



La importancia del control aduanero para los municipios fronterizos

Mag. Iris Rocío García Segundo

Peru

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 11, Granada, Noviembre, 2016
ISSN: 2173-8254

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo estudiar el control aduanero en el Perú, partiendo del análisis de los documentos emitidos por la Organización Mundial de Aduanas respecto del control aduanero, la gestión de riesgo, la seguridad de la cadena logística, así como normas comunitarias andinas sobre control aduanero y la legislación aduanera peruana. Se abordan temas como el cumplimiento de la ley, los métodos, las formas y las fases del control aduanero así como el empleo de la gestión de riesgo en el control aduanero.

Palabras clave: control aduanero, gestión de riesgo, cumplimiento de la ley, facilitación

Abstract: In the present paper we carry out a revision of customs control in Peru, based on the analysis of the documents issued by the World Customs Organization regarding customs control, risk management, security of the logistic chain, as well as Andean Community standards on Customs control and Peruvian customs legislation. It addresses issues such as compliance with the law, methods, forms and stages of customs control as well as the use of risk management in customs control.

Key words: customs control, risk management, law enforcement, facilitation



Sumario:

I. INTRODUCCIÓN.

II. EL CONTROL ADUANERO Y EL MUNICIPIO.

A) Cumplimiento de la ley.

B) Métodos de control. 1.- Control por movimientos. 2.- Controles por auditoría. 3.- Formas de control. a) Control Ordinario. b) Control Extraordinario. c) Fases del Control Aduanero.

C) La gestión de riesgo en el control aduanero. 1.- Gestión estratégica de los riesgos. 2.- Gestión táctica de los riesgos. 3.- Gestión operativa de los riesgos.

III. CONCLUSIONES.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN MANEJADAS.

I. INTRODUCCIÓN

La autoridad aduanera tiene un doble rol, por un lado, desde el punto de vista punitivo, sancionando conductas irregulares, y por otro, facilitador, impulsando el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras. El control aduanero en el marco de comercio exterior, no debe ser un obstáculo al comercio legítimo, sino más bien, debe ser un elemento que lo facilite.

El control aduanero busca asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y sus reglamentos, proteger la economía del país, fiscalizando, vigilando y controlando el ingreso y la salida de mercancías, medios de transporte y personas del territorio aduanero, proteger la salud pública y el medio ambiente, facilitar el comercio internacional, protegiendo los intereses del Estado, combatir la evasión tributaria, el contrabando de mercancías y el tráfico de drogas. Se busca también, optimizar el control, mediante un adecuado sistema de riesgos, fortalecer los vínculos con el sector público y privado, mediante alianzas estratégicas, que permitan lograr ventajas competitivas a través del cruce de información.

Como doctrina jurídica no se encuentra material bibliográfico suficiente que aborde el tema, es por ello que implica un reto profundizar su estudio, analizando el tratamiento que le da la legislación nacional peruana y las disposiciones internacionales.

Un aspecto imprescindible para el control aduanero es la gestión de riesgos a fin de verificar por parte de las autoridades aduaneras que las mercancías objeto de transacción comercial se adecuan a la normativa aduanera existente en cada momento y que se ajustan al procedimiento aduanero en cuestión. Es un elemento de control y de facilitación.

Asimismo, surge la necesidad de contar con una legislación que provea las bases necesarias que permitan a las administraciones fronterizas ejercer de forma responsable y eficaz sus mandatos; y ese marco legislativo tiene que contemplar de una manera transparente y clara las responsabilidades y los derechos de los operadores de comercio exterior.

Es así que las recientes modificaciones a Ley General de Aduanas, mediante el Decreto Legislativo N° 1235, promueven la seguridad de la cadena logística, los administradores o concesionarios de los puertos y aeropuertos se incorporan a la legislación aduanera, asumiendo responsabilidades en materia de infraestructura, sistemas y dispositivos de seguridad, que permitirán reforzar la seguridad de la cadena logística.

II. EL CONTROL ADUANERO Y EL MUNICIPIO

Se entiende como control aduanero el conjunto de “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”¹. También, se le define como el conjunto de medidas adoptadas por la Administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas².

¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. Consejo de Cooperación Aduanera, Glosario de Términos Aduaneros Internacionales. Bruselas 1983.

² COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA. (2012) Régimen Andino sobre Control Aduanero - Decisión 778. Lima Perú.

El control aduanero, entonces, está orientado a la aplicación adecuada de las leyes y al cumplimiento de los requisitos regulatorios, así como a facilitar el comercio internacional. Para lograr ello, éstos deben ser los mínimos indispensables y se deben llevar a cabo de manera selectiva, empleando técnicas de gestión de riesgo³, en lo posible⁴. El empleo de la gestión de riesgo permitirá concentrarse en áreas de alto riesgo, detectar con mayor facilidad las infracciones aduaneras, y facilitar las operaciones aduaneras.

