por parte de la autoridad competente; pero con la VUCE los tramites y revisión documentaria se realizan vía virtual y con anticipación; permitiendo mayor rapidez en la numeración de la DAM y DS; su completa implementación, permitiría entrelazar los portales web operativos de Migraciones, SENASA, Banco de la Nación, entre otras entidades.

Al respecto, podemos citar casos exitosos de la VUCE, como es el caso de ASEAN, donde no solo se implemento la VUCE a nivel de las Instituciones de un Estado determinado, sino que se ha interconectado las VUCE's de los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), teniendo como objetivo acelerar la liberalización aduanera en un contexto de la creciente integración económica de la

¹³⁴ ADEX. "Ventanilla Única de Comercio Exterior y Gobierno Electrónico". *PERUEXPORTA: Revista de la Asociación de Exportadores*. Número 350. Junio-Julio 2008. Pág. 33

ASEAN, permitiendo a través de su VUCE el intercambio de certificados de origen y certificados fitosanitarios uniformizados.¹³⁵

En el Perú, se viene implementando de manera progresiva las recomendaciones (*Soft law*) de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (RedVUCE), el cual es un foro regional de diálogo y colaboración que integran voluntariamente las agencias gubernamentales, públicas y/o privadas a cargo del diseño, desarrollo y/o administración de las ventanillas electrónicas de comercio de los países de las Américas.

La RedVUCE procura fortalecer la coordinación, la cooperación, y la alianza entre las ventanillas únicas de comercio exterior nacionales de la región, y otros actores relevantes, con el fin de promover la interoperabilidad a través de las ventanillas electrónicas, que sirvan como instrumento de facilitación y control del comercio, así como para optimizar y reducir los tiempos y costos asociados a las transacciones de exportación, importación y tránsito de mercancías de acuerdo con estándares, recomendaciones y buenas prácticas internacionales sugeridas por los organismos internacionales, entre ellos, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y el Centro para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT/ONU).¹³⁶

La Ventanilla Única Comercio Exterior, acorde al Reglamento de la LGA (Art. 63⁰), permite que solo en determinados casos, como las agro-exportaciones¹³⁷, a solicitud del exportador, se permita el embarque directo desde el local designado por el exportador, en el caso que las mercancías se acojan a los regímenes de exportación definitiva, exportación temporal para reimportación en el mismo estado y exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, debiendo el exportador contar con la infraestructura necesaria de acuerdo a lo señalado por la administración aduanera para poder efectuar el reconocimiento físico cuando corresponda.

Para ello, el artículo 2° de la LGA ha establecido criterios de otorgamiento para el Usuario Aduanero Certificado (conocido ahora como la categoría que se le da al Operador Económico Autorizado); entre ellos tenemos el tener una “trayectoria satisfactoria de

¹³⁵ Centro de Comercio Internacional (ITC). *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio Exterior de la OMC: Una guía de Negocios para los Países en Desarrollo*. ITC:2013, Pág. 21

¹³⁶ Portal web del Banco Interamericano de Desarrollo. Sección RedVUCE. Página web consultada el 10 de julio del 2016: <http://redvuce.org/que-es-vuce.html>

¹³⁷ En el caso de mercancías perecibles, peligrosas, maquinarias pesadas, animales vivos, granel, patrimonio cultural y/o histórico.

cumplimiento de la normativa vigente”, sobre lo cual se observa una cierta ambigüedad al no precisarse cuál es el supuesto tiempo de trayectoria de buen cumplimiento de la normatividad que se debe tener.

Otro criterio es el de poseer un sistema adecuado de registros contables y logísticos que permita la trazabilidad de las operaciones de comercio exterior, para lo cual el operador, en este caso el exportador deberá evidenciar una óptima gestión y administración de documentos contables. Finalmente, sobre el criterio de tener una “solventía financiera y patrimonial debidamente comprobada y un nivel de seguridad adecuado”, dependerá de la gestión que realice el operador del comercio exterior, con lo que respecta al nivel de seguridad, está demás indicar que este debe estar garantizado.¹³⁸

Los certificados en mención tienen una vigencia de tres (3) años, siempre que el usuario mantenga los requisitos para su calificación. De no mantenerlos, se suspenderá o revocará el certificado. La certificación puede ser renovada previa evaluación del cumplimiento de los requisitos vigentes. Debe precisarse, que los usuarios aduaneros certificados, podrán efectuar también “embarques directos” de mercancías que estén debidamente acondicionadas en contenedores; sin importar la naturaleza de la mercancía, con lo cual se benefician a los agro-exportadores.

Cabe precisar, que en junio del 2005, la OMA, crea el marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global (Marco SAFE- *Security and Facilitate Global Trade*), mediante el cual se establecieron lineamientos generales respecto al cumplimiento normativo y de seguridad exigibles a las empresas, a fin de obtener la certificación Operador Económico Autorizado (OEA).¹³⁹

Como podemos observar, serán necesarios crear mecanismos que nos ayuden a ser más competitivos y normas que eliminen trámites burocráticos para las exportaciones, lo cual es uno de los objetivos que busca la Ley General de Aduanas, acorde con las obligaciones establecidas en el TLC Perú-Chile. Con una debida implementación e

¹³⁸ La LGA, establece también que se pueden incluir más criterios, los cuales serán regulados o reglamentados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

¹³⁹ INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA. *Nuevos Retos en Tributos y Aduanas*. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014. Pág. 75

inversión en los sistemas de control en CFSR, se podría prescindir casi totalmente del reconocimiento físico y hacer aún más eficiente los controles aduaneros a los despachos de Agro-exportación. Como vemos, el TLC Perú-Chile y la LGA promueven una permanente revolución de los sistemas con los que se ha venido desarrollando el comercio exterior en el Perú, por lo que es necesario impulsar el uso de facturas electrónicas, firmas digitales, claves de identificación, etc.

En ese sentido, la aduana nacional debería tomar en cuenta que las empresas tanto nacionales como extranjeras o de capitales distintos, tienen muy en cuenta los costos que le representan la administración de Aduanas y terminales para el embarque de sus mercancías; siendo un elemento clave en los ahorros en costos la velocidad del despacho aduanero portuario y aeroportuario y terrestre.

Ante este panorama, Cosío Jara comenta que para mejorar sus flujos comerciales y, con ello, su recaudación tributaria, los Estados buscan una “competitividad logística en la operatividad aduanera”, y que por ello es necesario que se establezcan medios o instrumentos que permitan cumplir con dichos objetivos.¹⁴⁰ Desde el punto de vista del análisis económico del derecho y desde el punto de vista práctico y real, no es suficiente lo establecido por la norma. En este caso, si el TLC Perú-Chile y la Ley General de Aduanas realmente buscan facilitar el comercio exterior, es imprescindible optimizar los servicios aduaneros, implementando mecanismos y verdaderas políticas que permitan cumplir con dichos objetivos.

