

INFORME N.º 000127-2025-SUNAT/340000

ASUNTO : Consulta institucional sobre el sentido y alcance de las normas aduaneras

LUGAR : Callao, 15 de octubre de 2025

I. MATERIA:

Se formulan consultas vinculadas al alcance de la Ley N.º 28528, que regula el traslado vía marítima de mercancías que tienen por destino la ZOFRATACNA¹, las ZED² o terceros países.

II. BASE LEGAL:

- Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N.º 1053. En adelante, LGA.
- Declaran de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y crean centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios en Ilo, Matarani y Tacna, Decreto Legislativo N.º 842.
- Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley emitidas en relación a los CETICOS, aprobado por Decreto Supremo N.º 112-97-EF. En adelante, TUO de las ZED.
- Ley que regula el traslado de mercancías con destino a la ZOFRATACNA, los CETICOS y terceros países, Ley N.º 28528.
- Ley que establece el marco legal complementario para las Zonas Especiales de Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna, Ley N.º 30446.
- Reglamento de las Zonas Especiales de Desarrollo - ZED, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2019-MINCETUR. En adelante, Reglamento ZED.
- Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N.º 27943.
- Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, Decreto Legislativo N.º 1413.
- Ley que complementa y modifica el Decreto Legislativo N.º 1413, Ley N.º 32049.
- Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1413, aprobado por el Decreto Supremo N.º 029-2019-MTC. En adelante, Reglamento de Cabotaje.

III. ANÁLISIS:

1. ¿Resulta legalmente posible autorizar el traslado de mercancías ingresadas por un puerto distinto al del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita con

¹ El artículo 2 de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, Ley N.º 27688 señala que la zona franca es 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.

² Zonas especiales de desarrollo. Antes de que entre en vigencia el artículo 1 de la Ley N.º 30446, las ZED se denominaban Centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios - CETICOS.

destino final a una ZED, así como autorizar el traslado de mercancías provenientes de una ZED desde los puertos de Ilo, Matarani y Paita hacia cualquier puerto del Perú para su destino final al exterior, mediante la presentación de una solicitud de traslado, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N.º 28528?

En principio, se debe indicar que con el Decreto Legislativo N.º 842 se declaró de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país, con el objeto de fomentar la promoción de la inversión privada en infraestructura de la actividad productiva y de servicios, disponiéndose mediante su artículo 2 la creación de las ZED de Tacna, Ilo y Matarani para la prestación de servicios de reparación, reacondicionamiento de mercancías, modificaciones, mezcla, envasado, maquila, transformación, perfeccionamiento activo, distribución y almacenamiento de bienes, entre otros.

A este efecto, en el artículo 4 del TUO de las ZED se estipula que estas zonas especiales constituyen zona primaria aduanera³, de modo que las mercancías que ingresen a sus recintos y sean desembarcadas por los puertos de Ilo, Matarani o Paita no estarán afectas al pago de derechos arancelarios y demás tributos aplicables a su importación, precisándose en el artículo 5 de la misma norma que, sin perjuicio de lo señalado, también se autoriza el ingreso de mercancías provenientes del exterior por cualquiera de las Aduanas de la República con destino a una ZED, para su nacionalización, reexpedición o exportación al exterior, supuesto en el cual su ingreso debía efectuarse bajo el régimen aduanero de tránsito⁴.

Posteriormente, se publica la Ley N.º 28528, que en su artículo 2 autoriza que las mercancías procedentes del exterior que arriban por el puerto del Callao con destino a la ZED, sean trasladadas por la vía marítima hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita, con la sola presentación de una solicitud de traslado; solicitud que también aplica para el traslado por la misma vía desde los mencionados puertos hacia el puerto del Callao para su posterior salida al exterior.

En tal sentido, de acuerdo con la normatividad antes citada, el traslado de mercancías extranjeras que tenían como lugar de destino final una ZED, debían ser trasladadas hacia esas zonas de tratamiento especial con una declaración de tránsito aduanero, con excepción de aquellas que arribarán por el puerto del Callao, cuyo traslado por la vía marítima podía realizarse con la sola presentación de una solicitud de traslado.

