

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**Título**

***“PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (FISCALIZACIÓN POSTERIOR)  
EN EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL RÉGIMEN ADUANERO DE IMPORTACIÓN  
PARA EL CONSUMO, EN EL ÁMBITO AÉREO PERUANO”***

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN  
DERECHO DE LA EMPRESA**

**AUTOR**

**FREDDY ALFREDO AGUILAR ANAYA**

**ASESOR:**

**DR. JAVIER GUSTAVO OYARSE CRUZ**

AGOSTO 2018

# RESUMEN

Teniendo presente que en el Perú se vienen incrementando de gran forma las operaciones de intercambio comercial de mercancías con otros países, es necesario que este comercio exterior se vuelva ágil y eficiente, sin que esto signifique dejar de aplicar el control adecuado que debe tener la Administración Aduanera (SUNAT) en los procesos de despachos aduaneros. En tal sentido, actualmente en el Procedimiento General DESPA-PG.01A que regula el Régimen de Importación para el Consumo, existen tres canales de control en la importación de mercancías: Verde (automático, sin control); Naranja (revisión documentaria) y Rojo (Revisión física y documentaria de la mercancía), sin embargo, luego de haber realizado la presente investigación llego a la conclusión que el canal naranja no aporta de manera significativa al proceso de agilización del comercio exterior, puesto las mercancías que son seleccionadas a este canal son revisadas únicamente en forma documentaria, sin que exista una revisión física de la mercancía, lo cual retrasa el proceso de importación. En tal sentido, propongo la eliminación de la revisión documentaria y se implemente el CANAL AZUL, en el cual, las mercancías que salgan seleccionadas a dicho canal serán destinadas a una Fiscalización Posterior por parte de la Administración Aduanera, pero claro, esta fiscalización se realizará posterior a la importación de la misma (levante autorizado) con lo cual no se interrumpe la importación y el comercio exterior se agilizará mucho más, lo cual va en concordancia con los objetivos de la OMC Organización Mundial de Comercio y la OMA Organización Mundial de Aduanas.

Teniendo presente de lo señalado, esta tesis lleva por título ***“PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (FISCALIZACIÓN POSTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL RÉGIMEN ADUANERO DE IMPORTACIÓN PARA EL CONSUMO, EN EL ÁMBITO AEREO PERUANO”***, y se propone un cambio normativo en el PROCEDIMIENTO DE IMPORTACIÓN PARA EL CONSUMO – DESPA -PG.01A, en relación a la implementación del CANAL AZUL (fiscalización posterior), partiendo de la **hipótesis general** *“LA REVISIÓN DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN PARA EL CONSUMO INCREMENTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHOS”* y teniendo como **objetivo general**: *DETERMINAR EN QUE MEDIDA LA REVISIÓN DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE LOS DESPACHOS EN DICHA MODALIDAD*. En tal sentido, la **metodología** de la presente investigación consiste en realizar un análisis de la legislación existente en referencia a la Importación de Mercancías en el Perú, específicamente la relacionada al Régimen de Importación para el Consumo, la cual ha sido revisada a profundidad, al igual que cada uno de los procedimientos administrativos emitidos por la Superintendencia Nacional de Administración Aduanero y Tributaria-SUNAT para regular este tema; ello sustentado con información estadística que permite medir el impacto del cambio normativo, lográndose determinar que es conveniente realizar un cambio en los procedimientos legales de dicho régimen aduanero, lo cual tiene impacto directamente en la economía nacional. De esta forma, se ha conseguido el OBJETIVO GENERAL de la investigación, puesto se ha logrado demostrar – en las **conclusiones**- que el Canal de Control Naranja (Control Documentario) no aporta en la facilitación del despacho de importación, por lo que esta labor puede ser atendida de manera más acertada en una fiscalización posterior conforme se plantea con el Canal Azul (control posterior), contribuyendo de esta manera a la agilidad del comercio exterior nacional.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
I. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	8
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
III. LÍNEA ARGUMENTAL	20
<b>CAPITULO I: MARCO TEÓRICO</b>	<b>24</b>
1.1. DESARROLLO GENERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR	24
1.1.1. <i>Conceptos y Diferencias</i>	24
1.1.2. <i>¿Cómo se desarrolla el Comercio Exterior en el Perú?</i>	25
1.1.3. <i>Principal normatividad relacionada al Comercio Exterior Peruano</i>	29
1.1.4. <i>¿Cómo se encuentra la situación del comercio exterior peruano?</i>	33
1.2. EL DERECHO ADUANERO	37
1.2.1. <i>¿Qué es el Derecho Aduanero?</i>	38
1.2.2. <i>¿Dónde se aplica el Derecho Aduanero?</i>	41
1.2.3. <i>El Derecho Aduanero en el mundo y sus características</i>	44
1.2.4. <i>El Derecho Aduanero en el Perú (enfoque integral)</i>	47
1.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ADUANERO	49
1.3.1. <i>Importancia del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú</i>	49
1.3.2. <i>Aplicación del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú</i>	51
1.3.3. <i>Estructura del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú</i>	51
<b>CAPITULO II: DESARROLLO DEL PROYECTO</b>	<b>54</b>
2.1. ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD EN EVALUACIÓN	55
2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL PROYECTO Y PROPUESTA DE CAMBIO DE NORMATIVIDAD ADUANERA	61
2.3. ANÁLISIS DE LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR	65
2.4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS PROPUESTOS	66
2.5. EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES EN RELACIÓN A IMPLEMENTACIÓN DE CANALES DE CONTROL VINCULADOS A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN EL DESPACHO ADUANERO.	68
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>70</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>75</b>

## INTRODUCCIÓN

Agradezco la oportunidad que me ha brindado la Maestría de Derecho de la Empresa de la PUCP para poder realizar este trabajo de investigación, con el cual podré acceder a la obtención del grado de magister en la mencionada especialidad. Este trabajo lo vengo realizando desde hace dos años y es el fruto de diversas consultas a docentes de la universidad y lecturas de diversos libros en las instalaciones del campus universitario, pero si bien desde ese tiempo estoy desarrollándolo materialmente, este proyecto lo tengo en mente desde hace varios años. Dijo ello, porque debido a mi experiencia de casi diez años en el ámbito aduanero me he dado cuenta en mi rol de servidor público, que los usuarios cuando llegan a realizar un trámite de cualquier tipo, quieren ser atendidos con amabilidad, pero sobre todo con rapidez, y ello significa resolver sus problemas o atender sus requerimientos de la manera más ágil y eficiente. Por ello, he centrado la presente investigación en el análisis, evaluación y desarrollo del Procedimiento General de Importación para el Consumo – DESPA-PG.01-A, con la finalidad de poder realizar ciertas modificaciones que permitan acelerar procesos administrativos y operativos, relacionados a la verificación de mercancías en el Régimen de Importación para el Consumo que se realiza en la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal.

He centrado mi investigación en esta Intendencia, puesto es en la cual donde me encuentro laborando actualmente y conozco muy bien todo el proceso de despacho de importaciones, y estoy convencido que existen muchas formas de acelerarlo y lograr el objetivo que el procedimiento de importaciones sea el más rápido posible. Elegí también esta Aduana, porque es la referente a nivel nacional en cuanto a rapidez y agilidad, y es la que tiene los tiempos más cortos en el proceso de importaciones, ello debido a que el costo aéreo es muy alto para realizar importaciones, entonces el flete, almacenaje y gastos conexos son los más caros del país, por lo que el importador busca que su mercancía se encuentre lo antes posible nacionalizada. Ese pensamiento también está presente en cada uno de los funcionarios de la Aduana Aérea, y se busca acelerar al máximo el proceso de importación. Cabe señalar que la Administración Aduanera representada por la SUNAT, es una institución pública, y como tal tiene un ordenamiento legal rígido y cuenta con leyes, reglamentos, disposiciones, procedimientos, entre otros que no permitían un ágil cambio de normas para acelerar procesos, sin embargo, desde

hace unos meses (Agosto del 2017) se ha creado la Intendencia Nacional de Desarrollo e Innovación Aduanera, buscando un cambio de cambio en la forma de trabajo proactiva en los diversos regímenes aduaneros, por lo que considero que es el momento para presentar nuevas propuestas en dicho sentido, que estoy seguro serán acogidas puesto beneficiarán en gran medida los tiempos de importación de mercancías hacia el país.

Perú es miembro de la Organización Mundial de Comercio –OMC, y participa activamente en las reuniones de comité de dicho organismo rector del comercio mundial, y como tal tiene conocimiento que en los últimos años lo que está buscando es la agilidad y liberalización del comercio mundial, sin que existan trabas o medidas arancelarias que dificulten el intercambio de bienes y servicios internacionales. En esta misma óptica también se encuentra la Organización Mundial de Aduanas-OMA del cual también el Perú es miembro y lo que busca esta organización es la eficiencia de las Administraciones Aduaneras a nivel mundial. En tal sentido, tenemos dos organismos muy poderosos que lo que buscan es rapidez con eficiencia, y esa es la tendencia actual, ser eficientes es lograr con los recursos asignados resultados extraordinarios, y a esa misión , en ese objetivo se está dirigiendo el país, puesto desde hace dos años el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra trabajando estrechamente con la Alta Dirección de la SUNAT para lograr un objetivo –país que es el de reducir el tiempo de los despacho de importación, esto es que el trámite de importación sea el más rápido y eficiente, puesto al tener este estándar de calidad, seremos visto con “buenos ojos” por los inversionistas extranjeros y el país será un territorio confiable de inversiones, y como todos sabemos, país que tiene inversiones es un país con un desarrollo mejor, con más recaudación y más modernidad, lo cual repercute directamente en el bienestar económico de la nación.

Pues bien, teniendo presente lo señalado, se ha elaborado un proyecto que es único en su género, y considero que es innovador en su contenido, puesto se centra exclusivamente en el Derecho Aduanero, pero desde una perspectiva especial, puesto analizaremos el Procedimiento de Importación para el Consumo que se realiza en la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal, y se evaluará la forma de cómo este proceso puede ser mejorado en cuanto al tiempo de atención. Hay un dicho “el tiempo es dinero”, y esto lo saben bien los importadores que traen sus mercancías por la vía aérea, por tanto, se ha revisado este proceso con la

finalidad de mejorar lo más posible considerando las indicaciones de la Alta Dirección de la SUNAT, y centrándonos en el tiempo del despacho.

Respecto de este tema, me pude dar cuenta que un factor importante para que un despacho sea rápido es la asignación de los canales de control. Esto se refiere, a que cuando ingresa una mercancía al territorio nacional y realiza el pago de los tributos, debe someterse al control aduanero. Indudablemente que no es factible revisar todas las declaraciones que se presentan al día (en vista que son miles) sin embargo de acuerdo a un criterio de riesgo, la administración aduanera conforme a sus procedimientos puede asignarlo a tres canales: verde (autorización automática), naranja (revisión documentaria) y roja (revisión física), de acuerdo a que canal se le asigne al despacho, se podrá determinar el tiempo que se tomará para la autorización de nacionalización y disponibilidad de la mercancía, lo que se llama en términos aduaneros: el levante.

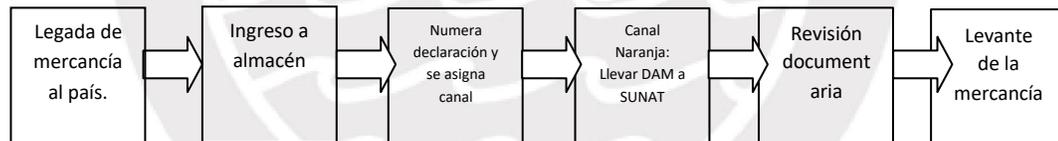
En tal sentido, de la práctica aduanera en estos años, considero que el canal naranja no ofrece las seguridades del caso al momento de la importación, puesto el usuario presenta documentación que es validada únicamente por el personal que labora en una oficina (lugar donde se presenta la declaración de importación) de la Administración Aduanera y el funcionario aduanero no logra revisar físicamente la mercancía, como si lo realiza en el canal rojo (revisión física), esto considero que no beneficia el control aduanero, puesto no se tiene la certeza que la documentación presentada, acredite verdaderamente a la mercancía que se encuentra en los almacenes privados.

Este procedimiento y forma de trabajo están establecido en los procedimientos aduaneros (DESPA - PG.01 A), sin embargo debido a su forma de utilización, considero que debe eliminarse el canal naranja (revisión documentaria) y debe reemplazarse por el canal Azul (fiscalización posterior), que se basa en la nuevas corrientes de la facilitación del despacho de importaciones, teniendo presente la buena fe y la confiabilidad del importador que puede ser verificado por un sistema de riesgo que despliegue la administración aduanera. No se descuidaría el control aduanero, sólo se realizaría –de corresponder- en forma posterior, pero lo principal es que no se traba el despacho de importación, haciéndolo más ágil, fluido y eficiente. Pero claro, todas estas son meras suposiciones, se debe de realizar un análisis técnico –jurídico y estadístico para determinar este tema, puesto además

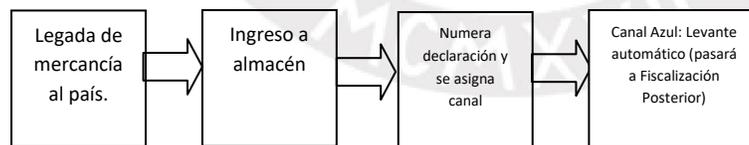
de verificar el movimiento de las declaraciones de aduana sobre el asunto, también debe considerarse que debe realizarse un cambio normativo de los procedimientos administrativos los cuales, deben estar acordes con las disposiciones realizadas por la Constitución, la Ley General de Aduanas y los demás procedimientos relacionados con importaciones y fiscalización posterior.

Este trabajo iniciará con una revisión del Comercio Internacional y comercio exterior peruano, posteriormente se tratará en amplitud el Derecho Aduanero en el ámbito mundial y nacional, daremos una revisada al Derecho Administrativo Aduanero revisando los Principios aduaneros relacionados al tema. Posteriormente se realizará el desarrollo del proyecto de la implementación del Canal Azul (Fiscalización posterior) en el proceso de Importación para el Consumo en la Aduana Aérea y Postal, y aquí se realizarán análisis de cuadros estadísticos sobre el movimiento aduanero de declaraciones de importación, para finalmente brindar las Conclusiones y recomendaciones sobre el tema. En tal sentido, se analizará la conveniencia de aplicar –instaurar- el canal azul (fiscalización posterior) en el proceso de importación de mercancías, conforme al siguiente esquema:

**Proceso actual:**



**Proceso propuesto (canal azul)**



Por todo lo expuesto, los invito a ingresar al mundo del Derecho Aduanero y a la revisión del proyecto planteado, el cual estoy seguro que de demostrarse las hipótesis planteadas, servirá muchísimo si es que logra su aplicación en la

normatividad nacional, y a nivel de toda la Aduana se agilizarán los despachos de importaciones, lo cual contribuirá a que el Perú sea un país más competitivo.



## I. Delimitación de la Investigación.

1. **Área de investigación:** Derecho Aduanero. Específicamente análisis detallado de la Ley General de Aduanas- Decreto Legislativo 1053, en lo referente a lo desarrollado en sus principios generales (art. 4) que trata sobre la Facilitación del comercio exterior peruano, así como velar por el control aduanero y el interés fiscal. Asimismo, se abordará el tema relacionado al tema la potestad aduanera (art. 164) y facultad de fiscalización con el que cuenta la Administración Aduanera para llevar el control de mercancía que ingresan al territorio nacional. Finalmente llegaremos a revisar detalladamente el Procedimiento General DESPA-PG.01-A que regula el Régimen de Importación para el Consumo, con especial énfasis en el tema de fiscalización a cargo de la Administración aduanera, sin menoscabo, de la agilización de operaciones referentes a la importación de mercancías.

Respecto de este último brindaremos una alternativa de mejora (canal azul de fiscalización) para agilizar el procedimiento de fiscalización de las mercancías que ingresan al país vía el régimen aduanero de importación para el consumo por la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal.

**Problemática a nivel social y económico:** El Perú es un país totalmente conectado al entorno globalizado en que se desenvuelven los negocios internacionales. Desde mediados de los noventa se reinsertó al ámbito mundial y desde esa fecha su relación con los demás países del mundo, en relación al intercambio de mercancías ha sido exponencial.

A inicios de los años noventa, el Perú era considerado inelegible en el mercado internacional. Los múltiples problemas económicos hacían que el país se encuentre excluido del sistema financiero internacional. Por lo tanto, el Perú no era destino favorable para las inversiones ni para el comercio de mercancías.

El gobierno de Alberto Fujimori, en ese contexto, tuvo por principal objetivo la reinsertión del Perú en el mercado internacional. Así, se iniciaron una serie de

políticas de apertura al mercado y medidas claves en materia de comercio exterior que tenían como finalidad última reposicionar al Perú en el mundo.

En el primer periodo de Fujimori, el gobierno se concentró en las renegociaciones con el **Club de París**, el financiamiento del Fondo Monetario Internacional, el acercamiento diplomático y económico con países como Estados Unidos y Japón, y las constantes convocatorias del Poder Ejecutivo a la inversión privada. Y se toman en cuenta cuatro hitos que marcaron el desarrollo del comercio en los últimos 25 años: el Decreto Legislativo n° 668, el ingreso al APEC, la firma del TLC con Estados Unidos y la constitución de la Alianza del Pacífico.

Los dos primeros tuvieron un gran impacto en la última década del siglo pasado. En ese contexto, el **DL 668** “liberó” el comercio exterior de la cantidad de trabas, regulación burocrática y lo que pudiera llamarse como tramitología o permisología para exportaciones e importaciones.

Pese a los problemas internos, la política de puertas abiertas al mundo surtía efectos y se llegó al nuevo siglo con cierta estabilidad. Los gobiernos democráticos del 2000 apuntaron a la consolidación de nuestra política de comercio exterior. En este marco, se hizo posible el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en el 2002. La posterior implementación del TLC con EE.UU., que entró en vigencia en febrero del 2009, funciona como un “disparador” para más acuerdos comerciales con otros países como Tailandia, Singapur, Canadá y la Unión Europea.

Precisamente en los años de 1990, el Perú ya formaba parte de la Comunidad Andina y el ahora llamado **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración). La entrada del Perú al Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico en noviembre de 1997 es otro hito en materia de comercio exterior. El Perú, desde aquel entonces se convierte en un país confiable con el que se pueden planear acuerdo que se cumplirán en el largo plazo.

Más adelante, en el 2011, el país continúa con la ruta de la integración latinoamericana: la creación de la Alianza del Pacífico, que plantea una vinculación holística de México, Colombia, Chile y el mismo Perú, pues se plantea un libre tráfico no solo de mercancías, sino de personas, capitales, bienes y servicios. Esta visión viene de corrientes europeas, tal como lo dijo en su oportunidad el estudioso español José Luis Sampedro *“De modo que, como digo, la ampliación es un hecho histórico; no se puede evitar. Sin ampliación no hay Europa (...) intentar apuntalarlo es ir contra la corriente”*.<sup>1</sup>

Estas alianzas y acuerdos han hecho más dinámico nuestro comercio internacional, pero se requieren de herramientas legales y administrativas que ayuden a mejorar la eficiencia del sistema de importación del país.

De igual forma debe tenerse muy presente el importante Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) que entró en vigor el 22 de febrero de 2017 tras su ratificación por dos tercios de los Miembros de la OMC, el cual contiene disposiciones para darle una mayor agilización al movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, de igual forma se busca la cooperación entre autoridades aduaneras, facilitación del comercio y el cumplimiento de procedimientos aduaneros. Cabe mencionar que el mencionado acuerdo, en su ARTÍCULO 7, trata sobre el Levante y Despacho de las Mercancías, señalando que:

*“1.1 Cada Miembro adoptará o mantendrá procedimientos que permitan la presentación de la documentación correspondiente a la importación y otra información requerida, incluidos los manifiestos, a fin de que se comiencen a tramitar antes de la llegada de las mercancías con miras a agilizar el levante de las mercancías a su llegada. 1.2 Cada Miembro preverá, según proceda, la presentación anticipada de documentos en formato electrónico para la tramitación de tales documentos antes de la llegada.”* Ante ello, se aprecia claramente que la OMC busca la agilización de los despachos, para lo cual – inclusive- permite que se tramite la documentación antes de la llegada de las mercancías, puesto lo principal es que se le otorgue el levante a la mercancía lo antes posible.

---

<sup>1</sup> SAMPEDRO SAEZ, JOSE LUIS (1984). La Aduana ante las Comunidades Europeas. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda (Madrid-España) (pag.28)

Actualmente el 87% de las importaciones que ingresan al país se realizan por la Intendencia de la Aduana Aérea y la Aduana Marítima. De ese porcentaje el 75% es canal verde (importación automática), el 13% es importación sometida a canal naranja (revisión documentaria) y el 12% es sometida a canal rojo (revisión física de la mercancía), y este último grupo presenta la mercancía de mayor riesgo conforme lo reportan los programas de inteligencia de la Administración Aduanera, motivo por el cual debe realizarse una labor más exhaustiva en la revisión de estas mercancías, lo cual hace que se demore el despacho de importación y es allí justamente donde la propuesta materia de la presente tesis interviene, puesto busca se implemente un control aduanero con fiscalización posterior (canal azul) mediante el cual la mercancía sometida a este canal entrará en una fiscalización posterior y si bien su mercancía será importada en forma inmediata, esta empresa será sometida a una fiscalización aduanera con posterioridad, etapa en la cual el importador deberá sustentar el despacho conforme a los procedimientos y normas vigentes al momento de la numeración de la Declaración Aduanera de Mercancías (DAM).

