

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE SUPERINTENDENCIA QUE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO “RECONOCIMIENTO FÍSICO - EXTRACCIÓN Y ANÁLISIS DE MUESTRAS” DESPA-PE.00.03 (VERSIÓN 4)

I. GENERALIDADES

1.1 Objeto

El proyecto de resolución tiene por objeto modificar el procedimiento específico “Reconocimiento físico - extracción y análisis de muestras” DESPA-PE.00.03 (versión 4)¹, que establece las pautas a seguir en el reconocimiento físico y en la extracción y análisis de muestras, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las normas que lo regulan.

1.2 Finalidad

La propuesta normativa tiene por finalidad la modificación del procedimiento específico DESPA-PE.00.03, a fin de incorporar aspectos relacionados a la devolución de las muestras, contramuestras y remanentes que se generan después del análisis físico químico efectuado por la Oficina de Laboratorio Central (OLC) de la Intendencia Nacional de Desarrollo e Innovación Aduanera, así como el tratamiento aplicable en caso no sean solicitadas a devolución o no sean recogidas en un plazo determinado.

1.3 Marco jurídico

- 1.3.1 Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N.º 1053².
- 1.3.2 Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1053, Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2009-EF³.

1.4 Habilitaciones

- 1.4.1 Artículo 5 de la Ley N.º 29816 - Ley de Fortalecimiento de la SUNAT⁴.
- 1.4.2 Inciso k) del artículo 10 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, aprobada por Decreto Supremo N.º 040-2023-EF⁵.

1.5 Antecedentes

El inciso c) del artículo 166 de la LGA señala que la autoridad aduanera podrá tomar muestras⁶ para análisis o para un examen pormenorizado de las mercancías, a efectos de comprobar la exactitud de los datos contenidos en una

¹ Aprobado con Resolución de Superintendencia N.º 000120-2022/SUNAT, publicada el 09.07.2022. En adelante, procedimiento específico DESPA-PE.00.03.

² Publicada el 27.06.2008, y modificatorias.

³ Publicado el 16.01.2009. En adelante, RLGA.

⁴ Publicada el 22.12.2011, y modificatorias.

⁵ Publicado el 25.03.2023.

⁶ En el mismo sentido, el artículo 2 de la LGA define las acciones de control ordinario como aquellas que corresponde adoptarse para el trámite aduanero de ingreso, salida y destinación aduanera de mercancías, conforme a la normatividad vigente, que incluyen las acciones de revisión documentaria y reconocimiento físico, así como el análisis de muestras, entre otras acciones efectuadas como parte del proceso de despacho aduanero, así como la atención de solicitudes no contenciosas.

declaración aduanera.

En forma complementaria, el artículo 227 del RLGA prevé lo siguiente:

“La autoridad aduanera está facultada para extraer o disponer la extracción de muestras representativas de aquellas mercancías que por su naturaleza requieran de una mejor identificación, a fin de determinar su clasificación arancelaria o valor en aduana y de ser necesario, solicitar su análisis físico químico, **de acuerdo a lo establecido por la Administración Aduanera**”. (Énfasis añadido).

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final del RLGA estipula que “La SUNAT aprobará los procedimientos, instructivos, circulares y otros documentos necesarios para la aplicación de lo dispuesto en la Ley y el presente Reglamento (...)”.

En ese sentido, con Resolución de Superintendencia N.º 000120-2022/SUNAT, se aprobó el procedimiento específico DESPA-PE.00.03 (versión 4).

II. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA

2.1 Situación actual y problema público

De la revisión de las disposiciones contenidas en el procedimiento específico DESPA-PE.00.03 se identifica la siguiente situación actual y problemática pública en:

- 2.1.1 La sección IV se contemplan las definiciones y abreviaturas del procedimiento específico DESPA-PE.00.03, dentro de los cuales figura la contramuestra, no obstante, no se advierte una definición de muestra y remanente que se genera después del análisis físico químico efectuado por la OLC. Así tampoco se define la condición de desecho de las muestras, remanentes y contramuestras que no son solicitados a devolución ni son recogidos en el plazo establecido.
- 2.1.2 El numeral 1 del literal C de la sección VII regula la extracción, análisis y evaluación de muestras para su mejor identificación y de ser necesario, solicitar su análisis físico químico; sin embargo, puede ocurrir que no sea factible extraer la muestra física, sino que se procede a la transcripción de etiquetas para la verificación a cargo del funcionario aduanero, lo que se requiere precisar para que no sean remitidas a la OLC.
- 2.1.3 Los numerales 3 y 4 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII se refieren al uso del sobre contenedor donde se coloca la muestra extraída, sin precisarse como medida de seguridad que debe procederse a su sellado con la etiqueta de seguridad, ni prever las acciones a seguir cuando la muestra excede el tamaño del sobre contenedor. Asimismo, no se identifica a los responsables de su custodia.
- 2.1.4 Los numerales 1 y 2 del acápite C.1.1 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII, se refieren a la cantidad de muestra a extraer, no obstante, no se precisa que no serán aceptadas en caso no cumplan con los requisitos establecidos para su aceptación por el Laboratorio, en concordancia con lo señalado en el numeral 1 del subliteral C.3 del literal C de la sección VII.
- 2.1.5 El numeral 2 del acápite C.1.2 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII regula el procedimiento aplicable cuando se transcribe una etiqueta de la mercancía para su verificación por la OLC, sin embargo, no contempla que en ese supuesto no existe una muestra propiamente dicha que sea

