

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE APRUEBA PROCEDIMIENTO GENERAL “PROGRAMACION Y COMUNICACIÓN DE ACCIONES DE CONTROL EXTRAORDINARIO” CONTROL-PG.01 (VERSIÓN 1) Y QUE MODIFICA Y DEROGA OTROS PROCEDIMIENTOS

I. ANTECEDENTES

1. Situación actual

- 1.1 El artículo 2 de la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053¹ define a las acciones de control extraordinario como aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias, para la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, que pueden ser los operativos especiales o las acciones de fiscalización, entre otros. Añade que la realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular, pudiendo disponerse antes, durante o después del trámite de despacho, por las aduanas operativas o las intendencias facultadas para dicho fin.

Asimismo, el artículo 10 de la LGA establece que la Administración Aduanera se encarga del control y fiscalización del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas dentro del territorio aduanero; mientras que el artículo 163 de la LGA señala que, para el ejercicio del control aduanero, la Administración Aduanera emplea principalmente las técnicas de gestión de riesgo para focalizar las acciones de control en aquellas actividades o áreas de alto riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información obtenida para tal fin.

A su vez, de acuerdo con los artículos 164 y 165 de la LGA, en ejercicio de la potestad aduanera se podrá disponer la ejecución de acciones de control, antes y durante el despacho de las mercancías con posterioridad a su levante o antes de la salida de territorio nacional a fin de hacer cumplir el ordenamiento jurídico aduanero.

Por su parte, el artículo 226 del Reglamento de la LGA, aprobado con Decreto Supremo N° 010-2009-EF² establece que las acciones de control extraordinario se inician desde el momento que la autoridad aduanera lo dispone. La comunicación de dichas acciones se realiza al responsable de las mercancías o medios de transporte y puede ser efectuada por medios electrónicos.

- 1.2 Mediante Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 208-2013/SUNAT/300000 se aprobó el procedimiento específico “Inspección de mercancías en zona primaria” INPCFA-PE.01.03 (versión

¹ Publicada el 27.6.2008, y modificatorias. En adelante, la LGA.

² Publicado el 16.1.2009 y modificatorias.

2), recodificado mediante Resolución de Intendencia Nacional N° 07-2017-SUNAT/5F0000 como CONTROL-PE.01.03, el cual establece las pautas a seguir para realizar las inspecciones de mercancías en zona primaria a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones tributario-aduaneras, así como prevenir y reprimir los delitos aduaneros e infracciones administrativas.

Sin embargo, con Resolución de Superintendencia N° 284-2018/SUNAT se derogaron los literales A.2, A.3 y B de la sección VII y las secciones VIII, IX y X del procedimiento antes citado, considerando que las pautas para la ejecución de acciones de control extraordinario previstas en él se consolidaban en el procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1), que dicha norma aprobó.

- 1.3 La Resolución de Intendencia Nacional N° 49-2016-SUNAT/5F0000 aprobó el procedimiento específico “Inmovilización - incautación y determinación legal de mercancías” INPCFA-PE.00.01 (versión 7), recodificado mediante Resolución de Intendencia Nacional N° 07-2017-SUNAT/5F0000 como CONTROL-PE.00.01, el cual establece las pautas a seguir para inmovilizar e incautar mercancías, bienes, medios de transporte y efectos, así como para determinar su condición legal de acuerdo con la Ley General de Aduanas y con la Ley de los Delitos Aduaneros, según corresponda.

En los numerales 2 y 3 del subliteral A1 del literal A de la sección VII del citado procedimiento se prevé que:

- El funcionario de la SUNAT comunique a los almacenes y, de corresponder, al despachador de aduanas, que ha dispuesto una acción de control. Asimismo, que posteriormente el funcionario de la SUNAT realice la inspección de la mercancía y culminada la acción de control formule el acta de inspección y la registre en el módulo SIGEDA.
- La acción de control se deje sin efecto cuando la declaración aduanera ha sido redireccionada a reconocimiento físico o cuando la mercancía ha sido retirada de los almacenes; sin perjuicio de adoptar las acciones que correspondan.

Por otro lado, mediante Resolución de Superintendencia N° 284-2018/SUNAT se aprobó el procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1), el cual establece las pautas a seguir para la ejecución de acciones de control extraordinario orientadas a la prevención, detección y represión de los delitos aduaneros, el tráfico ilícito de mercancías, el incumplimiento de las disposiciones tributario - aduaneras y otras que contengan regulaciones de control aduanero.

