

INFORME N°/80-2019-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Se formulan consultas referidas al control aduanero que corresponde aplicar a los pasajeros de un crucero (nave de tráfico internacional) que arriba al país haciendo escala en varios puertos del territorio aduanero.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Supremo N° 042-81-MA, que aprueba el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965; en adelante Convenio FAL 65.
- Decreto Legislativo N° 1350 - Ley de Migraciones; en adelante Ley de Migraciones.
- Decreto Legislativo N° 1053 - Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la LGA; en adelante RLGA.
- Decreto Supremo N° 013-2011-MTC, que aprueba el Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves en los Puertos de la República del Perú; en adelante Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves.
- Decreto Supremo N° 182-2013-EF, que aprueba el Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa; en adelante REMC.

III. ANÁLISIS:

1. ¿Corresponde efectuar control aduanero de ingreso, a todos los pasajeros turistas que arriban a un puerto peruano "A" (zona primaria) a bordo de un barco crucero procedente de un puerto extranjero o dicho control debe ejercerse sobre aquellos que desciendan para actividades de turismo a ese puerto, ¿considerando que volverán a embarcarse para continuar travesía con la nave al puerto peruano "B"?

Antes de absolver la consulta formulada, cabe relevar que el literal A, del capítulo primero del Convenio FAL 65¹, define al buque crucero² de la siguiente manera:

"Buque crucero: Buque en travesía internacional, cuyos pasajeros alojados a bordo participan en un programa de grupo, que tiene previstas escalas turísticas temporales en uno o más puertos diferentes.

Durante la travesía dicho buque no se dedica normalmente a:

- a) embarcar y desembarcar otro tipo de pasajeros;
- b) cargar o descargar ningún tipo de carga." (Énfasis añadido).

Así, de conformidad con la definición antes transcrita, los buques o barcos cruceros (en adelante cruceros), constituyen un tipo especial de embarcación, cuya finalidad es principalmente realizar travesías internacionales grupales turísticas a pasajeros que llevan alojados a bordo, realizando durante su ruta escalas turísticas temporales,

¹ El Convenio FAL 65 ratificado por el Perú, fue adoptado en el año 1965 en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI), con la finalidad de facilitar el tráfico marítimo internacional, lograr un transporte marítimo más eficiente y un tránsito fluido en los puertos de buques, carga y pasajeros.

² Definición insertada al Capítulo Primero mediante la Enmienda al anexo del FAL 65, adoptada en 1969.

cuestión que la distingue de los barcos que prestan servicios de transporte comercial de carga y pasajeros.

La presente consulta se encuentra referida a los controles que la Autoridad Aduanera debería realizar sobre aquellos pasajeros-turistas³ hospedados a bordo de los mencionados cruceros, que durante las escalas temporales que dichas naves realizan en territorio nacional, descienden a puerto peruano para luego volverse a embarcar y continuar travesía.

Al respecto, debe señalarse que de conformidad con el artículo 10° de la LGA, corresponde a la Administración Aduanera la administración, recaudación, **control** y fiscalización aduanera **del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas, dentro del territorio aduanero**, precisándose en el segundo párrafo de su artículo 162, que el **control aduanero sobre las personas** se ejerce respecto de aquellas que intervienen " (...) directa o indirectamente en las operaciones de comercio exterior, las que ingresan o salgan del territorio aduanero, las que posean o dispongan de información, documentos o datos relativos a las operaciones sujetas a control aduanero; o sobre las personas en cuyo poder se encuentren las mercancías sujetas a control aduanero. (...)". (Énfasis añadido).

Cabe señalar, que en relación al control aduanero, afirma el consenso de la doctrina⁴ que su ejercicio **debe circunscribirse a las mercancías** que los medios de transporte y las personas conducen a su ingreso, tránsito o salida de territorio nacional, ello sin perjuicio de la competencia de otras entidades, tales como Migraciones (control sobre las personas) y Capitanía de Puertos o la Autoridad Portuaria (control sobre embarcaciones)⁵.

A partir de lo antes mencionado, podemos señalar que las labores de control sobre personas y medios de transporte a su ingreso o salida del país, se efectúa en la medida que éstos sean portadores de mercancías o de otro tipo de bienes cuyo control se haya encargado a la Autoridad Aduanera⁶.