3.- CONTROL INTEGRADO BINACIONAL Y UNIFORMIDAD DE NORMAS BINACIONALES RELACIONADAS AL CONTROL ADUANERO, FITOSANITARIO Y MIGRATORIO

Según el Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los pasos de Frontera Habilitados entre la República de Perú y la República de Chile, suscrito el 19 de enero del 2011, debe entenderse como control integrado al acto de verificación y supervisión del cumplimiento de los requisitos legales de salida y entrada de personas, equipajes, mercancías y

¹⁴⁰ COSIO JARA, Edgar Fernando. *Comentarios a la Ley General de Aduanas Decreto legislativo N° 1053*. Lima: Editorial Jurista Editores 2012. Pág. 20

vehículos que realizan los funcionarios nacionales competentes de ambos Estados en un mismo recinto.

Dicho Acuerdo tiene por objeto agilizar y simplificar los procedimientos de control fronterizo. El Capítulo X del Acuerdo regula lo concerniente a las disposiciones relativas al control aduanero; sin embargo, se señala que para los fines del registro aduanero se utilizaran los documentos o formularios establecidos para tal efecto en los procedimientos aduaneros de Perú y Chile; es decir, que cada Estado parte mantendría sus propios formatos, lo cual representa un obstáculo indirecto a las Agro- exportaciones porque, una vez otorgado el levante por la Aduana Peruana, es necesario el cumplimiento de las formalidades aduaneras en Chile en base a otra documentación.

Al respecto, recién en noviembre del 2013 se dio la aprobación por el Congreso de la República del Acuerdo Marco para la implementación del Sistema de Control Integrado, quedando pendiente la ratificación por parte del Ejecutivo en ese mismo año, siendo ratificado recién el 2014; por lo que dicho acuerdo ya se encuentra vigente.

El sistema de control integrado, reduce costos tanto para los Estados como para los usuarios (Operadores del comercio exterior y turistas), así lo demuestra la inversión realizada en San Diego (Estados Unidos) en la frontera con Tijuana (México), donde se realizó la construcción de un aeropuerto internacional transfronterizo en el 2015 (con un puente peatonal de conexión a Tijuana), dicho aeropuerto cuenta con una distribución notable de entidades públicas americanas (Migraciones, Aduanas, Policía Federal, entre otras) que controlan en el territorio americano el flujo de personas tanto para al ingreso como la salida.¹⁴¹

Otro caso de control integrado, y que incluye el control de mercancías y medios de transporte es el Puesto Fronterizo de Parada Única de Chirundu, entre Zambia y Zimbabwe, el mismo que se inauguró en el 2009 siendo el primero de su clase en África, siendo construido para evitar los problemas de congestión de transportistas que sufrían retrasos significativos debido a los despachos aduaneros y a los procedimientos de las autoridades fiscales en la frontera. Dicho puesto fronterizo ha proporcionado

¹⁴¹ Portal web de Agencia EFE. Página web consultada el 09 de julio del 2016: http://www.efe.com/efe/america/comunicados/nuevo-cruce-fronterizo-para-pasajeros-del-aeropuerto-de-tijuana-abre-el-9-diciembre/20004010-TEXT0E_21436963

numerosas mejoras, logrando que el control de tráfico de personas y mercancías sea uno solo a fin de cumplir las formalidades fronterizas de ambos Estados, reduciendo de cuatro a cinco días a un máximo de dos días e inclusive horas los despachos aduaneros.¹⁴² El proceso de transformación del paso fronterizo y la integración completa de todos los procedimientos ha sido un proyecto a largo plazo, que ha demostrado que la facilitación del comercio exterior no solo requiere inversión en infraestructura, sino que requiere compromiso, negociaciones, y armonización de los procedimientos y políticas entre los Estados.¹⁴³

En lo que compete a la Región, en el Marco de la Comunidad Andina, el Perú viene implementando un control integrado con Ecuador, a través de los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF), el mismo que está localizado en Tumbes (Perú)¹⁴⁴, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario; por otro lado, a finales del 2015 se dio el inicio de la construcción de un CEBAF en Desaguadero (Puno-Perú) en la frontera con Bolivia, el mismo que iniciara sus operaciones a inicios del 2017¹⁴⁵. Los CEBAF están regulados por la Decisión 502 de la CAN, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, también están regulados por disposiciones complementarias y reglamentarias, Acuerdos Específicos y las disposiciones emitidas por la Junta de Administradores.¹⁴⁶

A la fecha, el control integrado en la frontera entre Perú y Chile sigue realizándose sin tener un carácter permanente. Ello ocasiona una duplicidad de esfuerzos logísticos y económicos en ambos puestos de control; sin embargo, es factible una mejor coordinación de las aduanas de ambos países para el control de personas, mercancías, que no sea sólo en base a cruce de información sino también en la prestación de recursos tecnológicos e interacción de personal en un mismo puesto de control, por lo que es inminente una falta de voluntad de política de ambos Estados el lograr establecer un “CEBAF”, más aun considerando que Chile no forma parte de la CAN.

¹⁴² Centro de Comercio Internacional (ITC). *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio Exterior de la OMC: Una guía de Negocios para los Países en Desarrollo*. ITC:2013, Pág. 17

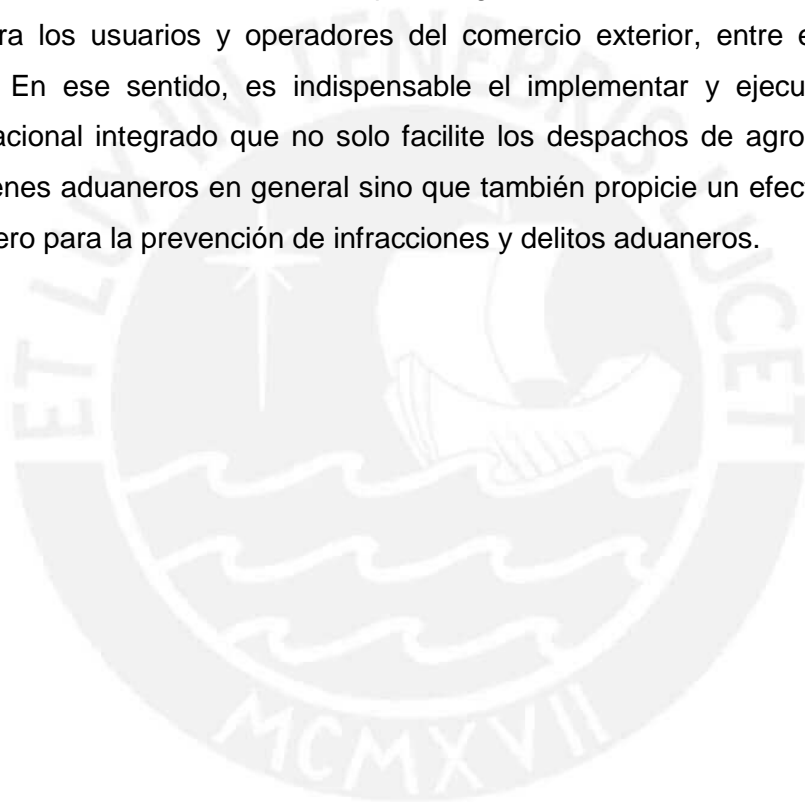
¹⁴³ Centro de Comercio Internacional (ITC). *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio Exterior de la OMC: Una guía de Negocios para los Países en Desarrollo*. ITC:2013, Pág. 17