- objeto de análisis por la OLC, por lo que su verificación se realiza en el proceso de despacho aduanero o de control.
- 2.1.6 El subliteral C.2 del literal C de la sección VII trata el envío de muestras a la OLC para análisis físico químico, pero es necesario contemplar la adopción de medidas de seguridad que garanticen la cadena de custodia hasta la entrega y recepción por parte de la OLC, a fin de asegurar la trazabilidad y conformidad del proceso.
- 2.1.7 El numeral 1 del subliteral C.5 del literal C de la sección VII establece el plazo para que el interesado pueda solicitar la devolución de la muestra, vencido el cual sin haberse solicitado la devolución o sin ser recogida, la Administración Aduanera procede con su disposición, sin embargo, esta referencia a las muestras también se extiende a las contramuestras o remanentes después del análisis de la OLC, pero no son comprendidas. Asimismo, es necesario precisar las personas facultadas para solicitar la devolución, así como el plazo para solicitar la devolución, puesto que no se adecúa a los supuestos específicos de emisión, ampliación o dirimencia del informe químico respectivo.
- El numeral 2 del subliteral C.5 del literal C de la sección VII regula la suscripción del acta de devolución, pero no contempla al representante legal o apoderado del dueño, consignatario o consignante facultado para dicha suscripción.
- El numeral 3 del subliteral C.5 del literal C de la sección VII prevé que si no se solicita a devolución o no se recoge la muestra en el plazo establecido, se procede a su disposición. No obstante, no se desarrolla el tratamiento aplicable a las contramuestras o remanentes que no son recogidas en el plazo establecido, puesto que la falta de su retiro oportuno genera una custodia indefinida, con sobrecostos por el uso de espacio y personal encargado de la custodia, y riesgos asociados a su control.
- 2.1.8 El anexo I de la sección IX contiene el “Acta de extracción de muestras y transcripción de etiquetas” que es suscrito, entre otros, por el despachador de aduana/ comitente, no obstante, no se alude expresamente al dueño o consignatario, ni tampoco figura una glosa de la calificación de desechos de las muestras, contramuestras y remanentes cuya devolución no se ha solicitado, o que no son recogidos en el plazo establecido, así como su disposición por parte de la Administración Aduanera.
- 2.1.9 La sección IX no contempla un anexo en el cual la OLC reporte periódicamente la cantidad de desechos disponibles a la unidad orgánica a cargo de coordinar con la empresa contratada para su retiro desde la OLC.

2.2 Necesidad

La problemática y situación actual expuesta evidencian la necesidad de modificar el procedimiento específico DESPA-PE.00.03, a fin de regular aspectos relacionados a la devolución de las muestras, contramuestras y remanentes que se generan después del análisis físico químico efectuado por la OLC, como la definición de desecho, muestra y remanente, el plazo para solicitar la devolución en función a la emisión, ampliación o dirimencia del informe químico respectivo, así como las personas autorizadas a suscribir el acta de devolución de muestras.

Asimismo, es necesario establecer el tratamiento aplicable en caso de que las muestras, contramuestras o remanentes no sean recogidos en un plazo determinado, pasando a la condición de desechos disponibles para destrucción, neutralización o eliminación.

