

I. MATERIA:

Se consulta si es que la nueva redacción del artículo 5 de la Ley N° 30446, que regula el ingreso de mercancías restringidas a las zonas especiales de desarrollo (ZED), se contrapone con la normativa aplicable a los insumos químicos y productos fiscalizados que requieren de una autorización del sector para su ingreso a territorio nacional.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Ley N° 30446, Ley que establece el marco legal complementario para las Zonas Especiales de Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna; en adelante Ley N° 30446.
- Ley N° 30777, Ley que modifica disposiciones sobre las zonas especiales de desarrollo para facilitar sus inversiones; en adelante Ley N° 30777.
- Decreto Supremo N° 112-97-EF, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley emitidas en relación a los CETICOS; en adelante TUO de CETICOS.
- Decreto Supremo N° 023-96-ITINCI, que aprueba el Reglamento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS; en adelante Reglamento de CETICOS.
- Resolución de Intendencia Nacional de Aduanas N° 000-ADT/2000-003656, que aprueba el Procedimiento General “CETICOS” INTA-PG.22 (versión 1), recodificado a DESPA-PG.22; en adelante Procedimiento DESPA-PG.22.
- Decreto Legislativo N° 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; en adelante Ley de IQPF.
- Decreto Supremo N° 044-2013-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; en adelante Reglamento IQPF.

III. ANÁLISIS:

¿Debe entenderse que la nueva redacción del artículo 5 de la Ley N° 30446, que regula el ingreso de mercancías restringidas a las ZED, se contrapone con la normativa aplicable a los insumos químicos y productos fiscalizados que exigen una autorización del sector para su ingreso a territorio nacional?



De manera preliminar, debemos señalar que mediante los Decretos Legislativos N° 842 y 864, se declaró como interés prioritario el desarrollo de las zonas sur y norte del país, creándose los CETICOS de Ilo, Matarani y Tacna y de Paíta, para la prestación de servicios de reparación, reacondicionamiento de mercancías, modificaciones, mezcla, envasado, maquila, transformación, perfeccionamiento activo, distribución y almacenamiento de bienes, entre otros.

Asimismo, el artículo 4 del TUO de los CETICOS estipula que estos centros constituyen zona primaria aduanera¹, de modo que las mercancías que ingresen a dichos Centros, desembarcadas por los puertos de Ilo y Matarani, o de Paíta, respectivamente, no estarán afectos al pago de derechos arancelarios y demás tributos aplicables a su importación

¹ Concordante con el artículo 2° del Reglamento de CETICOS.

para el consumo², precisándose en su artículo 5 que sin perjuicio del ingreso por estos puertos, también se autoriza el ingreso de mercancías provenientes del exterior por cualquiera de las Aduanas de la República, con destino a los CETICOS, supuesto en el cual, el ingreso se efectuará bajo el régimen aduanero de tránsito³.

Posteriormente, con el artículo 1 de la Ley N° 30446 se dispuso el cambio de denominación de los CETICOS por el de Zonas Especiales de Desarrollo (ZED), estableciéndose en su artículo 4, como parte del marco legal complementario a estas zonas, 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 mercancías⁴".

Precisamente, el artículo 5 de la Ley N° 30446 establece las mercancías que están autorizadas para ingresar a las ZED, lo que ha sido recientemente modificado por la Ley N° 30777, publicada el 25.05.2018, como se aprecia en el siguiente cuadro:

REDACCION ANTERIOR	REDACCION ACTUAL (modificado por la Ley N° 30777)
<p>"Artículo 5. Mercancías autorizadas para ingresar a las ZED</p> <p>A las zonas especiales de desarrollo (ZED) puede ingresar cualquier mercancía con excepción de las siguientes:</p> <p>a) Bienes cuya importación al país se encuentre prohibida.</p> <p>b) Armas y sus partes accesorias, repuestos o municiones, explosivos o insumos conexos de uso civil. Mercancías que atenten contra la salud, el medio ambiente y la seguridad o moral públicas".</p>	<p>"Artículo 5. Mercancías autorizadas para ingresar a las ZED</p> <p>A las ZED puede ingresar cualquier mercancía con excepción de aquella cuya importación se encuentre prohibida. Los requisitos, formalidades y documentos autorizantes para el ingreso de mercancías restringidas al país, exigidos por las entidades públicas sectoriales competentes, con excepción de aquellos de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario, no son exigibles para el ingreso de mercancías a las ZED; no obstante, sí serán exigidos cuando las mercancías se destinen al resto del territorio nacional".</p>

Se observa entonces que de acuerdo a la nueva redacción del artículo 5 de la Ley N° 30446, no pueden ingresar a la ZED, las mercancías de importación prohibida, mientras que en el caso de las mercancías restringidas en general, se permite su ingreso a esta zona especial sin que le resulten exigibles los requisitos, formalidades y documentos autorizantes previstos para su ingreso al país, precisándose a manera de excepción que, sí se exigirán aquellas autorizaciones sectoriales de carácter sanitario, zoonosanitario y fitosanitario, dejando la presentación de las demás autorizaciones reservadas al momento en que las mismas sean destinadas al resto del territorio nacional⁵.