¹⁴⁴ Ver ANEXO N° 13: Ubicación del CEBAF Tumbes-Perú

¹⁴⁵ Ver ANEXO N° 14: Ubicación y Proyecto CEBAF DESAGUADERO- Plano General

¹⁴⁶ Portal Web de la Comunidad Andina-CAN. Sección de Desarrollo Fronterizo. Pagina web consultada el 10 de julio del 2016: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=123&tipo=TE&title=centros-binacionales-de-atencion-en-frontera-cebaf>

El implementar un control integrado permanente y un solo puesto de control de personas, equipajes, mercancías, vehículos y medios de transporte de carga internacional en la frontera peruana con el apoyo de la aduana Chilena permitiría un mejor control y una mayor optimización de los recursos humanos y tecnológicos con los que cuenta la aduana nacional. Cabe precisar que la mayor parte de los equipos tecnológicos con los que cuenta la SUNAT fueron donados por el gobierno norteamericano a través de su embajada en el Perú; por ello, es importante estrechar alianzas con la aduana Chilena y las demás entidades conexas, que permitan hacer viable un control migratorio, fitosanitario, y aduanero más eficiente, para lograr un beneficio mutuo para ambos Estados y para los usuarios y operadores del comercio exterior, entre ellos los agro-exportadores. En ese sentido, es indispensable el implementar y ejecutar un control aduanero binacional integrado que no solo facilite los despachos de agro-exportación y demás regímenes aduaneros en general sino que también propicie un efectivo y eficiente control aduanero para la prevención de infracciones y delitos aduaneros.



CONCLUSIONES

Luego de analizar los indicadores y el tiempo de los despachos de exportación en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa – Tacna, se formulan las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Se ha cumplido progresivamente lo regulado en el TLC Perú-Chile sobre la facilitación del comercio exterior en los procedimientos aduaneros de las agro-exportaciones, pero aún no en su totalidad. En ese sentido, se vienen cumpliendo las siguientes obligaciones internacionales establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile, específicamente respecto a:

- El artículo 5.1 sobre la publicación anticipada de leyes, regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros en Internet o en una red de telecomunicaciones computacional comparables (página web de la SUNAT).
- El numeral 3 del artículo 5.3 sobre implementar sistemas electrónicos automatizados, los que permiten un control aduanero focalizado basado en las técnicas de generación de riesgo, acorde al artículo 5.4.
- Lo establecido en el artículo 5.6 sobre la confidencialidad de la información referente a los operadores de comercio exterior.
- El artículo 5.7 sobre la regulación de los envíos de entrega rápida.
- El artículo 5.8 sobre la regulación y plazos respecto a los actos administrativos sobre materias aduaneras.
- Finalmente, el artículo 5.9 sobre las sanciones, las mismas que son aplicadas de manera objetiva y considerando el principio de Buena Fe y la de Facilitación del Comercio Exterior.

SEGUNDA: Dadas las limitaciones de infraestructura, logística (falta de un control integrado interinstitucional y binacional, insuficiencia de tecnología y personal), y los problemas relacionados a la prevención de delitos aduaneros, lavados de activos y minería ilegal, que afectan los controles realizados por SENASA y la administración aduanera en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa; y considerando que viene primando sobre la facilitación del comercio exterior, el prevenir la comisión de delitos aduaneros y otros delitos (funciones que son de competencia de la SUNAT) a fin de salvaguardar la

seguridad nacional y un comercio seguro al momento de efectuarse el control aduanero, provoca dificultades en la fluidez y la simplificación de los despachos de agro-exportación, convirtiéndose en un obstáculo indirecto a la implementación de las obligaciones internacionales establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile. En ese sentido, aún no se han implementado en su totalidad las siguientes obligaciones establecidas en:

- El artículo 5.2 sobre el despacho de mercancías en menos de 48 horas.
- Los numerales 1 y 2 del artículo 5.3, relacionados al uso tecnología de información, al no haberse implementado al 100% la Ventanilla Única de Comercio Exterior-VUCE.
- Finalmente la obligación establecida en el artículo 5.5 sobre cooperación aduanera, debido a que a la fecha no se efectúa un control aduanero integrado binacional.

TERCERA: Es indispensable una mayor inversión por parte del Estado Peruano a través de concesiones, que permitan mejorar la infraestructura actual del Complejo Fronterizo de Santa Rosa – Tacna, a fin de que los controles realizados por SENASA y la SUNAT, sean integrados y hagan viable los despachos de agro-exportación en menos de 48 horas. Asimismo, es necesario actualizar y repotenciar la bases de datos y soporte informático virtual de la Administración Aduanera (SUNAT), de manera que fortalezca la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) a fin de que permita una automatización progresiva de los distintos procedimientos administrativos y documentarios aduaneros y de otras Instituciones vinculados a la cadena logística de las agro-exportaciones. Finalmente, es necesario lograr estandarizar los procedimientos aduaneros con la Aduana Chilena, de manera que sea viable la ejecución de un control integrado, logrando una verdadera uniformidad y eficiencia en los controles aduaneros de ambos Estados que tenga como consecuencia una reducción de costos y tiempo en los despachos de las agro-exportaciones y permita de esta manera el cumplimiento las obligaciones establecidas en el Capítulo 5 del TLC Perú-Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACTUALIDAD EMPRESARIAL: REVISTA DE INVESTIGACIÓN Y NEGOCIOS. *Tipos de Exportación dentro del proceso de internacionalización*. Año XI. Número 180. Primera quincena de Abril. Lima: Editores Pacífico. 2009
- 2.- PERUEXPORTA: REVISTA DE LA ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES-ADEX. *Ventanilla Única de Comercio Exterior y Gobierno Electrónico*. Número 350. Junio-Julio. 2008
- 3.- BLANCO CORDERO, Isidoro. *El delito de Blanqueo de Capitales*. Pamplona: Aranzadi.1996
4. - CALLEGARI, André. *Lavado de Activos*. Lima: ARA Editores. 2009
- 5.- CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. *Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una Guía de Negocios para los Países en Desarrollo*. Ginebra: CCI. 2013
- 6.- CANTUARIAS SALAVERRY, Felipe y STUCCHI LOPEZ RAYGADA, Pierino. *TLC Perú-Estados Unidos: Contenido y Aplicación*. Lima: Editorial UPC. 2008
- 7.- UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO. *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial: Universidad Católica Andrés Bello, 2006
- 8.- COSIO JARA, Fernando. *Ley General de Aduanas*. Tercera Edición. Lima: Editorial RHODAS. 2006
- 9.- COSIO JARA, Edgar Fernando. *Comentarios a la Ley General de Aduanas Decreto legislativo N° 1053* Lima: Editorial Jurista Editores. 2012
- 10.- COSIO JARA, Fernando. *Tratado de Derecho Aduanero*. Lima: Jurista Editores. 2014.
- 11.- COYA PONCE, Juan. *Los Delitos Aduaneros en el Nuevo Código Procesal Penal*. Lima: Editorial Grijley.2013
- 12.- GALLARDO MIRAVAL, Juvenal. *Los Delitos Aduaneros Fundamento de Comercio Internacional*. Lima: Editorial RHODAS. 2006
- 13.- INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA. *La Facultad de Fiscalización*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014
- 14.- INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA. *Nuevos Retos en Tributos y Aduanas*. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014

