

Consideraciones sobre el nuevo ordenamiento aduanero peruano

Por: LUIS ARMAS SOLF *

Resumen: El 2 de Octubre de 1973 fue promulgado el Decreto Ley No. 20165, Ley General de Aduanas y reglamentado por el Decreto Supremo No. 020-74-MINCOM de 13 de Diciembre de 1975.

Los 196 artículos de la nueva ley aduanera reposan sobre una estructura deductiva, que va desde lo genérico (definiciones, aduanas, derechos, documentos etc...) hasta lo específico con normas operacionales (importación, reembarque, exportación, tránsito etc...). Concede asimismo normas especiales para el sector paraestatal de los Agentes de Aduana.

Con la dación del Decreto Ley No. 20165 o Ley General de Aduanas del 2 de Octubre de 1973, se inicia en el Perú un intento de reunificar revivificando las normas de aduana.

Desde hacía casi medio siglo el sector aduanero peruano estuvo regido por la Ley No. 4380 comúnmente denominada "Código de Procedimientos Aduaneros", y leyes ad-hoc al paso de políticas e intereses económicos. Esta profusión de leyes inconexas y lo obsoleto del bien redactado Código de Procedimientos, hacían de impostergable necesidad un compendio modernizado de preceptos aduaneros.

Esta realidad jurídica de política económica debía ser corregida. Y así lo entendió el premonitorio "Plan Inca" del año 1968 del gobierno de la Fuerza Armada.

Sin embargo tuvieron que pasar aún algunos años más, hasta 1973 para la vigencia de esta nueva Ley de Aduanas; dejándose de lado posturas radicales y optándose por una solución de

(*) Exalumno de la Promoción 1973. Abogado y Director Gerente de Técnica Aduanera Internacional S.A. Agentes de Aduana.

supremacía gradual del Estado sobre los particulares en este sector.

Estructura de la Ley General de Aduanas

Los ciento noventiséis artículos que contienen la ley, reposan sobre una estructura deductiva que oscila entre lo genérico (Arts. 1º al 65º) hacia lo específico u operacional (Arts. 66º al 179º) y concluye con las normas referentes a los Agentes de Aduana o representantes autorizados por el Estado de los dueños o consignatarios de las mercancías, en las operaciones y trámites aduaneros (definición que especifica la ley).

¿Qué son y qué les corresponde a las Aduanas?

A tenor literal del art. 1º de la ley, Aduana es el organismo estatal, técnico y administrativo, encargado de aplicar la legislación que le concierne en el comercio con el exterior, recaudar los impuestos que sean aplicables y cumplir las demás funciones inherentes que se le encomiende.

Dentro de esta acepción genérica podemos incluir las siguientes atribuciones:

- A. Aplicar y recaudar los derechos de importación, exportación y otros;
- B. Formular y publicar las estadísticas aduaneras y,
- C. Prevenir y denunciar el contrabando.

Las Aduanas ejercen su servicio a través de dos entes burocráticos de nivel técnico: la Dirección General de Aduanas dependencia del Ministerio de Comercio y los Administradores de las diferentes aduanas de la República (veinticuatro en total). Estas reparticiones dirigen con bastante autonomía el servicio aduanero, exceptuando las modificaciones a las atribuciones del mismo y a la creación y supresión de Aduanas, las que sólo corresponden al Poder Ejecutivo.

Las mismas son también órganos de reclamación y resolución en materia aduanera, siendo el ente máximo a este respecto el Tribunal de Aduanas.

