

Luis Miguel Silva Núñez^(*)

La **implementación legislativa** de los compromisos asumidos en el capítulo de **Procedimientos Aduaneros** del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América^(**)

«UN ACTOR IMPRESCINDIBLE EN EL ESCENARIO COMERCIAL ES LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (...), ORGANISMO QUE DEFINE LOS PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS SOBRE LOS CUALES SE CONSTRUYEN Y FLUYEN LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES ENTRE SUS PAÍSES MIEMBROS».

1. Introducción

En el contexto de integración económica internacional actual, sostener que la liberalización comercial no constituye un factor relevante para generar bienestar y potenciar el desarrollo de las naciones, es estar de espaldas al crecimiento económico que ha venido experimentando el Perú desde finales del siglo pasado.

Un actor imprescindible en el escenario comercial es la Organización Mundial de Comercio (en adelante, la OMC), organismo que define los principios y lineamientos sobre los cuales se construyen y fluyen las relaciones comerciales internacionales entre sus países miembros⁽¹⁾. Asimismo, dicha institución brinda seguridad al comercio internacional puesto que a dicho foro son sometidas todas las solicitudes, incidencias y controversias comerciales para su evaluación y posterior solución⁽²⁾.

(*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Asociación Civil **ius et veritas**.

(**) El presente artículo ha sido elaborado antes de la publicación de la Ley General de Aduanas, expedida mediante Decreto Legislativo 1053, del 30 de junio de 2008.

(1) Los instrumentos a través de los cuales esa organización internacional establece sus directrices son los denominados Acuerdos de la OMC, los cuales son vinculantes para todos sus miembros. Estos son acuerdos multilaterales y plurilaterales que versan sobre el comercio de servicios, de mercancías y sobre aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

(2) Salvo que medie un acuerdo comercial bilateral o regional entre esos países miembros que prevé un Capítulo sobre Solución de Controversias. En esos casos, los países involucrados pueden activar el mecanismo previsto en el acuerdo

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

La dinamización del comercio exterior de toda economía es posible gracias a, entre otros motivos, un funcionamiento eficiente de su autoridad aduanera sustentado en principios, reglas y procedimientos consecuentes con lo siguiente: (i) el ingreso, tránsito y salida fluidos de mercancías⁽³⁾ hacia, en y desde el territorio peruano; y, (ii) la adecuada regulación de los derechos y obligaciones correspondientes a todos los operadores del comercio exterior⁽⁴⁾.

En el marco del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América (en adelante, el APC), el régimen aduanero nacional es trascendente dada su interrelación transversal a muchos de los temas objeto de negociación en ese acuerdo comercial⁽⁵⁾. Ello es así porque las aduanas constituyen los canales donde necesariamente transitan las mercancías en el circuito internacional; en buena cuenta, su eficiencia determina el grado de intercambio comercial que puede alcanzar un país⁽⁶⁾.

Este artículo tiene, fundamentalmente, dos objetivos: (i) identificar las obligaciones aduaneras contenidas en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del APC; y, (ii) sugerir medidas, de corte tanto normativo como operativo, a efectos de cumplir con las disposiciones aduaneras pactadas por el Perú.

«CONTAR, EX ANTE, CON INFORMACIÓN OFICIAL Y VINCULANTE BRINDA PREDICTIBILIDAD, TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD A LAS OPERACIONES COMERCIALES, ADEMÁS DE FACILITAR LA OPERATIVIDAD DE LOS DESPACHOS ADUANEROS Y DE EVITAR CONTINGENCIAS TRIBUTARIAS EN PERJUICIO DE LOS USUARIOS ADUANEROS».

2. ¿A qué nos obliga el capítulo de Procedimientos Aduaneros del APC?

En primer lugar, es preciso tener claro que el APC es un tratado internacional con rango

respectivo o en la OMC. No obstante, la elección de un foro excluye automáticamente al otro a fin de resguardar la seguridad jurídica del fallo a emitirse.

- (3) En la medida en que trataremos la operatividad aduanera, nos referiremos únicamente al comercio de mercancías, entendidas como los bienes físicos o corpóreos susceptibles de ser sometidos a regímenes, operaciones o destinos aduaneros. Para un análisis más profundo sobre este concepto, véase: GUADALUPE, Julio. *Consideraciones aduaneras en relación al término «mercancías»*. En: **ius et veritas**. Año XVIII. Número 35. pp. 312-322.
- (4) El procedimiento para la Autorización y Acreditación de Operadores del Comercio Exterior ha sido recientemente aprobado mediante la Resolución de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas 236-2008/SUNAT/A, y está vigente a partir del 4 de mayo del año en curso.
Este término abarca a todas las personas, sean naturales o jurídicas, que celebran operaciones de comercio exterior: agentes de carga internacional, transportistas, puntos de llegada, almacenes aduaneros, despachadores aduaneros (agentes de aduana, concesionarios postales, dueños o consignatarios de carga, entre otros).
- (5) La autoridad aduanera también deberá considerar las disposiciones contenidas en los Capítulos de Acceso a Mercados (administración de contingentes arancelarios), Reglas de Origen (constatación de la documentación que acredita origen), Defensa Comercial (fiscalización de mercancías sensibles al fraude aduanero), Obstáculos Técnicos al Comercio (determinación preliminar de la observancia de reglamentos técnicos), entre otros.
- (6) Evidentemente, existen otras muchas condiciones tanto o más relevantes que no versan sobre cuestiones aduaneras. No menos importantes -incluso más- son la optimización en la productividad de nuestra oferta exportable; un marco jurídico previsible y con vocación de permanencia, promotor de inversiones a mediano y largo plazo; la eliminación de barreras burocráticas a todo nivel de gobierno; la mejora de la infraestructura portuaria y aeroportuaria.