- 15.- INSTITUTO DE DESARROLLO TRIBUTARIO Y ADUANERO – INDESTA *Reformas Sobre Simplificación Administrativa en Aduanas Y Tributos*. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014
- 16.- INSTITUTO DE DESARROLLO DE TRIBUTARIO Y ADUANERO-INDESTA: *Revista de Lecciones Aduaneras: Hacia Una Doctrina Aduanera*. Año I. Número 1. Enero 2014. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2014.
- 17.- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA-IATA. *Cultura Tributaria*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera - SUNAT. 2012
- 18.- MÉNDEZ CHANG, Elvira. *El Control Parlamentario de las Atribuciones del Presidente en la Celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999.
- 19.- NOVAK, Fabián y GARCÍA CORROCHANO, Luis. *Derecho Internacional Público: Introducción y Fuentes*. Lima: Fondo Editorial PUCP. 2003. Tomo I.
- 20.- OPPENHEIMER, Andrés. *Cuentos Chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Novena Edición. Buenos Aires: Editorial SUDAMERICANA. 2006
- 21.- PRADO SALDARRIAGA, Víctor. *Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo* Lima: Grijley. 2007
- 22.- RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993*. Tercera Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012
- 23.- SIERRALTA, Aníbal. *Negociaciones Comerciales Internacionales*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2013
- 24.- SIERRALTA, Aníbal. *Contratos de Comercio Internacional*. Quinta Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2007
- 25.- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. *Comentarios a la Ley General de Aduanas: Decreto Legislativo N°1053*. Lima: Editorial Jurista. 2012
- 26.- TOSI, Jorge Luis. *Globalización del Derecho Aduanero y Solución de Controversias*. Lima: Ediciones Jurídicas Cuyo.2005

FUENTES NORMATIVAS

- 1.- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)
- 2.- Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio Exterior
- 3.- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)
- 4.- Acuerdo de Complementación Económica Perú –Chile
- 5.- Acuerdo de Cartagena
- 6.- Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los pasos de Frontera Habilitados entre la República de Perú y la República de Chile
- 7.- Arancel de Aduanas: D.S. N° 238-2011-EF (Publicado el 24 de diciembre del 2011)
- 8.- Código Tributario: D.S. N° 133-2013-EF (Publicado el 22 de junio del 2013)
- 9.- Código de Ética de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 161-2009/SUNAT
- 10.- Código de Ética de la Función Pública, aprobado mediante Ley N° 27815
- 11.- Constitución Política del Perú de 1993
- 12.- Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969
- 13.- Convenio de Kyoto Revisado de 1999
- 14.- Decreto Legislativo N° 1106: Decreto Legislativo de Lucha Eficaz Contra el Lavado de Activos y otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado. (Publicado el 19 de abril del 2012)
- 15.- Decreto Legislativo N° 1059: Ley General de Sanidad Agraria
- 16.- Decreto Supremo N° 018-2006-JUS: Reglamento de la Ley N° 27693: Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera-Perú (Publicado el 25 de julio del 2006)
- 17.- Ley General de Aduanas D.LEG. N° 1053
- 18.- Ley de Delitos Aduaneros: Ley N° 28008 (Publicada el 19 de junio del 2013)
- 19.- Ley de Facilitación al Comercio Exterior: Ley N° 28977
- 20.- Ley N° 27693: Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera-Perú (Publicada el 21 de marzo del 2002)

- 21.- Ley N° 29038: Ley que Incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos y Pensiones. (Publicada el 12 de junio del 2007)
- 22.- Procedimiento Específico de Inmovilización e Incautación y Determinación Legal de Mercancías INPCFA-PE.00.01
- 23.- Reglamento de la Ley General de Aduanas. D.S. N° 010-2009-EF
- 24.- Reglamento de la Ley de Delitos Aduaneros: D.S N° 121-2003-EF (Publicada el 27 de agosto del 2003)
- 25.- Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas: D.S N° 011-2005-EF
- 26.- Reglamento de Equipaje y Menaje de Casa: D.S N° 182-2013-EF
- 27.- Reglamento de la Obligación de Declarar el Ingreso o Salida de Dinero en Efectivo y/o Instrumentos Financieros Negociables Emitidos al Portador: D.S. N° 195-2013-EF
- 28.- Tratado de Libre Comercio Perú – Chile, Página Web MINCETUR.
- 29.- Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos, Página Web MINCETUR
- 30.- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- 31.- Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas: D.S. N° 129-2004-EF.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- 1.- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo-MINCETUR: www.mincetur.gob.pe
- 2.- Organización Mundial del Comercio-OMC: www.wto.org
- 3.- Organización Mundial de Aduanas-OMA: www.wcoomd.org
- 4.- Eur Lex-access to European Union Law: www.eur-lex.europa.eu
- 5.- Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria-SUNAT: www.sunat.gob.pe
- 6.- Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA: www.senasa.gob.pe
- 7.- Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo-PROMPERÚ: www.promperu.gob.pe
- 8.- Portal Web del Complejo Fronterizo de Santa Rosa: www.complejosantarosa.gob.pe
- 9.- Portal Web de la Comunidad Andina- CAN: www.comunidadandina.org

ANEXOS

ANEXO N° 01: Cronología de Normas Relacionadas al Comercio Internacional y Control Aduanero