Bajo ese criterio, las autoridades aduaneras de cada País Miembro de la Comunidad Andina tienen facultades de investigación y control, independientemente de aquellas establecidas en sus legislaciones nacionales⁵ como realizar las investigaciones;

³ Gestión de riesgo: la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que presentan un riesgo. Convenio Internacional para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero.

⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (1973) Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio Internacional para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero.

⁵ COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA. (2012) Régimen Andino sobre Control Aduanero - Decisión 778, artículo 4.- Las autoridades aduaneras de cada País Miembro tendrán las siguientes facultades de investigación y control, independientemente de aquellas establecidas en sus legislaciones nacionales:

a) Realizar las investigaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas.

b) Solicitar a todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, importadores, exportadores, declarantes, transportadores y demás auxiliares de la función aduanera, información de su domicilio y sus operaciones económicas y de comercio exterior, con el fin de garantizar los estudios y cruces de información necesarios para la fiscalización y el control de las operaciones aduaneras. Asimismo, las entidades públicas, financieras o privadas que posean información de interés para los procesos de investigación y control de la Administración Aduanera, deberán reportar la información que se les solicite.

c) Sancionar, de acuerdo a su legislación interna, a aquellas personas o entidades a quienes la Administración Aduanera, a través de las dependencias competentes, haya requerido información en los términos previstos en el presente artículo, y no la suministren, lo hagan extemporáneamente, o la aporten en forma incompleta o inexacta.

d) Ordenar mediante acto administrativo el registro, inspección o visita de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales, vehículos y medios de transporte del importador, exportador, propietario, tenedor de la mercancía, transportador, depositario, intermediario, declarante o usuario, terceros depositarios de los documentos contables o archivos de los sujetos antes mencionados, o terceros intervinientes en la operación aduanera, siempre que no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales.

En el desarrollo de las facultades establecidas en el presente literal, la Administración Aduanera podrá tomar las medidas preventivas necesarias para evitar que las mercancías y/o las pruebas obtenidas sean alteradas, ocultadas, o destruidas.

Para tales efectos, la fuerza pública deberá colaborar previo requerimiento de la Administración Aduanera, con el objeto de garantizar la ejecución de las respectivas diligencias.

La competencia para ordenar el acto administrativo será determinada por cada País Miembro de acuerdo a su normativa interna de control y fiscalización de las Administraciones Aduaneras.

solicitar información de su domicilio y sus operaciones económicas y de comercio exterior; sancionar, de acuerdo a su legislación interna; ordenar el registro, inspección o visita de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales, vehículos y medios de transporte de los operadores de comercio exterior, o adoptar medidas cautelares sobre las mercancías y unidades de transporte y de carga.

La Ley General de Aduanas dedica un Capítulo al Control Aduanero y lo define como el «conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de ésta»⁶.

Agrega que se encuentran sometidas a control aduanero las mercancías, e incluso los medios de transporte que ingresan o salen del territorio aduanero, se encuentren o no sujetos al pago de derechos e impuestos.

Asimismo, el control aduanero se ejerce sobre las personas 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.

Es importante tener en cuenta que el control aduanero busca asegurar el cumplimiento no solo de la legislación aduanera, sino también de otras disposiciones que son de competencia de la Aduana, ello debido a que se exige la protección contra las prácticas comerciales internacionales desleales como el contrabando de mercancías, la subfacturación, el fraude en materia de origen, la clasificación arancelaria incorrecta y la violación de los derechos de propiedad intelectual; asimismo, el aumento de las amenazas contra la seguridad y el crimen organizado que se involucra en actividades ilegales como la evasión y la elusión de derechos e impuestos; el fraude fiscal transfronterizo; el tráfico de drogas, de mercancías peligrosas y prohibidas; el lavado de activos, y el comercio de mercancías falsificadas.

e) Adoptar medidas cautelares sobre las mercancías y unidades de transporte y de carga, de acuerdo a lo establecido en la legislación de cada País Miembro.

⁶ Ley General de Aduanas aprobada con Decreto Legislativo N° 1053, artículo 2°. Definiciones.

“Es que ese control que los Estados encomiendan a sus aduanas resulta indispensable e irrenunciable. Si bien puede imaginarse Estados en los que alternativamente se renuncie, total o parcialmente, a la aplicación del arancel aduanero o a las prohibiciones económicas para regular su comercio exterior, en cambio, es inconcebible que un Estado deje de controlar lo que entra o sale de su territorio, pues lo que está en juego es el interés público; se trata de cuestiones vitales o de orden público, como la moral y salud públicas, la seguridad nacional, la sanidad animal y vegetal, la defensa nacional, etc. Es decir, están comprometidos un conjunto de valores esenciales que todos los países protegen a través del establecimiento de prohibiciones no económicas.”⁷

El nuevo enfoque del concepto de “frontera” hace que surjan nuevas medidas para asegurar la gestión de un extremo al otro de la circulación de las mercancías a través de las fronteras, como el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global⁸ de la Organización Mundial de Aduanas, para asegurar y facilitar el comercio global además de otras iniciativas.