Luis Miguel Silva Núñez

de ley que forma parte del derecho nacional peruano, de conformidad con los artículos 55 y 56 de la Constitución del Perú⁽⁷⁾.

Así visto, en la medida en que el texto del APC prima sobre otras leyes y demás normas de rango inferior⁽⁸⁾, resulta imperativo adecuar nuestro sistema legal a efectos de implementar los compromisos contenidos en ese acuerdo comercial. Dicha adecuación consiste en crear, modificar y derogar diversos dispositivos legales orientados a viabilizar las obligaciones de cada capítulo del APC, evitando extender en exceso el plazo para la entrada en vigencia de ese acuerdo.

Como resultado del trabajo de implementación legislativa desarrollado específicamente para este capítulo, se identificaron tres grandes temas que necesariamente deben ser reglamentados en nuestro ordenamiento aduanero⁽⁹⁾: (i) envíos de entrega rápida; (ii) resoluciones anticipadas; y, (iii) despacho dentro de 48 horas.

2.1. Envíos de entrega rápida

De acuerdo con el Reglamento de la Ley 28977, el servicio de envíos de entrega rápida es aquel que presta el concesionario postal y que comprende la recepción en origen,

consolidación, transporte por vía aérea, traslado al terminal de almacenamiento de carga aérea, recepción en destino, desconsolidación y conformidad de la carga, almacenamiento, presentación de la declaración a las autoridades aduaneras y entrega de las mercancías al destinatario previo cumplimiento de las formalidades aduaneras respectivas⁽¹⁰⁾.

Estos envíos constituyen lo que se denomina servicio «puerta a puerta», donde el concesionario postal se encarga del traslado de mercancías desde el local del exportador (país de origen) hasta el del importador (país de destino), asumiendo bajo su costo y responsabilidad toda la logística de la operación.

La Ley 28977, en concordancia con el artículo 5.7. del APC, define las características de los Envíos de Entrega Rápida⁽¹¹⁾. Al respecto, nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

- (7) Mediante el Decreto Supremo 30-2006-RE, se ratificó el Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, suscrito el 12 de abril de 2006 en la ciudad de Washington, y que fuera aprobado por el Congreso de la República del Perú mediante la Resolución Legislativa 28766 de fecha 28 de junio de 2006.
- (8) Nuestra legislación no es contundente sobre este asunto. Sin perjuicio de ello, nos remitimos a las afirmaciones de Marcial Rubio Correa, quien sostiene que la primacía normativa del APC se sustenta en el principio del Derecho Internacional según el cual, en caso de conflicto entre un tratado y una ley, debe preferirse la aplicación del tratado. RUBIO CORREA, Marcial. *El sistema jurídico*. 6ta. reimpresión. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006. p. 150.
- (9) Cabe precisar que mediante la Ley de Facilitación del Comercio (Ley 28977, publicada el 8 de febrero de 2007) y su Reglamento (Decreto Supremo 22-2008-EF, publicado el 8 de febrero de 2008), se adelantaron algunas de las reformas aduaneras que el APC impone. No obstante, los operadores y entidades vinculadas al comercio exterior han visto conveniente reformular los dispositivos legales ya emitidos a fin de lograr una efectiva facilitación del comercio, mediante una sistematización progresiva de la normativa aduanera nacional.
- (10) Artículos 11 y 13 del Reglamento de la Ley 28977.
- (11) «Artículo 7. Envíos de Entrega Rápida
(...)

7.3. El trámite aduanero de los Envíos de Entrega Rápida deberá realizarse según los siguientes lineamientos:

- a) Se permitirá la presentación por medios electrónicos de un solo manifiesto que ampare todas las mercancías contenidas en un envío transportado por un servicio de entrega rápida;
- b) Se aceptará a trámite la Declaración antes del arribo del envío de entrega rápida;
- c) El despacho de Envíos de Entrega Rápida se deberá efectuar dentro de las seis (6) horas siguientes a la presentación de todos los documentos aduaneros necesarios, siempre que el envío haya arribado;
- d) Se efectuará sin límite de peso o valor en Aduana, debiendo cumplir con la presentación de toda la documentación correspondiente, incluyendo de ser el caso, con lo prescrito en el literal f del presente artículo;

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

a) Por definición, la prestación del servicio *courier* exige el traslado inmediato y entrega oportuna de las mercancías a su destinatario internacional, de ahí que el plazo establecido para efectuar el despacho aduanero sea considerablemente menor al contemplado para uno regular.