<u>NORMATIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL</u>	<u>FECHA DE ADHESIÓN PUBLICACIÓN , PROMULGACIÓN Ó CELEBRACIÓN</u>	<u>VIGENCIA</u>
Perú como miembro de la Organización Mundial de Aduanas	27-01-1970 (Adhesión)	VIGENTE
D.LEG. N° 668 : Ley de Comercio Exterior	14-09-1991 (Publicado)	VIGENTE
Perú como miembro de la Organización Mundial de Aduanas	01-01-1995 (Adhesión)	VIGENTE
D.LEG. N° 809 : Ley General de Aduanas	19-04-1996 (Publicado)	Derogado por la 1ra. D.C.D de la NLGA
D.S N° 121-96-EF: Reglamento de la LGA D.LEG. N° 809	24-12-1996 (Publicado)	Derogado por el D.S N° 011-2005-EF
Acuerdo de Complementación Económica N° 38	22-06-1998 (Celebración)	VIGENTE
INCOTERMS	2000	NO VIGENTE
D.S N° 061-2002-PCM : Fusión por Absorción SUNAT-ADUANAS	12-07-2002 (Publicado)	VIGENTE
D.LEG. N° 951: Modificación de la LGA	03-02-2004 (Publicado)	DEROGADO
D.S N° 129-2004-EF: TUO de la LGA	12-09-2004 (Publicado)	Derogado por la 1ra. D.C.D de la NLGA
D.S N° 011-2005-EF: Reglamento de la LGA D.LEG. N° 951 (TUO)	26-01-2005 (Publicado)	Derogado por la 1ra. D.C.D de la NLGA
Tratado de Libre Comercio con EEUU	14-12-2007 (Promulgación en EEUU)	01-02-2009
Ley N° 28977, Ley de Facilitación al Comercio Exterior	09-02-2007 (Publicado)	VIGENTE EN PARTES
Ley N° 29157 : Facultad de legislar al Ejecutivo para implementación TLC EEUU	20-12-2007 (Publicado)	01-01-2008 (TENDRIA 180 DIAS DE VIGENCIA)
D.S N° 022-2008-EF: Reglamento de la ley N° 28977	08-02-2008 (Publicado)	VIGENTE EN PARTES
D.LEG. N° 1053: Ley General de Aduanas	27-06-2008 (Publicado)	VIGENTE
D.S N° 037-2008-MTC: Plazos para Acondicionamiento de puertos, aeropuertos y terminales terrestres	6 -11- 2008 (Publicado)	VIGENTE
D. S N° 010-2009-EF: Reglamento de la LGA.	16-01-2009 (Publicado)	VIGENTE
TLC Perú-Chile	21-02-2009 (Fue decretado)	01-03-2009
D.S. N° 319-2009-EF (Modificó D. S N° 010-2009-EF)	31-12-2009(Publicado)	VIGENTE
D.LEG. N° 1235 (Modificó algunos artículos de la Ley General de Aduanas, D. Leg. N° 1053)	26-09-2015 (Publicado)	VIGENTE

Elaboración: propia

ANEXO N° 02: Principales Mercancías Exportadas por la Aduana de Tacna

CUADRO N° 34 - PERÚ: EXPORTACION DEFINITIVA Principales Productos Exportados por Aduana 2013-2014 (Valor FOB en millones de US \$)		2013	2014	Variación Porcentual	Estructura Porcentual
Aduana / Subpartida Nacional					
MARITIMA DEL CALLAO	1 MINERALES DE COBRE Y SUS CONCENTRADOS	1,885.05	1,985.56	5.33%	5.16%
	2 HARINA, POLVO Y «PELLETS», DE PESCADO CON UN CONTENIDO DE GRASA SUPERIOR A 2% EN	1,165.83	1,068.19	-8.38%	2.78%
	3 MINERALES DE PLOMO Y SUS CONCENTRADOS.	1,145.13	1,016.66	-11.22%	2.64%
	4 MINERALES DE CINC Y SUS CONCENTRADOS.	752.68	902.39	19.89%	2.35%
	5 GAS NATURAL, LICUADO	1,371.83	786.36	-42.68%	2.04%
	6 ESTAÑO EN BRUTO, SIN ALEAR	537.61	539.45	0.34%	1.40%
	7 CINC SIN ALEAR, CON UN CONTENIDO DE CINC SUPERIOR O IGUAL AL 99,99% EN PESO	375.33	337.33	-10.12%	0.88%
	8 UVAS FRESCAS	219.75	321.12	46.13%	0.83%
	9 LOS DEMÁS CAFÉ SIN TOSTAR, SIN DESCARNEAR	348.64	310.02	-11.08%	0.81%
	10 GASOLINAS SIN TETRAETILENO DE PLOMO, PARA MOTORES DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES, CON	240.16	280.19	16.67%	0.73%
	RESTO	7,446.21	7,655.06	2.80%	19.90%
Total MARITIMA DEL CALLAO		15,478.22	15,202.33	-1.78%	39.53%
AEREA Y POSTAL EX-IAAC	1 ORO EN LAS DEMÁS FORMAS EN BRUTO	8,207.19	5,627.80	-31.43%	14.61%
	2 CARBURREACTORES TIPO QUEROSENO PARA REACTORES Y TURBINAS DESTINADO A LAS EMPRESAS	573.49	563.67	-1.71%	1.47%
	3 ESPARRAGOS, FRESCOS O REFRIGERADOS	350.09	318.96	-8.89%	0.83%
	4 PLATA EN BRUTO SIN ALEAR	276.47	271.36	-1.85%	0.71%
	5 LOS DEMÁS "T-SHIRTS" DE ALGODÓN, PARA HOMBRES O MUJERES	68.38	71.66	4.80%	0.19%
Total AEREA Y POSTAL EX-IAAC		9,475.62	6,801.39	-27.63%	17.17%
TACNA	1 ACEITUNAS PREPARADAS O CONSERVADAS, SIN CONGELAR	13.29	23.63	77.80%	0.06%
	2 OREGANO (ORIGANUM VULGARE)	16.94	11.65	-31.23%	0.03%
	3 GAS PROPANO, LICUADO	7.37	11.25	52.65%	0.03%
	4 ACEITUNAS CONSERVADAS PROVISIONALMENTE, TODAVIA IMPROPIAS EL CONSUMO INMEDIATO	6.61	10.43	57.79%	0.03%
	5 VEHIC. AUTOMOV. P/ EL TRANSPORTE DE MAS DE 16 PERSONAS, INCL EL CONDUCTOR, DIESEL	27.03	9.44	-65.08%	0.02%
	6 DEMAS JIBIAS, GLOBITOS, CALAMARES Y POTAS, CONGELADAS, SECAS, SALADAS O EN SALMUERA	5.06	8.29	63.83%	0.02%
	7 DESPERDICIOS Y DESECHOS, DE COBRE.	4.81	5.64	17.26%	0.01%
	8 PAPEL HIGIENICO, EN BOBINAS DE UNA ANCHURA >=36 CM	2.71	4.15	53.14%	0.01%
	9 HIGADOS, HUEVAS Y LECHAS, SECOS, AHUMADOS, SALADOS O EN SALMUERA	3.26	4.04	23.93%	0.01%
	10 LOCOS Y MACHAS	2.46	2.96	20.33%	0.01%
	RESTO	65.66	61.24	-6.73%	0.16%
Total TACNA		155.20	152.72	-1.60%	0.40%
Total		25,109.04	24,856.47	-1.00%	61.75%

NOTAS: - Se consideran los órdenes de embarque que han sido embarcados y regularizados.