## **2. Tema: Ámbito a investigarse**

Actualmente en el Procedimiento General DESPA- PG.01A que regula el Régimen de Importación para el Consumo, se han establecido tres canales de control aplicables en la importación de mercancías: Verde (automático, en cuyo caso no existe ningún tipo de control aduanero); Naranja (sólo se realiza la revisión documentaria) y Rojo (que comprende tanto la revisión física y documentaria de la mercancía). Sin embargo, considero que el canal naranja no aporta mucho al proceso de agilización del comercio exterior, debido a que las mercancías cuando son seleccionadas a canal naranja son revisadas únicamente en forma documentaria, -sin que exista una revisión física de la misma- lo cual retrasa el proceso de importación. Motivo por el cual sería conveniente que se implemente el CANAL AZUL, en el cual, las mercancías que salgan seleccionadas a dicho canal serán destinadas a una Fiscalización

Posterior por parte de la Administración Aduanera, pero claro, esta fiscalización se realizará posterior a la importación de la misma (levante autorizado) con ello no se interrumpe la importación y el comercio exterior se agiliza mucho más, lo cual va en concordancia con los objetivos de la OMC Organización Mundial de Comercio y la OMA Organización Mundial de Aduanas.

En atención a lo señalado en el párrafo anterior, tenemos:

Respecto de la OMC: El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (22.Feb.2017) que establece medidas enfocadas en brindar transparencia a las normas vinculadas al comercio exterior, agilizar y simplificar los trámites relacionados al despacho de las mercancías, reducir las trabas al flujo de mercancías y a generar equidad en las decisiones de las entidades de control.

Respecto de la OMA : El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Junio 2005) que establece medidas enfocadas en brindar transparencia a las normas vinculadas al comercio exterior, agilizar y simplificar los trámites relacionados al despacho de las mercancías, reducir las trabas al flujo de mercancías y a generar equidad en las decisiones de las entidades de control.

Finalmente, cabe mencionar que, por mandato legal, la Administración Aduanera tiene hasta cuatro años para efectuar la fiscalización posterior de las mercancías en los despachos de importación, plazo que se computa desde el uno de enero del año siguiente a la fecha en que se numeró la declaración.

### **3. Título:**

“PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (FISCALIZACION POSTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO, DESARROLLADO POR LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA EN EL AMBITO AEREO PERUANO”

## **II. Planteamiento del Problema.**

## **1. Descripción y planteamiento del tema.**

Las mercancías que son seleccionadas a canal naranja son revisadas en forma documentaria, -sin que exista una revisión física de la mercancía- lo cual retrasa el proceso de importación, puesto el especialista de Aduanas debe revisar una por una la documentación y bajo la presunción de veracidad, debe otorgar levante (nacionalización y libre disponibilidad del bien) a una mercancía que no ha observado físicamente. Motivo por el cual sería conveniente que deje sin efecto el canal naranja y se implemente el CANAL AZUL en el cual, las mercancías que salgan seleccionadas a dicho canal serán destinadas a una Fiscalización Posterior por parte de la Administración Aduanera, pero claro, esta fiscalización se realizará posterior a la importación de la misma (levante autorizado) con ello no se interrumpe la importación y el comercio exterior se agiliza mucho más, lo cual va en concordancia con los objetivos de la OMC Organización Mundial de Comercio y la OMA Organización Mundial de Aduanas.

## **2. Justificación**

Teniéndose presente que en el país constantemente –a diario– se vienen realizando operaciones de intercambio comercial de mercancías con otros países, es necesario que nuestro comercio exterior se vuelva ágil y eficiente, esto debe entenderse bajo el concepto que sea un comercio facilitador, sin que esto caiga en dejar de aplicar el control adecuado que debe tener la Administración Aduanera (SUNAT) en los procesos de despachos aduaneros.

En tal sentido, este trabajo se centrará en las facultades que tiene la Administración Aduanera para controlar, fiscalizar y agilizar la importación para el consumo de mercancías que ingresan al país, y evaluar las forma que, si bien brinde facilidad en el despacho de mercancía, también se evidencia una generación de riesgo para el importador que está ingresando una mercancía al país.

Por tanto, considero que unos cambios en el REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO – DESPA - PG.01A, en relación a la implementación del CANAL AZUL (fiscalización posterior) permitirá que las mercancías seleccionadas a dicho canal puedan ser destinadas a una

Fiscalización Posterior por parte de la Administración Aduanera, existiendo un mejor control en este sentido por parte del Estado.

### **PROBLEMA DE LA INVESTIGACION:**

**PROBLEMA GENERAL:** ¿EN QUE MEDIDA LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHO?

### **3. HIPOTESIS**

**HIPOTESIS GENERAL:** LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO INCREMENTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHOS.

### **4. OBJETIVO**

**OBJETIVO GENERAL:** DETERMINAR EN QUE MEDIDA LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE LOS DESPACHOS EN DICHA MODALIDAD.

### **5. MOTIVACION**

Tengo la experiencia de más de 10 años involucrado en temas de comercio exterior y aduanas, y durante este tiempo he laborado en diversas unidades orgánicas de la SUNAT –Aduanas, tanto el provincia como en la capital, siempre en labores relacionadas a la importación de mercancías, día a día y he sido testigo de las mejoras que se han venido presentando en los últimos cinco años, sobre todo con la finalidad de ofrecer un servicio ágil y eficiente a los usuarios de comercio exterior, en lo que respecta a la importación de su mercancías, sin embargo, no es suficiente.

El comercio exterior es muy rápido, y cada vez se vuelva más dinámico, año a año la OMA-Organización Mundial de Aduanas y la OMC-Organización Mundial de Comercio emiten acuerdos y disposiciones internacionales para mejorar el servicio

aduanero y comercial en el mundo, todo ello con un solo fin, crear un sistema de comercio internacional, ágil, eficiente y seguro.

Partiendo de estos pilares, y encontrándome en estos dos últimos años laborando en el área de importación para el consumo de la Aduana Aérea y Postal del Callao, puedo ser testigo privilegiado que aún se requieren implementar nuevas formas de trabajo para agilizar el despacho de importación, indudablemente sin descuidar el control aduanero; y digo ello porque en el ámbito aéreo –a diferencia del marítimo– la forma de trabajo es mucho más dinámica, puesto los vuelos llegan en cada momento de todas partes del mundo, y todos los usuarios tienen una consigna en común: acelerar en sus trámites de importación, y eso se debe a diversos motivos como: 1. Si es que ha ingresado por vía aérea es porque requiere la mercancía en sus depósitos lo antes posible, puesto ha pagado un flete más costoso; 2. Los costos de almacenaje aéreos son mayores, 3. Buscan tener el producto en “vitrina” o “colocado” antes que la competencia, entre otros aspectos comerciales.

Por lo expuesto, tenemos que el ingreso de mercancías para importación por la vía aérea es muy dinámico, y por tanto, también dinámica debe ser la Administración Aduanera, eliminando para ello cualquier trámite o proceso que no sea de utilidad, que se encuentre desfasado, o que no contribuya a la rapidez del régimen de importación para el consumo. Repito, no significando ello dejar de aplicar el control aduanero de mercancías facultado por ley.

Por consiguiente, creo en el proyecto del Canal Azul (fiscalización posterior) tal como lo vengo explicando en la presente investigación, creo que será una buena alternativa para la desaparición del canal naranja (en el proceso de importación para el consumo de la Aduana Aérea). Esto no sólo tiene que ver con el compromiso de la Administración Aduanera para reducir los tiempos de atención ante los usuarios de comercio exterior, sino que la Aduana nacional también debe estar en armonía con los Acuerdos de Facilitación del comercio internacional emitidos por la OMC que entraron en vigencia en febrero del 2017. La Aduana tiene facultades para fiscalizar en forma posterior a un usuario de comercio exterior, y estas las puede aplicar hasta un plazo cuatro años posterior a la numeración de la declaración de importación, pues bien, ¡jusemos! esas facultades pero en una etapa posterior al despacho, y dejemos que bajo un buen análisis informático de riesgo y teniendo presente la facilitación del comercio exterior el

despacho de importaciones de la Aduana Aérea fluya por el bienestar del empresario importador y por el bienestar del país, puesto se volverá un Perú mucho más competitivo en materia de comercio internacional.

## **6. PREGUNTAS E HIPOTESIS SECUNDARIAS**

### **PREGUNTAS SECUNDARIAS:**

**PROBLEMA ESPECÍFICO 1:** ¿PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE A LA IMPORTACION DE MERCANCÍA SELECCIONADAS A CANAL DE CONTROL DOCUMENTARIO, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES?

**PROBLEMA ESPECIFICO 2:** ¿ELIMINAR EL CANAL NARANJA PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCÍAS RESTRINGIDAS?

**PROBLEMA ESPECIFICO 3:** ¿EN QUE MEDIDA LA PROPUESTA DE IMPLEMENTAR UN CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) REPERCUTE EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS?

### **HIPOTESIS SECUNDARIAS:**

**HIPOTESIS ESPECÍFICA 1:** PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE DE MERCANCÍA SELECCIONADAS A CANAL DE CONTROL DOCUMENTARIO, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES.

**HIPOTESIS ESPECIFICA 2:** ELIMINANDO EL CANAL NARANJA NO SE PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCÍAS RESTRINGIDAS

**HIPOTESIS ESPECIFICA 3:** LA IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) SI REPERCUTE EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS

## 7. OBJETIVOS ESPECIFICOS

**OBJETIVO ESPECIFICO 1:** ANALIZAR SI PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE A LA FISCALIZACION Y AGILIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES.

**OBJETIVO ESPECIFICO 2:** EVALUAR SI AL ELIMINAR EL CANAL NARANJA SE PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCÍAS RESTRINGIDAS.

**OBJETIVO ESPECIFICO 3:** CALCULAR EL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS.

## 8. ESTADO DE LA CUESTION

**Doctrina Nacional:** Análisis legal profundo del Derecho Aduanero en el Perú realizado por el Abogado Fernando Cosio Jara, quien en sus diversas publicaciones (Comentario a la Ley General de Aduanas, Tratado de Derecho Aduanero, entre otros) describe el proceso del despacho aduanero en los diversos Regímenes Aduaneros establecidos en nuestra legislación. A su vez realiza un estudio de las fuentes y principios en los que se fundamentan los procesos aduaneros. Asimismo, el abogado Roberto Zagal Pastor en su obra Derecho Aduanero, realiza en forma gráfica y muy interesante descripciones que permite conocer, como son los principios generales que regulan la legislación aduanera nacional, el procedimiento operativo de llegada y salida de los medios de transporte y de la carga, el régimen tributario aduanero, las modalidades y acciones previas al despacho aduanero, los regímenes y operaciones aduaneras, los aspectos generales sobre la aplicación de los métodos de valoración de la OMC, así como el tratamiento de las infracciones y delitos aduaneros.

**Doctrina extranjera:** Análisis de autores españoles (Miguel Cabello Pérez, José Miguel Cabello Gonzales, Javier Almajano entre otros) que se encargan de estudiar en forma pormenorizada los distintos procesos de integración económica mundial, el proceso de creación de la unión aduanera comunitaria y el desarrollo de los procedimientos de gestión que tienen que cumplir en las aduanas las mercancías que se introducen o salen del territorio aduanero comunitario en cada uno de los regímenes aduaneros existentes

En los libros “Derecho Aduanero” (Almajo Garcés) y “Las Aduanas y el Comercio Exterior” (Cabello Pérez) ingresamos a temas como las Primeras globalizaciones.- Del GATT a la OMC.- Integración comercial de territorios.- Uniones aduaneras.- Zonas de libre comercio.- Integración europea.- Integración americana.- Integración en Asia y Australia.- Génesis del Mercado Común Europeo.- Bandera e himno comunitarios.- Instituciones comunitarias.- Órganos de la Administración Española relacionadas con el comercio internacional.- Principios básicos de la Unión Aduanera.- Extracciones del efecto equivalente.- Régimen transitorio de la fiscalidad indirecta.- Política comercial de la Unión Europea.- El origen de las mercancías en el derecho comunitario.- Arancel aduanero de la Unión Europea.- Valor en aduana de las mercancías.- Introducción de mercancías en el territorio aduanero de la Unión Europea.- Operador Económico Autorizado (OEA).- Transporte internacional. Documentos.- Destinos aduaneros.- Procedimiento aduanero de importación.- Tránsito de mercancías por la Unión Europea.- Reexportación. Destrucción. Abandono.- Procedimiento aduanero de exportación.- Regímenes aduaneros especiales.- Franquicias arancelarias.- Directorio Internet.- Diccionario aduanero, los cuales tienen relación directa con el tema de la presente tesis, puesto las funciones principales de la Administración Aduanera es el control de las mercancías que ingresan a un territorio, y además recaudar los impuestos establecidos, sin embargo, no se puede pasar por alto que contribuyen significativamente al desarrollo del comercio internacional y exterior, por lo que deben estudiarse mecanismos para la agilización de los despachos aduaneros, lo cual es materia de la presente tesis.

## **9. LEGISLACION:**

### **1. LA LEY GENERAL DE ADUANAS-D.LEG.1053 Y SU REGLAMENTO**

2.- REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO –  
DESPA.PG.01A

3.-Ley de los Delitos Aduaneros-Ley 28008 y su reglamento.

4.- Convenio de Kyoto

5,. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (22.Feb.2017)

6.- El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Junio 2005)  
OMA.



### III. Línea Argumental

El trabajo de investigación se divide en tres partes. La **primera parte** estará destinada a tratar todo el aspecto teórico relacionado al comercio internacional y exterior en el ámbito mundial y nacional respectivamente. Se procederá a realizar una descripción detallada de dichos conceptos, con la finalidad que quede establecido en forma clara la importancia que tiene el comercio exterior en el desarrollo de los países. Además, se realizará una descripción de la evolución del comercio exterior en el Perú en los últimos años, lo cual ha permitido que el país pase de una extrema recesión (años 80s) a una estabilidad económica como la que se atraviesa actualmente. Además, esta primera parte nos permitirá conocer al detalle las regulaciones que existen respecto del ingreso y la salida de mercancías al país, y como se viene realizando este flujo actualmente, para lo cual se contará con información cuantitativa y cualitativa del manejo del comercio exterior en el país, el cual es regulado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-SUNAT, por ello aquí se desplegará información estadística con la finalidad de esclarecer la situación actual del comercio exterior en el Perú y lo importante que es esta actividad actualmente.

Asimismo, considerando que es una maestría enfocada en el ámbito del derecho, en esta oportunidad se evaluará el tema desde el punto de vista del Derecho Aduanero. Veremos el concepto de esta rama del derecho, desde diversos puntos de vista internacional y también se brindará información respecto del gran auge que tiene actualmente dicha disciplina –interrelacionada con otras áreas del derecho como derecho constitucional, derecho civil, derecho penal, entre otros- puesto actualmente casi no existe país que no busque colocar sus productos en el exterior y obtener beneficios con ello, además que como política de Estado es necesario controlar toda la mercancía que ingrese al país por cuestión de seguridad nacional, es por ello que si bien se requiere fluidez en el comercio internacional, también es importante que la Administración Aduanera custodie los puntos de ingresos al país ante cualquier eventualidad, ello es ejercer el control o potestad aduanera según la Ley General de Aduana. En esta parte podremos también apreciar el ámbito de aplicación del Derecho Aduanero, y saber cómo esta especialidad ha ido tomando una gran importancia en el desarrollo económico mundial y en especial en el caso peruano, considerando la gran cantidad de acuerdos comerciales internacionales suscritos en los últimos años entre el Perú y diversos países del mundo.

Veremos también -en el desarrollo de esta primera parte- cómo el Derecho Aduanero necesariamente se relaciona con el Derecho Administrativo puesto la aplicación de las normas aduaneras son aplicadas en el Perú por la SUNAT, entidad encargada del tema aduanero y tributario del país, y ello nos permitirá realizar un estudio de la estructura del derecho administrativo en el ámbito local, tema que es de vital importancia en el desarrollo del trabajo, considerando que más adelante (capítulos siguientes) se evaluarán las implicancias que traería la implementación de nuevas formas de trabajo en el proceso de importación de mercancías en el Perú, para lo cual se sugieren cambios en los procedimientos administrativos que regulan este asunto por parte de la SUNAT.

De igual forma en esta primera etapa se abordará el tema de principios del derecho aplicados al Derecho aduanero, y la relación que tiene con cada una de las ramas del derecho como: penal, procesal, tributario e internacional, siendo todos ellos utilizados por la Administración Aduanera, para imponer sanciones y regular el Comercio Exterior en pleno. Asimismo, se detallarán los motivos por lo cual es importante aplicar la “facilitación del comercio exterior” en la actualidad, viendo este tema desde diversos puntos de vista como son: Desde la Administración Aduanera, desde los usuarios y de todos los operadores de comercio exterior que día a día vienen realizando transacciones comerciales internacionales.

Finalmente se brindará una visión integral de la aplicación de las siguientes normas: Ley General de Aduanas y su reglamento, Ley de los Delitos Aduaneros y su Reglamento, y Procedimientos Aduaneros relacionados a la Importación para el Consumo, con lo cual nos quedará claro cómo funciona el proceso de importación de mercancías (despacho aduanero) en nuestro país, y esta información nos será de utilidad para ingresar al segundo tema, en donde se realizará la descripción de la propuesta de implementación de algunos cambios en el proceso de importación de mercancías. Por lo expuesto el **objetivo** de esta primera parte es brindar una base teórica sólida respecto del derecho aduanero, su importancia en la actualidad y -lo principal- su aplicación en el comercio exterior peruano.

La **segunda parte** está relacionada a la descripción del proyecto planteado, que es brindar una propuesta de solución en la facilitación del comercio exterior peruano, referida al Régimen de Importación para el Consumo regulado por la Ley General de Aduanas –D. Leg. 1053 y su reglamento, y al PROCEDIMIENTO GENERAL DEL REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO – DESPA.PG.01A. En tal sentido,

este trabajo se centrará en las facultades que tiene la Administración Aduanera para controlar, fiscalizar y agilizar la importación para el consumo de mercancías que ingresan al país, y evaluar las forma que, si bien brinde facilidad en el despacho de mercancía, también se evidencia una generación de riesgo para el importador que está ingresando una mercancía al país.

Por tanto, se proponen algunos cambios en el REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO – DESPA.PG.01A, buscándose implementar el CANAL AZUL (fiscalización posterior) lo cual permitirá que las mercancías que salgan seleccionadas a dicho canal sean destinadas a una Fiscalización Posterior por parte de la Administración Aduanera, existiendo un mejor control en este sentido por parte del Estado. El **objetivo** de esta parte del trabajo es dar a conocer que se ha realizado un análisis detallado del procedimiento de importación señalado, y se están buscando nuevas formas de acelerar el tiempo de liberación de mercancías en este proceso.

En esta parte también se procederá al análisis de los resultados que arroje la investigación en relación a la aplicación de la Fiscalización Posterior en el proceso de importación de mercancías en el Perú. Se realizará una comparación con otros países en los cuales se viene implementando este sistema de fiscalización posterior (canal azul), y lo principal, saber la magnitud de las implicancias que traerá consigo esta propuesta normativa.

El **objetivo** de esta segunda parte es evaluar las implicancias favorables y negativas que puede traer consigo, el cambio del procedimiento de importación aplicado actualmente por la SUNAT, y lo más importante, determinar qué beneficios –en caso existan- traería esta modificatoria, para el mejoramiento de nuestra política de comercio exterior aplicada actualmente.

Finalmente, en la **tercera parte**, se brindarán las conclusiones y recomendación del proyecto de forma que revisarán los puntos tocados durante toda la investigación, para determinar si es que se cumple lo señalado en las hipótesis, serán conclusiones concisas pero sustanciales que permitirán apreciar si es factible acelerar el proceso de despacho de importaciones de mercancía que ha sido seleccionada a Canal de control naranja (revisión documentaria), ya a estas alturas de la investigación, se tendrá una idea clara para saber si es factible realizar esa innovación.

Teniendo presente el desarrollo de todos los puntos expuestos, esta investigación tiene el propósito de respaldar la hipótesis planteada en la presente investigación, puesto considero que un adecuado control posterior (canal azul) en la importación de mercancías para el consumo beneficiará en la reducción de tiempos a los despachos de importación que ingresan al país, y de igual forma fortalecerá el sistema de riesgo en el régimen de importación para el consumo, siendo ello una buena medida que beneficiará al comercio exterior nacional.

## **METODOLOGÍA**

Para el desarrollo del presente trabajo se ha tomado como referencia la legislación existente en referencia a la Importación de Mercancías en el Perú, específicamente la relacionado al Régimen de Importación para el Consumo, la cual ha sido analizada a profundidad, al igual que cada uno de los procedimientos administrativos emitidos por la Superintendencia Nacional de Administración Aduanero y Tributaria-SUNAT, para regular este tema. En dicho sentido, se logrará determinar (en base al derecho comparado, estadísticas y análisis de la situación actual del régimen de Importación Para el Consumo) si es que es conveniente proponer un cambio en los procedimientos legales de dicho régimen aduanero, lo cual tiene impacto directamente en la economía nacional.