2.3 Resultado esperado

Con las modificaciones propuestas al procedimiento específico DESPA-PE.00.03 se esperan los siguientes resultados:

- a) Reducir la cantidad de muestras que son remitidas a la OLC cuando no se requiere de un análisis físico químico, pudiendo el funcionario aduanero hacer tomas fotográficas, videos, transcripción de etiquetas, entre otros, para establecer las características de la mercancía.
- b) Ampliar el plazo para la presentación de la solicitud de devolución de muestras, contramuestras o remanentes a fin de facilitar su recojo.
- c) Contar con una regulación sobre la disposición de las muestras, contramuestras y remanentes que no son recogidas y su tratamiento como desechos.
- d) Incorporar la definición de desecho, muestra y remanente, existente después del análisis físico químico efectuado por la OLC, a fin de uniformizar su entendimiento y garantizar su correcta interpretación.
- e) Garantizar la cadena de custodia de las muestras desde su extracción hasta su entrega y recepción en la OLC.
- f) Precisar las personas facultadas para solicitar la devolución y suscribir el acta respectiva, dejando constancia de su verificación en el acta, a fin de asegurar que dicha devolución se realice únicamente a personas con vínculo directo con el despacho aduanero y con representación válida y vigente ante la SUNAT, evitando así entregas indebidas a terceros no autorizados.
- g) Regular el tratamiento de las muestras, remanentes y contramuestras que no han sido solicitados a devolución o que, habiéndose solicitado su devolución, no han sido recogidos en el plazo establecido.

2.4 Objetivos

Con la propuesta normativa se alcanzarán los siguientes objetivos:

2.4.1 Modificar el procedimiento específico DESPA-PE.00.03 en:

- a) Regular en el numeral 1 de literal C de la sección VII, que la extracción de muestras se realiza solo respecto de mercancías que requieren de análisis físico químico.
- b) Precisar en los numerales 3 y 4 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII, que una vez colocada la muestra en el sobre contenedor, se procede a su sellado con la etiqueta de seguridad. Asimismo, se prevé que cuando la dimensión de la muestra excede el tamaño del sobre contenedor, ambos son encintados en forma conjunta y se coloca la etiqueta de seguridad en la parte superior. Además, se indica al responsable de la custodia de la muestra hasta su entrega al Laboratorio Central.
- c) Contemplar en el numeral 2 del acápite C.1.2 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII, que la posible transcripción de etiquetas se realiza para la verificación del funcionario aduanero.
- d) Regular en los numerales 1, 2 y 3 del subliteral C.5 del literal C de la sección VII, la devolución de las muestras, contramuestras o remanentes existentes después del análisis de la OLC, detallando a las personas facultadas a solicitar su devolución y suscribir el acta de devolución respectiva, el plazo para solicitar la devolución en función a los supuestos de emisión, ampliación o dirimencia del informe químico respectivo, así como el plazo para su recojo.
Asimismo, calificar como desecho a las muestras, contramuestras y remanentes que no se han recogido en el plazo establecido.

A su vez, se designa a la Intendencia Nacional de Administración para que coordine con la empresa que se encargará de su disposición final mediante la destrucción, neutralización o eliminación, según corresponda.

- e) Incorporar en el anexo I “Acta de extracción de muestras y transcripción de etiquetas” de la sección IX, una glosa referida a que se procede a la disposición de las muestras, contramuestras y remanentes que no sean solicitados a devolución o no sean recogidos en el plazo establecido, así como incorporar la referencia al dueño o consignatario en lugar del comitente, como una de las personas que firma la referida acta.

2.4.2 Incorporar en el procedimiento específico DESPA-PE.00.03:

- a) Los numerales 41, 42 y 43 de la sección IV con las definiciones de desecho, muestra y remanente, respectivamente.
- b) El numeral 3 del acápite C.1.1 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII, para reiterar que las muestras que no cumplan con las cantidades previstas no deben ser aceptadas por la OLC.
- c) El numeral 6 del subliteral C.2 del literal C de la sección VII, disponer la adopción de medidas de seguridad en la cadena de custodia de las muestras hasta su entrega y recepción en la OLC.
- d) En la sección IX, el anexo VI con el “Reporte de desechos a la Intendencia Nacional de Administración”.

2.4.3 Se establecen dos disposiciones complementarias transitorias:

Muestras dentro del plazo de devolución y recojo

Las muestras, contramuestras o remanentes que a la fecha entrada en vigor de la presente resolución se encuentren dentro del plazo para solicitar su devolución o recojo, se rigen por lo dispuesto en la presente resolución.

Condición de desecho

La condición de desecho también será aplicable a las muestras, contramuestras o remanentes cuyo plazo para solicitar la devolución o para proceder a su recojo se encontrará vencido a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

3.1 Efectos de la norma

3.1.1 Costos probables

Con relación a los costos por parte del administrado, estos son cero por cuanto no hay pagos directos⁷ o cargas administrativas⁸ por la realización de los tramites, ni costos sustantivos de cumplimiento⁹, entre otros costos directos o indirectos.