Dicho plazo constituye un incentivo apropiado para que las empresas de este rubro busquen mejorar su servicio reduciendo sus costos (tanto económicos como logísticos), lo cual repercute a favor de los usuarios del transporte aéreo de carga internacional.

b) Estamos convencidos de que este servicio, cuando sea prestado por la vía aérea, no puede ser condicionado bajo limitaciones en cuanto a peso o valor de la carga: sostener lo contrario es interferir en la libertad de contratación de los operadores de comercio exterior quienes, por distintos motivos, requieren determinadas mercancías con suma urgencia sin perjuicio del -elevado- costo de esa operación⁽¹²⁾.

c) La cuantía fijada se explica en función a que la incidencia tributaria de una operación de importación cuyo monto es inferior a \$200 es mínima. Sin embargo, consideramos que resulta jurídicamente más apropiado señalar que esos envíos deberán ser retirados de la potestad aduanera, esto es, cuyo despacho aduanero se realice presentando solo una declaración jurada del concesionario postal, sin que tales operaciones sean

sometidas a reconocimiento físico por parte de la autoridad aduanera.

d) La regulación del servicio *courier*, contenida en el APC y recogida en la Ley 28977 y su Reglamento, difiere de la contemplada en el procedimiento de exportación con fines comerciales vía servicio postal (también denominado ExportaFácil)⁽¹³⁾. Ese procedimiento está orientado a promover la actividad exportadora de los pequeños empresarios peruanos, a través del servicio postal, mediante la simplificación de trámites aduaneros. Por tanto, para ese régimen sí resulta coherente mantener límites de peso y valor para evitar un aprovechamiento indebido de ese mecanismo.

e) Considerando las particularidades de los envíos de entrega rápida, es consecuente proponer que el procedimiento de despacho aéreo vía *courier*, tal como ha sido definido en el APC, sea reglamentado de manera autónoma respecto del Decreto Supremo 067-2006-EF⁽¹⁴⁾. Asimismo, también tiene que ser redefinida la labor fiscalizadora de la autoridad aduanera aplicable a esos

e) Los Envíos de Entrega Rápida con valor FOB igual o menor a doscientos dólares americanos (US\$ 200,00) no se encontrarán afectos al pago de derechos arancelarios ni demás tributos de importación, siempre y cuando no se trate de envíos parciales de una mercancía mayor con fines de evadir los tributos y aranceles correspondientes;

f) Los Envíos de Entrega Rápida que contengan mercancías de importación restringida deberán presentar la autorización del sector competente».

(12) Ejemplo práctico: una empresa generadora de electricidad que opera en el Perú necesita reemplazar una turbina de 20 TM, valorizada en \$200 mil, procedente de Alemania. El transporte por la vía marítima no es una opción dada la premura de la referida empresa para no pagar la penalidad pactada contractualmente. Limitar arbitrariamente dicho servicio ocasionaría el incumplimiento contractual de la empresa peruana con el consecuente desembolso pecuniario, originando su descapitalización y probable salida del mercado.

(13) Véase, <http://www.sunat.gob.pe/exportaFacil/index.html>.

(14) Es preciso modificar el Reglamento de los Destinos Aduaneros Especiales del Servicio Postal y del Servicio de Mensajería Internacional, eliminando las limitaciones de peso y valor vigentes cuando la modalidad de transporte internacional sea la vía aérea y así coincidir, progresivamente, con las recomendaciones dictadas por la Organización Mundial de Aduanas - OMA en sus «Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana». Este documento está disponible en <http://www.wcomomd.org/ie/fr/fr.html>.

Luis Miguel Silva Núñez

envíos, combinando verificaciones *ex post* con la imposición de multas y sanciones diferenciadas (más onerosas en proporción a la responsabilidad aduanera que implica el ejercicio de su actividad), en caso de que las empresas *courier* incumplan sus obligaciones como despachadores de aduanas.

2.2. Resoluciones anticipadas

Podemos definir la resolución anticipada como aquella decisión oficial y vinculante emitida por una autoridad competente, por escrito y con anterioridad a una operación de importación o exportación, que otorga certidumbre al solicitante sobre la validez legal de la misma⁽¹⁵⁾.

Este mecanismo es fundamental no solo para los operadores de comercio exterior, sino también para las autoridades aduaneras: contar, *ex ante*, con información oficial y vinculante brinda predictibilidad, transparencia y seguridad a las operaciones comerciales, además de facilitar la operatividad de los despachos aduaneros y de evitar contingencias tributarias en perjuicio de los usuarios aduaneros.

El APC prescribe seis temas sobre los cuales se pueden expedir resoluciones anticipadas: (i) clasificación arancelaria; (ii) valoración aduanera; (iii) determinación de origen; (iv) rotulado; (v) aplicación de devoluciones, suspensiones u otras exoneraciones de derechos arancelarios; y, (vi) tratamiento arancelario preferencial para la reimportación de mercancías reparadas o alteradas.