En consecuencia, para alcanzar los objetivos del presente estudio, se procederán a contestar las interrogantes que se están planteando y se analizará la certeza de las hipótesis formuladas, por lo que se pretende desarrollar una investigación de tipo observacional, descriptivo y no experimental.

## CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

### 1.1. DESARROLLO GENERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR

#### 1.1.1. Conceptos y Diferencias:

Todo comercio que se realiza más allá de las fronteras nacionales, es denominado comercio internacional, aunque suene un poco abstracto, basta que una operación comercial se realice fuera de los límites de un espacio territorial determinado (frontera) para que lleve esta denominación, y es la más utilizada a nivel mundial, puesto los países actualmente se encuentran integrados gracias a los intercambios comerciales de mercancías. Lo recursos que un país tiene (gas, minerales, etc.) muchas veces le falta al otro y viceversa, es por ello que en este mundo globalizado el intercambio de productos aumenta en forma exponencial año a año, y la tecnología (compras vía web) ha acercado cada vez más a las naciones, por tanto una persona desde la comodidad de su sala puede realizar una compra al otro lado del mundo sólo contando con un dispositivos electrónico que le permita acceso a la red (internet), y la mercancía adquirida viajará miles de kilómetros hasta llegar a su destino. Eso vendría a ser una importación y por tanto una operación de comercio internacional.

Por otro lado, cuando ubicamos físicamente a un país y desde éste se realizan operaciones de intercambio de mercancías internacionales, ya nos estamos refiriendo al Comercio exterior de dicho estado. Aquí ya no vemos el termino en forma abstracta, sino que ya nos ubicamos en un determinado país, y entramos a un análisis de sus intercambios comerciales por lo que lo correcto es denominar estos intercambios como el “comercio exterior” de dicha nación. Es por ello que en el Perú – y en la mayoría de países a nivel mundial- al sector encargado de llevar este pliego se le denomina Ministerio de Comercio Exterior (y en nuestro caso se le agregó “y de Turismo”) puesto es el encargado de llevar el control de los bienes que ingresan y salen de nuestro territorio nacional, además que es el encargado de las negociaciones con los diversos países con los cuales el Perú tiene relaciones para el intercambio de bienes por medio de acuerdo o tratados comerciales, los cuales benefician grandemente al desarrollo del país.

## 1.12 ¿Cómo se desarrolla el Comercio Exterior en el Perú?

Basta que una civilización tenga un encuentro con otra con diferentes aspectos culturales, sociales, económicos, religiosos se produce un “choque cultural” muy grande y este es más severo aún si una de las civilizaciones viene del extranjero con otra visión del mundo. Pues bien, esto sucedió aproximadamente en 1532 cuando conquistadores españoles llegaron a nuestro país, y con ello trajeron nuevas formas culturales (vestido, alimento, religión, etc.) que rompían todos los paradigmas de la época (incaica), y poco tiempo después los españoles ya introducían (importaban) a nuestro país nuevos cultivos, animales, tecnología, la moneda entre otros bienes. Y de Perú llevaban (exportaban) hasta el Reino Español diversos cultivos, minerales entre otros bienes. Entonces podemos comenzar por aquí, nuestras primeras importaciones y exportaciones, las cuales indudablemente no contaban con registro ni estadística alguna, pero se realizaban de manera frecuente y esto vendría a ser el inicio de nuestro Comercio Exterior.

Durante la época Colonial, se registra una gran extracción de los minerales peruanos los cuales eran exportados hacia Europa, y existía una economía estancada debido al debilitamiento de la sociedad producto de la desaparición del estado Inca, y las consecuencias propias de la nueva sociedad emergente.

En el Virreinato (inicios de 1561), los españoles tenían un tráfico comercial fluido con las tierras peruanas y ya se contaban con puertos como el Callao. Además, Perú también tenía intercambio comercial con otras colonias del reino español, como México (puerto de Veracruz), Cartagena de Indias y Panamá. Nuestro comercio exterior iba creciendo, si bien aún no en forma recíproca las importaciones y exportaciones (puesto la mayoría era la salida de nuestros minerales y algodón), Perú se consolidaba como un punto importante dentro de la nueva América del Sur, y muy apreciado por sus materias primas de alto valor (cultivos, minerales, entre otros). Ya para finales de la colonia, existió mucha exportación de minerales hacia otros destinos, sin embargo, esta extracción se realizaba de manera irregular y desordenada puesto se veía venir acciones revolucionarias por parte de nuestros compatriotas en todas partes del país, lo que complicó que el comercio exterior peruano despegue de una manera óptima, puesto la prioridad en ese momento no era dicho sector.

En la República, luego de las terribles luchas por la independencia nacional, el país terminó muy debilitado, existieron fuga de capitales y el comercio estaba muy debilitado,

sin embargo, a nivel mundial existió un gran interés por el guano peruano, y este bien le brindó al país grandes ganancias económicas y le permitió al Perú financiarse tranquilamente hasta 1845, a pesar que contaba con muy pocos ingresos de los tributos. Lastimosamente estos ingresos se perdieron luego de la Guerra con Chile y para finales de 1800 Perú ya había perdido los territorios que le brindaron recursos tan importantes como el guano y el salitre.

Para inicios de 1900, Perú se reestableció de su situación económica y comenzó a exportar diversos recursos (minerales, hilados, cultivos) a países como Gran Bretaña, Estados Unidos y Chile y en conjunto estos países lograron formar casi el 72% de las exportaciones nacionales. Lastimosamente debido a las Guerras Mundiales entre 1910- 1945 afectó a toda Latinoamérica, siendo el Perú uno de los grandes perjudicados, existiendo una gran caída de las exportaciones y también un descenso en las importaciones.

Durante estos años se trató de poner en práctica la ISI (Industrialización por sustitución de importaciones) para compensar lo que se obtenía por las importaciones y el gasto público se centró en financiar la industrialización nacional, y existió una temporada de gran éxito, sin embargo, posteriormente ello elevó el gasto público y el estado se vio envuelto en un endeudamiento terrible.

Ya para 1980, los inversionistas extranjeros no apostaban por el país y la inversión internacional era bastante baja, posteriormente a nivel mundial comenzaron las corrientes proteccionistas de los estados (socialista- comunista) y el comercio exterior nacional se “enfrió” no logrando colocar nuestros productos en otros mercados internacionales. Para el año 1993, el Perú cuenta con una nueva Constitución (la cual se mantiene hasta la fecha) de corte netamente neoliberal la cual permite insertarnos hacia nuevos mercados internacionales y el País se abre al mundo logrando inversiones de países en nuestro territorio y no sólo eso sino que también ingresan empresas transnacionales a invertir en el Perú lo cual ayuda a la economía dándole mayor dinamismo.

Las importaciones de productos se incrementan a su vez que las exportaciones crecen aceleradamente, y se logra salir de la recesión en la cual el país había caído en los años 80, con toda razón se puede concluir que el estado peruano comienza a crecer en cuanto al comercio exterior, lastimosamente debido a problemas internos (corrupción, malos manejos políticos) a inicios del año 2000 existió un “freno” en la economía nacional y el país ingresa en un periodo de recesión económica.

Para el año 2004, el país se propuso la firme tarea de ingresar agresivamente a los mercados internacionales, y por ello debió iniciar este periodo buscando un socio comercial que le brinde el empuje esperado. Pues bien, se eligió a EEUU y comenzaron las negociaciones para firmar nuestro primer Acuerdo de Cooperación Internacional con dicho país, denominado Tratado de Libre Comercio Perú-EEUU y luego de más de 5 años de negociaciones el 2009 ingresa en vigencia el mismo, brindando un favorable clima de negocios a nivel internacional, creciendo nuestras exportaciones hacia dicho país, y hacia el resto de países a nivel mundial, puesto ello generó que otros estados estrecharan lazos comerciales y en la actualidad tenemos cerca de 31 acuerdos comerciales con los principales países y grupos económicos a nivel mundial, lo cual permitió de nuestras exportaciones (creció más de 500% en dicha década) e importaciones crezcan de manera asombrosa durante este periodo. En tal sentido se cumplió lo señalado en su oportunidad por el abogado peruano Alfredo Ferrero: “El tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos cambiará profundamente al país”<sup>2</sup>

Actualmente, Perú viene negociando diversos acuerdos comerciales, y ello le ha permitido soportar de manera excepcional los problemas económicos mundiales, como la Crisis de EEUU, de España y de toda Europa hace algunos años y a pesar de ello, si bien existieron “bajones” en el comercio exterior, no se llegó a un nivel de recesión o estancamiento, puesto se llegó a crecer hasta en un 8% en los mejores momentos de dicho periodo.

Como podemos apreciar, a pesar de la accidentada vida económica, financiera y el irregular Comercio exterior de nuestro país, actualmente nos encontramos totalmente globalizados e inmersos en el intercambio comercial día a día con diferentes países y bloques económicos, y considero que es camino para ir creciendo como estado, puesto la única manera de desarrollarse y hacerse fuerte en el ámbito internacional es tener un comercio exterior firme, con reglas claras, ágil y no obstruccionista, puesto el intercambio de bienes y servicios le brinda riqueza a un país, sea cual sea su tamaño. Y si consideramos los enormes recursos que tiene nuestro territorio nacional existen innumerables posibilidades de crecimiento en cuanto al sector exportados. Y en referencia al sector importador, Perú se ha vuelto un país consumista de la nueva tecnología, alimentos, vestimenta, y diversas mercancías que se ofrecen a nivel mundial y que son esperadas con ansias por los consumidores nacionales, por ello es el gran auge que tiene

---

<sup>2</sup>FERRERO DIEZ CANSECO, ALFREDO (2010).TLC Historia de un desafío. Editorial Planeta (Primera Edición).Lima-Perú. (pag.11)

actualmente los mega centros comerciales. Esto es inevitable, la tecnología nos muestra a diario diversos artículos que no se fabrican dentro de nuestras fronteras (celulares, ropa, accesorios, alimentos) y naturalmente deberán ser adquiridos en el mercado internacional, y ¿cómo llegarán estos al país? Pues no existe otra forma que mediante la importación, bajo cualquier modalidad: marítimo, aéreo, terrestre (u otra forma) y el Perú debe estar preparado para ofrecer un tratamiento rápido y eficiente su servicio aduanero para que las mercancías lleguen lo antes posible al usuario final, mientras más rápido llegue mejor será el nivel competitivo como país beneficiándose el Estado con el pago de tributos por la importación, la ganancia del importador por la venta de sus producto, y el consumidor final por contar con la mercancía deseada, es por ello que es tan importante que el flujo de mercancías se realice de manera adecuada.

En tal sentido, *“las aduanas, con el paso del tiempo, pasaron de típicos organismos de recaudo o de protección de sectores de la economía de los estados a convertirse en una autoridad con variadas funciones, importantísimas para la vida misma de los países, relacionadas con el control per se de las fronteras, dentro de las que el recaudo de gravámenes es apenas una de las tantas”*.<sup>3</sup>

Por tanto, de lo revisado en este punto, tenemos que *“Cuando nos referimos al comercio internacional, no estamos hablando solo en términos de mayores o menores exportaciones o importaciones de bienes o servicios, estamos pensando principalmente en el papel que juega en las políticas de crecimiento económico y en las estrategias de desarrollo en los países”*<sup>4</sup>, esto se traduce en lo siguiente: país con un gran comercio exterior, es un país moderno.

---

<sup>3</sup> ANDRES ROHDE PONCE y GERMAN PARDO CARRERO (2015). Memorias de la reunión Mundial de Derecho Aduanero (Bruselas). Editorial Themis SA. Bogotá-Colombia. (pag. 74)

<sup>4</sup> CORNEJO RAMIREZ ENRIQUE (2010). Comercio Exterior: Hacia una gestión competitiva. Editorial San Marcos (Cuarta Edición). (pag. 44)

### **1.1.3. Principal normatividad relacionada al Comercio Exterior Peruano**

Debe tenerse presente que los lineamientos en cuanto a política de Comercio Exterior en nuestro país lo brinda el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Sin embargo, la norma de mayor importancia en cuanto al ingreso y salida de mercancías del territorio nacional (importaciones y exportaciones) es la Ley General de Aduanas (actualmente D. Leg. 1053) que durante el transcurso de nuestra vida republicana ha sido dada mediante Ley (Poder Legislativo) y en otros casos –como el actual- mediante Decreto Legislativo. Como podemos apreciar, este tema es tan trascendental para el país, que se trata en las más altas instancias del Estado, puesto con la Ley General de Aduanas se brindan las reglas adecuadas que regulan el comercio exterior en nuestro país. Aquí se establece la normatividad específica para cada uno de los regímenes aduaneros existentes, los que establecen las condiciones para el ingreso, salida, tránsito de mercancías desde y hacia el territorio nacional.

La Ley General de Aduanas cuenta con su Reglamento mediante el cual se establece en forma clara y detallada los plazos, formas y demás trámites aduaneros que deben ser realizados al momento de importar o exportar una mercancía, en cualquiera de los regímenes aduaneros. Es deber indicar que la Ley general de Aduanas con su respectivo Reglamento, son aplicados únicamente cuando se realiza una operación de comercio exterior válida y donde se demuestre que el usuario se ha sometido al control aduanero (se presentó a declarar, de forma voluntaria), sin embargo, cuando se observa que ha existido ocultamiento o no declaración por parte del usuario y se le intervienen bienes, esta conducta debe ser tramitada bajo las normas de la Ley de los Delitos Aduaneros y su reglamento, ingresando aquí a un aspecto penal, que era revisado por el Ministerio Público.

Debe tenerse presente que el estado peruano, le está brindando una gran importancia a la agilidad del comercio exterior, y a las instituciones relacionadas con dicho sector (SUNAT, MINCETUR, PROMPERU, entre otras), y está basándose en principios facilitadores del comercio internacional, puesto promueva que el sector privado participe activamente en este proceso, por cuanto, es de conocimiento que un país que tiene una fuerte y ordenada política de comercio exterior, hace que el Estado se vuelva competitivo a nivel mundial, por ello a pesar que existan riesgos latentes en el mercado internacional el principio de buena fe se encuentra presente en cada una de las operaciones revisadas

por la administración aduanera, asimismo en el control documentario y operativo de nuestro comercio exterior debe existir la presunción de veracidad en cada uno de los trámites que se encuentren realizando y lo principal es el respeto y la igualdad ante la ley en cada una de las acciones realizadas ante una administración estatal.

La SUNAT (Aduanas) es una institución pública que tiene como responsabilidad la administración del ingreso y salida de mercancías en el territorio peruano. Para ello debe tener presente que existen normas internacionales que regula esta labor como la Ley General de Aduanas, y las disposiciones emitidas por cada una de las instituciones vinculadas a este proceso (DIGESA, DIGEMID, SENASA, entre otras), asimismo existen convenios internacionales, que regulan todos los procedimientos aduaneros, con la finalidad de respetar el tratamiento que se le brindará a la mercancía que va a ser internada o saldrá del territorio aduanero. Los Tratados y Acuerdos Comerciales son muy importantes al momento de regular el comercio exterior nacional, puesto ha sido suscrito por el Perú, con la finalidad de lograr un entendimiento internacional homogéneo, sin presiones y con la absoluta voluntad de ser cumplidos, por tanto si existen acuerdos internacionales comerciales en donde se establecen –por ejemplo- que ningún país miembro pueda establecer aranceles a las mercancías que se comercializarán en forma unilateral esto debe ser respetado, por cuanto nuestra legislación nacional le brinda a los Acuerdos y Tratados Comerciales rango legal , por lo que su cumplimiento es obligatorio. *Debe tenerse presente que “un tratado de libre comercio es un contrato entre dos o más países, o entre un país y un bloque de países que es de carácter vinculante (es decir, de cumplimiento obligatorio) y cuyo objeto es eliminar obstáculos al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios y favorecer la captación de inversión privada. Con el fin de profundizar la integración de las economías, el TLC incorpora, además de temas comerciales, temas económicos, institucionales, de propiedad intelectual, laborales y medio ambientales, entre otros”.*<sup>5</sup>

Perú tiene firmados cerca de 31 Acuerdos Internacionales en Comercio, entre los más importantes son el Convenio de Kyoto Revisado (que busca la Simplificación y facilitación del comercio aduanero a nivel mundial), Acuerdos de la Comunidad Andina (Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia) que buscan la facilitación en el intercambio de bienes y servicios entre los países miembros, el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y

---

<sup>5</sup> Portal del Mincetur

[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=82](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=82)

EEUU (vigente desde el 2009) mediante el cual ambos países tienen diversas facilidades para el intercambio de mercancías con beneficios arancelarios y aduaneros, y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (22.Feb.2017) entre otros acuerdos que lo que buscan es simplificar los trámites de despacho del flujo de mercancías que ingresan y salen del país.

Pero no todo es dejar que las mercancías ingresen de manera indiscriminada, esto no es así. No debe confundirse facilitación, con falta de control, puesto si bien la Administración Aduanera debe agilizar el Comercio exterior y dejar de ser burocrática en algunos aspectos del proceso, una de sus principales funciones es fiscalizar las mercancías que ingresan al país y verificar que cumplan con los requisitos establecidos por nuestra legislación, puesto una mercancía que ingresa al Perú es una mercancía que será consumida o utilizada por consumidores, los cuales confían en que dicho producto ha cumplido con todas las normas sanitarias y de seguridad para al momento de ingresar a nuestro territorio, por ello es que es importante siempre estar alerta en el tema de la Fiscalización, sobre todo para evitar el Tráfico de Bienes que generalmente son mercancías restringidas y prohibidas que en muchos casos pueden atentar contra la salud pública, este tema es delicado y existe una lucha frontal contra esta actividad ilícita.

Para tener claro lo señalado en el párrafo anterior, es necesario remitirnos al Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC (artículo 7) que si bien desarrolla las medidas implementadas para la agilización del proceso de despacho de mercancías para al momento de su ingreso, también señala que los países miembros adoptarán un sistema de Gestión de Riesgo para el control Aduanero, señalando que: *“Cada Miembro concentrará el control aduanero y, en la medida de lo posible, otros controles en frontera pertinentes, en los envíos de alto riesgo y agilizará el levante de los de bajo riesgo. Un Miembro también podrá seleccionar, aleatoriamente, los envíos que someterá a esos controles en el marco de su gestión de riesgo.”*

En ámbito administrativo, la Administración Aduanera tiene todas las facultades para poder sancionar con multas, comiso e internamientos de mercancías a los operadores de comercio exterior que actúan de mala fe, evadiendo tributos al realizar el tráfico ilícito de mercancías. Este tipo de conductas se reprimen, puesto a la vez que no cancelan tributos, ingresan mercancías sin control aduanero que puede conllevar a problemas sociales de salud terribles, perjudican la industria nacional y genera competencia desleal, ante un operador que si ha cumplido con todas sus obligaciones tributarias.

De igual forma la Administración Aduanera tiene la vital importancia de recaudar los tributos –en base a los aranceles (ad valorem)- establecidos para cada una de las mercancías que se comercializan en el comercio exterior del país. Si bien los tributos son establecidos por Ley, es a propuesta del Ejecutivo (MEF) que se establecen los mismos, pero son administrados por la SUNAT (Aduanas), y es por ello que debe recaudar conforme a lo que corresponda en cada uno de las importaciones que se realicen.

Siguiendo con el tema, *“es indudable la importancia de la clasificación arancelaria, dentro de la estructura del comercio exterior y del derecho aduanero de cualquier país, pues de ella dependen infinidad de factores tales como la aplicación y recaudo de los impuestos arancelarios, el régimen de importación aplicable a una mercancía determinada, el cumplimiento de las negociaciones realizadas en los tratados económicos internacionales y otros factores (...)”*<sup>6</sup>

La Administración Aduanera, además de las normas con rango legal y constitucional, cuenta con diversos procedimientos internos para cada una de las operaciones de comercio exterior que se realizan en el país, estos procedimientos son de conocimiento público y son publicados en el Diario Oficial El Peruano. Asimismo, para tratar temas netamente tributarios, se toma como norma fundamental el Código tributario (DS 133- 2013-EF), el cual establece el ordenamiento jurídico- tributario que se aplica en el país. Y también no se puede dejar de mencionar la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, que regula los trámites realizados ante las dependencias del Estado y es el soporte sobre el cual se tramitan gran cantidad de documentación en las dependencias públicas. En tal sentido, en el ámbito aduanero *“La legislación debe ser amplia y dinámica, facilitar los cambios de Comercio Internacional y no perder su eficacia de control, por distanciarse de la realidad”*.<sup>7</sup>

Es preciso indicar que el Perú desde 1951 fue parte contratante del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), acuerdo que buscó la reducción de aranceles entre diversos estados, bajo el principio de reciprocidad, ello significa que los países buscan integrarse cada vez más y para ello tienen que acordar que los bienes comercializados se trasladen de forma ágil (con la menor cantidad de trabas burocráticas, eliminando los aranceles y sobre costos innecesarios. Sin embargo debe tenerse presente

---

<sup>6</sup> IBARRA PARDO, GABRIEL (1985) Aspectos Jurídicos de la Clasificación Arancelaria. Editado por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Colombia. (pag.27)

<sup>7</sup> RAUL FLORES, ORLANDO (1993) Comercio Internacional y Régimen Aduanero. Ediciones Jurídicas Cuyo. Santiago de Chile-Chile (pag 79)

que *“los países en desarrollo se han intentado proteger de la invasión tecnológica de los más poderosos, y éstos se han visto cogidos entre dos frentes: el de sus colegas, que les cierran el paso de productos competitivos, y el de los menos desarrollados, que tratan de defenderse del aluvión de tecnología indiscriminada y de la de productos industriales de los países más avanzados”*<sup>8</sup>

Luego, se creó la OMC (Organización Mundial de Comercio) a diferencia de la anterior, este si es un organismo internacional, e la cual Perú es miembro desde 1995, y su objetivo es la liberalización general del comercio, reducción de medidas arancelarias y evitar cualquier distorsión del comercio que se presenten.