Cifras al 17/03/2015

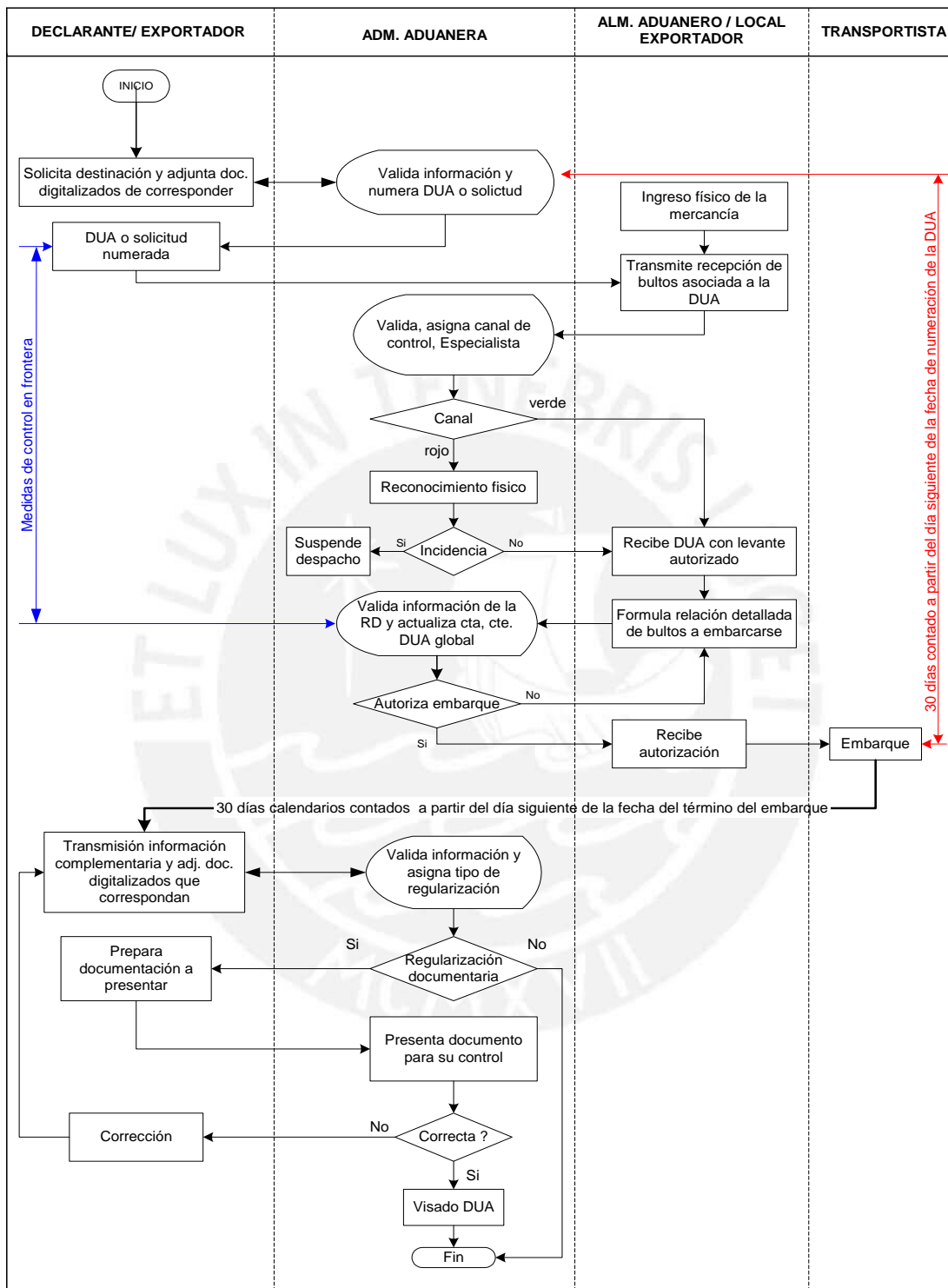
Cobertura : Nacional

Fuente : SUNAT - Declaraciones Únicas de Aduanas

Fuente: SUNAT- Reporte Declaración Aduanera de Mercancías

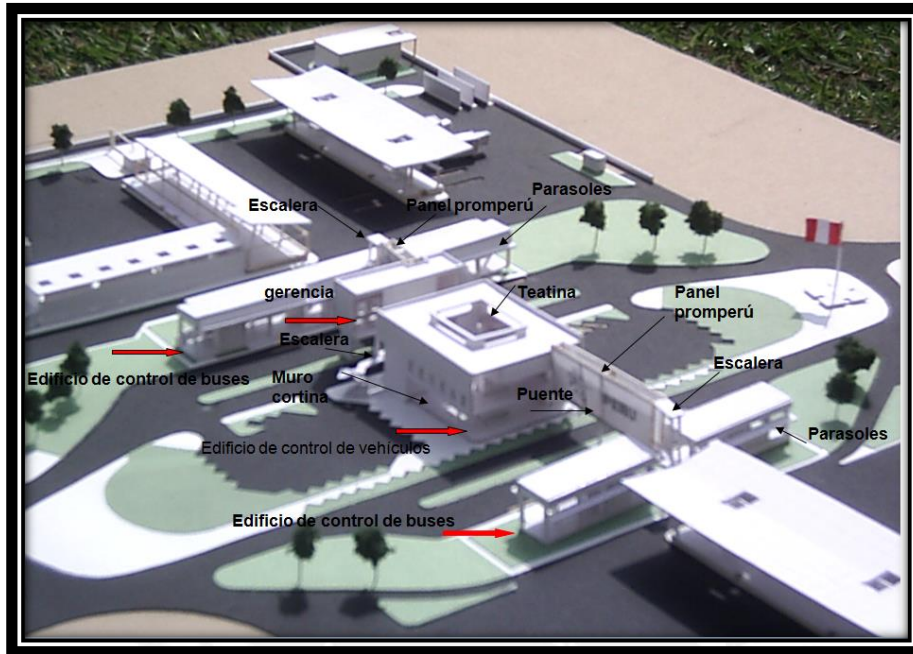
ANEXO N° 3: Flujograma Proceso Exportación Definitiva

