

## INFORME N° 174-2018-SUNAT/340000

### I. MATERIA:

Se formula una consulta para determinar si la Junta de Administradores del CEBAF – Eje Vial N°01, puede restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentren acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF.

### II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, en adelante LGA.
- Decisión 502, que aprueba el Régimen para los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de la Comunidad Andina, en adelante Decisión 502.
- Resolución 1454 de la Comunidad Andina, publica el Acuerdo Específico Binacional Ecuador-Perú para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera Eje Vial N°1, suscrito el 27.10.2011 y ratificado con Decreto Supremo N° 075-2003-RE, en adelante Acuerdo Específico.
- Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012.

### III. ANÁLISIS:

**¿La Junta de Administradores del CEBAF–Eje Vial N°01 puede restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentren acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF, aun cuando dicho recinto tiene el carácter de dominio público y de servicio público?**

A fin de absolver la consulta formulada es preciso conocer previamente lo que se entiende por las siguientes denominaciones, establecidas en el artículo 1° de la Decisión 502:

#### **CEBAF:**

*“El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la **prestación del servicio de control integrado** del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan **servicios complementarios** de facilitación y de atención al usuario.*

*El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas”. (Énfasis añadido)*

#### **Control integrado:**

*“La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en Frontera funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada”.*

#### **Servicios complementarios:**

*“Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada”<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 11° de la Decisión 502 los servicios complementarios que se prestan a los usuarios del CEBAF pueden ser, entre otros, de seguridad y contingencia, telecomunicaciones, puesto de asistencia médica, oficinas bancarias,

**Junta de Administradores:**

*“El organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por acuerdo bilateral”.*

De las definiciones mostradas, debe entenderse que el CEBAF es una instalación creada por el Estado para centralizar la labor de sus distintos organismos y de los funcionarios que los representan, en el control del flujo fronterizo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, mediante la prestación fundamentalmente de **servicios de control integrado y de servicios complementarios**, estando su administración a cargo de una Junta de Administradores.

Es necesario destacar, que los **servicios de control integrado** del flujo fronterizo de personas, equipajes, mercancías y vehículos<sup>2</sup> están referidos a funciones propias del Estado, cuya competencia corresponde a los funcionarios que designa para tal efecto; por ello, por ejemplo, en el artículo 6° del Acuerdo Específico se establece que los funcionarios ejercerán en el CEBAF, los controles aduaneros, migratorios, sanitarios, fitosanitarios e ictiosanitarios, con las mismas atribuciones y competencias de las que gozan en sus respectivos países; es decir, se trata de servicios públicos prestados por el Estado en una instalación que conforma bienes de dominio público.

Por su parte, la prestación de los denominados **servicios complementarios** en el interior de estas mismas instalaciones, como señala el artículo 11° de la Decisión 502, puede estar a cargo de personas o empresas privadas o entregadas en concesión, entendiéndose que para tal efecto los sujetos que los presten requieren de la autorización de la autoridad encargada de la administración del CEBAF, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Específico.

En ese orden de ideas, es preciso tener en cuenta que la consulta está referida a las facultades o competencias de la Junta de Administradores, para determinar específicamente si entre ellas se encuentra la de restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentran acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF, por lo que es necesario verificar en principio si dichas actividades se encuentran dentro de los servicios que se prestan en el CEBAF.

Al respecto, se aprecia en el marco normativo citado, que el control del flujo fronterizo de personas, equipajes, mercancías y vehículos se encuentra en general dentro del ámbito de aplicación de las funciones básicas del CEBAF, para efectos de la aplicación del denominado control integrado **en el interior del recinto**, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° del Acuerdo Específico:

*“Artículo 3°.- El transporte internacional de mercancías y pasajeros y el turismo internacional por carretera que requiera efectuar su tránsito por el paso de frontera Eje Vial N°1 con destino a Ecuador o Perú, o a terceros países, serán atendidos por los funcionarios de Ecuador y Perú **en las instalaciones del CEBAF.**” (Énfasis añadido)*

En ese sentido, se entiende que deben ingresar a las instalaciones del CEBAF los transportes, mercancías, personas y equipajes que requieran efectuar el **cruce de**

---

restaurantes, hosterías, información turística, transporte y auxilio mecánico; servicios que pueden estar a cargo de personas o empresas privadas o ser entregados a éstas a través de concesión pública u otro mecanismo, de conformidad con lo establecido en el respectivo Acuerdo Específico.

<sup>2</sup> Mediante la **verificación y supervisión de las condiciones legales** de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos

**frontera**, para cuyo efecto el funcionario competente que presta los servicios públicos de control en el CEBAF, se encuentra facultado para otorgar su autorización o rechazar dicho cruce. Al respecto, el inciso d) del artículo 10° del Acuerdo Específico claramente dispone lo siguiente:

*“d) En caso de que algún funcionario competente del país limítrofe, o sede, **no autorice la salida o ingreso**, respectivamente, de personas, equipajes, vehículos o mercancías, éstos deberán retirarse del área de control integrado y retornar al territorio del país limítrofe...” (Énfasis añadido)*

Por lo tanto, queda claro que en lo concerniente al ingreso al CEBAF de personas, mercancías o medios de transporte para efectos del cruce de frontera, la competencia corresponde a los funcionarios designados por el Estado para el ejercicio de las facultades inherentes a dicho control, el mismo que deriva de facultades, obligaciones y competencias atribuidas por norma legal expresa.