Como podemos apreciar del párrafo anterior, el Perú tiene participación activa en los grupos de trabajo (Consejos, Comités y Grupos de Trabajo) de la Organización Mundial de Comercio y la política comercial peruana se encuentra respaldada por los acuerdos suscritos con el OMC, buscando siempre agilizar y liberalizar al comercio, tal como se encuentra plasmado en nuestra Constitución.

Los Acuerdos Comerciales han generado una Seguridad Jurídica a los inversionistas, puesto son transparentes orientados a la facilitación del comercio exterior, y en caso que existan controversias se detalla la forma de cómo solucionar las mismas. Asimismo, al incrementarse las inversiones son una señal que el estado se encuentra “sólido”, en conclusión, inversionista, estado y Consumidor se benefician.

---

#### **1.14. ¿Cómo se encuentra la situación del comercio exterior peruano?**

El Comercio exterior peruano durante los últimos quince años ha tenido una subida muy positiva, lo cual nos ha permitido poder resistir aceptablemente las crisis económicas que se presentaron hace algunos años como la crisis de Grecia, de España, EEUU y parte de Sudamérica (Argentina, Brasil, entre otros), puesto a pesar de todo ello la economía permaneció estable y con crecimiento.

Claro está, que una buena política de Comercio Exterior permite el desarrollo de un país, puesto: país que vende (exporta) es un país que recibe ingresos, asimismo, cuando importa recibe tributos, esto ayuda a reducir la pobreza y genera que las empresas se interesen en invertir a corto, mediano y largo plazo. La confiabilidad es muy importante en

---

<sup>8</sup> HERRERA YDAÑEZ, RAFAEL y GOIZUETA SANCHEZ JAVIER . (1985) Valor en Aduana de las Mercancías según el Código del GATT (pag. 10) Ediciones ESIC . Madrid.

los negocios internacionales, y el Perú ha dado muestras de ser un país confiable en lo relacionado a fomentar la inversión en el campo comercial internacional, y no sólo se promueve las exportaciones, sino que se busca nuevos mercados en el extranjero con la firma de diversos tratados y acuerdos comerciales, que permitirán que nuestros productos lleguen a mercados diversos muy lejanos, donde hace algunos años era impensable llegar, sin embargo, las negociaciones realizadas por el estado peruano han permitido que exista una globalización mayor cada vez en nuestro territorio, y cada vez se aprecia un incremento significativo de empresas que se dedican al Comercio exterior, ayudado mucho por el uso de la tecnología, que acerca a los mercados internacionales a solo un “click”, y esto ha brindado un dinamismo tremendo a nivel mundial en la comercialización de mercancías, puesto los consumidores tienen literalmente en su manos la posibilidad de adquirir bienes las 24 horas del día, los cuales viajarán miles de kilómetros de distancia hasta que lleguen al domicilio del consumidor, sin embargo, ello demanda una tremenda movilización de transportes, agentes de carga, estibadores, almacenes, aduanas, entre otros temas en los cuales un país debe ser competitivo para estar acorde a la agilidad del comercio electrónico actual.

Desde el año 2000, las exportaciones en el Perú han crecido más de quinientos por ciento en los últimos años, ello quiere decir que este aumento de nuestras ventas externas nos ha traído riqueza, lo cual es muy beneficioso para la economía nacional, puesto recordemos que cuando un producto peruano sale hacia el mercado internacional, el precio en el país de destino es mucho mayor y por lo tanto el valor del producto aumenta, y no solo es eso sino que el producto que sale al exterior representa al país, por lo que un producto de calidad, le brinda competitividad al estado, creándole un posicionamiento de confiabilidad en el mercado internacional.

Sin embargo, aún nuestra economía se basa en productos tradicionales (que no tienen mucha elaboración) básicamente son extracción, como por ejemplo minerales, pesquería, agropecuarios, que aproximadamente son el 78% de nuestras exportaciones. Y por otro lado tenemos la exportación de productos No Tradicionales (con algún nivel de elaboración), que representan un 22% de las exportaciones, y esto es lo que debería crecer puesto al existir una elaboración del producto, significa que ha intervenido mano de obra, esto es, fuentes de trabajo que se han generado para poder brindar el acabado al producto, por tanto, este tipo de productos (No Tradicionales) generan mayores puestos de trabajo y dinamiza mucho a la economía nacional, pero, aún es bajo, por lo que deben de existir mayores incentivos por parte del Gobierno hacia los empresarios nacionales

para poder invertir en tecnología que permita darles mejores acabados y valor agregado al producto para que al momento que salga a los mercados internacionales sea un producto que cuente con todas las condiciones para competir en los mercados mundiales. Cabe señalar que los empresarios deben apostar por este tipo de exportaciones (productos no tradicionales) puesto sus productos serían mucho más cotizados en el mercado internacional, con lo que podrían obtener mayores ganancias para sus empresas, al igual que brindarán puestos de trabajo en el mercado interno y serán beneficiados con diversos estímulos fiscales por parte de la Administración Aduanera, tales como el Drawback, crédito Fiscal, entre otros que fomentan la especialización de los bienes.

De igual forma el gobierno debe seguir ampliando los mercados internacionales por intermedio de las firmas de nuevos acuerdos y tratados de libre comercio, con las diversas economías mundiales, y buscar la forma de incorporar profesionales expertos en comercio exterior que asesoren a los pequeños y medianos empresarios con la finalidad que puedan exportar sus productos. Es una tarea difícil puesto Perú recién está ingresando significativamente al ámbito internacional desde hace 17 años aproximadamente y si hablamos de TLCs recién desde el 2009 se está trabajando en estos temas, es por ello que conseguir profesionales especializados en materia de comercio exterior es un poco complicado, sin embargo, existen diversas organizaciones y entidades del estado y privadas (PROMPERU, ADEX, entre otras) que brindan la asesoría necesaria para iniciar el negocio pequeño y mediano en el mundo de la exportación. En esta nueva era globalizada y de negocios internacionales, el intercambio de mercancías de un país a otro es vital para todas las economías, puesto el mercado nacional se expande y los productos –con la asesoría y presentación debida- se cotizarán muchos más en los mercados internacionales.

Perú es una economía abierta al mundo, y ha quedado demostrado –de acuerdo a las cifras de los últimos 17 años- que la economía se ha fortalecido considerablemente, lo cual ha permitido que la vida de las personas y familias mejore, por lo que debe existir una confianza y seguridad en la política de comercio exterior en el país, puesto la confianza en un sistema jurídico que regule adecuadamente el comercio exterior genera inversión en el país.

Bajo el contexto explicado, tenemos que un buen manejo del comercio exterior que permita salida e ingreso de mercancías al país, debe buscar fortalecer la integración del

Perú con los principales países del mundo, asimismo buscar incrementar las inversiones de la empresa privada y asignación eficiente de los factores de producción, una vez que todos estos factores funcionen adecuadamente, permitirá mejores precios para los consumidores, puesto existirá una mayor variedad y calidad de productos en el mercado nacional y con ello el consumidor tendrá la opción de elegir el producto al precio que más le convenga de acuerdo a su economía, y no solo evaluar precio sino calidad de los bienes, una amplia gama de productos le brinda una gran opción de compra a los consumidores, puesto la competencia beneficia a todos.

Definitivamente, la ampliación de mercados mediante los acuerdos y tratados internacionales ha beneficiado muchísimo a nuestro mercado internacional, y ha estrechado las relaciones con los demás países miembros, puesto según los últimos reportes realizados por el Ministerio de Comercio exterior y Turismo más del 93% de nuestras exportaciones se realiza a los países con los cuales hemos negociado acuerdos, siendo esto una cifra muy estimulante para seguir consiguiendo mercados internacionales, por cuanto los bienes nacionales son apreciados a nivel internacional y también el peruano se ha vuelto un consumidor más exigente de productos extranjeros.

Sin embargo, ante todo lo señalado hay que tener presente que existen aún algunas dificultades para una empresa – sobre todo PYMES- tengan un giro definitivo hacia el ámbito exportador, como por ejemplo: Existen empresas que tienen potencial exportador de productos de la naturaleza, pero necesitan contar con tecnología para exportar, es aquí donde debe intervenir el Estado para brindar el apoyo y asesoramiento adecuado; algunas empresas no pueden cumplir con pedidos realizado del exterior, esto debido a que se comprometen con pedidos que no pueden atender, en este caso deben buscar la forma de agremiarse para lograr atender la demanda extranjera y cumplir adecuadamente con el mercado internacional.

Respecto de las partidas arancelarias asignadas a las mercancías, estas sirven para clasificarlas, llevar un control estadístico y la base sobre la cual se aplicará el ad/valorem (impuesto sobre la importación), respecto de este tema el Arancel de Aduanas del Perú ha sido elaborado en base a la Nomenclatura Común d los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA), teniendo presente los principios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y en el caso peruano de las 7,789 líneas arancelarias

consignadas en el arancel, 5,486 tienen arancel del 0%, 1621 tienen arancel de 6% y unas 682 tienen arancel del 11%, conforme se puede apreciar del cuadro adjunto<sup>9</sup>:

PERÚ: ESTRUCTURA ARANCELARIA

NIVELES ARANCELARIOS AD-VALOREM	SUBPARTIDAS NACIONALES		IMPORTACIÓN 2016 VALOR CIF		IMPORTACIÓN 2017 (ene-mar) VALOR CIF	
	Nº	(%)	Mill. US\$	(%)	Mill. US\$	(%)
0	5,486	70.4	26,370.1	72.9	2,296.8	75.5
6	1,621	20.8	8,127.8	22.5	600.4	19.7
11	682	8.8	1,677.2	4.6	144.9	4.8
<b>Total</b>	<b>7,789</b>	<b>100.0</b>	<b>36,175.1</b>	<b>100.0</b>	<b>3,042.1</b>	<b>100.0</b>

## 1.2. EL DERECHO ADUANERO

En el punto anterior (1.1) del presente trabajo de investigación, se ha explicado lo importante que es para la economía nacional, el tener un comercio exterior, ágil, eficiente, seguro y dinámico, que deje atrás las trabas y barreras económicas en lo referente al intercambio comercial internacional de mercancías en el territorio nacional. Como se pudo apreciar el Perú ha mejorado mucho desde inicios del año 2000 y nuestras exportaciones e importaciones han crecido en forma exponencial en los últimos años, y para que ello siga en constante crecimiento es importante tener una regulación clara y sólida que permita atraer a inversionistas de todo lugar, y sobre todo la Administración Aduanera debe contar con las herramientas legales necesarias para poder realizar el trabajo de control de mercancías, recaudación de tributos, clasificación arancelaria, valoración de mercancías, inspección de mercancías, entre otros aspectos relacionados al ingreso y salida de mercancías por nuestras fronteras. Al ser una Administración Aduanera eficiente, tendremos la seguridad que las operaciones de comercio exterior serán de calidad y seremos mucho más competitivos como país. En tal sentido en el presente subcapítulo analizaremos lo importante que es para el comercio exterior, contar con una adecuada normatividad basada en el derecho aduanero, pero primeramente analizaremos la parte doctrinal de esta rama del derecho, y su relación con otras disciplinas (con las cuales tiene relación directa, tales como el ámbito penal, administrativo, tributario, etc.), es importante comprender esta parte de la investigación, puesto que en el Capítulo II

<sup>9</sup> [https://www.mef.gob.pe/...arancelaria/04\\_Estructura\\_Arancelaria\\_vigente\\_2017.xlsx](https://www.mef.gob.pe/...arancelaria/04_Estructura_Arancelaria_vigente_2017.xlsx), información emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (Enero –Marzo 2017)

desarrollaremos un proyecto basado netamente en la operatividad aduanera, el cual será posible de realizar si existen los cambios normativos adecuados.

## 121. ¿Qué es el Derecho Aduanero?

*“La esencia del Derecho Aduanero radica en la función de control que ha de ejercerse sobre todas las mercaderías que se introducen o se extraen a través de las fronteras aduaneras, límites que conforman en su interior los denominados territorios aduaneros”.*<sup>10</sup>

Antes de ingresar a la definición de Derecho Aduanero, es necesario tener presente la definición de Derecho, que viene del latín *dirigere* que significa “ordenamiento estable, permanente”<sup>11</sup>, entonces se entiende al derecho como el ordenamiento de algo, entonces bajo lo señalado lo establezco de la siguiente forma “Conjunto de normas jurídicas que sirven para regular las conductas del hombre en la sociedad”, en tal sentido, el ser humano por ser sociable requiere de normas con carácter legal que regulen la convivencia en la sociedad, estas normas se refieren a reglas preestablecidas que delimitaran su actuar en la sociedad. En el Perú, existen normas jurídicas de distinta jerarquía, desde la Constitución (como norma principal) hasta normas nivel inferior (de nivel legal, sub legal, reglamentos, procedimientos, entre otros, pero todas ellas sirven para regular las conductas de las personas que viven en el territorio nacional, así no realicen ningún tipo de actividad laboral, comercial o de servicio, todos tienen establecidos sus derechos y deberes en las normas nacionales, y estas te brindan la protección adecuada por ser miembro de una sociedad. El Perú es un estado democrático que respeta las normas internacionales y firma acuerdos de carácter universal, es un estado porque cuanta con los tres elementos principales: Territorio, Población y Poder, entendiéndose el poder como un órgano un estado que regula las conductas de sus ciudadanos, basándose en los derechos humanos y acuerdos internacionales sobre este tema. Por consiguiente, las disposiciones legales que se brindan para regular los aspectos políticos, sociales, comerciales, culturales del país, se enmarcan dentro de la legalidad y se entiende que están basados en el bienestar social de la población. No respetar las normas establecidas, sería una dictadura, desconocer las normas establecidas y crear las normas de acuerdo al antojo de un gobernante sería una tiranía, y eso no es aceptable en un estado respetuoso de la mayoría (democracia) y estructurado

---

<sup>10</sup> BASALDUA, RICARDO XAVIER (2008). Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina. (pag. 16)

<sup>11</sup> ALZAMORA VALDES, Mario. Introducción a la ciencia del derecho. Lima: Editorial EDDILI. 10ma. Edición, 1987 p.16.

para que sus instituciones y organismos estatales cumplan con la función principal que es traer prosperidad, desarrollo, cultura, armonía y tranquilidad a sus ciudadanos.

En tal sentido, el ámbito aduanero no podía estar separado de esta regulación nacional. Pero primero realicemos la pregunta **¿Qué es Aduanas?**, para lo cual debe tenerse presente que *“la Aduana es una institución cuyos orígenes pueden reconocerse en las primeras civilizaciones. Lo mismo ocurre con los “derechos de aduana o aduaneros” y con las prohibiciones a la importación y a la exportación”*<sup>12</sup>, por tanto, para ello debemos entender su raíz etimológica la cual proviene de la palabra árabe Ad-diwana (registro), Adayuan (libro de cuentas), la italiana Duxana (derechos del Duque) y la Francesa Dovana o Douana (derecho)<sup>13</sup>. Esto quiere decir que durante el Medioevo los monarcas utilizaban este término para referirse al registro que realizaban para el cobro de los impuestos los cuales se extendieron también al ingreso y salida de las mercancías de los territorios, Esta práctica fue muy utilizada por la India, y luego los griegos, romanos y cartagineses, quienes hicieron extensivo el pago de impuestos a las mercancías que transitaban por sus territorios. Y en el siglo XIX cuando inició la aparición de los estados modernos, se instalaron los tributos aduaneros lo cual respondió a una política económica de la época y se realizó para proteger a las industrias locales, esto ocasionó un proteccionismo tarifario y un menor desarrollo del comercio internacional, y es hasta 1945 aproximadamente que con el término de la segunda guerra mundial los estados se dieron cuenta que para progresar económicamente requerían de cooperación multilateral, comenzando a integrarse en un mercado mundial y fue el inicio de la creación de organismos internacionales (incluidos los de naturaleza aduanera) como la Organización Mundial de Comercio que buscaban la eliminación de barreras arancelarias y facilitar el desarrollo del comercio exterior.

En el Perú, podemos indicar que el año que se formalizaron las funciones aduaneras es 1715, puesto fue creado un cuerpo militarizado que luchaba contra el contrabando, y el término aduana en el país se instaló oficialmente en el país en octubre de 1773 por el Virrey del Perú Manuel Amat quien le puso el nombre de Real Organización de Alcabala y Almojarifazgo. Posteriormente a mediados de 1833 se crea la Dirección General de Aduanas y la creación de diversas intendencias de aduanas en el país. Hasta los años ochenta la política aduanera y la legislación sobre el tema fueron de carácter

---

<sup>12</sup> ADRIAZOLA ZEVALLOS, JUAN CARLOS. (1999) Derecho Aduanero Tributario. Librería Y Ediciones Jurídicas. Lima-Perú. (pag. 17)

<sup>13</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1981.XX Edición. Tomo I pag. 181.

proteccionista, sin embargo, a partir de 1996 con el D.Leg. 809 se dio la Ley General de Aduanas la cual duró hasta el 2009, y a raíz de la suscripción del Acuerdo de Preferencia Comercial con Estados Unidos en el 2009, se promulgó el Decreto Legislativo 1053- Ley General de Aduanas (vigente a la fecha), la cual se basa en los principios facilitadores del comercio internacional establecidos por la organización Mundial de Aduanas –OMA.

Hasta aquí hemos revisado el concepto de Derecho y Aduana, además que se ha realizado un resumen de la historia de la Aduana en el Perú, lo cual es pertinente para conocer nuestra corriente liberal en cuanto al Comercio Exterior, con ello entendemos porque nuestra legislación está orientada a la facilitación del intercambio internacional de bienes y servicios, y esto es lo que se debe incentivar en las operaciones comerciales actuales, por lo que el presente trabajo contribuirá en dicho sentido, pero eso se analizará a partir del segundo capítulo del presente trabajo, puesto ahora cabe preguntarse **¿Qué es el Derecho Aduanero?**, pues bien, considerando lo expuesto tenemos que es el conjunto de normas jurídicas que establecen un orden en las operaciones de importación y exportación garantizándose el control aduanero. De igual forma el abogado peruano Edgar Cosío señala lo siguiente: *“Entendido desde la perspectiva del Derecho Aduanero (...) podríamos definir al Derecho Administrativo Aduanero como aquel que se ocupa de las relaciones entre la administración aduanera y los particulares (no sólo contribuyentes, sino integrantes del servicio aduanero), estudiando a la administración y sus facultades”*.<sup>14</sup>

En tal sentido, cuando nos referimos a **conjunto de normas**, se entiende que existe en el Perú un cuerpo legal ordenado compuesto por fundamentos de tratados y convenios internacionales, legislación nacional aduanera y procedimientos administrativos que buscan agilizar el comercio exterior, desarrollo de la actividad aduanera y facilitar los procesos de integración internacional.

De igual forma, al referirse a **operaciones de importación y exportación** nos damos cuenta que lo que busca regular el Derecho Aduanero son las operaciones de ingreso y salida de mercancías del país, puesto considera que todas las mercancías deben ser registradas de forma exacta y eficiente, puesto es necesario tener conocimiento de todo lo que se estará consumiendo o comercializando en nuestro territorio nacional. Y finalmente la definición señala que se busca **garantizar el control aduanero**, y esto se debe a que la Administración Aduanera tiene que asegurar que todo lo que ingresa al país debe ser

---

<sup>14</sup> COSIO JARA, EDGAR FERNANDO (2007). Manual de Derecho Aduanero. Editorial Rodhas. Lima-Perú (pag 292)

definitivamente controlado, no solo para el pago de tributos, sino que también la Aduana controla las mercancías restringidas (mercancías que requieren permisos especiales para ingresar al país) y prohibidas (no pueden ingresar al país bajo ninguna circunstancias), y esto sirve para que los consumidores tengan la seguridad de consumir los productos que provienen del exterior, cumplan con las normas nacionales. Para ello es necesario tener presente el termino local *DESADUANAMIENTO*: *“Este vocablo se ha “formado” del verbo aduanar, que significa registrar la mercancía en la Aduana, a efectos de someterla al régimen aduanero de que se trate. En este orden toda vez que se haya cumplido con el correspondiente proceso aduanero, se dirá que se ha producido el desaduanamiento de la mercancía, pues, así, se entenderá que se han satisfecho las formalidades que el caso requiere, tales como la diligencia de despacho, pago de tributos, etc.”*<sup>15</sup>. Respecto del rol de la Aduana en la sociedad, tenemos que *“La función de dirección es la que (...) caracteriza más acabadamente el rol encomendado a la Administración Nacional de Aduanas. (...) En cumplimiento de esa función, coordina la actividad de las distintas aduanas y dependencias a su cargo, asegurando la aplicación uniforme de la legislación aduanera mediante el dictado de normas generales de interpretación, una supervisión y la decisión de los recursos interpuestos por los administrados”*.<sup>16</sup>

Cuando nos referimos al Derecho Aduanero, debemos tener presente que nuestra legislación está basada en los acuerdos económicos firmados por el país, en los fundamentos de facilitación económica de la Organización Mundial de Comercio OMC, y de la Organización Mundial de Aduanas, además de todos los tratados realizados por el país.