Sobre este tema, es pertinente apuntar lo siguiente: sin perjuicio de que el plazo máximo, fijado en el APC para la expedición de las resoluciones anticipadas, es de ciento cincuenta (150) días calendario desde formulada la solicitud, somos de la opinión que es posible ajustar la capacidad de respuesta de las entidades públicas competentes para emitir sus decisiones dentro del plazo administrativo

máximo, esto es, treinta (30) días hábiles desde la fecha del pedido.

2.2.1. Clasificación arancelaria

Considerada como el primer paso previo a la celebración de cualquier operación de comercio exterior, la clasificación arancelaria es el método que permite la asignación, legalmente sustentada, de un código para una determinada mercancía (conocido como subpartida arancelaria) en función a su naturaleza y características propias.

La importancia de clasificar correctamente una mercancía radica en que mediante la determinación de ese código son identificadas (i) las restricciones y prohibiciones legales relacionadas con el comercio y, (ii) los derechos arancelarios y demás tributos que afectan el ingreso de una mercancía a nuestro territorio en un momento determinado⁽¹⁶⁾.

Dada la sensibilidad de este tema, permitir que el operador de comercio exterior pueda oponer a la autoridad aduanera una decisión sobre clasificación arancelaria anteriormente emitida por ella misma, evitará las contingencias en los despachos aduaneros motivados por un cambio de criterio posterior para una determinada clasificación.

2.2.2. Valoración aduanera

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT 1994 (Acuerdo sobre Valoración de la OMC)⁽¹⁷⁾ establece que el

(15) United Nations Conference on Trade and Development. Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio. Nota Técnica Número 22. Este documento está disponible en: http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes-sp/TN22_Advance_Rulings_f.pdf.

(16) En el Perú, la exportación de mercancías no se encuentra gravada con ningún tributo. No obstante, la legislación peruana sí cuenta con restricciones y prohibiciones para el despacho al exterior de determinadas mercancías, los cuales están orientados a proteger bienes jurídicos superiores (salud pública, el medio ambiente, la seguridad nacional, etcétera).

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

valor aduanero -que constituye la base imponible sobre la cual las autoridades aduaneras aplican los tributos de importación correspondientes- es el valor de la transacción (es decir, el precio efectivamente pagado o por pagar en la operación de compra-venta internacional) ajustado de conformidad con el artículo 8 de ese Acuerdo⁽¹⁸⁾.

Como en todo tema comercial, la norma fundamental que regula la valoración en aduana es el Acuerdo sobre Valoración de la OMC. La legislación peruana reglamentó el acuerdo referido mediante el Decreto Supremo 186-99-EF (Reglamento para la Valoración de mercancías según el Acuerdo sobre Valoración de la OMC) y sus respectivas modificatorias.

No es objeto de este trabajo profundizar en los métodos y criterios con que la autoridad aduanera dispone para ajustar, a su satisfacción, dicho valor; basta con señalar que la autoridad aduanera puede no aceptar -de hecho, en muchas ocasiones no lo hace- el valor aduanero declarado por el despachador cuando tenga duda razonable⁽¹⁹⁾ respecto a su determinación.

Considerando que esta atribución de la autoridad aduanera motiva -en la mayoría de casos, injustificadamente- el retraso de los despachos, resulta necesario contemplar ciertas medidas, entre otras: (i) una base «jurisprudencial» de resoluciones anticipadas sobre valoración aduanera; y, (ii) la publicidad de las decisiones adoptadas por el Comité de Valoración Aduanera de la OMC y del Comité Técnico de Valoración en Aduana de la OMA.

2.2.3. Origen

Todos los esquemas de preferencias arancelarias vigentes se elaboran a partir de un principio común base: la

«LA IMPLEMENTACIÓN LEGISLATIVA DEL CAPÍTULO DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS - Y, EN GENERAL, DE TODO EL TEXTO DEL APC- EXIGE CAMBIOS ESTRUCTURALES NO SOLO EN EL PLANO NORMATIVO, SINO TAMBIÉN EN EL MODO DE INTERRELACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON SUS ADMINISTRADOS».

acreditación del cumplimiento de los requisitos de origen establecidos para las mercancías transadas, a fin de que se beneficien con un tratamiento arancelario preferencial en el mercado de destino.

El beneficio consiste en la afectación con menores derechos arancelarios para la importación de mercancías que califican como originarias de un país beneficiario del régimen preferencial; asimismo, es pactado sea mediante concesiones de carácter unilateral por parte de naciones con mayor grado de desarrollo a favor de países con menor grado (ATPDEA, Sistema Generalizado de Preferencias-SGP) o recíprocas (producto de una negociación

(17) De ese Acuerdo se nutrió, a su vez, la Decisión sobre Valor en Aduana de las Mercancías Importadas de la Comunidad Andina (Decisión 571) y su Reglamento (Resolución 846), pertenecientes al Derecho comunitario andino.

(18) El artículo 8 del Acuerdo sobre Valoración Aduanera describe qué gastos deben ser adicionados al valor de transacción para determinar el monto real del valor aduanero.

