

I. MATERIA:

Se consulta si resulta aplicable la figura del abandono voluntario respecto a aquellas mercancías que permanecen en ZOFRATACNA sin destinación aduanera de salida, solicitando se precise si es que en dicho supuesto se encontrarían bajo potestad aduanera.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna; en adelante Ley N° 27688.
- Decreto Supremo N° 002-2006-MINCETUR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, Ley N° 27688; en adelante Reglamento de ZOFRATACNA
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 204-2012/SUNAT/A, que aprueba el Procedimiento General "ZOFRATACNA" INTA-PG.23 (Versión 2), recodificado a DESPA-PG.23; en adelante Procedimiento DESPA-PG.23.

III. ANÁLISIS:

1. ¿Debe considerarse que las mercancías que permanecen en ZOFRATACNA sin destinación aduanera de salida, se encuentran bajo potestad aduanera?

En principio, debemos mencionar que conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la LGA, la potestad aduanera es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de personas, mercancías y medios de transporte, dentro del **territorio aduanero**, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.

Asimismo, el artículo 10 de la LGA establece que la Administración Aduanera se encarga de la administración, control y fiscalización aduanera del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas dentro del **territorio aduanero**, término que es definido en el artículo 2 de la LGA como aquella *"parte del territorio nacional que incluye el espacio acuático y aéreo dentro del cual es aplicable la legislación aduanera. Las fronteras del territorio aduanero coinciden con las del territorio nacional"*¹.

Por su parte, el artículo 165 de la LGA señala que la Administración Aduanera, en ejercicio de la potestad aduanera, podrá disponer la ejecución de acciones de control, **antes y durante el despacho** de las mercancías, **con posterioridad a su levante o antes de su salida del territorio aduanero**².

¹ Lo que guarda concordancia con el artículo 54° de la Constitución Política del Perú, donde se establece que el territorio del Estado comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

² El mencionado artículo detalla acciones de control tales como la descarga, desembalaje, inspección, verificación, aforo, auditorías, imposición de marcas, sellos, precintos u otros dispositivos, establecer rutas para el tránsito de mercancías, custodia para su traslado o almacenamiento, entre otras.



Por consiguiente, queda claro que una de las características de la potestad aduanera es que esta figura jurídica solo puede ser ejercida al interior del territorio aduanero, cuyas fronteras, de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 de la LGA, concordante con el artículo 54° de la Constitución Política, coinciden con las del territorio nacional; debiéndose relevar que conforme a lo prescrito en el artículo 165 de la LGA, los alcances de la potestad aduanera son tan amplios que no solo resultan aplicables durante el despacho aduanero de las mercancías, sino también para aquellas etapas previas y posteriores, que se presentan desde que la mercancía ingresa a territorio nacional y hasta antes de su salida.

En dicho contexto normativo, corresponde analizar si es que la Administración Aduanera también ejerce potestad aduanera sobre aquellas mercancías que permanecen al interior de la ZOFRATACNA, sin una destinación aduanera de salida, teniendo en cuenta que en dicho supuesto se encontrarían bajo el dominio de uno de los usuarios de esta zona.

Al respecto, debemos mencionar que el artículo 2 de la LGA define a la zona franca como *"parte del territorio nacional debidamente delimitada, en la que las mercancías en ella introducidas se consideran como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, para la aplicación de los derechos arancelarios, impuestos a la importación para el consumo y recargos a que hubiere lugar"*.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de ZOFRATACNA define como zona franca:

"(...) la parte del territorio nacional perfectamente delimitada en la que las mercancías que en ella se internen se consideran como si no estuviesen en el territorio aduanero para efectos de los derechos e impuestos de importación, bajo la presunción de extraterritorialidad aduanera, gozando de un régimen especial en materia tributaria de acuerdo a lo que se establece en la presente Ley. Precítese que la extraterritorialidad no alcanza al ámbito tributario no aduanero, el que se rige, en lo no previsto por la presente Ley, por las disposiciones tributarias vigentes³".

Asimismo, el artículo 3 de la misma ley señala que la ZOFRATACNA está constituida sobre el área física del CETICOS de Tacna, precisando en su artículo 7 que el ingreso de las mercancías a esta zona para el desarrollo de las diferentes actividades en su interior⁴, no se encuentra gravada con los derechos y tributos a la importación, pues por disposición de la norma se considera para dicho efecto **como si no estuvieran en territorio aduanero**.

Así pues, podemos advertir que la extraterritorialidad de la que goza la ZOFRATACNA es una presunción legal que considera a dicha zona como extraterritorial solo para efectos de la no aplicación de los derechos arancelarios y demás impuestos de importación, pues en su lugar rige un régimen especial tributario, de modo que para los demás efectos, nos seguiremos refiriendo a una parte del territorio nacional que sigue integrando el territorio aduanero.