---

## **122 ¿Dónde se aplica el Derecho Aduanero?**

En el Perú, la administración aduanera se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –SUNAT, la cual cuenta con una Superintendencia Nacional de Aduanas, le corresponde velar por la vigilancia y fiscalización de las mercancías que pasan por las costas y fronteras del territorio nacional, es más el artículo 3 de la Ley General de Aduanas –D.Leg. 1053 señala que las normas aduaneras rigen *“para todas las actividades aduaneras en el Perú y es aplicable a toda*

<sup>15</sup> TOCUNAGA ORTIZ, ALBERTO. (1991). Comentarios a la Nueva Ley General de Aduanas. Ediciones del INSTITUTO PERUANO DE DERECHO ADUANERO. Callao-Perú (pag. 179)

<sup>16</sup> BASALDUA, RICARDO XAVIER (1992). Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina. (pag 384)

*persona, mercancía y medio de transporte dentro del territorio aduanero*”, entendiéndose que las fronteras del territorio aduanero son las mismas que las del territorio nacional. Esta es la definición según la teoría de la identidad, sin embargo, la Organización Mundial de Aduanas y el Convenio de Kyoto señalan “es el territorio en el cual se aplica la legislación aduanera en un Estado o una Unión Aduanera o económica”, en tal sentido es factible que en algunos casos puede aplicarse la legislación aduanera en territorios que son sólo una parte del territorio nacional, y como ejemplo podemos tener las zonas francas o zonas de tratamiento especial, las cuales son parte del territorio nacional, sin embargo no se aplican las normas aduaneras. Como ejemplo tenemos en el país la ZOFRATACNA que es la zona franca ubicada en el departamento de Tacna, aquí se asume conforme a nuestra legislación aduanera (Ley Nro. 27688 creación de la Zona Franca) que las mercancías que en ella se internan se consideran como si no estuviesen en el territorio aduanero, pero solo para los efectos de derechos e impuestos de importación, bajo la presunción de extraterritorialidad aduanera, y de esta forma goza de un régimen especial en materia tributaria.

Definitivamente, la SUNAT tiene que hacer cumplir las normas aduaneras dentro de estos límites establecidos, y para ello cuenta con las facultades establecidas en las normas nacionales aduaneras, específicamente en la Ley General de Aduanas –D.Leg.1053 que otorga la potestad aduanera al funcionario de aduana que realiza la labor de control y fiscalización. En tal sentido cuando la Aduana cobra los tributos por la importación de una mercancía o aplica una medida preventiva (incautación o inmovilización) contra mercancías que ingresaron sin cumplir las formalidades aduaneras, esto lo hace en base de las potestades aduaneras que el estado le ha otorgado para realizar dichas labores, con ello podrá controlar el ingreso y permanencia de personas, mercancías y medios de transporte dentro del territorio aduanero, debiendo de hacer cumplir las normas y procedimientos establecidos en materia aduanera, conforme a lo establecido en el artículo 164 de la Ley General de Aduanas- D. Leg. 1053.

Esta facultad que tiene la Aduana en el Perú comprende tres aspectos: Facultades normativas, entendido como la facultad de crear el ámbito normativo, elaborando los procedimientos y circulares correspondientes para cumplir con dicha labor. También debe tomarse presente las facultades-técnicas operativas, en las cuales interviene el control y también facilitación de las operaciones aduaneras, y además la facultad que llamo administrativa-jurisdiccional que es la encargada de realizar los trámites y procedimientos respectivos para atender los trámites productos del proceso operativo, como atender las

reclamaciones, rectificaciones y todos los demás recursos aduaneros. En cuanto *“al papel de la Aduana como fuente de ingresos tributarios ya no nos encontramos ante la mera administración recaudadora de aranceles, sino que empieza a primar (...) el otorgamiento de facilidades destinadas a desarrollar a las empresas locales, como generadoras de rentas gravables”*.<sup>17</sup>

También debe tenerse presente que la *“Función jurisdiccional de la aduana: la legitimidad administrativa y represiva.-En el orden aduanero se desenvuelve una actividad administrativa y otra que es, en cierto modo jurisdiccional. La aduana tiene instituida por misión principal la percepción de los impuestos a la importación (...) siendo esta una función administrativa, y también desarrolla una actividad es de índole jurisdiccional y consiste en decidir las distintas cuestiones que pudieran suscitarse entre el órgano fiscal y los particulares administrados”*<sup>18</sup>

Es preciso indicar que la Potestad Aduanera es exclusiva de la Administración Aduanera y es indelegable, por ello los operadores de comercio exterior deben facilitar en todo momento a la autoridad aduanera el ejercicio de esa facultad, y en caso de retrasen o impidan el ejercicio de esta facultad pueden ser sancionados conforme a nuestra legislación sobre el tema.

Es necesario tener presente que *“El Derecho Aduanero tiene su razón de ser precisamente cuando la mercancía se pone en movimiento y entra y sale de los territorios aduaneros. El fenómeno de desplazamiento de la mercancía es esencial para el Derecho Aduanero”* <sup>19</sup>. Por otro lado, “respecto del delito de contrabando, debemos señalar que en principio, el objeto jurídico tutelado por la ley penal, es el tributo a que el fisco, en su calidad de acreedor tributario, tiene derecho a percibir, y por ende también es objeto jurídico protegido, el ordenamiento jurídico aduanero, que no es otra cosa que el control aduanero (...)”<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> COSIO JARA, EDGAR FERNANDO (2017). Curso de derecho Aduanero. Editorial Jurista Editores. Lima-Perú (pag. 48)

<sup>18</sup> Fernandez Lalanne (Ediciones Depalma. 1966) Derecho Aduanero. Buenos Aires. (pag 1056)

<sup>19</sup> BASALDUA, RICARDO XAVIER (1988). Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina. (pag 174)

<sup>20</sup> TOCUNAGA ORTIZ, ALBERTO (1998). Derecho Penal Aduanero. Ediciones Instituto Peruano de Derecho Aduanero. Callao-Perú. (pag. 38)

### 123. El Derecho Aduanero en el mundo y sus características.

Las dos guerras mundiales marcaron definitivamente la historia para siempre, y durante este periodo los países se volvieron muy celosos y nacionalistas en la aplicación de sus políticas económicas, buscando siempre cuidar que la competencia externa no afecte su producción interna, es por ello que subieron los aranceles y aplicaron medidas para-arancelarias para el ingreso de mercancías hacia sus países. Sin embargo, estas rivalidades fueron el motivo para comenzar a buscar la creación de organismos internacionales que le permitan llegar a entendimientos comerciales en materia económica y aduanera, por lo que se crea el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que posteriormente se transforman en la Organización Mundial de Comercio, logrando esta organización crear y desarrollar un criterio uniforme respecto de las políticas del comercio internacional, y se asegura que las leyes y reglamentos de los países miembros en materia comercial se encuentren ordenados conforme a los lineamientos de este organismo: *Los Acuerdos de la OMC abarcan los bienes, los servicios y la propiedad intelectual. Establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. Incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio y de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios. Establecen procedimientos para la solución de diferencias. Prescriben un trato especial para los países en desarrollo. Exigen que los gobiernos den transparencia a sus políticas, mediante la notificación a la OMC de las leyes en vigor y las medidas adoptadas, y con el mismo objeto se establece que la Secretaría elabore informes periódicos sobre las políticas comerciales de los países.*<sup>21</sup> Igualmente lo hace la Organización Mundial de Aduanas –OMA que tiene como principal función buscar la eficiencia de las administraciones aduaneras en el mundo, cuenta con 7 objetivos estratégicos:

**Objetivo Estratégico 1** - Promover la seguridad y la facilitación del comercio internacional, incluida la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros = Conjunto de medidas sobre la Competitividad Económica

**Objetivo estratégico 2** - Promover una recaudación de ingresos justa, eficaz y eficiente = Conjunto de medidas sobre la Recaudación de ingresos

**Objetivo estratégico 3** - Proteger la sociedad, la salud pública y la seguridad = Conjunto de medidas sobre la observancia y la lucha contra el fraude

---

<sup>21</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/utw\\_chap2\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/utw_chap2_s.pdf)

**Objetivo estratégico 4** - Consolidar el fortalecimiento de capacidades = Conjunto de medidas sobre el Desarrollo Estratégico

**Objetivo estratégico 6** - Realzar el desempeño y la notoriedad de la Aduana

**Objetivo estratégico 7** - Efectuar investigaciones y análisis<sup>22</sup>

Por lo expuesto, es importante tener presente que el derecho aduanero alineado a los organismos internacionales realiza una labor de fiscalización constante, puesto además de cobrar tributos también debe verificar el adecuado control de mercancías al territorio nacional y considero que ello hace que realice una labor solidaria en sus funciones porque los beneficios de la recolección de tributos se ingresan a las arcas de países y sirven de sustento para financiar la obras públicas del Estado, como carreteras, hospitales, entre otras.

Actualmente *“la simplificación es muy importante en el comercio exterior para cualquiera que sea la operación de tráfico (importación exportación, tránsito) (...) lo que ha permitido suprimir todos los documentos, listas y formularios anteriores que suponían un obstáculo administrativo para el desenvolvimiento del comercio exterior”*<sup>23</sup>

Estamos viviendo un momento muy activo del comercio internacional y los países están negociando cada vez más volúmenes de mercancías que ingresan y salen de sus territorios, puesto a nivel mundial existen cientos de acuerdo comerciales entre estados y bloques comerciales, se ha tomado conciencia que en la diversificación de mercados se obtienen mayores lugares a donde se pueden colocar los productos exportados y por consiguiente también las importaciones aumentan, y en todo ello se encuentra presente las Administraciones Aduaneras las cuales cuentan con herramientas legales (normatividad basada en el derecho aduanero) que se encargarán de controlar y fiscalizar este tránsito de mercancías, debiendo tener presente siempre el *“Principio de Eficacia: Traducido como una serie de obligaciones y derechos de los organismos administrativos que deben observarse en los procedimientos administrativos, el principio de eficacia se complementa con el principio de celeridad, sencillez y economía de los trámites*

---

<sup>22</sup> <http://www.wcoamericaribe.org/que-es-la-oma>

<sup>23</sup> ALMAJANO GARCES, LUIS y ALMAJANO PABLO JOSE JAVIER. (1992) Derecho Aduanero. Editorial Ediciones Internacionales Universitarias, Eiunsa SA. Barcelona-España. (pag. 129)

*administrativos que se traducen en la obligación de evitar trámites costosos, complicados o lentos (...)*<sup>24</sup>

El comercio internacional ha incrementado y con ello directamente proporcional aumenta el trabajo y la responsabilidad de la administraciones aduaneras por lo que tiene que contar con una normatividad, clara, segura, facilitadora, fiscalizadora y que agilice el comercio exterior conforme a los tiempos actuales y en base a los principios de la OMC y la OMA, que solicitan eficiencia y rapidez, puesto en los negocios internacionales “el tiempo es dinero”.

Es necesario considerar que “La globalización de la economía (...) requiere empresas internacionalmente competitivas, tiene como uno de sus efectos que la actividad comercial busque la mejor forma de lograr ser competitiva y eso requiere, entre otros factores, reducción de costos, maximización de ganancias, adecuación al entorno comercial del país, conocimiento extensivos del mercado de los países con los que se comercia, evitar la doble tributación, reorganización interna, etc”<sup>25</sup>

Existen diversas particularidades que producen en los negocios internacionales, tales como:

- a. Los actores que intervienen en el comercio internacional, esto quiere decir los que compran y venden (importador y exportador) tienen establecidos sus domicilios en países distintos.
- b. La mercancía debe viajar desde el país de producción o fabricación hasta el país del comprador o consumidor, e intervienen transportes internacionales para el desplazamiento de las mercancías.
- c. Generalmente para el pago de un negocio internacional, interviene una entidad bancaria en vista que el comprador y vendedor se encuentran en países distintos.
- d. En todos estos procesos se mueven mercancías, y generan también movimiento logístico de puertos, aeropuertos, puestos de fronteras, y lugares que han sido habilitados por la Aduana.
- e. Al ponerse de acuerdo el vendedor y el comprador consignan los detalles en un contrato de compra y venta internacional donde se consigna el valor de la mercancía, lugar de entrega de la carga, quien realizará el pago del flete y

---

<sup>24</sup> BRACCO, MARTHA SUSANA. (2002). Derecho Administrativo Aduanero. Editorial Ciudad Argentina (Buenos Aires). Pag. 65

<sup>25</sup> REAÑO AZPILCUETA, RAFAEL (2010). Tributación Aduanera. Palestra editores. Lima-Perú. (pag. 23)

seguros, quien pagará los derechos de exportación y de importación, la moneda utilizada, fecha de entrega, quién será el banco encargado de la operación, entre otros puntos importantes que se requieran precisar de la operación internacional.

Cabe señalar que la Administración Aduanera busca otorgar la máxima seguridad a los despachos aduaneros que se realicen en el país, y cuenta con mecanismos de selección como los operadores OEA (Operador Económico Autorizado) a los cuales luego de un riguroso proceso de evaluación se le brinda la condición de “usuarios seguros dentro de las operaciones de comercio exterior”, el Certificado de OEA *“permitirá obtener un trato preferente en las operaciones aduaneras a cambio de asumir una serie de compromisos que servirán para ganar la confianza de las autoridades aduaneras”*<sup>26</sup>

#### **124. El Derecho Aduanero en el Perú (enfoque integral)**

Tal como se detalló en los puntos anteriores, los antecedentes del establecimiento oficial de la Aduana en el Perú como organización se encuentran por el año de 1773 denominada la Real Organización de Alcabala y Almojarifazgo, desde allí hasta el Decreto Legislativo 1053- actual Ley General de Aduanas vigente, han pasado muchos acontecimientos en la vida virreinal, colonial, republicana y contemporánea del país, puesto se ha pasado de sistemas proteccionistas de industria nacional, a aislamiento comercial internacional (gobiernos militares) y llegando a un sistema económico neoliberal, el cual actualmente está establecido en la Constitución y durante todos esos años, la Aduana Peruana siempre estuvo allí presente fiscalizando, controlando y recaudando los tributos que correspondían por la importación de mercancías.

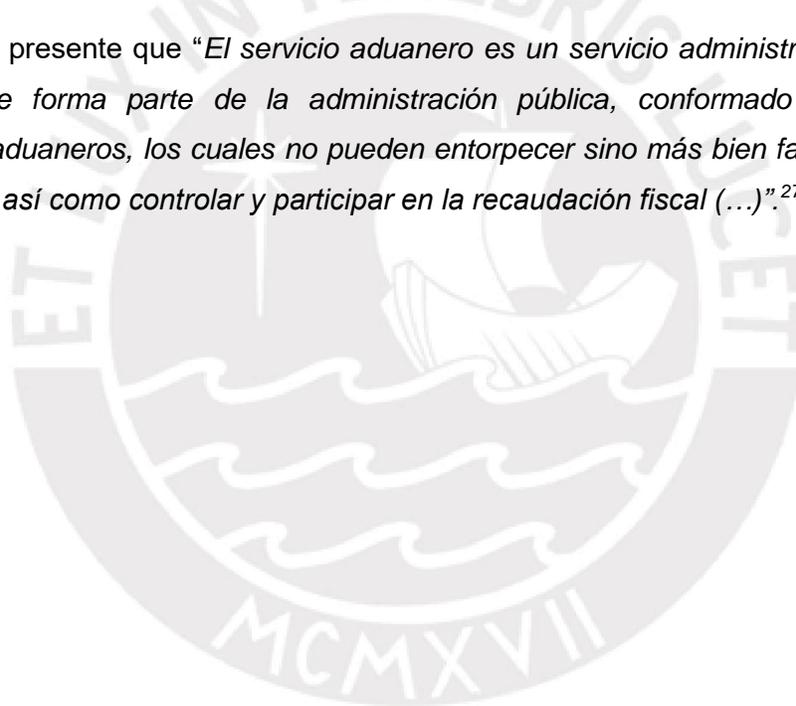
Indudablemente que muchas normas han sido emitidas y derogadas durante todo este tiempo, las cuales han tenido que ser aplicadas en su momento por la Administración Aduanera, y digo varias porque para realizar la labor administrativa y operativa aduanera se requieren de diversas normas que sostienen el proceder de dicha institución, y le otorga las facultades para que puedan realizarlas, es por ello que la potestad aduanera es una facultad que tiene el funcionario aduanero para poder cumplir sus funciones de recaudación y control de manera segura y respaldada por el Estado peruano, habiéndole encomendado dicha labor.

---

<sup>26</sup> CABELLO PEREZ, MIGUEL. (2009) Las Aduanas y el Comercio Internacional. ESIC EDITORIAL. Madrid – España (Segunda Edición) (Pag. 201).

Debe tenerse presente que existen diversas fuentes del Derecho Aduanero, las cuales se consideran al momento de aplicarlo en todo el accionar de la Administración Aduanera tanto en el ámbito administrativo como operativo, estos están vinculados a: Las leyes que rigen la actividad aduanera; los Reglamentos Administrativos, Los tratados Internacionales y Acuerdos Comerciales, los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, y los procedimientos y reglamentaciones emitidas por la propia Administración Aduanera, en tal sentido, las principales fuentes en la legislación nacional son: La Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley 27584-Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley General de Aduanas – D. Leg. 1053; Arancel de Aduanas-DS 342-2016-EF; Ley 28008-Ley de los delitos Aduaneros y su reglamento, Tratados y Convenios relacionados a aspectos comerciales e intercambio de mercancías, y los Procedimientos Aduaneros emitidos por la Administración Aduanera en el cumplimiento de sus funciones.

Debe tenerse presente que *“El servicio aduanero es un servicio administrativo, desde el momento que forma parte de la administración pública, conformado empleados y funcionarios aduaneros, los cuales no pueden entorpecer sino más bien facilitar el tráfico internacional, así como controlar y participar en la recaudación fiscal (...).”*<sup>27</sup>



<sup>27</sup> CORNEJO ALPACA, ALFONSO RICARDO. (2007). Derecho Aduanero “Globalización y Codificación”. Editorial Cotaval EIRL. Ayacucho - Perú. (pag. 85)

### 1.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ADUANERO

Decidí colocar este tema dentro del trabajo de investigación debido a que existe una relación importante entre las labores que realiza la Administración Aduanera y los usuarios de comercio exterior (u operadores de comercio exterior como lo señala la Ley General de Aduanas- D.Leg. 1053), puesto el fin principal del estado es servir adecuadamente a los ciudadanos, por tanto, todas las acciones que realicen las instituciones del Estado deben estar orientadas hacia ese objetivo.

Tener un derecho administrativo claro, eficiente, seguro y ágil ayuda mucho a que los trámites realizados ante la administración aduanera se realicen de la mejor forma, y también ayuda a que se tenga claro conde acudir en caso de no estar conforme con algún pronunciamiento de dicha institución. Al Derecho Administrativo, en estos últimos años si se le está brindando la importancia debida en el Perú, hasta contamos con la Ley General del Procedimiento Administrativo General-Ley 27444 que fue una novedad cuando fue publicada y es de vital importancia para regir los procedimientos administrativos que se realizan en general. El Derecho Administrativo por sus características, está muy ligado al Derecho Aduanero en cada una de sus etapas administrativas, contenciosas, legales entre otros aspectos, por lo que es necesario estudiarlo en forma detenida en este subcapítulo. En tal sentido, deberá quedar claro que *“Las normas administrativas, penales y procesales armonizan entre sí para alcanzar los objetivos tributarios del Estado.”*<sup>28</sup>. Asimismo, en todos los extremos, *“(…) el tema aduanero tiene que ver con la administración, con la tributación y con el comercio (…)”*<sup>29</sup>

#### 13.1. Importancia del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú.

Es necesario indicar que el Derecho Administrativo, se crea para que el Poder Ejecutivo encuadre sus actos (poder) dentro de la Ley. A pesar que existe la Constitución, es necesario que las instituciones administrativas tengan claras sus funciones por lo que es necesario contar con esta rama del derecho.

---

<sup>28</sup> LALANNE FERNANDEZ (1976). Procedimientos Penales Aduaneros. Editorial Ediciones Depalma. Buenos Aires-Argentina.(Pag. 02)

<sup>29</sup> MUNIVE TAQUÍA, JESUS. (1995). Fundamentos de Derecho Aduanero. Editorial Palma Ediciones SRL. Lima-Perú. (pag 63)

El Derecho Aduanero debe considerarse dentro del Derecho Administrativo, puesto no olvidemos que a nivel mundial caso todos los servicios de aduanas son públicos y justamente son realizados por una organización que generalmente se denomina Aduana.