En cuanto a las acciones de control a adoptar, el artículo 165 de la LGA señala lo siguiente:

"Artículo 165°.- Ejercicio de la potestad aduanera

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, tales como:

³ Conforme con lo establecido en el artículo 29° inciso h de la Ley de Migraciones, turista es la calidad migratoria temporal otorgada a los extranjeros y que les permite realizar en el país únicamente actividades turísticas, de ocio, de salud o similares.

⁴ Como señala Basaldúa "La función esencial de las aduanas es la de ejercer el control sobre las mercaderías que se importan o se exportan" (*La Aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes. En: Revista de estudios aduaneros N° 18. Buenos Aires: Instituto Argentino de Estudios aduaneros., 2007. P. 42*). En ese mismo sentido Berr, y Trémeau afirman que "el control de las mercaderías sigue siendo el instrumento fundamental de la aplicación del Derecho Aduanero..." (ob. cit., pág. 14, n° 22).

⁵ El artículo 6° del Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves señala que esto es competencia de la Autoridad Portuaria, en los terminales portuarios que se encuentren debidamente autorizados y certificados, conforme a las normas contenidas en el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) o en los fondeaderos para naves comerciales, según corresponda operativamente.

⁶ Tal como sucede en el caso de la en la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 28306 (modificada con el Decreto Legislativos N° 1106 y el Decreto Legislativo N° 1249) y del Decreto Supremo N° 195-2013-ÉF, que encarga a la SUNAT el control del dinero e instrumentos financieros negociables que porten las personas naturales que ingresen o salgan de territorio nacional.



- a) Ejecutar 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, vigilancia, monitoreo y cualquier otra acción necesaria para el control de las mercancías y medios de transporte;
- b) Disponer las medidas preventivas de inmovilización e incautación de mercancías y medios de transporte;
- c) Requerir a los deudores tributarios, operadores de comercio exterior o terceros, el acceso a libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática, sistemas contables y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior;
- d) Requerir la comparecencia de deudores tributarios, operadores de comercio exterior o de terceros;
- e) Ejercer las medidas en frontera disponiendo la suspensión del despacho de mercancías presuntamente falsificadas o pirateadas, de acuerdo a la legislación de la materia;
- f) **Registrar a las personas cuando ingresen o salgan del territorio aduanero.**

En tal sentido, resulta claro que en ejercicio de la potestad aduanera, la Autoridad Aduanera se encuentra autorizada para ejercer medidas de control sobre los pasajeros de cruceros que, bajo condición de turistas, desciendan a puerto peruano para posteriormente volverse a embarcar en dichas naves; nótese sin embargo, que al regularse el ejercicio de la mencionada potestad, el artículo 165 de la LGA usa la frase "**podrá disponer**", lo que denota una facultad y no una obligación, que podrá ser ejercida cuando por indicadores de riesgo se juzgue necesario, más aun teniendo en consideración que conforme señala el artículo 163° de la LGA, el control aduanero debe efectuarse principalmente bajo técnicas de gestión de riesgo a fin de focalizarse en aquellas actividades o áreas de alto riesgo.

Al respecto, es importante relevar que el Convenio FAL 65, establece en el literal C de su Capítulo 3⁷, las siguientes normas especiales aplicables al ejercicio de control sobre pasajeros de cruceros:

"CAPITULO 3 - LLEGADA Y SALIDA DE PERSONAS

(...)

C. FACILITACION PARA LOS BUQUES QUE REALICEN CRUCEROS Y PARA LOS PASAJEROS DE DICHOS BUQUES.

(...)

3.16.6 Norma. Las medidas de control de las autoridades públicas no demorarán más de lo debido a los pasajeros de crucero.

(...)

3.16.8 Norma. Si un buque de crucero toca consecutivamente en varios puertos del mismo Estado, sus pasajeros, por regla general, sólo serán objeto de control por parte de las autoridades públicas en el primer y último puertos de escala.

(...)

3.16.12 Norma. Durante la estadía del buque de crucero en puerto y para uso de sus pasajeros, se permitirá la venta a bordo de mercaderías exentas de derechos de aduana.