En los numerales 6 y 7 de la sección VI del citado procedimiento se prevé que:

- El almacén aduanero, el concesionario o administrador de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales acredite a la

persona responsable de recibir las comunicaciones electrónicas que se emitan en la acción de control extraordinario y de señalar un correo electrónico, mediante la presentación de un expediente ante la SUNAT.

- El funcionario aduanero registre en el módulo SIGEDA el inicio de la acción de control extraordinario.

En tanto que el numeral 1 del subliteral A.2 del literal A de la sección VII del mismo procedimiento establece que:

- El funcionario aduanero inmovilice las mercancías conforme al literal A1 de la sección VII del procedimiento específico “Inspección de mercancías en zona primaria”, CONTROL-PE.01.03.

2. Problemática

2.1 Ausencia de un procedimiento que regule la programación y comunicación de las acciones de control extraordinario

Las acciones de control extraordinario se realizan de conformidad con las disposiciones de la LGA, su reglamento y los procedimientos aduaneros sobre la materia. Sin embargo:

- Se requiere contar con un procedimiento que establezca las pautas generales para la etapa de la programación y comunicación de las acciones de control extraordinario.
- Las actividades dentro de la etapa de programación de las acciones de control extraordinario para la selección de carga no se realizan mediante procesos automatizados para la explotación y tratamiento de los datos.
- No se aprovecha el uso de herramientas automáticas, las cuales, mediante la incorporación de reglas, perfiles y criterios de selección, permitan detectar y seleccionar operaciones de alto riesgo, optimizando el proceso de control aduanero.
- La programación de las acciones de control extraordinario en la Intendencia Nacional de Control Aduanero³ y las intendencias de aduana de la República se lleva en registros manuales independientes, lo que no permite contar con información estructurada, integrada y oportuna para la toma de decisiones.
- La Administración Aduanera realiza las comunicaciones de las acciones de control de manera manual por correo electrónico, lo cual ocasiona demora y -no habiendo una regulación apropiada- constituye un canal poco seguro.
- Determinadas acciones de control extraordinario a cargo de la INCA e intendencias de aduana de la República se programan de forma no automatizada, debido a que responden a indicadores de riesgo propios de su operatividad o a denuncias recibidas, que al ser cambiantes en el tiempo requieren de una evaluación permanente, sin perjuicio de lo cual requieren una regulación.
- Existen regulaciones dispersas en diversos procedimientos relativas a la programación, comunicación y ejecución de las acciones de control

³ En adelante, la INCA

extraordinario, que requieren ser integradas en un nuevo procedimiento, lo cual determinaría la derogación o modificación total o parcial de dichos procedimientos.

2.2 Procedimiento específico “Inspección de mercancías en zona primaria” CONTROL-PE.01.03 (versión 2)

- El procedimiento específico “Inspección de mercancías en zona primaria” CONTROL-PE.01.03 (versión 2) contiene disposiciones relativas a la programación e inmovilización para la inspección de mercancías en zona primaria. No obstante, la programación de las acciones de control extraordinario, con excepción de la fiscalización posterior, se va a regular de manera general en el nuevo procedimiento cuya aprobación se sustenta en la problemática expuesta en el numeral 2.1, lo que determinaría la pertinencia de derogar el procedimiento CONTROL-PE.01.03.

2.3 Procedimiento específico “Inmovilización – Incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 7) y procedimiento general “Acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1)

- Las disposiciones citadas en el numeral 1.3 están referidas al registro y comunicación de las acciones de control extraordinario (lo cual se va a regular en el nuevo procedimiento) o indican como proceder a la inmovilización de acuerdo al procedimiento CONTROL-PE.01.03 (que según lo señalado en el numeral anterior correspondería ser derogado).

3. Propuesta normativa

Considerando la problemática expuesta, es necesario establecer las pautas para la programación y comunicación de las acciones de control extraordinario, incorporando el uso de las herramientas informáticas para la selección automatizada, el registro y la comunicación por medios electrónicos de dichas acciones, que serán implementadas por el Programa de Facilitación Aduanera, Seguridad y Transparencia – FAST. Asimismo, se requiere regular la programación no automatizada, cuyo registro y comunicación se efectuarán por los mismos medios electrónicos antes señalados. Por ello, se propone:

3.1 Aprobar el nuevo procedimiento general “Programación y comunicación de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.01 (versión 1)⁴.

En este procedimiento se regulan, entre otros aspectos:

- a) La programación de acciones de control extraordinario mediante la utilización de herramientas automáticas (selección) a cargo de la División de Gestión de Riesgos Aduaneros de la Gerencia de Gestión de Riesgos e Investigaciones Aduaneras de la INCA.