“En una cadena de control aduanero integrada, el control aduanero y la evaluación de riesgos a efectos de seguridad es un proceso continuo y compartido que da comienzo en el momento en que el exportador prepara las mercancías para su exportación y, a través de la comprobación continua de que el envío es conforme, evita la innecesaria duplicación de los controles. Para permitir tal reconocimiento mutuo de controles, la Aduana debe acordar (bilateral o multilateralmente) controles comunes y normas de gestión de riesgos, el intercambio de información y de perfiles de riesgo así como al intercambio rutinario de datos aduaneros. Dichos acuerdos deberán contemplar la posibilidad de realizar conjuntamente procedimientos de control de calidad o de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las normas”⁹.

En ese sentido, el Marco se basa en tres pilares básicos de colaboración como son i) Aduanas - Aduanas, ii) Aduanas - Sector Privado y iii) Aduanas - Otras Entidades

⁷ BASALDÚA, RICARDO XAVIER. (2007) La aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes. Memorias del Tercer Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero: Los Nuevos Paradigmas del Derecho Aduanero. Barcelona – España. Instituto Interamericano de Fronteras y Aduanas AC (IIFA). Pág. 42

⁸ Marco SAFE.

⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2004) Consejo de Cooperación Aduanera. Directrices de la Aduana sobre la Gestión integrada de la cadena logística. Pág.5.

Gubernamentales e Intergubernamentales. Es necesario precisar que la importancia de reforzar la seguridad de la cadena logística, no debe significar disminuir la facilitación que actualmente se viene brindando al comercio internacional.

Las recientes modificaciones a Ley General de Aduanas, mediante el Decreto Legislativo N° 1235, promueven la seguridad de la cadena logística, los administradores o concesionarios de los puertos y aeropuertos se incorporan a la legislación aduanera, asumiendo responsabilidades en materia de infraestructura, sistemas y dispositivos de seguridad, monitoreo de vehículos, que permitirán reforzar el control del proceso de custodia de la carga y fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías. Dentro de un conjunto de medidas destinadas a repotenciar las acciones en la búsqueda constante de la seguridad en la cadena logística.

Asimismo, se busca las mejores prácticas de gestión, reiterando el compromiso del Estado de implementar nuevos servicios para reducir los tiempos y costos para los usuarios de comercio exterior, incluyendo nuevos procedimientos para facilitar los trámites, tales como la declaración global que permite acumular despachos, el despacho con información mínima para los Operadores Económicos Autorizados, así como la generalización del despacho anticipado, que beneficiarán a todos los importadores y exportadores.

Al ser el contrabando de mercancías a través de las fronteras, especialmente el de las mercancías prohibidas y peligrosas, como las armas y los estupefacientes, representan una seria amenaza. La sociedad espera que la Aduana se asegure de que las mercancías satisfagan ciertas normas de calidad y de seguridad, y se preocupa por la salud pública, la flora y la fauna, así como por el medio ambiente¹⁰.

Es así que cuando la autoridad aduanera requiera el auxilio de las demás autoridades, éstas se encuentran en la obligación de prestarlo en forma inmediata.

El control es ejercido por la potestad aduanera que entendido como 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

¹⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2008) La aduana en el siglo 21^o: favorecer el crecimiento y el desarrollo a través de la facilitación de los intercambios y el fortalecimiento de la seguridad en las fronteras.

transporte, dentro del territorio aduanero, así como para aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero¹¹.

La Administración Aduanera dispondrá de las medidas y procedimientos tendientes a asegurar el 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:

- 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.

Todos estos controles se efectúan empleando técnicas de gestión de riesgo, debido a que es imposible llevar a cabo el control en la totalidad de las operaciones por el aumento de los movimientos transfronterizos. También se busca un equilibrio entre el control y la facilitación.

A) Cumplimiento de la ley

¹¹ Ley General de Aduanas artículos 164° y 165°.

“La gestión para el cumplimiento de la ley basada en los riesgos comienza por una legislación sólida en la que se consideran distintos temas como: el reconocimiento de las responsabilidades inherentes al gobierno y al sector privado, que contemplan las normas para las comunicaciones electrónicas, la aplicación de sanciones en los casos de incumplimiento de la ley, la posibilidad de interrumpir el vínculo entre los movimientos físicos y el procesamiento, la notificación y cumplimiento fiscal, y la adopción de soluciones flexibles y personalizadas”¹².

La legislación nacional busca mantener un equilibrio entre control, facilitación y seguridad de la cadena logística, incorpora actividades como: el ingreso rápido y exacto de información para la evaluación de los riesgos, la intervención temprana en la cadena logística para las transacciones de alto riesgo y la capacidad de investigar cuando se detecta un caso de incumplimiento de la ley o fraude.