3.16.13 Norma. A los pasajeros de crucero no se les exigirá una declaración de aduanas por escrito.

(...)"

En consecuencia, en el caso de los pasajeros de un crucero que ingresen a territorio nacional, podrán ser objeto de controles por parte de la Autoridad Aduanera, atendiendo

⁷ El literal C fue insertado al Capítulo 3 del FAL 65, por la enmienda adoptada en el año 1969 al Anexo del Convenio FAL 65.



al riesgo que ellos representen y tomando en cuenta su condición de viajeros en tránsito⁸, debiendo tenerse en cuenta que dichos controles deberán respetar los compromisos internacionales asumidos bajo el Convenio FAL 65⁹ y que forman parte de la normatividad nacional¹⁰ y por tanto podrán ejercerse bajo las siguientes condiciones:

- No demorar más de lo debido a los pasajeros
- Realizarse por regla general, en el primer y último puerto de escala en el país
- No debe suponer exigir al pasajero la presentación de una declaración aduanera por escrito.

Por otro lado, dada su condición de viajeros en tránsito, resultarán aplicables sobre su equipaje las reglas previstas en el REMC¹¹, debiéndose precisar que el literal A del capítulo I del Convenio FAL 65 define como equipaje acompañado de pasajeros a los **"Bienes, incluidas especies monetarias, transportados por cuenta de un pasajero a bordo del mismo buque que éste, ya sean de su posesión personal o no, a condición de que no sean objeto de un contrato de transporte o de otro acuerdo análogo"**. (Énfasis añadido).

2. **¿Si el barco crucero sigue travesía y arriba a la bahía del puerto "B" (manifiesta a la bahía como lugar de llegada, no atracando en el puerto "B") y los mismos turistas que descendieron en el puerto "A" bajan a muelles turísticos artesanales del lugar mediante botes que prestan ese servicio de manera permanente ¿corresponderá efectuar control aduanero sobre los mismos teniendo en cuenta que dichos puertos no constituyen zona primaria, que los turistas tienen la posibilidad de subir y bajar de la nave cuantas veces lo deseen y que ya fueron objeto de control en el puerto "A"?**



Sobre el particular debe señalarse, que de conformidad con 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 y como quiera que, conforme el artículo 2 de la misma Ley, **"el territorio aduanero incluye el espacio acuático y aéreo, dentro del cual es aplicable la legislación aduanera"** y que este comprende **"la zona primaria y la zona secundaria"**, puede entenderse que dicho control puede efectuarse no sólo en zona primaria, sino también en zona secundaria e inclusive a bordo de la nave, durante su estancia en territorio aduanero¹².

En ese sentido, los controles aduaneros pueden ser realizados sobre los pasajeros que desciendan a territorio nacional y en el lugar en el que se registre ese ingreso, cuando a criterio de la Autoridad Aduanera competente existan factores de riesgo que determinen esa necesidad.

⁸ El **Convenio de Kyoto Revisado** en su anexo específico J Capítulo 1 Norma 33 dice que "Las formalidades aduaneras aplicables a los viajeros que parten del país serán tan simples como sea posible".

⁹ En dicho Convenio se establecen normas y recomendaciones.

¹⁰ Convenio que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-81-MA, formando parte del Sistema Jurídico Peruano.

¹¹ De conformidad con lo señalado en el artículo 2 del Reglamento de Equipaje, viajero es toda persona que ingresa o sale del país, provista de pasaporte o documento oficial, **cualquiera sea el tiempo de su permanencia o el motivo de su viaje, considerándose como equipaje**, todos los bienes nuevos o usados, que un viajero pueda razonablemente necesitar, siempre que se advierta que son para su uso o consumo, de acuerdo con el propósito y duración del viaje y que por su cantidad, naturaleza o variedad se presume que no están destinados al comercio o industria.

¹² En ese sentido el **Convenio FAL 65** señala en su numeral 3.16.9 como Práctica recomendada que "Para facilitar un rápido desembarque el control de llegada de los pasajeros de un buque de crucero se efectuará, de ser posible, a bordo y antes de arribar al puerto de desembarque".