No obstante, dicho marco normativo fue complementado posteriormente con la Ley N.º 30446, que en el segundo párrafo de su artículo 4, modificado por la Ley N.º 30777, dispone que “(...) Cuando el ingreso o salida se realice por la aduana de su jurisdicción u otra distinta a aquellas donde se encuentran ubicadas las ZED, la SUNAT autoriza el traslado de las mercancías con la sola presentación de la solicitud de traslado o al amparo de tratados, convenios o acuerdos de transporte internacional de mercancías.”

³ En el artículo 2 de la LGA se define a la zona primeria como:

“Parte del territorio aduanero que comprende los puertos, aeropuertos, terminales terrestres, centros de atención en frontera para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o despacho de las mercancías y las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana. Adicionalmente, puede comprender recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres, predios o caminos habilitados o autorizados para las operaciones arriba mencionadas. Esto incluye a los almacenes y depósitos de mercancía que cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad vigente y hayan sido autorizados por la Administración Aduanera.”

⁴ El artículo 12 del Reglamento de los CETICOS, aprobado por Decreto Supremo N.º 023-96-ITINCI y **derogado** por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N.º 005-2019-MINCETUR establecía lo siguiente:

“Artículo 12.- El traslado de mercancías desde los puertos de ingreso a los CETICOS y entre los CETICOS será de responsabilidad del dueño o consignatario, así como del transportista. Este último deberá registrarse ante la Intendencia de Aduana correspondiente.

Si el traslado se efectúa hacia un CETICO ubicado en una **jurisdicción distinta a la Aduana de ingreso al país**, dicho traslado se efectuará por **las rutas que se señalen mediante Resolución de Superintendencia de Aduanas**.

El traslado de mercancías entre los CETICOS de Tacna, Ilo y Matarani no interrumpe los plazos originalmente establecidos, conforme a lo dispuesto en el Artículo siguiente del presente dispositivo. ADUANAS permitirá el traslado de mercancías de manera automática a la sola **presentación de la solicitud correspondiente**. (Énfasis añadido)



SUNAT
Vº Bº
342000
REG. 4535

IVAN GENARO
LEDESMA VILCHEZ
GERENTE
15/10/2025 11:37:01

Así, en virtud del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley N.º 30446 se permite que el traslado de las mercancías extranjeras que ingresen o salgan por cualquier intendencia de aduana del país, hacia o desde una ZED, se efectúe al amparo de una solicitud de traslado sin que medie limitación alguna con relación a la vía de transporte a emplear para ese fin; por tanto, al constituir la mencionada Ley una norma posterior del mismo rango y que regula la misma materia, se entiende que sus alcances han modificado en forma tácita lo dispuesto en la Ley N.º 28528 y en el artículo 5 del TUO de la ZED, respecto al traslado de mercancías efectuado a partir del 26.05.2028, fecha en la que se inicia la vigencia de la modificación dispuesta por la Ley N.º 30777 respecto al artículo 4 de la Ley N.º 30446.

Lo señalado, se ve confirmado con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 del Reglamento ZED, según el cual, la SUNAT autoriza el ingreso, traslado y salida de las mercancías hacia y desde las ZED, puntualizándose en el numeral 18.2 que “El traslado de mercancías desde y hacia los lugares de ingreso y salida permitidos para la ZED se realiza mediante solicitud de traslado (...), sin establecer restricción alguna sobre el punto de ingreso o salida del país o la vía de transporte que debe ser utilizada para este traslado, restricción que tampoco efectúa el artículo 20, al señalar que “Las mercancías provenientes del exterior, con destino a la ZED, **serán trasladadas hacia dichos centros, directamente desde el punto de ingreso al país**, bajo autorización de la SUNAT, sin traslado temporal hacia otros recintos o almacenes.”⁵

En ese sentido, se observa que la Ley N.º 30446 y el Reglamento ZED han ampliado las posibilidades para el traslado de mercancías hacia y desde las ZED, permitiendo que este se realice desde y hacia los diferentes puertos del país al amparo de una solicitud de traslado, siempre que se cumplan los requisitos y procedimientos establecidos por la legislación vigente.