“La medición del cumplimiento de la ley como herramienta de diagnóstico debería ser empleada por las administraciones aduaneras junto con la evaluación de riesgo, y los procesos de definición de perfiles de riesgo y de detección de infracciones. Utilizada estratégicamente, la medición del cumplimiento de la ley y la detección de objetivos pueden proporcionar el equilibrio necesario para asignar los recursos eficazmente a aquellas áreas que presentan problemas a la Aduana. Asimismo, los resultados de las mediciones de cumplimiento de la ley iniciales pueden aportar información importante a los efectos de mejorar las metodologías de evaluación de riesgo, mejorar su rentabilidad y eficiencia así como desarrollar estrategias a los efectos de mejorar el cumplimiento de la ley”¹³.

Bajo dicho precepto, la Administración Aduanera mediante el empleo de una metodología de muestreo estadísticamente válida, selecciona las transacciones o entidades específicas de ese conjunto que serán revisadas o verificadas.

“Para que el proceso de gestión de riesgos sea exitoso se deberá evaluar y controlar permanentemente dicho proceso. Uno de los métodos que permiten alcanzar

¹² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2011) Consejo de Cooperación Aduanera. Compendio de Gestión de Riesgos Aduaneros. Volumen 1. pág. 4

¹³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (1973) Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio Internacional para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero.

este objetivo consiste en “evaluar el cumplimiento de la ley”. La expresión “indicador del cumplimiento de la ley” se aplica a las técnicas de verificación por sondeos estadísticamente válidos que se utilizan para determinar el nivel de cumplimiento de las normas y procedimientos aduaneros que tienen las empresas, los transportistas, las mercaderías importadas, etc. Si se crean de manera sistemática y correcta, los métodos para evaluar el cumplimiento de la ley dan resultados objetivos y válidos en el plano estratégico. La evaluación del cumplimiento de la ley puede ser una herramienta de diagnóstico para conocer los ámbitos de incumplimiento. Como herramienta de diagnóstico las administraciones aduaneras deben utilizar la evaluación del cumplimiento de la ley junto con otras técnicas y procedimientos de evaluación de riesgos, definición de perfiles, y otras técnicas de selectividad. Utilizadas en forma estratégica, la evaluación del cumplimiento de la ley y la selectividad ayudan a lograr el equilibrio necesario para que los recursos puedan concentrarse en los sectores aduaneros donde existen problemas”¹⁴.

Esta evaluación nos permite conocer el grado de cumplimiento de la ley respecto de la participación de los usuarios de comercio exterior en los “sectores de riesgo”¹⁵ para tomar decisiones respecto de los sectores que necesitan recursos aduaneros. Se espera que los riesgos no sean mayores a los recursos aduaneros y que la Administración Aduanera siempre tenga la posibilidad de enfrentarlos.

B) Métodos de control

Tenemos dos métodos empleados, el control por movimientos y el control por auditoría, que pueden aplicarse indistintamente del valor de las mercancías, el tipo de operador de comercio exterior, y se debe contar con la participación y apoyo de los interesados:

1.- Control por movimientos

¹⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2011) Consejo de Cooperación Aduanera. Compendio de Gestión de Riesgos Aduaneros. Pág. 50,

¹⁵ Sectores de riesgo: regímenes, procedimientos aduaneros y otros ámbitos en los que las autoridades aduaneras ejercen sus competencias; también afecta a los operadores económicos. Guía para el análisis de riesgo en los controles aduaneros. Comisión Europea. Dirección General XXI. Fiscalidad y Unión Aduanera. 1998. Impreso en Italia.

Está referido a los controles efectuados a las mercancías y medios de transporte con anterioridad o posterioridad a su llegada o partida hasta que sean despachadas. No se encuentran comprendidos los medios de transporte que no descarguen o embarquen pasajeros ni carga.

Este control puede tratarse de un control documentando y un reconocimiento físico o inspección de las mercancías, medios de transporte y personas, en donde la selección debe estar basada en perfiles de riesgo¹⁶.

Hay dos niveles de reconocimiento de mercancías. El primero, una verificación sumaria, que incluye examinar los contenedores y paquetes por fuera a los efectos de controlar las marcas y los números, y de verificar que los sellos se encuentren intactos, y verificando otros detalles de la declaración de mercancías, que la legislación peruana denomina verificación exterior.

La segunda es la verificación detallada. Ella implica la apertura del contenedor o de los paquetes y la verificación de las mercancías mismas a los efectos de verificar su descripción con respecto a la consignada en la declaración, con respecto al valor, origen, clasificación y tasa de derechos. La legislación peruana la denomina reconocimiento físico de mercancías¹⁷.