⁴ En adelante, nuevo procedimiento CONTROL-PG.01.

- b) La programación no automatizada de las acciones de control extraordinaria, de mercancías, medios de transporte y operativos especiales a cargo de la INCA e intendencias de aduana de la República.
- c) La comunicación a los funcionarios aduaneros responsables de la ejecución de la acción de control extraordinario de forma automática, a través del correo electrónico institucional.
- d) La comunicación de la acción de control extraordinario a los operadores de comercio exterior u operadores intervinientes responsables de las mercancías, a través del buzón electrónico así como a las direcciones de correo electrónico autorizadas por dichos operadores mediante su registro en el portal de la SUNAT, haciendo más expeditivas y seguras dichas comunicaciones.
- e) Que comunicada la acción de control extraordinario, el operador de comercio exterior o el operador interviniente responsable de las mercancías proceda a la inmovilización de la carga para su control por la autoridad aduanera, debiendo brindar las facilidades y logística necesarias para la ejecución de dicha acción.

Adicionalmente a la comunicación de la acción de control extraordinario, si se cuenta con acceso a los sistemas de control e información del operador de comercio exterior o del operador interviniente, el funcionario aduanero pueda inmovilizar (bloquear) la mercancía directamente.

- f) Que la ejecución de las acciones de control extraordinario se efectuarán siguiendo determinadas pautas previstas en el procedimiento CONTROL-PG.01 y el procedimiento específico CONTROL-PG.02

3.2 Derogar del procedimiento específico Inspección de mercancías en zona primaria” CONTROL-PE.01.03 (versión 2)

Considerando la problemática expuesta y las regulaciones que van a estar contenidas en la propuesta del nuevo procedimiento CONTROL-PG.01, carecería de objeto que se mantenga vigente el procedimiento CONTROL-PE.01.03 (versión 2), por lo que se propone derogarlo.

3.3 Modificación y derogación de disposiciones del procedimiento específico “Inmovilización – Incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 7) y del procedimiento general “Acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1)

Dado que las pautas de la programación y comunicación de las acciones de control extraordinario van a ser reguladas en el nuevo procedimiento CONTROL-PG.01, se propone:

3.3.1 Modificar:

- a) El numeral 7 de la sección VI y el numeral 1 del subliteral A.2 del literal A de la sección VII del procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1).
- b) El numeral 2 del subliteral A1 del literal A de la sección VII del procedimiento específico “Inmovilización - incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 7).

3.3.2 Derogar:

- a) El numeral 6 de la sección VI del procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1).
- b) El numeral 3 del subliteral A1 del literal A de la sección VII del procedimiento específico “Inmovilización - incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 7).

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto no compromete recursos adicionales para la Administración Aduanera y tampoco para el operador de comercio exterior y operador interviniente. Por el contrario, contribuye a la simplificación y automatización del proceso de programación de acciones de control extraordinario y optimiza el uso de comunicaciones electrónicas.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las disposiciones de la presente propuesta están enmarcadas en la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053 y su Reglamento y no colisionan con el marco legal y constitucional vigente, disponiendo:

- a) Aprobar el procedimiento general “Programación y comunicación de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.01 (versión 1).
- b) Derogar el procedimiento específico “Inspección de mercancías en zona primaria”, CONTROL-PE.01.03 (versión 2).
- c) Modificar el procedimiento general “Ejecución de acciones de control extraordinario” CONTROL-PG.02 (versión 1).
- d) Modificar el procedimiento específico “Inmovilización - incautación y determinación legal de mercancías” CONTROL-PE.00.01 (versión 7).

IV. EXCLUSIÓN DEL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310⁵ estipula la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar el análisis de la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos establecidos en disposiciones normativas de alcance

⁵ Publicado el 30.12.2016, modificado por el Decreto Legislativo N° 1448.

general. No obstante, el numeral 2.11 del citado artículo 2 dispone expresamente que la obligación prevista en el artículo 2 no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

El presente proyecto contiene las regulaciones para la programación de acciones de control extraordinario destinadas a prevenir, detectar y reprimir el incumplimiento de las disposiciones tributario – aduaneras, así como la comisión de delitos aduaneros, por lo que contiene disposiciones normativas de naturaleza tributaria y, en consecuencia, se encuentra exceptuada del análisis de calidad regulatoria previsto en el citado Decreto Legislativo N° 1310.