(19) La duda razonable procede cuando la autoridad aduanera tiene motivos para dudar de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados por el importador para sustentar el valor aduanero declarado.

La Resolución del Tribunal Fiscal 4496-A-2006 define la duda razonable como el acto a través del cual la autoridad aduanera comunica al importador que duda que este haya declarado el valor en aduanas cumpliendo las reglas de valoración adecuadamente, expresando en dicho acto las razones que fundamentan esa duda y requiriendo la información y documentación que sea necesaria para verificar de forma objetiva que se han cumplido adecuadamente las reglas de valoración.

Luis Miguel Silva Núñez

comercial: tratados de libre comercio, acuerdos de complementación económica, acuerdos de asociación).

Por ello, para que una mercancía reciba ese acceso preferencial en los mercados internacionales, resulta imprescindible que su proceso productivo cumpla con los requerimientos contenidos en los instrumentos internacionales pertinentes (porcentajes de materiales originarios y no originarios utilizados, procesos productivos y de transformación de las mercancías, requisitos específicos de origen para mercancías sensibles, entre otros).

2.3. Despacho dentro de 48 horas

Sin lugar a dudas, este es el tema neurálgico en la implementación de las disposiciones aduaneras del APC: la simplificación de la gestión del despacho aduanero de mercancías en aras de la facilitación del comercio exterior peruano.

Concretamente, el compromiso asumido por el Perú en el APC consiste en diseñar un procedimiento aduanero que permita, en la medida de lo posible, el despacho aduanero de las mercancías a ser importadas⁽²⁰⁾ en nuestro territorio dentro de las 48 horas siguientes a su arribo en el punto de llegada⁽²¹⁾, sin traslado temporal a otros depósitos o recintos aduaneros.

Antes de pasar al detalle del nuevo modelo de despacho, es pertinente conocer cómo funciona, en la actualidad, el despacho para la importación definitiva de mercancías en nuestro país.

2.3.1. El régimen de importación definitiva
En líneas generales, se puede identificar las siguientes grandes fases del procedimiento vigente:

a) El despachador de aduana transmite la DUA⁽²²⁾ de importación vía electrónica al Sistema de Gestión Aduanera (SIGAD).

b) De no mediar errores u omisiones, el SIGAD valida esa información mediante la numeración de dicha DUA. Asimismo, se efectúa la determinación de la deuda aduanera tributaria.

c) Luego de cancelados los tributos por la importación se le asigna, aleatoriamente, un canal de control a dicha DUA: (i) si es canal verde, el operador de comercio exterior está facultado para retirar la carga del terminal de almacenamiento sin injerencia de la autoridad aduanera; (ii) si es canal naranja, se requiere la revisión de los documentos que sustentan esa operación previa a su retiro; y, (iii) si es canal rojo, esa operación será objeto de revisión tanto documentaria como física antes de ser despachada.

d) Debemos recalcar que, en una revisión documentaria, es indispensable presentar

(20) Puesto que las principales contingencias aduaneras se generan en el régimen de importación, nuestro análisis se centrará en el despacho aduanero para importación definitiva.

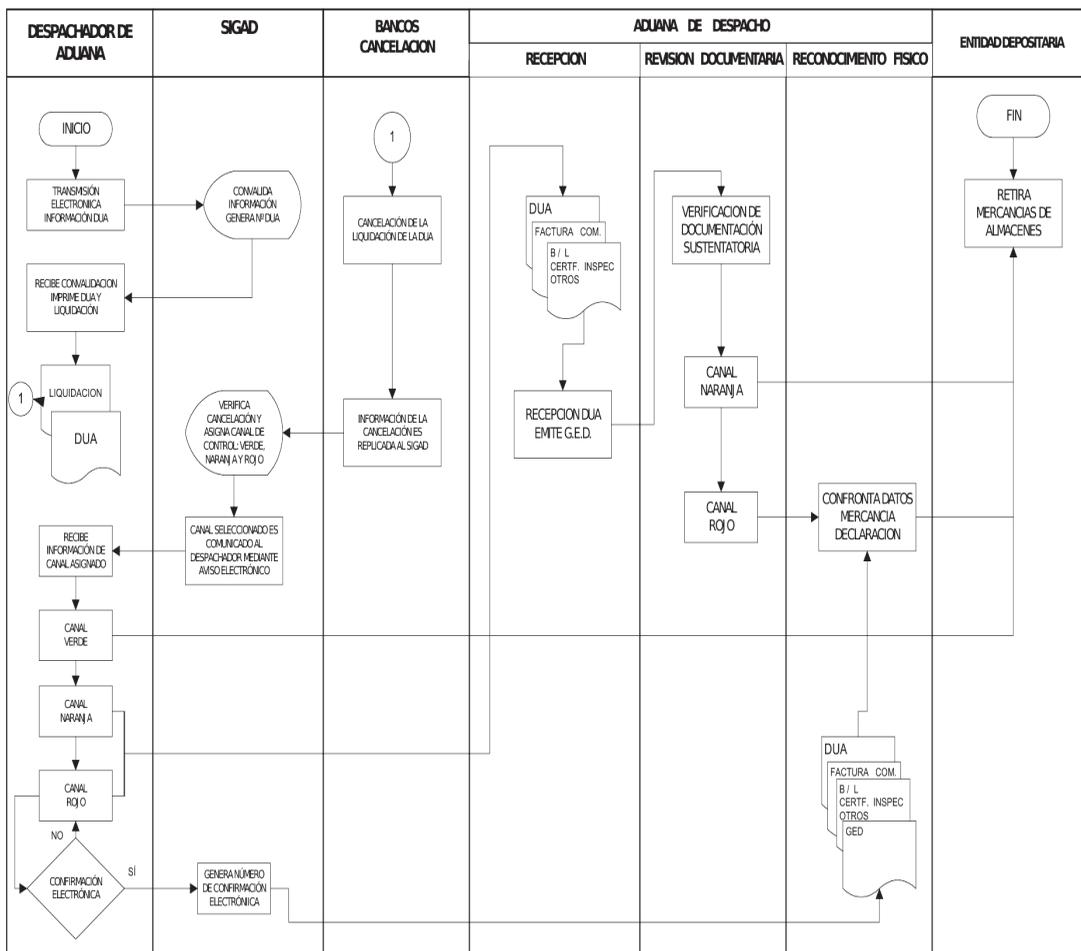
(21) La Ley 28977 define el «punto de llegada» como el terminal designado por el transportista, o por el consignatario en el caso de carga marítima o terrestre, para la entrega de la carga (mercancías) a los consignatarios. Este concepto ha generado numerosas discusiones entre los operadores y entidades públicas vinculadas al comercio exterior, razón por la cual el Proyecto de Ley General de Aduanas que se viene trabajando actualmente incluye una definición más acorde con el espíritu del Capítulo del APC.