La ley no señala normas en cuanto a la cuantía para las tres instancias excepto al recurso de revisión ante la Corte Suprema cuando exceda de los cincuenta mil soles oro, o si la materia versa sobre la naturaleza del derecho; pero sí señala plazos que

deben observarse por los órganos de reclamación y los reclamantes. Estos plazos son bastante cortos con el fin de "agilizar los trámites administrativos" conforme reza el considerando del D.L. 21115 que modifica el articulado de la Ley de Aduanas en este punto: en primera instancia (administraciones de aduana) éstas deben resolver dentro de los días posteriores a la presentación del recurso de reclamación; y, en caso de resolución desfavorable al interés fiscal debe elevar el Administrador bajo su responsabilidad el expediente en un plazo no mayor de ocho días, luego de expedida la resolución, y, por su parte, la Dirección General de Aduanas debe resolver la materia en un plazo máximo de diez días. Y, finalmente el Tribunal de Aduanas deberá resolver definitivamente el asunto dentro de los quince días posteriores a la expedición de la resolución por las instancias anteriores.

Derechos de Aduana

Los derechos de aduana, dice la ley, están expresamente referidos a los señalados en el Arancel y en las disposiciones legales pertinentes; y, la obligación tributaria nace desde el momento mismo en que se solicita el despacho a consumo de las mercancías (fecha de numeración de la póliza o pedido).

El sujeto activo recaudador es exclusivamente la Aduana respectiva, siendo solidariamente responsables del pago los sujetos sobre los que recae la obligación: Agente de Aduana e importador. Mientras estos no cancelen totalmente los derechos liquidados la Aduana está autorizada a mantener en prenda legal las mercancías gravadas en garantía de los derechos que cause su despacho.

Tanto la acción de la Aduana para cobrar los derechos, como su obligación para devolver lo cobrado indebidamente en caso de reclamo administrativo por quien hizo efectivo el pago, prescriben a los cuatro años contados a partir de la fecha del adeudo o desde la fecha de pago respectivamente.

El trámite de recobrar lo pagado indebidamente, sigue siendo para quien pagó, un gran reto de gestión y tiempo ante los consabidos escollos burocráticos que debe salvar. La ley no señala el camino administrativo a seguir ni los plazos que deben observarse en las diversas instancias que debe recorrer el expediente. Se da el riesgo concreto de extravío y/o postergación indefinida de estos expedientes, si el interesado no destina dedicación continua para la prosecución del trámite.

Operaciones Aduaneras.

El reglamento de la ley de aduanas señala taxativamente las siguientes: importación, exportación, cabotaje, reembarque, tránsito, trasbordo, depósito y operaciones temporales. Las tres primeras requieren de póliza y las restantes de pedido.

Importación: la operación tradicional en aduanas, dentro de nuestro consenso económico. Debe estar amparada necesariamente por póliza cuando la mercadería exceda de \$ 100.00 valor FOB y/o cuando los objetos de uso personal y profesional superen los S/. 10,000.00 y S/. 20,000.00 respectivamente. Supone, por tanto, la entrada legal al país de mercaderías destinadas al consumo.

La póliza de importación es el documento valorado y sujeto a formato aprobado por la Dirección de Aduanas, que debe contener en detalle los datos de la operación y estar acompañado de los documentos que según ley deben anexarse: factura comercial, declaración jurada, y cualquier otro documento pertinente. Debe estar firmada necesariamente por el Agente de Aduanas o por el Despachador Oficial en su caso, y ceñirse en estricto sentido a lo señalado en la factura comercial, documento que la presente ley, le concede capital importancia.

Por eso, la factura comercial es el documento-guía de toda importación y previa su anexión a la póliza de consumo debe ser revisada cuidadosamente por el importador o el Agente para definir ante la Aduana cualquier error y rectificarlo previa su presentación.

Exportación: La salida legal del país de cualquier mercancía nacional o nacionalizada con destino al extranjero, debe cumplir también con el requisito de presentación de póliza, y la factura comercial es también el documento gravitante en esta operación.

Operaciones Temporales: Son las de internación, admisión y exportación temporal. Se les concede un plazo de 12 meses prorrogables a dieciocho para que los bienes puedan ser internados temporalmente en el país con fines de exhibición, aprovechamiento científico, cultural, artístico, educativo u otros y con el fin de efectuar reparaciones que en el país no puedan efectuarse.