Debe tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo 163° de la LGA, el control aduanero debe efectuarse principalmente bajo técnicas de gestión de riesgo a fin de focalizarse en aquellas actividades o áreas de alto riesgo que así lo requieran; debiéndose considerar además que de conformidad con lo señalado en el numeral 3.16.8, literal C del Convenio FAL65, si un crucero toca varios puertos del mismo estado, sus pasajeros por regla general sólo serán objeto de control en el primer y último puerto de escala.

"3.16.8 Norma. Si un buque de crucero toca consecutivamente en varios puertos del mismo Estado, sus pasajeros, por regla general, sólo serán objeto de control por parte de las autoridades públicas en el primer y último puertos de escala."

3. En caso que se realice el control ¿debe efectuarse necesariamente en la zona primaria, es decir, en el puerto?.

De conformidad con lo señalado en el numeral anterior, los controles aduaneros pueden ser realizados sobre los pasajeros que desciendan a territorio nacional, en el lugar en el que se registre ese ingreso, pudiendo realizarse inclusive a bordo; siempre que, a criterio de la Autoridad Aduanera competente, existan factores de riesgo que determinen esa necesidad.

4. ¿En caso se autorice una extensión de zona primaria, conforme el artículo 115° de la LGA, se pueden evaluar y perfeccionar requisitos de seguridad de los pasajeros y mobiliario o espacios adecuados para un efectivo control aduanero?.

La atención de esta pregunta supone la evaluación de aspectos que escapan al ámbito jurídico, por lo que no corresponde a esta Intendencia Nacional Jurídico Aduanera emitir opinión al respecto.



No obstante, debe señalarse que la Autorización especial de zona primaria, es una figura que estuvo contemplada en la LGA como un mecanismo de promoción al Despacho anticipado y que posteriormente fue derogada por Decreto Legislativo 1235 estando regulada actualmente por el artículo 151 del RLGA¹³, según el cual "La autoridad aduanera puede autorizar el traslado de mercancías a un local que sea temporalmente considerado zona primaria cuando la cantidad, volumen o naturaleza de las mercancías, o las necesidades de la industria y el comercio así lo ameriten", estando regulada en el capítulo relativo al ingreso de medios de transporte y mercancías y no precisamente de personas.

Por tanto, el procedimiento de Autorización Especial de Zona Primaria previsto en el artículo 151° del RLGA, no resulta aplicable para el control de pasajeros de un crucero a su ingreso o salida de territorio nacional.

No obstante, debe señalarse, que tal como se indicó en las consultas precedentes, los controles aduaneros sobre los pasajeros que desciendan a territorio nacional no necesariamente deben ser realizados en zona primaria, pudiendo realizarse en el lugar por el que se registre su ingreso y siempre bajo criterios de riesgo que determinen esa necesidad.

¹³ Que sustituyó al artículo 115° de la LGA derogado por Decreto Legislativo 1235.

Ahora, en los casos en los que la atención de pasajeros de cruceros se efectuó en zona primaria, es claro que los administradores de puertos o concesionarios o quienes hagan sus veces deberán proporcionar a la administración aduanera las facilidades que correspondan, conforme lo previsto en el artículo 164° de la LGA.

5. ¿Existe normatividad que permita o prohíba el desembarque, embarque (subir o bajar) por razones turísticas o movimiento de pasajeros por una zona que no es considerada como Zona Primaria?

Sobre el particular debe señalarse que el concepto de zona primaria, es una definición de carácter aduanero y, respecto al ingreso o salida de personas, el artículo 100 de la LGA señala que son lugares habilitados para el ingreso y salida de personas los puertos, aeropuertos, vías, terminales terrestres y centros de atención en frontera, en los cuales la autoridad aduanera ejerce su potestad, debiéndose precisar que conforme el artículo 164° dicha potestad se ejerce dentro del territorio aduanero, el cual comprende zona primaria y zona secundaria.