Es así que para el ejercicio del control aduanero, la Administración Aduanera emplea, principalmente, las técnicas de gestión de riesgo para focalizar las acciones de control en aquellas actividades o áreas de alto riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información obtenida para tal fin. Para el control durante el despacho, la Administración Aduanera determina mediante técnicas de gestión de riesgo los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros. La regla general aplicable a dichos porcentajes será de cuatro por ciento

¹⁶ Perfil de riesgo: Perfil de riesgo: Una combinación predeterminada de indicadores de riesgo, basada en la información que ha sido recabada, analizada y categorizada. Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero.

¹⁷ Reconocimiento físico.- Operación que consiste en verificar lo declarado, mediante una o varias de las siguientes actuaciones: reconocer las mercancías, verificar su- naturaleza, origen, estado, cantidad, calidad, valor, peso, medida, o clasificación arancelaria. Ley General de Aduanas, artículo 2°.- Definiciones.

(4%), pudiendo la SUNAT aplicar porcentajes mayores, los cuáles en ningún caso deberán exceder del quince por ciento (15%) de las declaraciones numeradas¹⁸.

Para el cálculo del porcentaje no se incluirán las declaraciones que amparen mercancías cuyo reconocimiento físico sea obligatorio de acuerdo a lo señalado por disposiciones específicas.

En el caso del proceso de exportación definitiva tenemos dos momentos:

- Primer momento: cuando la mercancía es ingresada al depósito temporal, asignándose los canales de control naranja o rojo:
 - Canal Naranja: la mercancía está expedita para su embarque.
 - Canal Rojo: la mercancía requiere revisión documentaría y reconocimiento físico.
- Segundo momento: en la regularización del régimen, donde la Administración Aduanera determina, mediante técnicas de análisis de riesgos:
 - La regularización con la sola transmisión de la información complementaria y de los documentos digitalizados que sustentan la exportación
 - La regularización que, además de lo indicado en el párrafo precedente, se requiere la presentación física de la declaración de exportación y de la documentación que sustentó la exportación a satisfacción de la Administración Aduanera.

2.- Controles por auditoría

Este control por auditoría posterior al desaduanamiento se refiere a las personas que intervienen en el movimiento internacional de mercancías, es decir a los usuarios del comercio exterior. Estas auditorías deben responder, generalmente, a una programación anual.

Implica la auditoría a los sistemas de los operadores de comercio exterior, como contrapartida de las facilidades otorgadas. Mediante esta auditoría se revisa todo el ciclo del proceso, pues supone la verificación sistemática de todas las transacciones o gran parte de ellas.

¹⁸ De acuerdo al art. 163º de la Ley General de Aduanas.

Kyoto distingue como etapas la planificación, la investigación o recolección de datos de inscripción en el sistema, la evaluación, las pruebas, el informe, la conclusión y la auditoría de desarrollo.

La fiscalización que realice la SUNAT podrá ser definitiva o parcial, indicándose que será parcial cuando se revise parte, uno o algunos de los elementos de la obligación tributaria¹⁹. Las actuaciones de los administrados y terceros ante la Administración tributaria pueden efectuarse mediante sistemas electrónicos, telemáticos o informáticos, de acuerdo a lo que se establezca mediante resolución de la superintendencia²⁰.

El Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT²¹ ha sido modificado en marzo del 2016, a fin de que la Administración pueda cumplir adecuadamente la fiscalización parcial electrónica.

El ejercicio de la función fiscalizadora incluye la inspección, investigación, el control y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este artículo se desprender dos características: a) el ejercicio discrecional de la facultad de fiscalización en salvaguardia del interés público y b) el ejercicio de una relación de medidas o mecanismos preestablecidos por la ley²².

3.- Formas de control

La legislación peruana distingue entre el control ordinario y el control extraordinario, los mismos que están en función del control efectuado como parte del despacho aduanero o adicional a ella:

a) Control Ordinario

Las acciones de control extraordinario son *«aquellas que corresponde adoptarse para el trámite aduanero de ingreso, salida y destinación aduanera de mercancías,*

¹⁹ Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario artículo 61^a.

²⁰ Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT, aprobado por Decreto Supremo N° 085-2007-EF, publicado el 29.06.2007, modificado por Decretos Supremos Nos 207-2012-EF y 049-2016-EF.

²¹ Decreto Supremo N° 085-2007-EF y normas modificatorias

²² Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario artículo 62°

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»²³.

De acuerdo a esta definición, tenemos tres momentos:

- I. Trámite aduanero de ingreso
- II. Destinación aduanera de mercancías
- III. Trámite aduanero de salida

Los controles de ingreso y salida se efectúan en los *«lugares habilitados los espacios autorizados dentro del territorio aduanero para el ingreso y salida de mercancías, medios de transporte y personas, tales como puertos, aeropuertos, vías, terminales terrestres y centros de atención en frontera, en los cuales la autoridad aduanera ejerce su potestad»²⁴*

Es así que todo medio de transporte, mercancía o persona que ingrese o salga del territorio aduanero debe someterse al control aduanero y las mercancías que vayan a ser embarcadas con destino al exterior deben ser puestas a disposición de la autoridad aduanera en los lugares designados quedando bajo potestad aduanera, hasta que se autorice su salida.