Agente de aduana

Es el representante autorizado por el Estado de los dueños y consignatarios de la mercadería en las operaciones y trámites

aduaneros. Es función del Agente de Aduana asesorar al consignatario de la mercadería y cautelar los intereses del fisco en la tramitación de las operaciones aduaneras, que deba cumplir el sector privado.

La ley permite actuar al Agente de Aduana bajo el status de persona natural, y de jurídica, debiendo depositar en calidad de garantía para su función un monto de dinero que oscila de acuerdo a la categoría (en cuanto a movimiento comercial traducido en moneda) del Agente.

La ley establece para el Agente de Aduana medidas de control bastante rígidas, que van desde solicitar autorización a la autoridad aduanera para licencia en el cumplimiento de su función, hasta sanciones que van desde la suspensión temporal de sus actividades hasta la cancelación definitiva.

Aplicación e Implementación de la Ley General de Aduanas

Si bien la Ley General de Aduanas debía regir a partir del 1º de Julio de 1974 según lo señalaba una Disposición Final de la misma, se comprobó que al inicio de esta fecha era demasiado prematuro aplicarla por cuanto no había sido promulgado todavía el Reglamento respectivo; y, por tanto, por D.L. 20666 y D.L. 20747 de 2 de Julio y 1 de Octubre del mismo año, respectivamente, se prorroga su vigencia a partir del 2 de Enero de 1975.

En tal sentido, se inicia la aplicación de las pautas referentes a los Agentes de Aduana, con la llamada "Adecuación" a la Ley, a fin de actualizar el cuadro de Agentes y clasificarlos de acuerdo a su categoría, y posibilitar, en la medida de su capacidad y conveniencia su transformación en personas jurídicas de derecho privado, con la cautela de los derechos de los servidores de los mismos.

Paralelamente se da el D.L. 21115 sobre agilización de trámites administrativos para la importación y para dar mayor fluidez a los procedimientos administrativos y judiciales aduaneros. En el primer caso, se recargan los trámites que debe cumplir el Agente de Aduana para el respectivo levante de la mercadería, a pesar de que este Decreto-Ley determina que las mercancías que ingresen a las aduanas del país deberán ser retiradas en un término máximo de 60 días. Esta incongruencia ha repercutido negativamente en el accionar del Agente y de su comitente (generalmente industrial o comerciante) quienes se ven

precisados a hacer un esfuerzo financiero y de gestión, para "salvar" la mercadería que puede caer en abandono legal con todas sus consecuencias y riesgos monetarios legales y de deterioro.

Se señala, con asesoramiento de técnicos extranjeros, que debe implantarse un Volante de Despacho previo a la tramitación de la póliza respectiva y que debe ser proveído por ENAPU (Empresa Nacional de Puertos del Perú), para la tiza (ubicación) de la mercadería en el recinto de la Aduana. También se establece una bolsa-formato que debe contener la póliza y la documentación de la mercadería a despachar, el sorteo diario de las pólizas conformes para su despacho, entrega a los vistas, la obligatoriedad perentoria para el Agente de despachar en el mismo día en que se le designó vista de aduana, el alza de las tarifas por almacenamiento de carga peligrosa, las puestas en marcha de nuevas máquinas liquidadoras de derechos aduaneros, etc. . . , situaciones que desvirtúan el afán inicial de mejorar el trámite aduanero.

Estimamos que, a este respecto, y dentro del inconveniente que representa el plasmar los nuevos dispositivos, las exigencias que señala la Ley General de Aduanas deben hacerse extensivas también al sector público y a las mismas Aduanas, las que, gracias a su responsabilidad en la marcha de este sector su concurso encuadrado en la nueva Ley debía hacerse aún más patente que el asignado al sector de los Agentes e importadores del sector privado.

Finalmente es necesario recalcar que lo aduanero necesita, en cuanto a lo operacional, de una mejor atención del Estado, lo que implica personal mejor capacitado y mejor remunerado, mayor cuidado en el almacenamiento de mercancías etc. . . , para el rápido logro de las metas trazadas por esta nueva Ley General de Aduanas.