En consecuencia, en atención a la evolución normativa descrita, se colige que es legalmente posible autorizar el traslado de mercancías ingresadas por un puerto distinto al del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita con destino final a una ZED, así como autorizar el traslado de mercancías provenientes de una ZED desde los puertos de Ilo, Matarani y Paita hacia cualquier puerto del Perú para su destino final al exterior, con la presentación de una solicitud de traslado, sin que ello suponga la contravención de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 28528, el que ha quedado tácitamente modificado por el artículo 4 de la Ley N.º 30446 y los numerales 18.1 y 18.2 del Reglamento ZED, de conformidad con lo antes señalado.

2. En el marco de la normativa y los convenios internacionales vigentes, ¿resulta legalmente posible autorizar el traslado por vía marítima, de mercancías ingresadas por un puerto distinto al del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani y Paita con destino final a terceros países, así como desde los citados puertos hacia cualquier puerto del país con destino final al exterior, al amparo de una solicitud de traslado, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 28528 y al amparo del cabotaje previsto en el Decreto Legislativo N.º 1413 complementado y modificado por la Ley N.º 32049?

Sobre el particular, el artículo 3 de la Ley N.º 28528 dispone lo siguiente:

“Artículo 3.- Traslado de mercancías por vía marítima desde y hacia el Puerto del Callao sujetas a Tránsito Internacional Terrestre de mercancías desde y hacia terceros países a través de los Puertos de Ilo, Matarani y Paita

⁵ Énfasis añadido.

Autorízase, bajo control aduanero, el **traslado de mercancías por vía marítima**, ingresadas por el Puerto del Callao hacia los Puertos de Ilo, Matarani y Paita con destino final a terceros países, dentro de la normatividad y los convenios internacionales vigentes.

La autorización prevista en el párrafo anterior es **igualmente aplicable** para las mercancías procedentes de terceros países, para su **traslado marítimo por los Puertos de Ilo, Matarani y Paita, hacia el Puerto del Callao, para su destino final al exterior**.

Dicha autorización se efectuará **con la sola presentación de la Solicitud de Traslado** ante la autoridad aduanera respectiva.⁶

En ese sentido, la materia regulada por el artículo 3 de la Ley N.º 28528 no es el traslado de mercancías hacia la ZED, sino más bien el traslado por vía marítima desde el Puerto del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani y Paita, y desde esos puertos hacia el Callao, de aquellas mercancías que ingresan al país al amparo del régimen de tránsito aduanero internacional terrestre en el marco de convenios internacionales, con destino final a terceros países, autorizando que dicho traslado se efectúe con la sola presentación de una solicitud de traslado.

Como se observa, para que dicho traslado pueda efectuarse al amparo de una solicitud de traslado, el citado artículo 3 exige lo siguiente:

- a) Que la mercancía haya ingresado en tránsito aduanero internacional terrestre con destino a un tercer país.
- b) Que el traslado se realice por vía marítima.
- c) Que el traslado sea desde el Puerto del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani y Paita, o desde esos puertos hacia el puerto del Callao.

En este caso, no se ha emitido norma posterior alguna que extienda esta facilidad hacia otros puertos del territorio peruano⁷, lo cual nos permite colegir que el objeto de la Ley N.º 28528 es facilitar la conexión logística para el comercio exterior a través de corredores específicos, por lo que ese tipo de traslado solo se autoriza para la vía marítima y entre los puertos del Callao y los puertos de Ilo, Matarani y Paita.

Ahora, en cuanto a la posibilidad legal de autorizar el traslado de la mercancía que ingresa en tránsito aduanero internacional terrestre con destino final a un tercer país por un puerto distinto al Callao, hacia los puertos de Ilo, Matarani y Paita, o desde los citados puertos hacia cualquier puerto del país distinto al Callao, con la sola presentación de una solicitud de traslado, al amparo del cabotaje previsto en el Decreto Legislativo N.º 1413 complementado y modificado por la Ley N.º 32049, corresponde indicar que de acuerdo con el citado Decreto Legislativo y sus normas complementarias, el transporte de cabotaje tiene un propósito distinto.