(22) La Declaración Única de Aduanas (DUA) es el documento, con formato preestablecido por la autoridad aduanera, mediante el cual el despachador expresa el destino o régimen aduanero que ha de asignarse a determinadas mercancías, y comunica los elementos necesarios para la aplicación de dicho destino o régimen aduanero.

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

la DUA de Importación de las mercancías; la factura comercial de la operación; el documento que acredite el embarque de las mercancías en el medio de transporte⁽²³⁾; y otros documentos (certificaciones, licencias, permisos y demás autorizaciones necesarias para el despacho aduanero). Por su parte, la revisión física implica la confrontación de toda

esa documentación con las mercancías a ser nacionalizadas, a fin de evitar inconsistencias entre lo declarado y lo despachado, la autoridad aduanera verifica la conformidad de ese despacho dando el levante aduanero⁽²⁴⁾ de esas mercancías.



(23) En la vía marítima, el conocimiento de embarque o *bill of lading*; en la vía aérea, la guía aérea; y, en la vía terrestre, la carta porte.
 (24) El levante aduanero es el acto por el cual la autoridad aduanera autoriza al despachador de aduana a disponer de las mercancías de acuerdo a los fines previstos en el régimen, operación o destino aduanero que se solicita.

Luis Miguel Silva Núñez

Además del tiempo empleado, en las diligencias de revisión documentaria y física, la realidad es que el grueso de operaciones es pasible de ser afectado por una serie de contingencias (errores tipográficos en la DUA, discrepancia entre lo declarado y lo despachado por causas no imputables al usuario aduanero, gestión de criterios de riesgo que no se adecuan a la realidad, ajustes de valor arbitrarios a cargo de la autoridad aduanera, entre muchas más) que (i) extienden en exceso la operación, generando sobrecostos logísticos para los operadores de comercio exterior; o, (ii) terminan frustrando el despacho aduanero, con el consecuente perjuicio económico que ello implica.

Frente a esa realidad, y en el marco de la adecuación normativa y operativa de la legislación aduanera con objeto de la entrada en vigor del APC, se ha formulado una nueva modalidad de despacho anticipado aduanero: el Sistema Anticipado de Despacho Aduanero de Importación Definitiva⁽²⁵⁾.

2.3.2. El Sistema Anticipado de Despacho Aduanero de Importación Definitiva (o Despacho dentro 48 horas)

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el APC y la problemática del procedimiento vigente de importación definitiva, los operadores y entidades públicas vinculadas al comercio exterior han diseñado un nuevo modelo de despacho inspirado en la facilitación del comercio internacional⁽²⁶⁾

dispuesto en el APC, sin que se afecte la labor fiscalizadora propia de toda autoridad aduanera.

La propuesta de este nuevo sistema tiende, precisamente, hacia la facilitación del comercio para lo cual se basa en las siguientes premisas:

a) La transmisión del manifiesto de carga⁽²⁷⁾ se efectúe antes de la llegada del medio de transporte.

b) La numeración de la DUA -para cualquier régimen aduanero de ingreso de mercancías⁽²⁸⁾- se dé antes de la llegada del medio de transporte, teniendo en cuenta que el despachador de aduana deberá contar con la documentación necesaria para desaduanar mercancías restringidas⁽²⁹⁾.

c) El plazo de 48 horas se computará desde el ingreso de las mercancías al punto de llegada. En ese sentido, la autoridad aduanera no puede exceder ese plazo para conceder el levante correspondiente.