Ahora bien, en el supuesto del ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que **no** realizan una actividad o no se encuentran acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF, que es el caso planteado como consulta, debe entenderse en primer lugar que está referido a casos que no implican efectuar el cruce de frontera.

En segundo lugar, dichas actividades podrían ser consideradas en general iguales o afines a los denominadas servicios complementarios en la Decisión 502; sin embargo, para que sean prestados al interior del establecimiento del CEBAF requieren de la autorización de la autoridad responsable, significando ello obviamente que quien no cuenta con la autorización correspondiente no puede legalmente prestar servicios complementarios al interior del CEBAF.

Así por ejemplo, el Acuerdo Específico destaca en su artículo 9° el requisito general de autorización para ingresar a las instalaciones del CEBAF:

*“Artículo 9°.- Los funcionarios y operadores del comercio exterior ecuatoriano y peruano **autorizados para ingresar a las instalaciones del CEBAF**, materia del presente Acuerdo, podrán traer consigo los artículos propios necesarios para su desempeño laboral, excluyendo todo tipo de equipaje o menaje de viaje, así como cualquier producto silvoagropecuario o especímenes de flora y fauna silvestres de conformidad con las disposiciones legales vigentes”.* (Énfasis añadido)

Y, para efectos específicamente del otorgamiento de la autorización para la prestación de servicios complementarios, en el artículo 26° del Acuerdo se establece lo siguiente:

*“Artículo 26°.- La Gerencia/Coordinación<sup>3</sup> con la conformidad de cada Sección Nacional de la Junta de Administradores **podrá autorizar la instalación de servicios complementarios** que contribuyan al logro de los objetivos del CEBAF. Dicha autorización puede ser temporal o permanente, de acuerdo a la naturaleza de la gestión que se realizará en las instalaciones del CEBAF, conforme se establezca en el Reglamento Operativo (...).”* (Énfasis añadido)

Es preciso añadir, como complemento de las competencias mencionadas y precisamente para su adecuado ejercicio por parte de la Junta de Administradores, el Acuerdo Específico en el artículo 47° le atribuye además la competencia para racionalizar el uso de los espacios físico al interior del CEBAF:

---

<sup>3</sup> De acuerdo con los artículos 23° y 24° del Acuerdo Específico, la Gerencia/Coordinación del CEBAF es un órgano de cada país encargado de la administración del recinto correspondiente y es responsable de implementar y ejecutar los acuerdos de la Junta de Administradores.

*“Artículo 47°.- Considerando que el CEBAF se encuentra constituido por dos recintos similares, uno en territorio ecuatoriano y otro en territorio peruano, la Junta de Administradores procurará la asignación de los espacios físicos de acuerdo a las necesidades operacionales de los órganos de control de cruce de frontera”.*

En consecuencia, dentro del marco normativo aplicable al CEBAF–Eje Vial N°01, se encuentran previstas facultades suficientes conferidas a la Junta de Administradores para controlar el uso de sus instalaciones, el ingreso y salida de los usuarios y en especial el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios complementarios; lo cual comprende su capacidad para restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentren acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF.

Cabe añadir, que mediante la Cuadragésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, que encargó de manera transitoria a la SUNAT la administración del CEBAF – Eje Vial N° 01, hasta la creación e implementación de la autoridad nacional de control de fronteras, se estableció expresamente en su segundo párrafo que *“La Sunat está facultada a ejercer todos los actos de administración que fueran necesarios para el funcionamiento del recinto del CEBAF Eje Vial 1 el cual comprende la infraestructura, zonas adyacentes y rutas de acceso”.*

#### **IV. CONCLUSION:**

Por lo expuesto, se concluye que dentro del marco normativo aplicable al CEBAF–Eje Vial N°01, se encuentran previstas facultades suficientes conferidas a la Junta de Administradores para controlar el uso de sus instalaciones, el ingreso y salida de los usuarios y en especial el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios complementarios, lo cual comprende su capacidad para restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentren acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF.

Callao, 09 AGO. 2018

  
NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
INTENDENTE NACIONAL  
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/jtg  
CA0214-2018

**MEMORÁNDUM N° 299-2018-SUNAT/340000**

**A :** WASHINGTON TINEO QUISPE  
Intendente de la Aduana de Tumbes

**DE :** SONIA CABRERA TORRIANI  
Intendente Nacional Jurídico Aduanera

**ASUNTO :** Competencias de Junta de Administradores del CEBAF

**REF. :** Memorándum Electrónico N° 00008-2018-3J0100

**FECHA :** Callao, 09 AGO. 2018

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual se formula una consulta a fin de determinar si la Junta de Administradores del CEBAF – Eje Vial N°01, puede restringir el ingreso de personas, mercancías o medios de transporte que no realizan una actividad o no se encuentren acreditados para realizar alguna transacción en las instalaciones del CEBAF.

Sobre el particular, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 174-2018-SUNAT/340000, absolviendo la consulta planteada, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y fines pertinentes.

Atentamente,

  
NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
INTENDENTE NACIONAL  
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

|  |       |   |
|--|-------|---|
| SUNAT<br>GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS<br>DIVISIÓN DE GESTIÓN DE SERVICIOS<br>MENSAJERÍA SEDE CHUCUITO |       |   |
| 09 AGO. 2018   |       |   |
| RECIBIDO   |       |   |
| Reg. N°  | Hora  | Firma   |
|  | 11:11 |  |

SCT/FNM/jtg  
CA0214-2018