Así, mediante el Decreto Legislativo N.º 1413 se dictaron disposiciones para promover y facilitar el transporte marítimo en el tráfico de cabotaje de pasajeros y carga, definiéndose a la carga de cabotaje en el artículo 3 del Reglamento de cabotaje, como aquella que es embarcada en un puerto nacional para ser descargada en otro puerto nacional.⁸

En el mismo sentido, se precisa en el artículo 3 de la Ley N.º 32049 que para la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1413 y en concordancia con la Disposición Transitoria y Final Vigesimosexta de la Ley N.º 27943 se entiende por “(...) **cabotaje** a aquella **operación de**

⁶ Énfasis añadido.

⁷ Se observa del Diario de los Debates del Congreso de la República correspondiente a la Segunda Legislatura Ordinaria del 2004, se aprobó esta propuesta “*para consolidar que esa carga vaya hacia nuestros puertos del sur, lo que, evidentemente, reactivaría la economía de toda la macrorregión sur*”, lo que permite colegir que el objeto de la Ley N.º 28528 es facilitar la conexión logística del comercio exterior a través de corredores específicos en el territorio nacional.

⁸ Definición contenida en el artículo 3 del Reglamento de Cabotaje.

transporte de carga o de pasajeros, de origen nacional para destino nacional, que se realiza a través de puertos de la República. Se precisa que el transporte de carga o de pasajeros **entre puertos nacionales que tengan como origen o destino final puertos extranjeros será considerado tráfico marítimo internacional y no de cabotaje**⁹.

Por tanto, la Ley N.º 27943 y el artículo 3 de la Ley N.º 32049, son explícitos al señalar que, para la realización de una operación de cabotaje, la carga a transportar **debe ser de origen nacional y tener un destino nacional**, precisándose que, si el transporte de carga realizado entre puertos nacionales tiene como origen o destino final un puerto extranjero, se trata de un transporte en tráfico marítimo internacional, y no de cabotaje.

En ese orden de ideas, resulta claro que lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1143 y sus normas complementarias respecto al cabotaje no es de aplicación al supuesto planteado como consulta, en razón a que este se refiere al transporte de mercancía extranjera que llega al país bajo el régimen de tránsito aduanero internacional terrestre; situación a la cual resulta más bien de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 28528, que prevé el uso de la solicitud de traslado para el transporte de mercancías provenientes y con destino al exterior, en el marco de un tránsito internacional terrestre, entre puertos nacionales específicos y limitados.

Por consiguiente, considerando lo expuesto y que la consulta se refiere a mercancías extranjeras que tienen por objeto su ulterior salida al exterior, se concluye que no resulta posible autorizar, a mérito de una solicitud de traslado, que mercancías arribadas por cualquier puerto del Perú, distinto al del Callao, sean trasladadas por vía marítima hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita, o desde estos últimos hacia cualquier puerto del territorio nacional que no sea el puerto del Callao, para su posterior salida al exterior.

IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, se concluye lo siguiente:

1. Resulta legalmente viable autorizar el traslado de mercancías ingresadas por un puerto distinto al del Callao hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita, con destino final a una ZED, así como autorizar el traslado de mercancías provenientes de una ZED desde los puertos de Ilo, Matarani y Paita hacia cualquier puerto del Perú para su destino final al exterior, con la presentación de una solicitud de traslado, sin que ello suponga la contravención de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 28528.
2. No resulta posible autorizar, a mérito de una solicitud de traslado y sin contravenir lo regulado por la Ley N.º 28528, que mercancías arribadas por cualquier puerto del Perú, distinto al del Callao, sean trasladadas por vía marítima hacia los puertos de Ilo, Matarani o Paita, o desde estos últimos hacia cualquier puerto del territorio nacional que no sea el puerto del Callao, para su posterior salida al exterior.

FNM/ILV/nao
CA078-2025
CA083-2025

⁹ Énfasis añadido.