(25) Durante la elaboración de este artículo, se expidió la Resolución de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas 246-2008/SUNAT/A, que aprobó el procedimiento denominado «Sistema Anticipado de Despacho Aduanero de Importación Definitiva - SADA», vigente desde el 9 de mayo del año en curso.

(26) Roberto Zagal entiende este principio como la agilización y eficiencia operativa de la autoridad aduanera para tramitar y resolver las solicitudes de los usuarios aduaneros, sin que ello implique desatender el resguardo por el interés fiscal. En: ZAGAL, Roberto. *Derecho aduanero*. 1ra. edición. Lima: San Marcos, 2008. pp. 21-26.

(27) En el manifiesto de carga, se consigna la relación global de mercancías arribadas en un medio de transporte determinado (dependiendo de la modalidad empleada). Dicha comunicación es realizada por el transportista al «punto de llegada».

(28) Los regímenes de internamiento de mercancías en nuestro territorio son los siguientes: (i) importación definitiva; (ii) admisión temporal para perfeccionamiento activo; (iii) importación temporal; (iv) reposición de mercancías en franquicia; (v) depósito; (vi) tránsito; y, (vii) operaciones a destinos especiales.

(29) De conformidad con los preceptos OMC, las restricciones al comercio vigentes en nuestra legislación no obedecen a fundamentos comerciales, sino al resguardo de bienes jurídicos superiores (seguridad nacional, salud pública, protección del medio ambiente, patrimonio cultural, entre otros).

El listado de las mercancías que cuentan con restricciones, así como de las entidades públicas encargadas de autorizar su comercialización, están descritos en la Circular INTA-PE.00.06. Dicho dispositivo, cuya actualización es periódica, está disponible en la siguiente página web: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/despacho/procAsociados/index.html>.

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

d) El plazo y lugar⁽³⁰⁾ para diligenciar el reconocimiento físico de la mercancía estará en función del régimen aduanero solicitado por el despachador de aduanas.

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento de la Ley 28977 establece que la revisión física de las mercancías restringidas a cargo de las entidades competentes deberá darse de modo coordinado con la revisión a cargo de la autoridad aduanera, a fin de respetar el plazo contemplado.

e) Sin perjuicio de que la autoridad aduanera puede observar aspectos de la operación durante la diligencia de reconocimiento físico, el levante sí podrá ser otorgado dentro del plazo de 48 horas dado que este sistema prevé que el despachador presente garantía suficiente a favor de la autoridad aduanera, por el eventual pago de sobrecostos tributarios (mayores derechos arancelarios, multas y la liquidación de cobranza complementaria por aplicación del ISC o percepción del IGV, cuando corresponda), con el objeto de permitir la libre disponibilidad de la mercancía en el más breve plazo⁽³¹⁾.

f) El Despacho dentro de 48 horas finalizará con la determinación de la deuda aduanera tributaria, mediante la expedición de acto administrativo que indique la culminación de ese despacho aduanero -lo cual puede ocurrir, incluso,

después de concedido el levante.

Cabe señalar que, de conformidad con el Reglamento de la Ley 28977, en caso no se cumpla con el trámite dentro de las 48 horas previstas, la mercancía será almacenada en un terminal de almacenamiento para su posterior despacho normal.

g) Comentario aparte merece el hecho que la autoridad aduanera no cuente con criterios de riesgo⁽³²⁾ acordes con la realidad actual de las operaciones de comercio exterior; esta insuficiencia genera inconvenientes puesto que las operaciones aduaneras corren peligro de truncarse debido tanto a esos criterios inadecuados como a arbitrariedades de la autoridad aduanera durante la diligencia de reconocimiento.

El artículo 49 de la Ley General de Aduanas⁽³³⁾ establece que, como máximo, el 15% de las operaciones aduaneras pasen por control físico. Sin perjuicio de ello, consideramos que dicho porcentaje

(30) Así, el reconocimiento físico se hará (i) para el Despacho dentro de 48 horas, en el espacio habilitado dentro del punto de llegada dentro ese mismo plazo; (ii) para el SADAC, en el local registrado como local principal o anexo del importador dentro de los 30 días siguientes a la numeración de la DUA de Importación; y, (iii) para el régimen ordinario, en el terminal de almacenamiento dentro de los 30 días siguientes a la numeración de la DUA de Importación.

(31) Acá se introduce un cambio importante en nuestra legislación aduanera: el nuevo proyecto establece que la garantía aduanera ya no cubre el valor FOB de la mercancía -concepto que sí está comprendido según el ordenamiento actual-, sino únicamente los tributos de importación, multas y la liquidación de cobranza complementaria por aplicación del ISC o percepción del IGV, de ser pertinente.