PROCESO DE EXPORTACION DEFINITIVA

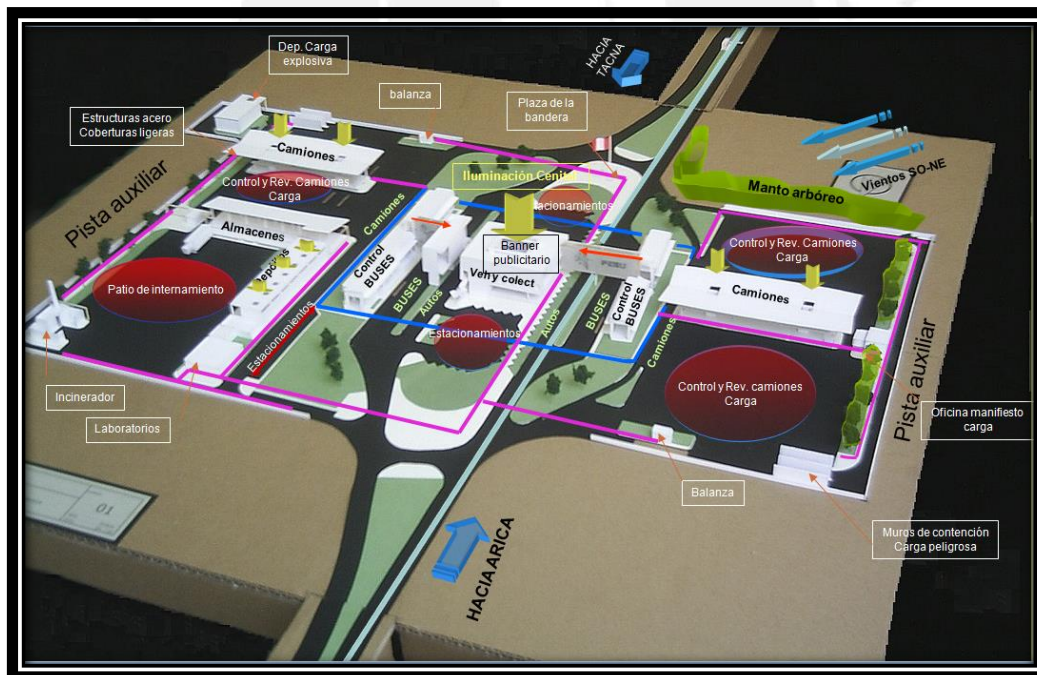


Fuente: Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N°1053- Anexos

ANEXO N° 04: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano General

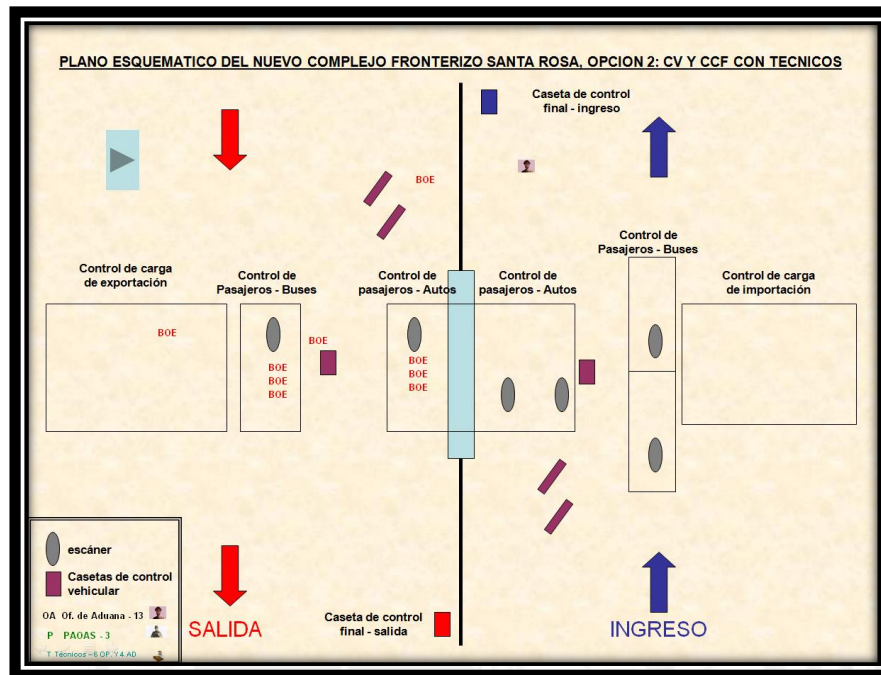


Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Tacna



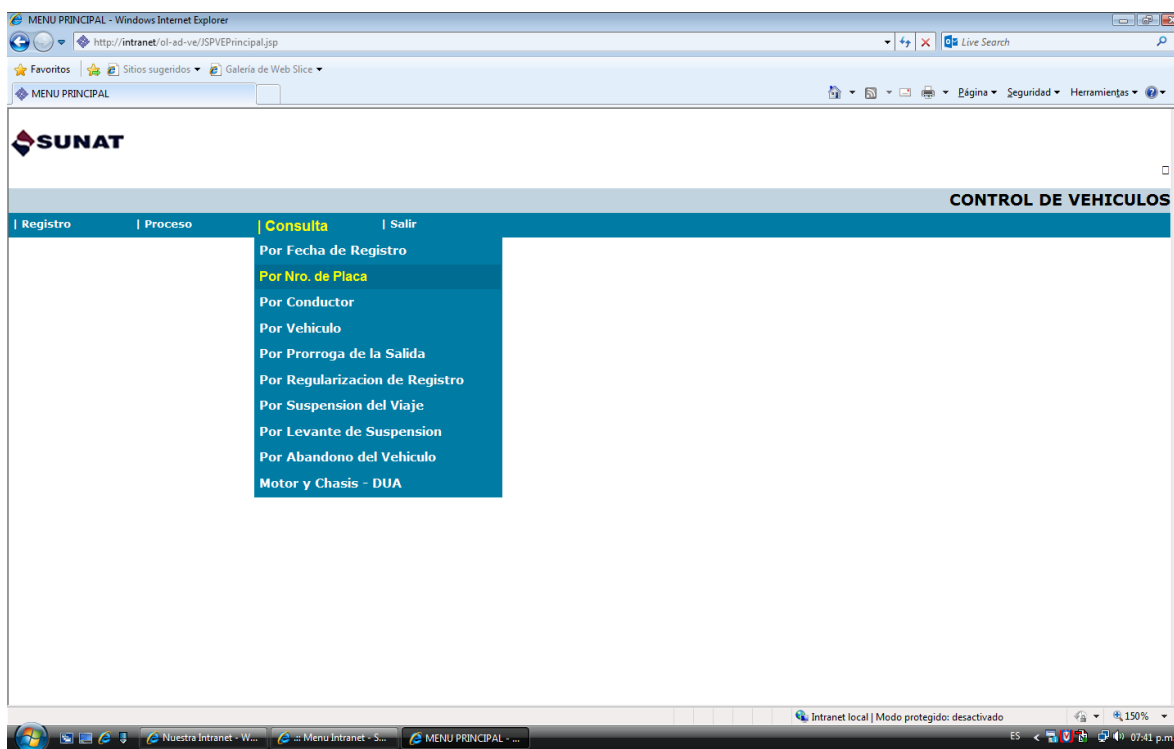
Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Tacna

ANEXO N° 05: Complejo Fronterizo de Santa Rosa (Tacna)- Plano Esquemático



Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Tacna

ANEXO N° 06: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte



Fuente: Soporte informático SUNAT- Control Vehicular

ANEXO N° 07: Sistema Integrado de Control de Medios de Transporte/Regularización de salida de Medio de Transporte.