La destinación aduanera, por su parte, es solicitada mediante declaración aduanera de mercancías.

Ley General de Aduanas define al control aduanero²⁵, en un sentido amplio, sin embargo, cuando define las acciones de control ordinario, la circunscribe a los controles que se efectúan en el proceso de despacho aduanero²⁶ y está referido únicamente al control de mercancías, sin considerar el control de personas y medios de transporte,

²³ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo 1053, artículo 2. Acciones de control ordinario.

²⁴ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo 1053, artículo 100°

²⁵ «Conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de ésta»

²⁶ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo 1053, artículo 2. Despacho aduanero.- Cumplimiento del conjunto de formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías sean sometidas a un régimen aduanero.

donde también se dan controles ordinarios, así tenemos, por ejemplo el control de pasajeros²⁷.

b) Control Extraordinario

Son acciones de control extraordinario *«aquellas que la autoridad aduanera puede disponer de manera adicional a las ordinarias, para la verificación del cumplimiento de las obligaciones y la prevención de los delitos aduaneros o infracciones administrativas, que pueden ser los operativos especiales, las acciones de fiscalización, entre otros. La realización de estas acciones no opera de manera formal ante un trámite aduanero regular, pudiendo disponerse antes, durante o después del trámite de despacho, por las aduanas operativas o las intendencias facultadas para dicho fin»*²⁸. Las acciones de control extraordinario son adoptadas por la Administración Aduanera como parte de su labor de prevención de los delitos aduaneros e infracciones administrativas.

c) Fases del Control Aduanero

Las fases del control aduanero se distinguen de acuerdo al momento en que se efectúan; así tenemos, el control anterior o previo a la declaración de las mercancías y posterior de la autorización de levante o embarque de las mercancías:

- **Control anterior o previo:** El control previo se puede efectuar mediante acciones de investigación de carácter general, acciones de investigación directa,

²⁷ Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa aprobado con D.S. N° 182-2013-EF Artículo 7°.- Control aduanero

La Autoridad Aduanera, ejerce el control de todas las personas, equipajes, menaje de casa, mercancías y medios de transportes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Aduanas.

Asimismo, puede determinar la revisión del viajero o tripulante y el reconocimiento físico de su equipaje y menaje de casa o de sus prendas de vestir y objetos de uso personal, según corresponda, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la SUNAT. Para tal efecto el viajero o tripulante brindará su colaboración y la SUNAT facilitará los controles con instrumental tecnológico óptimo para dicho propósito.

²⁸ Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo 1053, artículo 2. Acciones de control extraordinario.

o acciones de comprobación, vigilancia y control²⁹. Este control es ejercido por la Administración Aduanera antes de la declaración aduanera de mercancías.

- **Control durante el despacho o concurrente:** Es el control que se efectúa desde el momento de la declaración aduanera hasta el levante o embarque de las mercancías³⁰.

²⁹ Decisión 778 – Régimen Andino sobre Control Aduanero. Artículo 8.- El control anterior o previo se efectuará mediante:

- a) Acciones de investigación de carácter general sobre:
 - i. Determinados grupos de riesgo y sectores económicos sensibles;
 - ii. Determinados operadores del comercio;
 - iii. Determinadas clases de mercancías; o,
 - iv. Mercancías procedentes u originarias de determinados países.
- b) Acciones de investigación directa sobre:
 - i. El consignatario, el importador o exportador de las mercancías, las personas que intervengan en la operación como intermediarios o representantes y demás personas poseedoras de mercancías e información de interés para la Administración Aduanera;
 - ii. La información contenida en los manifiestos, documentos de transporte, declaraciones y demás documentos soporte;
 - iii. Los medios de transporte;
 - iv. Las unidades de carga;
 - v. Las mercancías descargadas; o,
 - vi. Registros informáticos.
- c) Acciones de comprobación, vigilancia y control:
 - i. Del medio de transporte y de las unidades de carga; o,
 - ii. De las mercancías, mientras éstas permanezcan a bordo del medio de transporte, durante la descarga y del resultado de la descarga, y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósito autorizado.

³⁰ Decisión 778 – Régimen Andino sobre Control Aduanero

Artículo 10.- El control durante el despacho tendrá lugar mediante actuaciones de la Administración Aduanera sobre la mercancía, sobre la declaración y, en su caso, sobre toda la documentación aduanera exigible, e incluye la totalidad de las prácticas comprendidas en el reconocimiento, comprobación y aforo. Las autoridades aduaneras podrán aplicar a los Documentos Únicos Aduaneros (DUA) presentados para el despacho de mercancías acogidas a los diferentes regímenes aduaneros, un control selectivo basado en criterios de gestión del riesgo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y 23 de la presente Decisión.