Precisamente, la participación de la SUNAT en la ZOFRATACNA se pone de manifiesto, por ejemplo, en los supuestos de ingreso de las mercancías hacia esta zona franca, cuando se estipula que la Administración de la ZOFRATACNA debe transmitir electrónicamente a la Intendencia de la Aduana de Tacna, la información detallada de la mercancía recibida en los depósitos francos, mientras que en los supuestos de salida hacia el exterior o el resto del territorio nacional, se encuentra previsto que el trámite del régimen aduanero de salida se sujete a lo señalado por la LGA y su Reglamento, aunado

³ En concordancia con lo señalado en el numeral 2 de la Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.23.

⁴ En esta zona se podrán realizar las actividades industriales, agroindustriales, de maquila, ensamblaje y de servicios, los que incluyen, el almacenamiento o distribución, desembalaje, embalaje, envasado, rotulado, etiquetado, división, exhibición, clasificación de mercancías, entre otros.



a lo cual, se prevé la implementación de una Oficina Aduanera al interior de la ZOFRATACNA⁵.

En consonancia a lo expuesto, el último párrafo del artículo 14 de la Ley de ZOFRATACNA estipula que el ingreso, salida y traslado de mercancías a través de las aduanas del país, hacia y desde la ZOFRATACNA, así como el traslado de mercancías de la ZOFRATACNA hacia y desde los CETICOS y Zona de Extensión, **será autorizado por SUNAT**.

En tanto que el artículo 32 del Reglamento de ZOFRATACNA atribuye a la SUNAT la realización de acciones de supervisión selectiva de las mercancías que ingresen o salgan de la ZOFRATACNA, sin perjuicio de las acciones de inspección por parte de la Administración de la ZOFRATACNA⁶, agregando que:

*"La Administración de la ZOFRATACNA acondicionará un área física para las tareas de **supervisión documentaria** de los funcionarios de la SUNAT. La SUNAT podrá efectuar **labores de revisión física aleatoria** de las mercancías que **salen de la ZOFRATACNA** con dirección a la Zona Comercial. En estos casos, la revisión se efectúa en forma conjunta y simultánea con el personal del Comité de Administración de la ZOFRATACNA. Asimismo, proporcionará la información necesaria a SUNAT para que implemente un adecuado **control del ingreso y la salida** de las mercancías de la ZOFRATACNA, debiendo dichas instituciones coordinar la instalación de sistemas informáticos interconectados".*

En ese sentido, queda claro que la presunción legal de extraterritorialidad de la ZOFRATACNA no limita el ejercicio de la potestad aduanera de la SUNAT para el control y supervisión sobre las mercancías que ingresan y salen del territorio aduanero, conforme se aprecia en las normas antes glosadas que regulan de manera expresa la participación de la Administración Aduanera, en las operaciones de ingreso, salida y traslado de mercancías en la ZOFRATACNA, lo que pone en evidencia el ejercicio de la potestad aduanera al interior de esta zona franca, de conformidad con el criterio establecido por esta Indendencia en los Informes N° 040-2012-SUNAT/4B4000 y N° 226-2013-SUNAT/4B4000.



En relación al ejercicio de la potestad aduanera sobre aquellas mercancías que permanecen al interior de la ZOFRATACNA, sin una destinación aduanera de salida, debe tenerse en cuenta que de acuerdo a lo señalado anteriormente, los alcances de la potestad aduanera son tan amplios que también se encuentra previsto para aquellas etapas previas y posteriores al despacho aduanero, como cuando las mercancías se encuentran a la espera de una destinación aduanera o con posterioridad a su levante o antes de su salida, de modo que habrán supuestos en los que el ejercicio de la "potestad aduanera" procederá aun cuando la Administración Aduanera no cuente con el "dominio físico" de la mercancía, el mismo que no resulta un requisito para su ejercicio, sin que tampoco sea válido confundir ambas figuras.

En ese orden de ideas, si bien el artículo 30 de la Ley de ZOFRATACNA establece que los usuarios⁷ son responsables de la tenencia, mantenimiento y destino final de toda mercancía introducida o procesada en la ZOFRATACNA, entendiéndose así que estos operadores tienen bajo su dominio las mercancías que permanecen al interior de sus depósitos francos sin destinación aduanera de salida, debe tenerse en cuenta que este

⁵ De conformidad con lo prescrito en los artículos 3-A y 21 del TUO del Reglamento de ZOFRATACNA.

⁶ Así también añade que dicha Administración brindará el apoyo necesario a SUNAT para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

⁷ El artículo 40 de la Ley de ZOFRATACNA define como Usuario a "toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que celebra contrato de cesión en uso oneroso de espacios físicos y/o usuario con el Operador, para desarrollar cualquiera de las actividades establecidas en los Artículos 7 y 18 de la presente Ley, según corresponda".

dispositivo no restringe las facultades y atribuciones con las que cuenta la Administración Aduanera para controlar las mercancías que ingresaron y permanecen en dicha zona especial, a la espera de una destinación de salida, pudiéndose ejercer válidamente la potestad aduanera.