En concordancia con ello el Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves en su definición de Libre plática (artículo 2 numeral 17°) señala que *"es el acto administrativo por el cual la Dirección de Sanidad Marítima Internacional emite opinión favorable para el ingreso de una nave a puerto, luego de lo cual la Autoridad Portuaria competente autorizará el ingreso de la misma a cualquier puerto de la República, para iniciar sus actividades, incluyendo el acceso de personas a una nave, para el desembarque de pasajeros y tripulantes, para la ejecución de faenas de carga o descarga y demás operaciones, sin perjuicio de las competencias de las autoridades correspondientes"* (Énfasis añadido).

Por lo expuesto, la normatividad aduanera no restringe el ingreso de personas al territorio aduanero por espacios distintos a la zona primaria, resultando suficiente la obtención de la libre plática y el ingreso del crucero a un puerto de la república con permiso de la Autoridad Portuaria para que dicha operación se ajuste a derecho.



6. ¿La normatividad sobre autorización especial de zona primaria obliga a que esta deba ser solicitada por el usuario o la posibilidad que la nave permanezca en una zona de bahía ubicada próxima al puerto peruano restringe esa posibilidad de autorización?

Al respecto, conforme a lo señalado en la pregunta 4 la autorización de extensión de zona primaria prevista en el artículo 151° del RLGA, no resulta aplicable al caso bajo consulta.

IV. CONCLUSION:

Por lo expuesto, se concluye respecto al control aduanero de los buques de crucero lo siguiente:

1. Los pasajeros de un crucero que ingresen por primera vez al territorio nacional podrán ser registrados por la autoridad aduanera, atendiendo al riesgo que ellos representen y tomando en cuenta su condición de viajeros en tránsito, debiendo tenerse en consideración para tal fin las normas y condiciones precisadas en el numeral 1 del análisis del presente informe.

2. El control de los pasajeros de un crucero no debe efectuarse necesariamente en la zona primaria, por lo que no se requiere para su ejercicio la autorización de extensión de zona primaria.
3. Para la atención de pasajeros de cruceros en zona primaria, los administradores de puertos o concesionarios o quienes hagan sus veces deberán proporcionar a la administración aduanera las facilidades que correspondan, conforme lo previsto en el artículo 164° de la LGA.
4. La normatividad aduanera no restringe el ingreso de personas al territorio aduanero por espacios distintos a la zona primaria, resultando suficiente la obtención de la libre plática y el ingreso del crucero a un puerto de la república con permiso de la Autoridad Portuaria para que sus pasajeros puedan bajar o subir de la nave.
5. El procedimiento de Autorización Especial de Zona Primaria previsto en el artículo 151° del RLGA no resulta aplicable para el ingreso o salida de cruceros de un puerto peruano.

Callao,

05 DIC. 2019


NORA BONIA CABREJA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional de Fideicomiso Aduanero
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS

CA0048-2018
CA0055-2018
CA0056-2018
CA0337-2018
CA0382-2018
SCT/FNM/EFCJ

MEMORÁNDUM N° 327 -2019-SUNAT/340000

A : NILO IVAN FLORES CACERES
Intendente de la Aduana de Pischo

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

ASUNTO : Control sobre pasajeros de cruceros

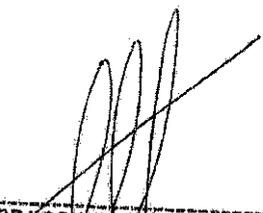
REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00001-2018-3P0000

FECHA : Callao, 05 DIC. 2019

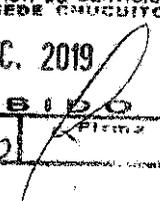
Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta respecto al control aduanero que corresponde aplicar a los pasajeros de un crucero (nave de tráfico internacional) que arriba al país haciendo escala en varios puertos del territorio aduanero.

Sobre el particular, remitimos adjunto al presente el Informe N° 180 —2019-SUNAT/340000 mediante el cual se absuelve la consulta formulada, el que se envía a su despacho para su consideración y los fines que estime convenientes.

Atentamente,



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

SUNAT GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DIVISION DE GESTIÓN DE SERVICIOS MENSAJERIA SEDE CHUCUITO		
05 DIC. 2019		
RECIBIDO		
Reg. N°	Hora	Firma
1191	15:40	

SCT/FNM/fcj
 CA0048-2018
 CA0055-2018
 CA0056-2018
 CA0337-2018
 CA0382-2018