Con la finalidad de controlar el tráfico de mercancías que ingresan y salen de un territorio los Estados basados en su facultad de delegar funciones, encargan a la Aduana de cada país el mencionado control (actividad esencial), y para ejercer el mismo la Aduana tendrá que realizar una evaluación y creación de normas y procedimientos que la ayuden a desarrollar dicha labor, pero estas normas no pueden realizarse al libre albedrío, sino que tienen que enmarcarse dentro de la legalidad, deben estar acorde con la Constitución y se deben de respetar los derechos de los ciudadanos, en tal sentido no basta con la Constitución para asegurar estos derechos, el Estado tiene las facultades de ordenar cada sector de la economía nacional, y definitivamente la labor de recaudar tributos (que ingresan al fisco) y controlar las mercancías que ingresan al territorio nacional es algo importante. En tal sentido, las normas aduaneras deben estar cubiertas por la legalidad que otorga el derecho Administrativo, que es el derecho del administrado, donde se establecen los límites a los que tiene derecho cada ciudadano al momento de realizar un acto administrativo en el país. Los tiempos, sanciones, procedimientos y demás acciones planteadas en las normas aduaneras deben respetar la coherencia y lógica del derecho Administrativo – y así se realiza en el Perú- puesto recordemos que como organismo del Estado, la Aduana tiene el deber de atender a los usuarios y orientar para la realización de sus trámites de Comercio exterior. La labor de la Aduana no sólo se refiere a la satisfacción del ciudadano, sino que también contribuye a la economía nacional, es por ello que es muy importante su labor.

Se define al Derecho Administrativo como *“la parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa”*<sup>30</sup>, en tal sentido, este derecho interviene definitivamente en todo el ordenamiento administrativo de las instituciones del país, por cuanto están vinculadas necesariamente a brindar un servicio público, en beneficio de la sociedad, esto es del ciudadano.

---

<sup>30</sup> SAYAGUEZ LASO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I Cuarta edición. Montevideo: Barreiro Y ramos, 1974 p.21.

### **132 Aplicación del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú**

Pues bien, en el subcapítulo anterior se definió al derecho Administrativo y se indicó lo importante que significa para el Estado contar con un ordenamiento estructurado del funcionamiento de la administración en general en todas las instituciones del país, y de lo beneficioso que esto es para los ciudadanos. En ese sentido cabe la pregunta **¿Cómo se define el Derecho Administrativo Aduanero?** siendo la respuesta: que es el derecho que se ocupa de las relaciones entre la Administración Aduanera y los usuarios (particulares), y analiza administración y sus facultades establecidas.

Es importante precisar, que en este tema lo más importante es estudiar y analizar la relación que existe entre la Aduana y el usuario (particular, contribuyente, administrado, operador como se le denomine, a la persona que entabla una relación de cualquier tipo con la aduana al momento de realizar un acto administrativo). Esta evaluación es vital para entender la importancia y el impacto de la Administración Aduanera en la sociedad, puesto la Aduana tiene relaciones con los administrados, a través de procedimientos, regulaciones, disposiciones, normas internas y demás que pone al servicio del ciudadano al momento que éste realiza un trámite administrativo aduanero. Asimismo, este usuario tiene todo el derecho de saber cuál es el “camino” para iniciar una solicitud, reclamo, queja, trámite, procedimiento de importación, exportación, o cualquier servicio que ofrezca la Administración Aduanera.

Por tanto, es deber de la Administración Aduanera contar con una organización administrativa eficiente que regule los procedimientos de todos y cada uno de los servicios que ofrece en su labor de fiscalizador de mercancías que ingresan y salen del país, y también en la labor recaudadora de tributos que realiza a nivel nacional.

### **133. Estructura del Derecho Administrativo Aduanero en el Perú**

Para ingresar a este tema es necesario señalar que debe entenderse a la organización Administrativa como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y*

*entes en ejercicio de función administrativa*<sup>31</sup>. En tal sentido, en este punto, se entiende que la Administración emite normas para regular su labor administrativa funcional para con los particulares, y es justamente lo que la Administración Aduanera realiza al crear los procedimientos y normas que regulan sus funciones como administración estatal.

Debe tenerse presente – en relación la función de la Administración Aduanera – que *“la facilitación es un objetivo nuevo que, con frecuencia, se convierte en el objetivo principal de la actuación de las aduanas. Y al ser un objetivo debe entenderse únicamente como el modus operandi de la Aduana para alcanzar sus fines. Es decir, como señala la norma, la Aduana va a facilitar en la medida que ello favorezca al desarrollo nacional”*.<sup>32</sup>

Las Aduanas por tener las delegaciones para controlar el tráfico de mercancías, y recaudación de tributos, se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, como un organismo público descentralizado y en el Perú las labores están a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-SUNAT, siendo un Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas que cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa.<sup>33</sup>

En tal sentido, como institución pública la SUNAT cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones (ROF SUNAT), que establecen las funciones de cada uno de sus órganos y unidades organizacionales, y se precisan las competencias de cada una de ellas, de esta forma se fijan cuáles son los órganos (Alta Dirección) que pueden emitir procedimientos para lograr el eficiente funcionamiento de la institución y cumplimiento de las funciones delegadas por el ejecutivo. En tal sentido, el Organigrama de la SUNAT conforme al DECRETO SUPREMO 198-2017-EF (publicado el 9 de Julio del 2017) es el siguiente:

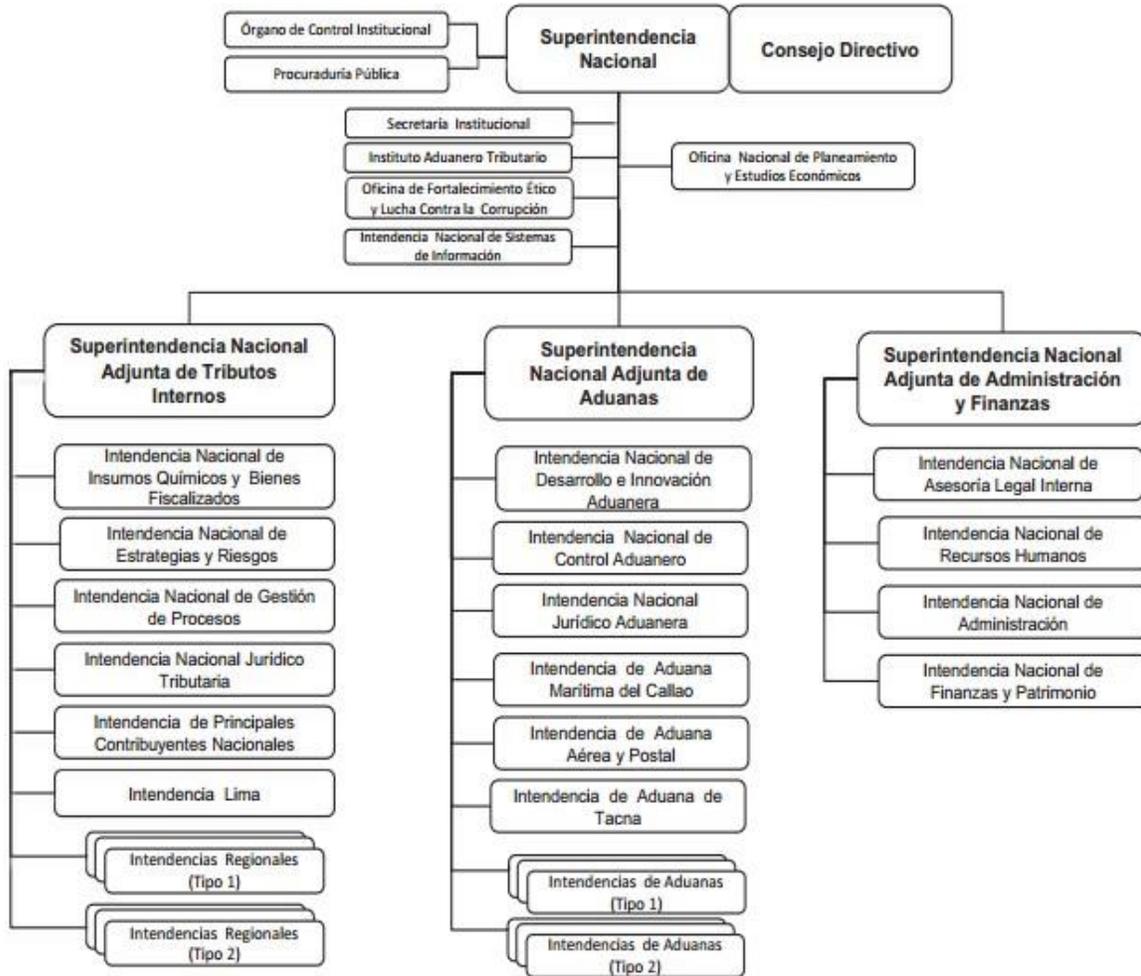
---

<sup>31</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo P. 172

<sup>32</sup> COSIO JARA, FERNANDO. (2006). La Ley General de Aduanas. Editorial Rodhas.(Tercera edición) Lima-Perú (pag. 20)

<sup>33</sup> Ley 29816- Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, art. 2.

# Estructura Orgánica de la SUNAT



## CAPITULO II: DESARROLLO DEL PROYECTO

Hasta este punto del trabajo se ha realizado un análisis del Comercio internacional, Comercio exterior, Derecho Aduanero y Derecho Administrativo Aduanero, por lo que se tiene clara la importancia de la Administración Aduanera en el país, en relación a la fiscalización de los bienes que ingresan al país además de realizar la recaudación de tributos por dicho concepto. Asimismo, sabemos que las normas aduaneras se encuentran amparadas en diversos Acuerdos y Tratados Internacionales (Acuerdos OMC, Convenio de Kyoto) que buscan brindar agilidad al despacho de importaciones, entendiéndose el Despacho Aduanero como: *“El conjunto de formalidades necesarias para la introducción o extracción de una mercancía a territorio nacional la cual debe efectuarse conforme a los lineamientos que determina la autoridad”*.<sup>34</sup>

En tal sentido, *“En el régimen de Importación para el consumo, implica que los despachadores de aduana (por ejemplo: dueño o consignatario) destinan la mercancía extranjera a este régimen con el objetivo de que, al ser concedido el levante (etapa del trámite del régimen), dicha mercancía se pueda movilizar libremente y permanecer indefinidamente en el territorio aduanero. (...) esta se convierte en mercancía nacionalizada (...)”*<sup>35</sup>

Asimismo, la SUNAT se encuentra comprometida con la reducción del Tiempo Total de Liberación de Mercancías, esto es, reducir el tiempo de las importaciones desde que la mercancía ingresa al país hasta que se le otorga el levante (disposición de mercancía), y ello se debe a que mientras más rápido sea el tiempo, esto es una señal que la Administración Aduanera es eficiente y por tanto el estado se vuelve más competitivo, por lo que el objetivo país de atraer inversiones se cumple. Por lo expuesto, en el presente capítulo se va a proponer un proyecto denominado *“Implementación del Canal Azul (fiscalización posterior) en el despacho de importaciones en el ámbito aéreo”*, con la finalidad de demostrar que es factible reducir el tiempo de atención de una declaración utilizando el sistema de riesgo por parte de la Administración Aduanera, y se ha planteado en el ámbito aéreo puesto considero que es la más ágil de todas las aduanas del país, debido a su propia naturaleza, puesto los importadores que realizan su importación por vía

<sup>34</sup> LOPEZ VILLA JUAN RAUL (1997) Fundamento y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero.

Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados SA de CV. México DF (pag 39)

<sup>35</sup> LAY LOZANO, JORGE ANTONIO (2014). Derecho Aduanero “Tributación y Regímenes”.

Editorial Grijley EIRL. Lima-Perú (pag. 181)

aérea lo hacen porque requieren disponer de sus mercancías lo antes posible, es por ello que incluso pagan más dinero por el flete aéreo, en tal sentido , la aduana aérea tiene que ser mucho más rápida en todos sus procedimientos y acciones operativas, motivo por el cual la atención del presente proyecto se ha centrado en dicha intendencia, lo cual no quiere decir que en una próxima oportunidad del proyecto pueda ser implementado en otra –y porqué no todas- las Intendencias de Aduanas del país.

## 2.1. ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD EN EVALUACIÓN

Primeramente, es necesario precisar que conforme a lo señalado en la Ley General de Aduanas D.Leg. 1053, cuando una mercancía (bien que cuenta con tres características: corpóreo, transportable y con valor) ingresa al territorio nacional, esta operación (o en términos aduaneros régimen aduanero) se denomina *Importación para el Consumo* puesto va a ser consumida en el Perú, y es para uso y disfrute en el territorio nacional. Debiéndose tener presente que *“son importadores las personas de existencia física o ideal que en su nombre importan mercaderías, sea que las traigan consigo o que un tercero las traiga para ellos (...)”*<sup>36</sup>

Actualmente cuando una persona natural o jurídica desea realizar una importación (ingreso al país) vía aérea, y el monto de la mercancía que va a ingresar al territorio nacional supera los US\$ 2,000.00 dólares americanos, debe contratar los servicios de una Agencia de Aduana (tercero privado) quienes realizarán el llenado de una Declaración Aduanera de Mercancías (DAM) considerando para ello todos los documentos para la Importación tales como (factura internacional, documentos de transporte, seguro, características del producto, entre otros).

Una vez que se ha llenado correctamente la Declaración Aduanera de Mercancía, se debe de realizar el pago de la liquidación de tributos en base al valor que el usuario ha declarado en su declaración. Esta operación se realiza de forma automática y una vez liquidados los tributos ya sea vía pago electrónico, pago en el banco o pago en cheque, el sistema informático de la Aduana le asignará un canal de control para saber cuál será la revisión que tendrá la mercancía. Todo ello se encuentra establecido en la Ley General

---

<sup>36</sup> ABARCA, ALFREDO ERNESTO (1999). Procedimientos Aduaneros. Editorial Universidad SRL (Buenos Aires-Argentina). Segunda Edición. (pag 312)

de Aduanas – D.Leg 1053 y en su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 010-2009-EF, sin embargo, el tema relacionado al canal de control se encuentra especificado en el Procedimiento General DESPA - PG.01-A –Procedimiento de Importación para el Consumo, el cual señala en numeral VI.16 lo siguiente:

*Los canales de control son: a) Canal verde: La declaración seleccionada a canal verde no requiere de revisión documentaria no de reconocimiento físico. (...); b) Canal Naranja: La declaración seleccionada a canal naranja es sometida a revisión documentaria (...); c) Canal Rojo: La declaración sometida a canal rojo, está sujeta a reconocimiento físico (...).*

En tal sentido tenemos que si el sistema le asigna el Canal Verde, la Administración Aduanera bajo el principio de buena fe, le brindará automáticamente el levante (disponibilidad de la mercancía), ni siquiera requerirá revisarla ni documentaria, ni físicamente, este es canal más rápido para disponer de la mercancía, y por consiguiente le ahorra dinero al importador.

Es necesario señalar que la mercancía a la cual se le asigna canal verde, es porque el sistema de control de riesgo de la Administración Aduanera ha determinado que por sus características (no restringida, importador frecuente, etc) tiene un bajo riesgo que incurra en una sanción administrativa aduanera o en un delito aduanero, es por ello que las mercancías asignadas a este canal, tienen levante de forma automática y el importador no necesita pasar por controles aduaneros relacionados a control documentario o físico. En tal sentido, al implementarse el canal azul (en reemplazo del naranja), será una figura similar al canal verde - puesto se les otorgará el levante de forma automática- pero con la gran diferencia que estas mercancías serán remitidas al área de Fiscalización Aduanera para un control posterior, no afectando los tiempos de atención durante el proceso de despacho.

Por otro lado, si a la mercancía se le asigna Canal Naranja, la Administración Aduanera requerirá realizar la revisión documentaria de todos los documentos que conforman la DAM, sin observar físicamente la mercancía. El funcionario aduanero revisa detalladamente los documentos y de encontrar observaciones realizará las notificaciones correspondientes al importador para que proceda a subsanarlas, de no haber observaciones procederá a otorgar el levante.

Y finalmente existe otro canal, el rojo. Aquí, la Administración Aduanera cita al importador para que muestre físicamente la mercancía, a la cual un funcionario aduanero realizará

las revisiones correspondientes pudiendo sacar si lo cree conveniente muestra, fotografías u otras acciones que le permitan revisar detalladamente el bien. Definitivamente, por tener la particularidad del aforo (revisión física) este canal demora un poco más que los anteriores mencionados.

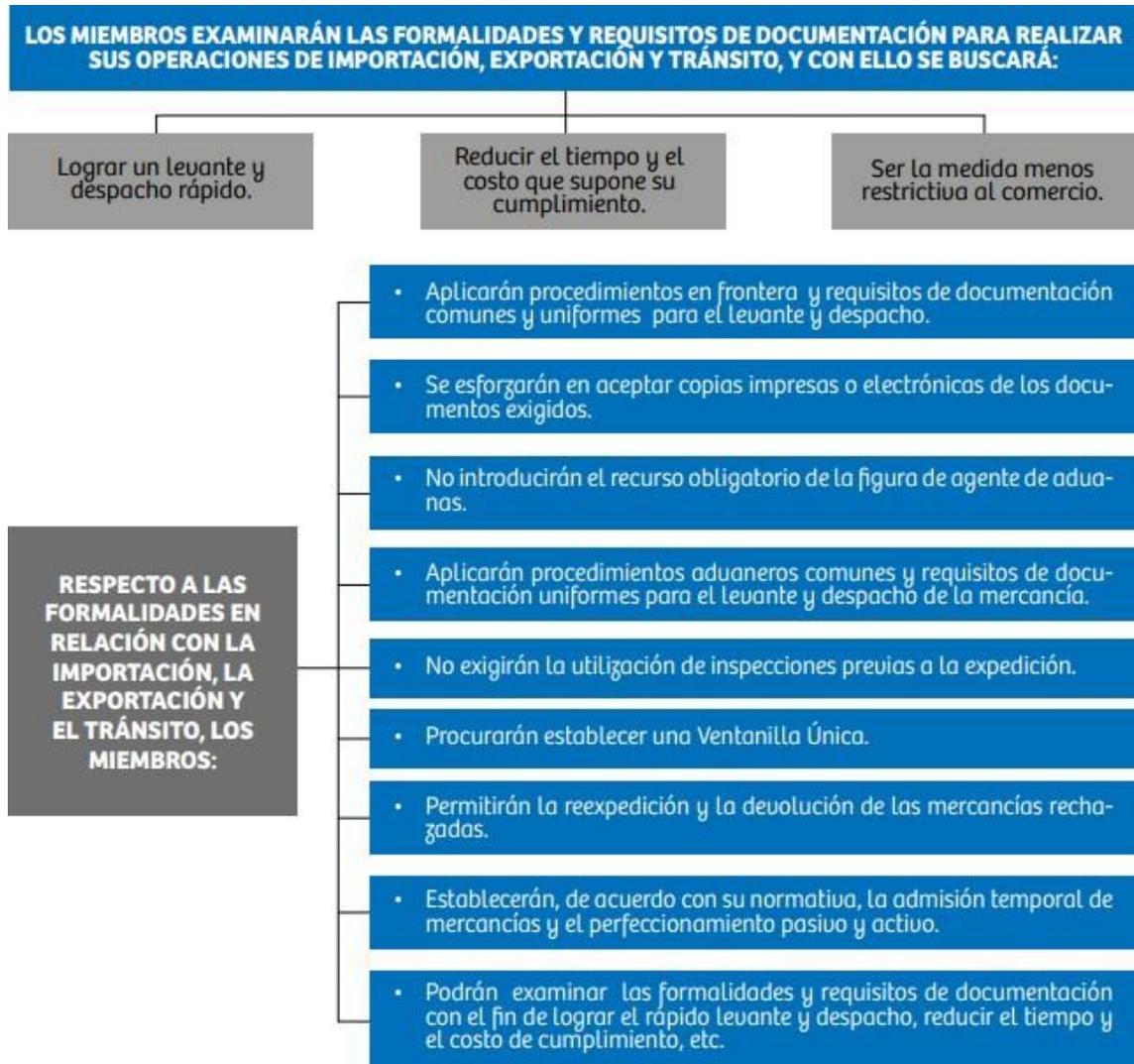
De la experiencia que tengo, en el ámbito aduanero de más de diez años en la División de Importaciones, he podido ser testigo que año a año lo que busca la Administración Aduanera es reducir los tiempos de la atención de la DAMs del Régimen de Importación para el Consumo, SUNAT tiene como meta país, reducir al máximo este proceso, puesto está directamente relacionado con la inversión privada, puesto a menor tiempo en el proceso de importación, las mercancías llegan más rápido a los consumidores, y esto hace que el Perú sea un país competitivo y de buen trato a los inversionistas, lo cual también está acorde con los lineamientos últimos de la Organización Mundial de Comercio –OMC y la Organización Mundial de Aduanas –OMA esta última busca la eficiencia en las aduanas del mundo y la rapidez de los despachos de importación no es la excepción.

En tal sentido la OMC en el último Acuerdo de Facilitación del Comercio (vigente desde Feb. 2007), *contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Asimismo, en él se establecen medidas para una cooperación efectiva entre autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera.*<sup>37</sup> En el siguiente cuadro lo apreciamos de una mejor forma<sup>38</sup>:

---

<sup>37</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_introduction\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm)

<sup>38</sup> [https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/facilitacion\\_comercio\\_exterior/ficha\\_facilitacion\\_acuerdo.pdf](https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/ficha_facilitacion_acuerdo.pdf)



De igual forma, la OMC y la OMA cooperan en varias esferas, entre ellas el acceso a los mercados, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), la valoración en aduana, las normas de origen y la facilitación del comercio. La cooperación en materia de facilitación del comercio es especialmente estrecha y productiva. La participación periódica en reuniones clave, las contribuciones sustantivas a las negociaciones de la OMC y la amplia colaboración en la esfera de la asistencia técnica demuestran la constructiva relación que existe entre ambas organizaciones y sus capacidades complementarias.