Por tales consideraciones, debemos relevar que las mercancías que de acuerdo a lo señalado en el artículo 15 de la Ley de ZOFRATACNA, permanecen de manera indefinida en esta zona especial, sin contar con una destinación de salida, se encuentran igualmente bajo la potestad aduanera de la SUNAT, más aún si nos referimos a una mercancía que si bien tienen un plazo indefinido de permanencia, igual se encuentra pendiente su salida de esta zona, debiéndose relevar que de acuerdo a lo señalado en el artículo 47 del Reglamento de ZOFRATACNA, los usuarios deben facilitar a los funcionarios de la SUNAT, el acceso a sus locales y a los documentos que utilizan a efectos de verificar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras y tributarias⁸.

2. En el supuesto planteado ¿Resulta factible aplicar la figura del abandono voluntario?

En relación a esta interrogante, debemos mencionar que el artículo 177 de la LGA define al abandono voluntario como *“la manifestación de voluntad escrita e irrevocable formulada por el dueño o consignatario de la mercancía o por otra persona que tenga el poder de disposición sobre una mercancía que se encuentra bajo potestad aduanera, mediante la cual la abandona a favor del Estado, siempre que la autoridad aduanera la acepte, conforme con las condiciones establecidas en el Reglamento”*.

Para que se acepte el abandono voluntario, el artículo 236 del RLGA precisa los siguientes requisitos:

“La administración aduanera podrá aceptar el abandono voluntario siempre que las mercancías no se encuentren:

- a) Sometidas a una Acción de Control Extraordinario.*
- b) En situación de Abandono Legal.*
- c) En otras condiciones establecidas por la SUNAT”*.

En ese sentido, conforme lo señaló esta Intendencia en el Informe N° 018-2015-SUNAT/5D1000, las normas antes glosadas no efectúan ninguna distinción para la solicitud de abandono voluntario, el mismo que resultaría aplicable sobre las mercancías que en general se encuentran bajo potestad aduanera, ya sea con destinación o sin destinación aduanera, permitiendo de esta forma la entrega de las mercancías a favor de la Administración Aduanera, para que se proceda con su disposición final, criterio que se sustenta a su vez en la exposición de motivos del D.S. N° 245-2013-EF que introduce la redacción actual del artículo 236 del RLGA.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las mercancías que permanecen de manera indefinida en la ZOFRATACNA, sin contar con una destinación aduanera, se encuentran igualmente bajo potestad aduanera, queda claro que éstas mercancías también podrán ser objeto de abandono voluntario siempre que se cumplan con los demás requisitos establecidos en el artículo 177 de la LGA, concordante con el artículo 236 del RLGA, debiéndose relevar que la frase “podrá aceptar” que emplea este último artículo pone de manifiesto que la aceptación de este pedido no es obligatoria sino facultativa, quedando en la Administración Aduanera la decisión de aceptar o rechazar dicho pedido, situación que no podrá ser definida desde esta instancia legal.

⁸ Numeral 37 de la Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.23.



IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el rubro de análisis del presente informe, se concluye lo siguiente:

1. La extraterritorialidad de la ZOFRATACNA es una presunción legal solo para efectos tributarios, pero no limita la potestad aduanera de la SUNAT para ejercer el control aduanero de las mercancías que ingresan, permanezcan o salgan del territorio nacional.
2. Los alcances de la potestad aduanera comprende a las mercancías que se encuentran en territorio aduanero a la espera de una destinación aduanera, aun cuando la Administración Aduanera no ostente el dominio físico de las mercancías.
3. Las mercancías que permanecen al interior de la ZOFRATACNA, sin una destinación aduanera de salida, podrán ser objeto de abandono voluntario a favor de la Administración Aduanera para su disposición final.

Callao,

06 DIC. 2018



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanero
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

CA0341-2018
CA0361-2018

SCT/FNM/jar

MEMORÁNDUM N° 457 -2018-SUNAT/340000

A : **MIGUEL ANGEL YENGLÉ YPANAQUE**
Intendente (e) de Aduana de Tacna

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

ASUNTO : Abandono voluntario en ZOFRATACNA

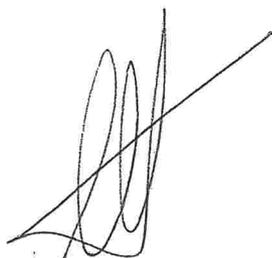
REFERENCIA : Memorandum Electrónico N° 00043 - 2018 - 3G0140

FECHA : Callao, **06 DIC. 2018**

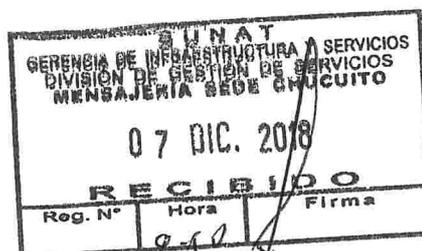
Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si resulta aplicable la figura del abandono voluntario respecto a aquellas mercancías que permanecen en ZOFRATACNA sin destinación aduanera de salida, solicitando se precise si es que en dicho supuesto se encontrarían bajo potestad aduanera.

Al respecto, esta Intendencia ha emitido el Informe N° 269 -2018-SUNAT/340000, a través del cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se adjunta para los fines correspondientes.

Atentamente,



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



CA0341-2018

CA0361-2018

SCT/FNM/jar