CONSULTA DE VIAJES - Windows Internet Explorer
http://intranet/ol-ad-ve/VEConsultas

CONSULTA DE VIAJES

Pais Placa: CHILE **Nro. Placa:** UJ1863

Doc. de Identidad - Conductor: CED-CEDULA DE IDENTIFICACION - 85214225
Nombre: FELIX VARGAS SANCHEZ

Pais Licencia: CHILE **Numero Licencia:** 85214225
Convenio: D.S. 015-87-JCTI-TUR **Numero de Registro:** 08-172-0204-2014-004501
Fecha de Paso: 04/06/2014 **Hora de Paso:** 15:24:10
Aduana Registro: TACNA **Puesto de Control:** SANTA ROSA
Fecha de Vencimiento: 02/09/2014
Lugar Destino: TACNA / TACNA / TACNA
Nro. Pasajeros: 1 **Revisor:** 2567 ARELLANO QUIROZ, MARCO ANTONIO
Observaciones:

Datos de la Diligencia:
Incidencia:
Fecha: 04/06/2014 **Valor CIF:** 4000.0
Codigo de Especialista: 5582 SAYAN ASPUR, ERNESTO JOSE **Partida:** 8703329020-02-VEHIC. AUTOMOVILES ENSAMBLADOS (DIESEL), 1500 CC < CILINDRADA <= 2500 CC
ADV: 240.0 **IGV:** 881.92
ISC: 1272.0 **Otros:** 110.24

Datos de la Regularizacion:
Documento de Identidad: CED-CEDULA DE IDENTIFICACION - 85214225
Nombre: FELIX VARGAS SANCHEZ **Regularizando:** ENTRADA
Licencia (Pais-Nro): CHILE-85214225 **Hora de Paso:** 15:24:10
Fecha de Paso: 04/06/2014

Lista | Nuestra Intranet - W... | Menu Intranet - S... | CONSULTA DE VIAJ... | CH PALACIOS MAN... | Intranet local | Modo protegido: desactivado | 150% | ES | 07:43 p.m.

Fuente: Soporte informático SUNAT- Control Vehicular

ANEXO N° 09: Zona de Riesgo de Tráfico Ilícito de Drogas en la Frontera Perú – Chile



Fuente: División de Control Operativo -Intendencia de Aduana de Tacna

ANEXO N° 10: Instalaciones en la Agencia Aduanera Santa Rosa destinada para Implementar el Programa K-9



Fuente: Propia



Fuente: Propia

ANEXO N°11: Body Scan Inoperativo – Complejo Fronterizo Santa Rosa (Tacna)



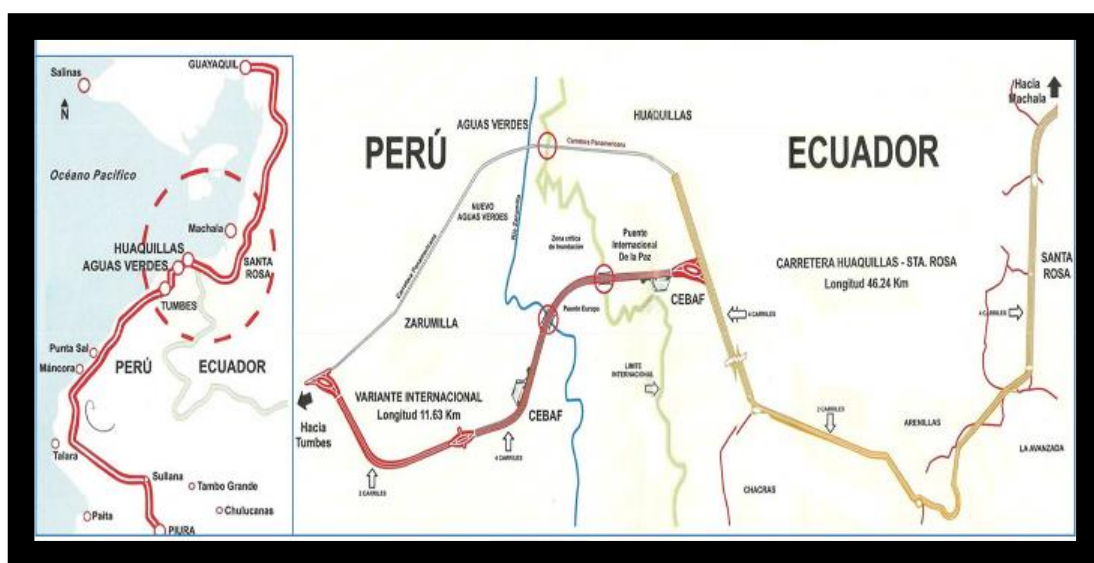
Fuente: Propia

ANEXO N° 12: Equipos y Herramientas – Control Aduanero



Fuente: SUNAT / Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero-INDESTA

ANEXO N° 13: Ubicación del CEBAF TUMBES-PERÚ

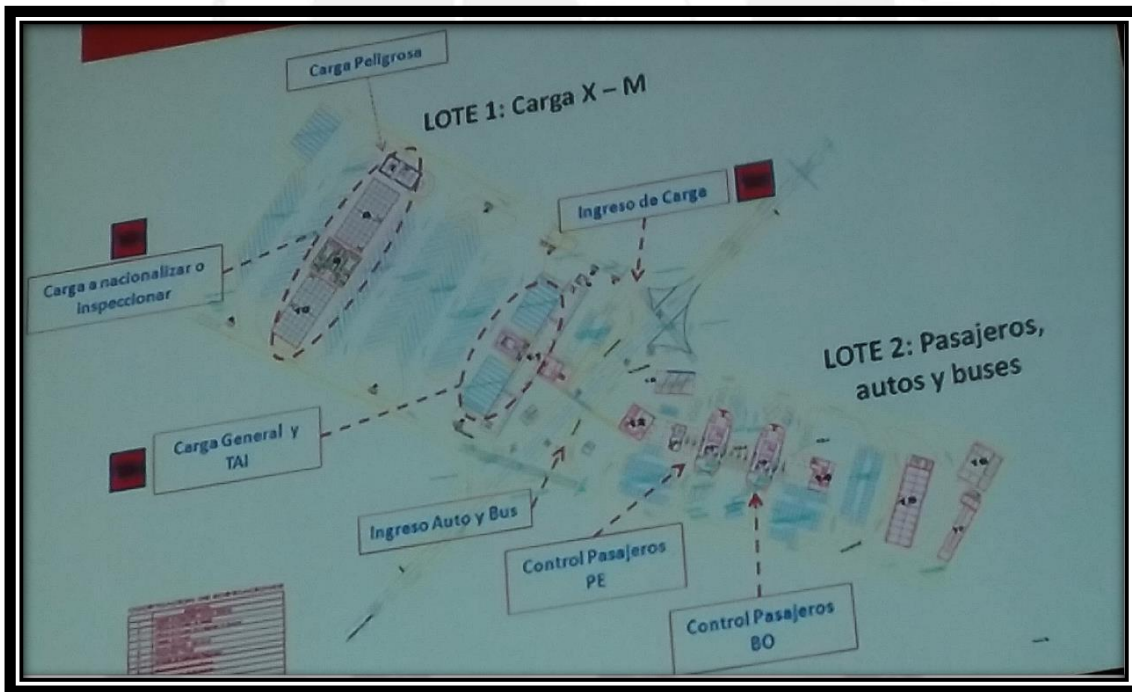


Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Tumbes

ANEXO N° 14: Ubicación y Proyecto CEBAF DESAGUADERO- Plano General



Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Puno



Fuente: SUNAT-Intendencia de Aduana de Puno