Asimismo, teniendo presente que según las disposiciones internacionales debe de reducirse el tiempo de la tramitación (despacho) de las Importaciones para el Consumo en

el Perú **¿Que tendría que realizarse en el Régimen de Importación Para el Consumo para reducir los tiempos de atención?**. Para responder esta pregunta, es necesario tener presente el siguiente cuadro<sup>39</sup>:



Fuente: Elaboración propia

El cuadro mostrado, señala las fases que mide el tiempo de importación de una mercancía desde que llega al país, hasta que se le otorga el levante a la mercancía (disponibilidad). Como puede apreciarse, en la Fase 1 abarca desde que llega la aeronave hasta que termina su descarga en territorio nacional; en la Fase 2 inicia desde que terminó la descarga de la mercancía, hasta que es ingresado a un almacén privado para su custodia; en la Fase 3 cubre el tiempo desde que Ingres a Almacén privado hasta que la Agencia de Aduana realiza la numeración de la DAM de importación para el Consumo; en la Fase 4 se considera desde que la Agencia realizó la numeración de la DAM hasta la cancelación de tributos; y finalmente en la Fase 5 se considera desde que pagó los tributos hasta el otorgamiento del levante.

Es necesario tener presente que de todas las fases mostradas podemos apreciar que la Administración Aduanera sólo interviene directamente en la FASE 5, esto es desde que el Agente de Aduana realiza el pago de los tributos hasta que se realiza el levante, pero no hay que olvidar que durante esta fase se asignará el canal de control, y de ello dependerá si el despacho será automático (verde), será documentario (naranja) o será físico (rojo).

Volviendo a la pregunta planteada, la respuesta sería: *Optimizar los sistemas para la asignación de canales de control*. Por el canal verde no hay problema, ya que es automático y no genera tiempo adicional, pero existen dos canales que si requieren de revisión ya sea documentaria o física y esto genera una demora en el proceso de importación. Con ello no quiero que se entienda que no se debe controlar, eso no es así - porque la función de la Aduana es controlar y fiscalizar- lo que quiero señalar es que los controles deben de ser eficientes y no desperdiciarse recursos innecesarios en revisiones

<sup>39</sup> Fuente: Elaborado por el alumno.

que carecen de sentido. Y cuando señalo este punto me refiero a la revisión documentaria (canal naranja), ¿es acaso necesario que para permitir el ingreso de una mercancía al país se revise únicamente los documentos, sin ver la mercancía físicamente? ¿Tiene esto sentido? Cabe plantearse las preguntas, y realizar un análisis detallado sobre el impacto que tiene este canal en el tiempo de las importaciones y verificar si es conveniente que continúe. De no llegarse a una conclusión favorable, es necesario evaluar la normatividad establecida con la finalidad de realizar un cambio normativo y eliminar este canal del Procedimiento General DESPA-PG.01-A –Procedimiento de Importación para el Consumo, puesto lo que se busca es la agilidad del despacho (conforme los principios de la Organización Mundial de Comercio) eliminando todo tipo de trabas que perjudiquen este objetivo. Sin descuidar el control que debe imponer las Administraciones Aduaneras a nivel mundial. En tal sentido debe tenerse presente que *“Como factor esta la demanda permanente a nivel mundial de los distintos operadores a favor de la simplificación de los trámites aduaneros. Se tiende hacia una aduana electrónica, sin papeles, y a los despachos centralizados, pero esa simplificación no debe menoscabar la seguridad en el tráfico internacional”*.<sup>40</sup>

Es preciso señalar que la OMC dentro de los principios del sistema de comercio <sup>41</sup>, señala que debe existir un **“comercio más libre: de manera gradual, mediante negociaciones”**, indicando que: *“La reducción de los obstáculos al comercio es uno de los medios más evidentes de alentar el comercio. Esos obstáculos incluyen los derechos de aduana (o aranceles) y medidas tales como las prohibiciones de las importaciones o los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas. Ocasionalmente se han debatido también otras cuestiones, como el papeleo administrativo y las políticas cambiarias.”*

Por otro lado, el documento titulado ***Las rutas hacia la eficiencia y la efectividad en el entorno de la Aduanas*** de la Organización Mundial de Aduanas, revisado por la ***Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduanales***- Kyoto, hace una valoración de la Convención de Kyoto de

---

<sup>40</sup> GUARDIOLA SACRERA, ENRIQUE (2009). Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero “Los Tratados Internacionales en materia Aduanera en el entorno Mundial del Siglo XXI”- Realizado en Colombia. Editorial ISEF Empresa Lider (México) (pag.07)

<sup>41</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)

1974, sobre los **principios** rectores que pueden ser actualizados y modernizados para las administraciones de aduanas actuales. En resumen, estos principios rectores son:

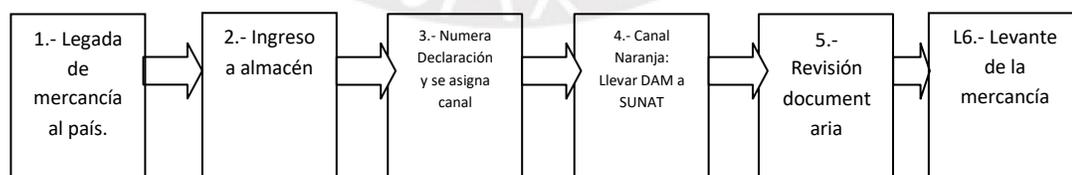
- “La máxima utilización de los sistemas automatizados.
- Las técnicas de gestión del riesgo, incluida la evaluación del riesgo y la selectividad de los controles. (aquí es donde ingresa tratado en el presente trabajo)
- El uso de la transferencia electrónica de fondos.
- Intervenciones coordinadas con otros organismos.
- Que la información sobre los requisitos aduaneros, leyes, normas y reglamentos se encuentren a la disposición de cualquier persona.
- Proporcionar un sistema de apelaciones en materia aduanera.” (OMA, 2000).

## 2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL PROYECTO Y PROPUESTA DE CAMBIO DE NORMATIVIDAD ADUANERA.

En el punto anterior se ha verificado que existe un canal de control documentario que podría estar causando una demora en el proceso de despacho de Importación para el Consumo, pero para poder determinar esta situación, es necesario revisar las cifras estadísticas de dicho proceso, ello nos permitirá realizar un análisis más detallado del asunto.

Pero antes, es necesario realizar una diferenciación de lo que sería un despacho de importación asignado a canal naranja con el sistema actual, en comparación con el modelo propuesto del canal azul (fiscalización posterior), por lo que es necesario revisar el siguiente cuadro:

### Proceso actual (Revisión documentaria-canal naranja):

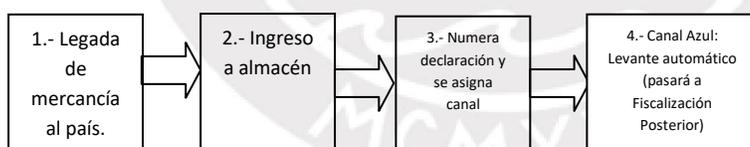


En el proceso actual cuando una mercancía es seleccionada a canal naranja (recuadro 4), necesariamente debe llevar la DAM (Declaración Aduanera de Mercancías) y todos los documentos que sustentan un despacho de importación hasta las oficinas de la Administración Aduanera con la finalidad que se le asigne un especialista de aduana al

despacho. Esta declaración pasa a ser revisada por un especialista de aduana (recuadro 5) quien revisa toda la documentación – en la oficina- verificando las características de la mercancía, el riesgo, el valor, la partida arancelaria, y toda la información consignada en la declaración, y una vez se encuentre conforme, procederá a otorgar el levante correspondiente en el sistema.

Ahora, debe tenerse presente que desde que la agencia de Aduana (encargada del despacho) toma conocimiento que la DAM fue seleccionada a canal naranja, debe tomar las precauciones para llevar la declaración a la oficina de la Administración Aduanera, tiempo que puede oscilar **entre tres a cuatro horas**. De igual forma desde que el especialista de aduanas recibe la DAM, y procede a atenderla, el tiempo aproximado es de **3 a 4 horas** (dependiendo de la cantidad de series- cantidad de mercancías), y en caso exista alguna observación que requiere una aclaración por parte de la agencia de aduana, estaríamos sumándole a este tiempo unas **3 a 4 horas adicionales**. Por tanto, cuando en un despacho naranja todo se encuentra conforme, se calcula un tiempo promedio de atención de **6 a 8 horas**, pero si es que presenta alguna observación, se deberá agregar a este tiempo un rango de **3 a 4 horas adicionales pudiendo llegar a 12 horas de atención** por la declaración seleccionada a canal naranja, y si a ello le sumamos que la atención de la administración aduanera es hasta las **4:15 pm**, es posible que en muchos casos el despacho de importación no sea atendido hasta el día siguiente, perjudicándose el despacho de importación.

#### Proceso propuesto (canal azul)



A diferencia del proceso actual, cuando una DAM de importación al momento de numerarse sea seleccionada a canal azul (recuadro 3), el levante de la mercancía se realizará de forma AUTOMÁTICA, y el importador podrá disponer de su mercancía en ese momento, no realizando trámite alguno ante la administración aduanera. Sin embargo, internamente la Aduana tiene registrado a dicho despacho como “Fiscalización posterior” y en los días siguientes procederá a realizar una revisión detallada del despacho y de considerarlo conveniente podrá iniciar un proceso de fiscalización (auditoria), en el cual solicitará al importador toda la documentación de la mercancía, y hasta podrá realizar una

visita inopinada a los almacenes del importador de considerarlo conveniente. Como se puede apreciar, en este tipo de procesos interviene mucho el sistema de Gestión de Riesgo, el cual es acogido por el Acuerdo de Facilitación del Comercio –OMC (2017).

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede apreciar claramente que el canal azul (fiscalización posterior), es mucho más ágil que el canal naranja (revisión documentaria), además que la Administración Aduanera no pierde el control de la vigilancia de la mercancía, puesto puede aplicar medidas con posterioridad al levante, observándose que los despachos que sean asignados a dicho canal (fiscalización posterior) serán mucho más ágiles en favor de la facilitación del comercio.

En tal sentido, se muestran los siguientes cuadros para el análisis correspondiente:

**Cuadro nro. 01<sup>42</sup>**

<b>IMPORTACION PARA EL CONSUMO</b>	<b>AÑO 2014</b>	<b>AÑO 2015</b>	<b>AÑO 2016</b>	<b>AÑO 2017 (Ene-Jun)</b>	<b>Total DAMs por canal</b>	<b>Total Canal en %</b>
<b>Canal Naranja (Documentario)</b>	<b>22356</b>	<b>16449</b>	<b>11335</b>	<b>3712</b>	<b>53852</b>	<b>7.57</b>
<b>Canal Rojo (Físico)</b>	23847	22279	25689	12235	<b>84050</b>	<b>11.82</b>
<b>Canal Verde (Automático)</b>	159194	165464	165927	82717	<b>573302</b>	<b>80.61</b>
<b>Total por año</b>	<b>205397</b>	<b>204192</b>	<b>202951</b>	<b>98664</b>	<b>711204</b>	

En el **Cuadro Nro.01** podemos apreciar que desde el año 2014 al año 2017 existieron 53,852 Declaraciones Aduaneras de Mercancías sometidas al Régimen de Importación para el Consumo que fueron asignadas al canal de control naranja (revisión documentaria), en el cual el funcionario aduanero tuvo que revisar la documentación presentada por la Agencia de Aduana (facturas internacionales, documentos de transporte, entre otros) antes de autorizar la importación de la mercancía, otorgándole el levante correspondiente. Pero es importante precisar que esta revisión sólo fue documentaria, y en ningún momento se revisó físicamente la mercancía –todo bajo lo normado en el Procedimiento General DESPA - PG.01-A –Procedimiento de Importación para el Consumo- pero al parecer una labor innecesaria considerando que no se tendría la certeza que la documentación que se presenta en la oficina consigne las características

<sup>42</sup> Fuente: División de Control de Gestión- Intendencia de la Aduana Aérea y Postal- SUNAT

reales de la mercancía, con ello la Administración Aduanera pierde controlar la veracidad de la información, la cual si se consigue en la Revisión Física.

Pero sigamos, y revisemos el siguiente cuadro:

**Cuadro Nro. 02<sup>43</sup>**

<b>Análisis de DAMs canal naranja (Revisión Documentaria)</b>			
<b>Año</b>	<b>Total DAMs Naranjas</b>	<b>DAMs con Incidencia</b>	<b>en Porcentaje</b>
<b>2015</b>	16449	<b>2554</b>	15.53
<b>2016</b>	11335	<b>1149</b>	10.14
<b>2017</b>	3712	<b>316</b>	8.51
<b>Totales</b>	31496	<b>4019</b>	<b>12.76</b>

En el Cuadro 2 podemos apreciar que de todas la DAMs sometidas a control en el Canal Naranja (Revisión Documentaria), del año 2015 al 2017 sólo el 12.76% (4019 DAMs) presentaron incidencia, el resto que es cerca del 78% fueron revisados documentariamente pero no presentaron incidencia alguna, representando únicamente retraso en el proceso de importación.

Con ello queda demostrado que la revisión documentaria no presenta un control real de las mercancías que se importan para el consumo, por lo que es recomendable su eliminación, y en vez de dicho canal de control, debe instaurarse el canal de Control Azul (Fiscalización Posterior), que en base a un análisis de riesgo adecuado las mercancías que tengan algún tipo de riesgo –detectado por los módulos aduaneros- debe ser asignado a dicho canal, pero para una revisión posterior, luego del levante no afectando – retrasando- de esta manera el desarrollo del despacho aduanero.

Para poder instaurar el Canal Azul (Fiscalización Posterior), es necesario realizar modificaciones normativas aduaneras puesto el Procedimiento General DESPA - PG.01-A –Procedimiento de Importación para el Consumo, en su numeral VI.16 actualmente consigna los canales verde, naranja y rojo. De realizarse la eliminación del canal naranja, la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas tiene la facultad para emitir el cambio del procedimiento y consignar el nuevo canal propuesto (Canal Azul) en el mismo.

<sup>43</sup> Fuente: División de Control de Gestión- Intendencia de la Aduana Aérea y Postal- SUNAT

### **2.3. ANÁLISIS DE LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR**

La corriente de Fiscalización o control a revisión a posteriori en materia aduanera, es una práctica utilizada en los últimos veinte años, puesto antes era impensable que pueda realizarse un control posterior de las mercancías que habían ingresado al país. Pero con las nuevas corrientes en el comercio mundial y las directrices emitidas por la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo de Facilitación del Comercio –Art. 7 d.- Gestión de Riesgo: Los miembros deberán, en la medida de lo posible, administrar un sistema de gestión para el control aduanero. El control aduanero deberá concentrarse en los envíos de alto riesgo. Se incentiva el uso de criterios de selectividad adecuados. ) y el marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas, se le brinda una especial importancia al Principio de Buena Fe y el control selectivo (Gestión de riesgo), que es una herramienta indispensable en las labores aduaneras.

Las Facultades de Fiscalización de la Administración Aduanera están contenidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT y en el artículo 59 y siguientes del Código tributario, y también en la Ley General de Aduanas (Art. 10) donde se señala las funciones de fiscalización de la aduana, y todo ello va enlazado con las facultades de potestad aduanera con la que cuentan los funcionarios aduaneros establecida en el artículo 165 de la precitada ley aduanera.

Actualmente en la SUNAT la Fiscalización Posterior de las operaciones aduaneras, se encuentran a cargo de la Intendencia Nacional de Control Aduanero, por medio de la Gerencia de Fiscalización Aduanera, quienes se basan en el Reglamento de Fiscalización de la SUNAT (Aprobado por el DS 085-2007-EF), y los procedimientos de Fiscalización Específicos, los cuales les permiten realizar el control aduanero y visitas de inspección cuando sea necesario.

La Fiscalización es definida como las acciones que tiene la SUNAT para poder aplicar multas, sanciones y cumplimiento de obligaciones cuando se detecten infracciones a los procedimientos establecidos, generalmente esta facultad de conformidad a la Ley General de Aduanas, tiene una vigencia de cuatro años contados desde el año siguiente a la fecha de la infracción (existe prescripción de la fiscalización).

Como pudimos ver en los cuadros Nros 01 y 02, no es factible poder revisar la totalidad de las Declaraciones Aduaneras de mercancías numeradas para el régimen de

Importación para el Consumo, por ello la aduana tiene que utilizar un sistema de Discrecionalidad en la Fiscalización (Canales Rojo y naranja), sin embargo, como se pudo apreciar en el caso del Canal naranja de todas las declaraciones seleccionadas sólo el 12% presentaron incidencias, y el resto (cerca del 80%) sólo se revisaron sin existir riesgo de alguna infracción o irregularidad.

Por ello, la propuesta de cambio normativo de eliminar el canal naranja y consignar el innovador Canal Azul (Fiscalización posterior) estoy seguro que brindará una mayor agilización al proceso de importación en la Intendencia de la Aduana Aerea y Postal, acortando los tiempos de nacionalización de mercancías, sin descuidar los controles, puesto los mismos serán realizados, pero en una instancia posterior –también por la Administración Aduanera- conforme lo permite nuestra normatividad.

#### **2.4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS PROPUESTOS.**

En el subcapítulo 2.2 se graficó la situación de los canales de control de la Administración Aduanera, en relación a la numeración de Declaraciones de Mercancías Aduaneras para el régimen de importación para el consumo, en tal sentido podemos llegar a algunas conclusiones respecto del trabajo de investigación.

Respecto de la Pregunta al problema general: ¿EN QUE MEDIDA LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHO?, la respuesta es que sí afecta la facilitación del comercio exterior. Puesto cerca del 7.6% de las declaraciones aduaneras de mercancías sometidas a control para el régimen de Importación para el Consumo son revisadas y de este total sólo cerca del 12% presentan incidencia, por lo que no existe argumento sólido que pueda desvirtuar lo señalado. El canal naranja (revisión documentaria) no ha demostrado que tenga una alta efectividad en el proceso de fiscalización y control aduanero, sumado a ello, que las mercancías que pasan por este canal no son revisadas físicamente por el funcionario aduanero, en tal sentido, podemos llegar a la siguiente punto relacionado a la Hipótesis General LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO INCREMENTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHOS.. Por tanto, podemos asegurar que esta hipótesis es correcta, puesto el

canal naranja (revisión documentaria) así como ha sido concebido, si afecta a la agilidad y rapidez que debe tener el despacho de importaciones y definitivamente no favorecen a las acciones de fiscalización.

Considerando lo expuesto, tenemos la plena seguridad que el OBJETIVO GENERAL señalado al inicio de la investigación ha sido conseguido. Puesto el **OBJETIVO GENERAL es** : DETERMINAR EN QUE MEDIDA LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE LOS DESPACHOS EN DICHA MODALIDAD. . La respuesta ante esta afirmación, es que se consiguió demostrar que el Canal de Control Naranja (Control Documentario) no aporta en la facilitación del Comercio exterior y no favorecen las acciones de fiscalización, esta labor puede ser atendida de manera más acertada en una fiscalización posterior conforme se planteó con el Canal Azul (control posterior) y en dicho momento con las herramientas adecuadas – sin afectar el tiempo en el proceso de despacho de importaciones- se realizará una fiscalización adecuada en los casos que corresponda.