Cuando las autoridades aduaneras utilicen criterios de análisis de riesgo en la elección de las acciones de control que deban ejercer, podrán autorizar el aforo y levante directo de las mercancías sin someterlas a comprobación documental ni a reconocimiento físico.

Artículo 11.- Las autoridades aduaneras podrán adoptar prácticas de control durante el despacho o la realización de otras operaciones aduaneras en lugares distintos a los recintos aduaneros, cuando se trate de declaraciones:

- a) Correspondientes a mercancías cuyas características no permitan concluir las acciones de reconocimiento y aforo en las áreas de despacho de las aduanas;
- b) Correspondientes a procedimientos simplificados de despacho que autoricen al declarante el retiro directo de las mercancías a sus instalaciones, en depósito temporal;
- c) Que hayan sido seleccionadas por el sistema aduanero nacional de determinación de las acciones de control;
- d) Correspondientes a mercancías introducidas en el territorio aduanero nacional al amparo de regímenes aduaneros suspensivos del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos para las que se haya solicitado otro régimen aduanero, permaneciendo las mercancías fuera de las áreas de despacho de la aduana; o,
- e) Otros supuestos previstos por las normas comunitarias o nacionales.

- **Control posterior:** Es el control que se efectúa después de autorizado el levante o embarque de las mercancías³¹.

C) La gestión de riesgo en el control aduanero

El Compendio de Gestión de Riesgos de la OMA define la gestión de riesgos como el conjunto de actividades coordinadas por las administraciones para procesar y controlar los riesgos. “La adopción de una estructura de gestión de riesgos incorpora dentro de la organización la toma de decisiones y los procedimientos basados en los riesgos destinados a mantener un equilibrio entre control, facilitación y seguridad de la cadena logística. La adopción de procedimientos basados en los riesgos incorpora actividades como: el ingreso rápido y exacto de información para la evaluación de los riesgos, la intervención temprana en la cadena logística para las transacciones de alto riesgo, la auto evaluación y la verificación luego del ingreso para los riesgos más bajos,

³¹ Decisión 778 – Régimen Andino sobre Control Aduanero

Artículo 14.- Una vez autorizado el levante o el embarque de las mercancías y con el objeto de garantizar la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración, las autoridades aduaneras podrán proceder al control posterior de:

- a) Mercancías, documentos y demás datos relativos a las operaciones de importación, exportación o tránsito aduanero de las mercancías de que se trate;
- b) Documentos y datos relativos a las operaciones comerciales posteriores o anteriores vinculadas a la importación, exportación o tránsito aduanero de las mercancías de que se trate, incluyendo el Documento Único Aduanero (DUA) y la Declaración Andina del Valor (DAV);
- c) Operaciones de transformación, elaboración, montaje, reparación y otras a las que estén sometidas las mercancías importadas al amparo de un régimen de perfeccionamiento activo, así como los productos obtenidos de estas operaciones; o
- d) El cumplimiento de los requisitos exigidos a las mercancías en importación temporal y demás regímenes suspensivos del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos, o sujetos a tratamientos preferenciales y a las mercancías importadas al amparo de los demás destinos aduaneros.

Las acciones de control posterior sobre las declaraciones, manifiesto de carga y demás documentos comerciales, contables y bancarios relativos a una determinada operación comercial, comprenderán el reconocimiento de las mercancías en el lugar en el que se encuentren.

Artículo 15.- Las Administraciones Aduaneras estarán autorizadas para efectuar estos controles ante cualquier declarante, importador o exportador de las mercancías objeto del control; cualquier persona directa o indirectamente vinculada a las operaciones aduaneras sujetas a control; cualquier otra persona que esté en posesión o disponga de información, documentos o datos relativos a las operaciones sujetas a control aduanero; o cualquier persona en cuyo poder se encuentren las mercancías sujetas a control aduanero.

La unidad de control posterior podrá examinar los libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior. Asimismo, podrá requerir la remisión de esta información aún cuando ésta se encuentre fuera de su ámbito de control territorial.

y la capacidad de investigar cuando se detecta un caso de incumplimiento de la ley o fraude”³².

La gestión de riesgos permite a la Administración Aduanera no sólo asumir eficazmente sus responsabilidades más importantes sino también organizar y distribuir los recursos para mejorar su desempeño y facilitar los intercambios. Se busca lograr mejores resultados con la misma cantidad de recursos o a veces menos.

La gestión de riesgos puede ser: a) estratégica; b) táctica; y c) operativa³³. El proceso de gestión de riesgos se puede aplicar a todos estos niveles.

1.- Gestión estratégica de los riesgos

“La evaluación estratégica de los riesgos se basa en la capacidad de la aduana para identificar el riesgo global que representa todo un sector o un grupo de importadores. Identificando a ese grupo, la aduana es capaz de identificar el conjunto de empresas del sector considerado que representan un alto riesgo o una selección de estas empresas”³⁴.