(32) La autoridad aduanera peruana utiliza un sistema que combina indicadores de riesgo generados a partir de información histórica previamente analizada y clasificada, y orientados a detectar y erradicar ilícitos aduaneros (subvaluación, triangulación de mercancías, entre otros). Dentro de los criterios de riesgo aplicados encontramos los siguientes: (i) país de origen; (ii) identificación del despachador de aduana; (iii) clasificación arancelaria; (iv) descripción de la mercancía; (v) valor declarado por el usuario aduanero; (vi) fecha de expedición; y otros más.

Resulta imprescindible extender la fijación de criterios para la gestión de riesgo a nivel sectorial; esto es, obligar a que cada entidad pública vinculada al comercio exterior identifique y trabaje aquellos índices respecto de las mercancías bajo su competencia para validar la operación aduanera que se realice sobre ellas.

(33) «Artículo 49

La SUNAT, señalará los porcentajes de reconocimiento físico aleatorio de las mercancías sujetas a los regímenes, operaciones y destinos aduaneros, así como los lugares en los que podrá efectuarse. La regla general aplicable a dichos porcentajes de reconocimiento será de cinco por ciento (5%), pudiendo la SUNAT aplicar porcentajes mayores, el que en ningún caso deberá exceder del quince por ciento (15%), salvo el caso de las aduanas de provincia cuyo

Luis Miguel Silva Núñez

también debería comprender las revisiones físicas ordenadas por las entidades públicas involucradas con el comercio exterior, a fin de hacer más expeditivo el despacho aduanero. Evidentemente, ello solo será posible si esas entidades trabajan nuevos indicadores de riesgo -coherentes entre sí- para agilizar esos despachos.

h) Una herramienta clave para que el procedimiento aduanero de despacho dentro de 48 horas funcione es la creación y puesta en marcha de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)⁽³⁴⁾, portal informático a través del cual los operadores del comercio exterior podrán no solo conocer la gama de documentos, trámites e información necesaria para estructurar y concluir exitosamente su operación aduanera, sino también gestionar a través de medios electrónicos las licencias, autorizaciones, permisos, certificaciones y demás autorizaciones requeridas por nuestra legislación para transar el ingreso, tránsito y salida de mercancías⁽³⁵⁾.

El reto más importante del equipo de trabajo encargado de implementar la VUCE, consiste en integrar y sistematizar el universo de trámites administrativos que se soliciten ante las entidades públicas involucradas con el comercio exterior. Ello será una realidad cuando todas esas entidades logren su plena interconexión

con este sistema, mediante la simplificación y optimización de sus procedimientos administrativos así como la aplicación de criterios de gestión de riesgo adecuados para la asignación idónea de canales de control.

Este es el flujograma del procedimiento del Sistema Anticipado de Despacho Aduanero de Importación Definitiva:

3. Conclusiones

Hemos podido observar que la implementación legislativa del capítulo de Procedimientos Aduaneros -y, en general, de todo el texto del APC- exige cambios estructurales no solo en el plano normativo, sino también en el modo de interrelación entre las entidades públicas con sus administrados (entre ellos, los operadores del comercio exterior).

Adicionalmente a la elaboración de un nuevo texto de la Ley General de Aduanas, y simultáneamente a la implementación del APC, nuestra autoridad aduanera viene trabajando en coordinación con los operadores del comercio exterior un conjunto de medidas orientadas a mejorar la prestación de sus servicios⁽³⁶⁾, lo cual demuestra su nivel de compromiso para afrontar el incremento de las operaciones aduaneras, el cual será aun mayor con la entrada en vigor del APC.

Por todo lo expuesto, esperamos que el detalle dado y las recomendaciones sugeridas sobre los temas contemplados en el capítulo de Procedimientos Aduaneros contribuyan con mejorar el sentido de los dispositivos legales ya proyectados, y optimizar la operatividad aduanera a todo nivel en beneficio del comercio exterior peruano.

porcentaje será aprobado por Resolución de Superintendencia conforme a los criterios que establezca el reglamento. Los porcentajes señalados en el párrafo anterior no incluirán aquellas mercancías cuyo reconocimiento físico sea obligatorio, de acuerdo a lo señalado por disposiciones específicas».

(34) Mayor información en: www.proyectovuce.pe.

(35) En el caso de mercancías restringidas, distintas entidades públicas son competentes para expedir tales documentos en función a la naturaleza de las mercancías a ser despachadas. Por ejemplo: DIGESA expide autorizaciones para la comercialización de productos alimenticios procesados; DIGEMID hace lo propio con los medicamentos, insumos y drogas; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones autoriza el comercio de equipos para estaciones transmisoras radioeléctricas en general y cualquier equipo o aparato de telecomunicación; DISCAMEC otorga licencias para comercializar armas de fuego; etcétera.

(36) Son cuatro los proyectos contemplados por la autoridad aduanera: (i) estudio para evaluar la ampliación de la atención del servicio aduanero; (ii) plan de continuidad del negocio de la cadena logística; (iii) mecanismos de revisión y consulta de las normas y procedimientos aduaneros; y, (iv) gestión por proceso en la cadena logística de comercio exterior.

La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América