A continuación, se ha realizado un cuadro comparativo en el cual se realiza el análisis y comparación de los Problemas Específicos, Hipótesis específica y Objetivos específicos planteadas al inicio del presente trabajo de investigación:

<p><b>PROBLEMA ESPECÍFICO 1:</b> ¿PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE A LA IMPORTACION DE MERCANCIAS SELECCIONADAS A CANAL DE CONTROL DOCUMENTARIO, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES?</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Si, deben realizarse modificaciones en el Procedimiento General DESPA-PG.01.A en el numeral 16 en lo referente a los canales de control, por lo que debe eliminarse el canal naranja e instaurarse el canal azul (control posterior) y únicamente pase a dicho canal las declaraciones que tengan riesgo de acuerdo a los controles establecidos en su oportunidad por la administración Aduanera.</p>	<p><b>HIPOTESIS ESPECÍFICA 1:</b> PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE A LA IMPORTACION DE MERCANCIAS SELECCIONADAS A CANAL DE CONTROL DOCUMENTARIO, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Esta hipótesis es correcta, puesto se ha demostrado que efectivamente deben realizarse las modificaciones en los Procedimientos Aduaneros- DESPA- PG.01A para suprimir el canal naranja e implementar el canal azul y aplicar el canal azul.</p>	<p><b>OBJETIVO ESPECIFICO 1:</b> ANALIZAR SI PARA AGILIZAR EL REGIMEN DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO EN LO REFERENTE A LA IMPORTACION DE MERCANCIAS SELECCIONADAS A CANAL DE CONTROL DOCUMENTARIO, ES NECESARIO REALIZAR MODIFICACIONES A LAS NORMAS VIGENTES</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Sí, se concluyó que deben realizarse las modificaciones al Procedimiento General DESPA PG.01A , suspender el canal naranja y consignar el canal azul (fiscalización posterior)</p>
---	--	---

<p><b>PROBLEMA ESPECIFICO 2:</b> ¿ELIMINAR EL CANAL NARANJA PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCIAS RESTRINGIDAS?</p> <p><b>RESPUESTA:</b> NO. La eliminación del canal de control naranja no afectaría el control de las mercancías restringidas, puesto la mayoría de los casos que presentan documentos de control son seleccionados a canal Rojo (aforo físico) y no existiría conveniente que también sean notificados a canal de control azul para realizarles una fiscalización posterior.</p>	<p><b>HIPOTESIS ESPECIFICA 2:</b> ELIMINANDO EL CANAL NARANJA NO SE PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCIAS RESTRINGIDAS.</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Hipótesis confirmada. La eliminación del canal naranja no afectará el control aduanero respecto de las mercancías restringidas que requieran de documentos de control, puesto la mayoría de estos casos son seleccionados al canal rojo (revisión física) y pueden ser también revisados en una fiscalización posterior (canal Azul).</p>	<p><b>OBJETIVO ESPECIFICO 2:</b> EVALUAR SI AL ELIMINAR EL CANAL NARANJA SE PONDRIA EN RIESGO EL CONTROL ADUANERO QUE DEBE REALIZARSE PARA LOS DOCUMENTOS AUTORIZANTES EN EL CASO DE LAS MERCANCIAS RESTRINGIDAS.</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Se ha verificado que la incidencia del canal naranja es baja en el Régimen de Importación para el Consumo (12%), y no se pondría en riesgo el control aduanero. La mayoría de mercancía restringida es atendida en el canal rojo (revisión física).</p>
<p><b>PROBLEMA ESPECIFICO 3:</b> ¿EN QUE MEDIDA LA PROPUESTA DE IMPLEMENTAR UN CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) REPERCUTE EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS?</p> <p><b>RESPUESTA:</b> La implementación del canal de control azul ayudará mucho en la agilidad y rapidez del despacho de Importación para el Consumo. Primeramente debe eliminarse el canal naranja (control documentario) puesto retrasa el tiempo del despacho y tal como se ha analizado si se elimina cerca del 8% de despacho se realizarían de forma más rápida.</p>	<p><b>HIPOTESIS ESPECIFICA 3:</b> LA IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) SI REPERCUTE EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS.</p> <p><b>RESPUESTA:</b> La hipótesis es correcta. Puesto el canal azul (fiscalización posterior) agilizará el proceso de despacho en las importaciones realizadas por la Intendencia de la Aduana Aérea del Callao, el despacho se detendrá (como si ocurre actualmente con el canal naranja) y ahorrará gastos de almacenaje a los importadores.</p>	<p><b>OBJETIVO ESPECIFICO 3:</b> CALCULAR EL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL AZUL (CONTROL POSTERIOR) EN BENEFICIO DE LAS LIBERTADES ECONOMICAS DE LAS EMPRESAS IMPORTADORAS.</p> <p><b>RESPUESTA:</b> Tal como hemos apreciado, eliminar el canal naranja (control documentario) el cual equivale al 7.6% de los despachos acelerará el proceso de importación de cerca de 17, 000 declaraciones anuales que obtendrán beneficios en cuanto a rapidez, en las importaciones en la Aduana Aérea y Postal del Callao. Por lo que es necesaria la implementación del canal azul (fiscalización posterior) a la brevedad.</p>

## 2.5. EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES EN RELACIÓN A IMPLEMENTACIÓN DE CANALES DE CONTROL VINCULADOS A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN EL DESPACHO ADUANERO.

Con la finalidad de corroborar el resultado de los estudios que se vienen obteniendo hasta estos momentos en la presente investigación, en relación a que la instauración del canal de control azul (fiscalización posterior) brindará una mayor agilidad en los tiempos de despacho de mercancías sometidos a dicho canal, este tipo de práctica –en forma similar-

se ha realizado en países como Guatemala, en donde se estableció desde el 2016, motivo por el cual adjunto extracto de un informe periodístico de la noticia señalada<sup>44</sup> :

## **Diario El Periódico (Guatemala, Publicado en Junio 2016) Autorizarán “Canal Azul” para agilizar aduanas**

*“En un plazo de tres a cuatro meses se espera aplicar estas revisiones, explicó Werner Ovalle, intendente de Aduanas, ante los empresarios de la Cámara de Comercio Española.*

*Hasta ahora se utiliza el selectivo verde con el que pasan los contenedores y el selectivo rojo que aplica una revisión in situ. Según Ovalle, el canal azul consiste en liberar los contenedores para una posterior revisión documental o de mercancías en la almacenadora.*

*Los candidatos a pasar por el canal azul son aquellos que tengan alguna falla en la documentación que entreguen, pero que hayan cumplido con el pago de impuestos. La medida también libera espacios en los puertos y reduce los tiempos de espera, explicó el funcionario.*

*Jorge Carrera, agente aduanero, comentó que el canal azul agilizará los procesos en las aduanas y tendrá impacto favorable en los costos para los importadores”.*

*De igual forma en **Venezuela** se trató el tema relacionado a “**La automatización de los procesos aduaneros de los países miembros de la CAN en el marco del Proyecto Granadúa (UE-CAN): Caso Venezuela**”<sup>45</sup>, realizándose un análisis de la aplicación del Canal Azul (fiscalización posterior):*

*“(…)Cumplida la etapa de asignación electrónica del canal de selección, el agente de aduanas procede a desaduanar la mercancía siguiendo el procedimiento de acuerdo al color que le asigna el sistema: Verde, automáticamente el sistema emitirá el Boletín de Liquidación de Tributos y otros derechos aduaneros, para su cancelación en los bancos autorizados. Amarillo, el funcionario reconecedor debe verificar los documentos correspondientes y necesarios para la importación, emitiendo el boletín de liquidación, ya validado, para que el agente de aduanas cancele en el banco comercial autorizado, donde se le imprime un número, ráfaga, y un sello como constancia de cancelación. El sistema permite imprimir el borrador pero sin el código de validación, para ser utilizado de manera referencial por el valorador en la empresa aduanera. Rojo, se debe proceder a la inspección física y documental de la carga, siendo asignado el funcionario aleatoriamente por el sistema, mediante el módulo Reconocimiento (MODCBR) y, una vez practicado, imprime el boletín de liquidación para que el agente de aduanas continúe con el procedimiento (pago en el banco y retiro de la mercancía del almacén, previa emisión del pase de salida). **Azul**, este canal no es visto en las pantallas del usuario, es de uso exclusivo de la administración y **supone un control posterior al usuario por parte de la Administración Aduanera** (...)”.*

Asimismo, la Aduana de **Bolivia**, en su “**PROGRAMA DE APLICACION DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO (2004)**”<sup>46</sup>, desarrolla el tema del canal azul, de la siguiente forma:

*“(…)En esta fase del procedimiento aduanero, la opción Manejo de Selectividad (MODSEL), permite escoger piezas diferentes de datos para seleccionar declaraciones en particular para un trato especial antes que se lleve a cabo la liquidación. El módulo permite la ubicación de la declaración seleccionada a uno de los cuatro caminos para los diferentes tipos o niveles del proceso de verificación. - Canal Rojo: significa que la declaración ha sido seleccionada para un examen físico de los bienes antes de autorizar su validación. - Canal Amarillo: significa que la declaración ha sido seleccionada para revisar los documentos de la transacción antes de su liquidación. - **Canal Azul**: significa que la declaración ha sido seleccionada para una auditoría después de su despacho. - Canal Verde: significa que la declaración no se ha seleccionado para ningún otro canal. Contiene una opción para ‘retrasar’ la liquidación automática de todas las declaraciones en Canal Verde, retraso que se fija para que la Aduana tenga tiempo de examinar los detalles de la declaración manualmente, con la opción de volver a dirigir la declaración a otros canales, rojo, amarillo o azul si se cree que debe ejercerse una revisión más estricta a ciertos bienes en particular.(...)”*

<sup>44</sup> <https://elperiodico.com.gt/inversion/2016/06/10/autorizaran-canal-azul-para-agilizar-aduanas/>

<sup>45</sup> <http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA3COM/GuerraLopez.pdf>

<sup>46</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022414.pdf>

## CONCLUSIONES

Antes de enumerar las conclusiones a las que he llegado con esta investigación, es preciso indicar que cuando inicié la presente investigación, sólo tenía algunas ideas respecto del mejoramiento del Procedimiento de Importación, en relación a mejorar el tiempo de proceso de despacho en dicho régimen –específicamente los despachos de canal naranja- sin embargo, no imaginé que al entrar a revisar la documentación, libros y consultas en internet sobre el mundo aduanero y la normatividad existente sobre el tema, iba a encontrar tantas cosas que desconocía sobre la materia, las cuales han servido muchísimo para desarrollar el tema que tenía en mente. Una cosa es tener la idea y otra es investigarla para demostrar si lo que pensabas está en lo correcto, y eso es justamente lo que he realizado durante estos casi dos años que tomó el estudio de la Maestría de Derecho de la Empresa, sin embargo, he tenido grandes satisfacciones con los resultados obtenidos a lo largo de toda la investigación. Debo confesar que ayudo mucho que yo sea trabajador de la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal, por lo que tuve acceso a información privilegiada que la he plasmado en la presente investigación, debido a que se trata a una investigación en el ámbito académico. Pues bien, luego de una investigación exhaustiva sobre las repercusiones que tendría realizar ciertas modificaciones en los procedimientos normativos de la Importación para el Consumo aplicados por la SUNAT, he llegado a las siguientes conclusiones:

1.- Es necesario desarrollar primeramente la pregunta principal de la investigación que fue planteada de la siguiente forma: ¿EN QUE MEDIDA LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO AFECTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHO?. Ante ello tengo de indicar que luego de revisar el procedimiento de Importación para el Consumo DESPAPG.01A emitido por la SUNAT (Aduanas) que regular la importación de mercancías, se observa que existen tres canales de control al momento que un importador realiza los trámites de nacionalización de mercancías: canal Verde (autorización automática), canal Naranja (revisión Documentaria) y Canal Rojo (Revisión Física), y estos si bien son necesarios para realizar el control de las mercancías, para el caso del canal naranja debe procederse a su eliminación debido a que no aporta en la agilidad y rapidez que debe tener el despacho de importaciones y esto lo sustentó en que, las declaraciones

sometidas a este tipo de control equivalen al 7,6% del total de declaraciones, y de este porcentaje sólo el 12% presenta algún tipo de incidencia en el control aduanero . Cuando me refiero a incidencia, es que se ha detectado algún error en la declaración (equivocación en marca, modelo, tipo etc.) que en algunos casos lo hace merecedor de una multa o sanción, y a este tipo de canal han sido asignadas desde el 2014 hasta el 2017, la cantidad de 53,852 Declaraciones Aduaneras de Mercancías, esto quiere decir que esta cantidad ha sido revisada retrasando el despacho de importaciones, y solo ha existido un 12% de incidencia, siendo esta cifra muy baja para considerarla de riesgo alto, y esto ha podido ser remplazado por una fiscalización posterior por parte de la Administración Aduanera, sin que se detenga en una revisión documentaria el proceso de importación para el consumo. Ahora, si sacamos un promedio del total (53.852 DAMs) de declaraciones emitidas durante los últimos tres años, tenemos que anualmente pueden verse beneficiados con esta medida un aproximado de 17950 declaraciones que antes pasaban por el trámite del canal naranja, y que, de aplicarse el proyecto desarrollado en este trabajo, se podrían atender de manera automática bajo en canal azul (bajo el sistema de fiscalización posterior).

2.- La investigación realizada la sustento, en el hecho de que considero que la cifra de 12% en incidencias detectadas en el control por el Canal Naranja es muy bajo, y no es motivo para que el proceso de despacho de estas 53,852 declaraciones (DAMs) en los últimos años sea más lento, puesto, si lo miramos de forma anual son aproximadamente de 17, 950 DAMs que deben pasar por este control documentario retrasando el proceso de importación. Y sobre esto considero que eran factibles de ser enviadas –en los casos que verdaderamente corresponda- a un control posterior, y para que ello sea de forma automática debe establecerse mediante el cambio normativo, esto es el reemplazo en el procedimiento DESPA.PG-01A (numeral VI.16) en el que se establece que el canal naranja (revisión documentaria) sea reemplazado por un Canal Azul el cual será considerado como una fiscalización posterior, y cuando una declaración sea designada a dicho canal se le brindará el levante en forma automática y podrá disponer de su mercancía en forma inmediato, sin embargo, ya tomó conocimiento que será fiscalizado por la Administración aduanera en forma posterior, ante la cual el importador deberá sustentar con toda su documentación la correcta declaración y cumplimiento de los trámites aduaneros establecidos.

3.- Para poder implementar el Canal Azul (fiscalización posterior) en los procedimientos de la SUNAT no es necesario realizar cambios a nivel Constitucional o Legal, puesto tanto en la Ley General de Aduanas como en su Reglamento se señala en forma general que la mercancía se someterá a control aduanero, pero no mencionan los canales existentes. Sin embargo, esta mención si se realiza en el PORCEDIMIENTO GENERAL DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO DESPA -PG.01A que es una norma de nivel sublegal emitida por la Alta Dirección de la SUNAT específicamente la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas, motivo por el cual es factible que cuando dicha unidad orgánica tome conocimiento de las investigaciones realizadas en el presente trabajo pueda evaluar y tomar una decisión al respecto. La información normativa y estadística ha demostrado que el Canal Naranja (control documentario) está retrasando la importación de mercancías, y su eliminación debe darse, y en cambio debe de promoverse la inclusión – en el mencionado procedimiento - del canal Azul (fiscalización posterior) que le brindará mayor dinamismo y no trabaré la agilidad del despacho.

4.- Respecto de la Hipótesis General planteada al inicio de la investigación: LA REVISION DOCUMENTARIA DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACION PARA EL CONSUMO INCREMENTAN EL TIEMPO DE ATENCIÓN DE DICHA MODALIDAD DE DESPACHOS, estando a lo señalado en la presente investigación, considero que la hipótesis ha sido demostrada y efectivamente al poner más revisiones en el proceso de importaciones, mayor tiempo tomará el proceso de despacho, perjudicando al importador que requiere con urgencia la nacionalización de mercancía. Y tal como se pudo apreciar de los cuadros estadísticos mostrados (Cuadro Nro. 01 y 02) cerca de 17,900 declaraciones anuales de importación son afectadas por la revisión documentaria (la cual arroja muy pocas incidencias) y esto significa que son 17,900 importadores anuales que realizan operaciones comercio exterior y se ven afectados por un trámite que retrasa su cadena logística, por lo que debe eliminarse este canal y ser reemplazado por el Canal Azul (fiscalización posterior) que va acorde con los nuevos lineamientos internacional propuestos tanto por la Organización Mundial de Aduanas, y la Organización Mundial de Comercio.

5.- Estoy convencido, que la rapidez en las operaciones de comercio exterior, le brindará al Perú un ambiente más seguro y competitivo para las inversiones, en tal sentido la

propuesta del Canal Azul (fiscalización posterior) es nueva y acordes con los nuevos tiempos. Ahora con la ayuda de la informática los equipos de la Administración Aduanera cuentan con todas la herramientas para poder desplegar sus sistema de riesgo cada vez más confiable, que ayudarán a acelerar los despachos de importación, agilizando el Comercio Exterior Peruano.



## RECOMENDACIONES

1. Tal como lo indiqué en su oportunidad, la investigación materia del presente trabajo la inicié basándome en la operatividad realizada en la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal, debido a que trabajé allí y he podido conseguir información que ayudó para la presente tesis, y gracias a ello he podido demostrar que la aplicación de la Revisión documentaria (Canal naranja) en el proceso de importación para el consumo retrasa este procedimiento, y perjudica a muchos importadores anualmente (más de 17 mil operaciones), lo cual puede ser arreglado eliminando dicho canal (naranja) y reemplazándolo por el Canal Azul (fiscalización posterior). En tal sentido considero que una vez se tenga la tesis terminada, esta puede elevarse a la Alta Dirección de SUNAT –Superintendencia Adjunta de Aduanas y se evalúe su pronta aplicación, puesto solo bastaría con un cambio normativo en el Procedimiento General DESPA.01.A, para que se inicie su aplicación.
2. La primera Aduana que debe aplicar este cambio normativo de Canal Naranja a Canal Azul debe ser la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal, puesto en base a su problemática se ha realizado la presente investigación, y se puede probar si lo que verdaderamente se ha analizado en este trabajo se puede llevar a cabo con éxito. Yo estoy convencido que si dará resultado, ahora solo queda ponerlo a la práctica.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Fernandez Lalanne (Ediciones Depalma. 1966) Derecho Aduanero. Buenos Aires.
2. IBARRA PARDO, GABRIEL (1985) Aspectos Jurídicos de la Clasificación Arancelaria. Editado por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Colombia.
3. RAUL FLORES, ORLANDO (1993) Comercio Internacional y Régimen Aduanero. Ediciones Jurídicas Cuyo. Santiago de Chile-Chile
4. HERRERA YDAÑEZ, RAFAEL y GOIZUETA SANCHEZ JAVIER . (1985) Valor en Aduana de las Mercancías según el Código del GATT - Ediciones ESIC . Madrid
5. LOPEZ VILLA JUAN RAUL (1997) Fundamento y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero. Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados SA de CV. México DF
6. ADRIAZOLA ZEVALLOS, JUAN CARLOS. (1999) Derecho Aduanero Tributario. Librería Y Ediciones Jurídicas. Lima-Perú.
7. BASALDUA, RICARDO XAVIER (2008). Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina.
8. BASALDUA, RICARDO XAVIER (1992). Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina.
9. BASALDUA, RICARDO XAVIER (1988). Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires – Argentina.
10. ALMAJANO GARCES, LUIS y ALMAJANO PABLO JOSE JAVIER. (1992) Derecho Aduanero. Editorial Ediciones Internacionales Universitarias, Eiunsa SA. Barcelona-España.
11. COSIO JARA, EDGAR FERNANDO (2017). Curso de derecho Aduanero. Editorial Jurista Editores. Lima-Perú
12. COSIO JARA, EDGAR FERNANDO (2007). Manual de Derecho Aduanero. Editorial Rodhas. Lima-Perú
13. GUARDIOLA SACRRERA, ENRIQUE (2009). Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero “Los Tratados Internacionales en materia Aduanera en el entorno Mundial del Siglo XXI”-Realizado en Colombia. Editorial ISEF Empresa Lider (México)
14. LAY LOZANO, JORGE ANTONIO (2014). Derecho Aduanero “Tributación y Regímenes”. Editorial Grijley EIRL. Lima-Perú
15. ABARCA, ALFREDO ERNESTO (1999). Procedimientos Aduaneros. Editorial Universidad SRL (Buenos Aires-Argentina). Segunda Edición.

16. SAMPEDRO SAEZ, JOSE LUIS (1984). La Aduana ante las Comunidades Europeas. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda (Madrid-España).
17. BRACCO, MARTHA SUSANA. (2002). Derecho Administrativo Aduanero. Editorial Ciudad Argentina (Buenos Aires).
18. CABELLO PEREZ, MIGUEL. (2009) Las Aduanas y el Comercio Internacional. ESIC EDITORIAL. Madrid – España (Segunda Edición)
19. CORNEJO ALPACA, ALFONSO RICARDO. (2007). Derecho Aduanero “Globalización y Codificación”. Editorial Cotaval EIRL. Ayacucho – Perú.
20. COSIO JARA, FERNANDO. (2006). La Ley General de Aduanas. Editorial Rodhas.(Tercera edición) Lima-Perú
21. TOCUNAGA ORTIZ, ALBERTO. (1991). Comentarios a la Nueva Ley General de Aduanas. Ediciones del INSTITUTO PERUANO DE DERECHO ADUANERO. Callao-Perú
22. LALANNE FERNANDEZ (1976). Procedimientos Penales Aduaneros. Editorial Ediciones Depalma. Buenos Aires-Argentina.
23. REAÑO AZPILCUETA, RAFAEL (2010). Tributación Aduanera. Palestra editores. Lima-Perú.
24. MUNIVE TAQUÍA, JESUS. (1995). Fundamentos de Derecho Aduanero. Editorial Palma Ediciones SRL. Lima-Perú.
25. ANDRES ROHDE PONCE y GERMAN PARDO CARRERO (2015). Memorias de la reunión Mundial de Derecho Aduanero (Bruselas). Editorial Themis SA. Bogotá-Colombia.
26. TOCUNAGA ORTIZ, ALBERTO (1998). Derecho Penal Aduanero. Ediciones Instituto Peruano de Derecho Aduanero. Callao-Perú.
27. FERRERO DIEZ CANSECO, ALFREDO (2010).TLC Historia de un desafío. Editorial Planeta (Primera Edición).Lima-Perú.
28. CORNEJO RAMIREZ ENRIQUE (2010). Comercio Exterior: Hacia una gestión competitiva. Editorial San Marcos (Cuarta Edición)
29. ALZAMORA VALDES, Mario. Introducción a la ciencia del derecho. Lima: Editorial EDDILI. 10ma. Edición, 1987.

---

30. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1981.XX Edición. Tomo I.
31. SAYAGUEZ LASO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I Cuarta edición. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1974

32. DROMI, Roberto (2004). Derecho Administrativo. Editorial Ciudad Argentina -  
Décima Edición. Buenos Aires- Argentina.

---