Bajo este concepto, se debe evaluar el riesgo que representa un sector determinado respecto del interés nacional, los acuerdos comerciales vinculados al sector, la seguridad pública, la salud, los derechos de propiedad intelectual, el medio ambiente, entre otros.

La información se debe definir y recoger en base a los distintos elementos pertinentes en los niveles macroeconómicos (importancia del sector, producción, consumo, etc.) y microeconómico (cantidad de empresas involucradas, capacidades tecnológica, estructura de esas empresas, tipos de fraude a los que se encuentran expuestas, etc.).

³² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2011) Consejo de Cooperación Aduanera. Compendio de Gestión de Riesgos Aduaneros. Volumen 1.

³³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (1973) Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio Internacional para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero. pág.12

³⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (2012) Directrices para la Auditoría Posterior al Despacho (APD). Volumen 1. Pág. 19

2.- Gestión táctica de los riesgos

Este proceso consiste en identificar a los grupos de operadores de comercio exterior específicos cuyas transacciones presentan un alto riesgo³⁵.

Durante este proceso se considera los datos como el volumen de las operaciones realizadas; el valor total de las mercancías; los tipos de mercancías; los antecedentes del operador, entre otros.

3.- Gestión operativa de los riesgos

En este nivel se identifican transacciones que presentan alto nivel de riesgo tales como el usuario de comercio exterior, la mercancía involucrada, país de origen, valor de las mercancías, clasificación arancelaria, así como las divergencias o infracciones anteriores en relación a la mercadería.

III. CONCLUSIONES

El control aduanero, está orientado a la aplicación adecuada de las leyes y al cumplimiento de los requisitos regulatorios, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de la Administración Aduanera.

El control aduanero busca, de igual modo, facilitar el comercio internacional, para ello, los controles deben ser los mínimos indispensables y se deben llevar a cabo de manera selectiva, empleando, en lo posible, técnicas de gestión de riesgo, así como procedimientos simplificados los que incidirán en la reducción de tiempos de atención y de costos para los usuarios de comercio exterior.

El control tiene sustento la potestad aduanera que es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso,

³⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (2012) Directrices para la Auditoría Posterior al Despacho (APD). Volumen 1. Pág. 20

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.

Tenemos dos métodos de control empleados: el control por movimientos y el control por auditoría, que se pueden aplicar indistintamente del valor de las mercancías, el tipo de operador de comercio exterior, y se debe contar con la participación y apoyo de los interesados.

La legislación peruana distingue entre el control ordinario y el control extraordinario, el primero de ellos se efectúa como parte del despacho aduanero y el segundo es adicional a él.

Las fases del control aduanero se distinguen de acuerdo al momento en que se efectúan; así tenemos, el control anterior o previo a la declaración de las mercancías y posterior de la autorización de levante o embarque de las mercancías.

La gestión de riesgos permite a la Administración Aduanera, asumir eficazmente sus responsabilidades más importantes, así como organizar y distribuir los recursos para mejorar su desempeño. La gestión de riesgos puede ser: a) estratégica; b) táctica; y c) operativa. El proceso de gestión de riesgos se puede aplicar a todos estos niveles.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN MANEJADAS

- BASALDÚA, RICARDO XAVIER. (2007) La aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes. Memorias del Tercer Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero: Los Nuevos Paradigmas del Derecho Aduanero. Barcelona – España. Instituto Interamericano de Fronteras y Aduanas AC (IIFA).

- COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA. (2012) Régimen Andino sobre Control Aduanero - Decisión 778. Lima Perú.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. (1973) Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio Internacional para la Simplificación y la

Armonización de los Regímenes Aduaneros. Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Control Aduanero.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (1983) Consejo de Cooperación Aduanera, Glosario de Términos Aduaneros Internacionales. Bruselas.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2005) Marco Normativo SAFE para asegurar y facilitar el comercio global. Bruselas.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2008) La aduana en el siglo 21^o: favorecer el crecimiento y el desarrollo a través de la facilitación de los intercambios y el fortalecimiento de la seguridad en las fronteras. Bruselas.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2011) Consejo de Cooperación Aduanera. Compendio de Gestión de Riesgos Aduaneros. Volumen 1.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (2012) Directrices para la Auditoría Posterior al Despacho (APD). Volumen 1.

- PARDO CARRERO GERMÁN ALFONSO y otros (2009) EL DERECHO ADUANERO EN EL SIGLO XXI. Colección de Textos de Jurisprudencia. Universidad del Rosario Bogotá. Colombia.

- Ley General de Aduanas aprobada por Decreto Legislativo N° 1053. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano. Lima Perú. 27 de junio 2008.

- Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano. Lima Perú. 22 de junio 2013.

- Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT, aprobado por Decreto Supremo N° 085-2007-EF, publicado el 29.06.2007, modificado por Decretos Supremos Nos 207-2012-EF y 049-2016-EF.