Por parte de la Administración Aduanera, se debe tener en cuenta que los costos generados por una disposición legal se refieren necesariamente a los costos incrementales generados por la regulación; es decir, solo los

⁷ Pagos realizados a la administración pública para solventar obligaciones explícitamente marcadas en la regulación.

⁸ Costos de las actividades administrativas realizadas para cumplir con las obligaciones incluidas en la regulación.

⁹ Inversiones y gastos con el fin de cumplir con las obligaciones o requisitos contenidos en la regulación.

adicionales a los usuales del negocio o actividad de la entidad, los que en este caso son igualmente cero.

3.1.2 Beneficios probables

Las disposiciones contenidas en el proyecto normativo de modificación del procedimiento específico DESPA-PE.00.03 permitirán optimizar el proceso de devolución de las muestras, contramuestras y remanentes que se generan después del análisis físico químico efectuado por la OLC, así como el tratamiento aplicable para su disposición cuando no sean solicitados a devolución o no sean recogidos en el plazo establecido, lo que permite asegurar su adecuada custodia y trazabilidad durante las etapas del proceso de análisis físico químico, lo que redundará en beneficio de la administración, del operador de comercio exterior y del operador interviniente que participan en el proceso.

3.1.3 Mecanismos alternativos

De acuerdo con el problema público y los objetivos expuestos, se evaluaron las posibles alternativas de solución, regulatorias y no regulatorias, en función a sus impactos probables.

Conforme a dicho análisis, se descartaron las opciones no regulatorias, por cuanto en ausencia de intervención normativa alguna no existe la posibilidad de que el problema se reduzca o desaparezca espontáneamente en un futuro cercano.

En suma, de la evaluación de los impactos positivos y negativos (costos y beneficios) y su relación directa con el problema identificado y los objetivos, se ha descartado como mecanismo alternativo mantener el procedimiento con el texto actualmente vigente u optar por alguna otra opción no regulatoria, toda vez que los problemas planteados en el numeral 2.1 quedarían sin solución.

En ese sentido, la modificación del procedimiento constituye la opción más adecuada para superar los problemas públicos descritos en el numeral 2.1.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

4.1 Efecto y legalidad de la propuesta normativa

La propuesta de modificación del procedimiento específico DESPA-PE.00.03 se enmarca en la Constitución Política del Perú y en la legislación aduanera vigente, disponiendo:

Procedimiento específico DESPA-PE.00.03

Modifica:

- El numeral 1 de literal C de la sección VII.
- Los numerales 3 y 4 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII.
- El numeral 2 del acápite C.1.2 del subliteral C.1 del literal C de la sección VII.
- Los numerales 1, 2 y 3 del subliteral C.5 del literal C de la sección VII.
- El anexo I de la sección IX.

Incorpora:

- Los numerales 41, 42 y 43 de la sección IV.
- El numeral 3 del acápite C.1.1 del subliteral C.1 de la sección VII.
- El numeral 6 del subliteral C.2 del literal C de la sección VII.
- El anexo VI "Reporte de desechos a la Intendencia Nacional de Administración" en la sección IX.

4.2 Exclusión del análisis de impacto y calidad regulatoria

Conforme al artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria¹⁰, el análisis del impacto regulatorio (AIR) y el análisis de calidad regulatoria (ACR) son instrumentos de mejora de la calidad regulatoria que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad.

En lo que se refiere al AIR, el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado con Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM¹¹, establece que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación o cualquier otra regla que genere o modifique costos en su cumplimiento por parte de las personas; que limite el ejercicio, otorgamiento o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Asimismo, el inciso k) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565 excluye del AIR, entre otros supuestos, a las disposiciones normativas de naturaleza tributaria. En ese sentido, considerando que el proyecto regula actuaciones vinculadas al ingreso, tránsito y salida de mercancías y establece pautas para su reconocimiento físico y análisis de muestras, configura una obligación sustancial de carácter tributario. En consecuencia, se encuentra exceptuado del AIR conforme al referido inciso k).

En lo que se refiere al ACR, el artículo 46 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565 señala que es el proceso integral y continuo de análisis de procedimientos administrativos a pedido de parte que comprende la eliminación o simplificación de aquellos que resulten innecesarios o que no se ajusten al principio de legalidad, entre otros supuestos. A su vez, el inciso c) del numeral 50.2 del artículo 50 del citado reglamento exceptúa de este análisis a los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

Dado que el presente proyecto contiene disposiciones de naturaleza tributaria, se concluye que se encuentra excluido del ACR.

¹⁰ Publicado el 28.05.2023.

¹¹ Publicado el 25.02.2025. En adelante, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565.