² Concordante con el artículo 19 del Reglamento de los CETICOS.

³ De conformidad con el numeral 5, literal A, Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22, el tránsito aduanero interno se regula por lo dispuesto en el Procedimiento DESPA-PG.08, mientras que el tránsito aduanero internacional, se rige por los tratados o convenios suscritos por el Perú y en cuanto no se opongan a ellos, por lo dispuesto en LGA y su Reglamento.

⁴ Este ingreso a las ZED tiene por objeto el desarrollo de las actividades que se señalan en el artículo 7 del Reglamento de los CETICOS, concordante con el artículo 1 de la Ley N° 30777, las mismas que se encuentran codificadas en el numeral 9 del literal A, Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22.

⁵ Las mercancías de procedencia extranjera que ingresan a la ZED, pueden ser finalmente destinadas al exterior, procediendo a la exportación de los bienes obtenidos en estas zonas especiales, o a la reexportación de mercancías extranjeras que no hayan sufrido ningún proceso de transformación o elaboración; o de ser el caso, ser destinadas al resto del territorio nacional mediante la nacionalización, supuesto en el cual, se encontrarán afectas al pago de los derechos y



En referencia a este dispositivo, tenemos que en su oportunidad, como parte de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de la Ley que modificó disposiciones sobre las zonas especiales de desarrollo para facilitar sus inversiones (Proyecto de Ley 1210/2016-CR), se señaló que esta modificación del artículo 5 de la Ley N° 30446 podría generar problemas de control aduanero por el ingreso de mercancías restringidas, aumentando los problemas de control y evasión existentes en las ZED, así como el riesgo de realización de actividades ilegales como el tráfico de mercancías restringidas.

No obstante, en respuesta a esta observación, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, emitió el Dictamen de fecha 19.04.2018, señalando en su numeral 4.4 que *“la norma no pretende sustraer las mercancías con destino a las ZED del control aduanero que se aplica a este tipo de mercancías. Como se advierte es la misma lógica que en el caso de las mercancías en el régimen general que desde el puerto, aeropuerto o control de frontera son trasladadas a depósitos temporales, previo al inicio de trámite de importación y desde allí gestionan o tramitan las autorizaciones que correspondan para lograr su ingreso formal país”,* concluyendo que no existe una afectación a bienes protegidos por normas sectoriales.

Por otro lado, en lo que respecta al caso particular de los insumos químicos y productos fiscalizados, tenemos que la Ley de IQPF forma parte de la normativa especial que por mandato de la Ley N° 29915, fue emitida para reforzar la estrategia de seguridad y defensa nacional en relación al control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas.

Como parte de este marco normativo, el inciso a) del artículo 4 de la Ley de IQPF⁶, concordante con su artículo 20, establece que corresponde a la SUNAT el control y fiscalización de los bienes fiscalizados⁷ que ingresen, transiten, salgan o permanezcan físicamente en el país, cualquiera sea el régimen aduanero⁸.

Precisamente, el artículo 17 de la Ley de IQPF regula el ingreso y salida de los bienes fiscalizados, en los siguientes términos:

“Artículo 17. Autorización para el ingreso y salida de bienes fiscalizados

El ingreso y salida del territorio nacional de bienes fiscalizados requieren de autorización.

La SUNAT otorga la autorización al usuario que se encuentre en el registro⁹ y que hubiere cumplido con presentar la información de sus operaciones a que se refiere el artículo 12¹⁰.



demás impuestos de importación que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del literal C, los numerales 20 y 21 del literal D, de la Sección VI, así como el literal A.6 de la Sección VII del Procedimiento DESPA-PG.22.

⁶ El inciso a) del artículo 4 de la Ley de IQPF señala que dicho control incluye, entre otros, el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de bienes fiscalizados, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional. Sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado, de conformidad con la legislación vigente.

⁷ El artículo 2 de la Ley de IQPF define a los bienes fiscalizados como insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, maquinarias y equipos utilizados, directa o indirectamente, en la elaboración de drogas ilícitas, que están dentro de los alcances del presente Decreto Legislativo.

⁸ Así también el artículo 3 de la Ley de IQPF señala que el control y la fiscalización de los bienes fiscalizados comprenderá la totalidad de actividades que realicen desde su producción o ingreso al país, hasta su destino final, incluido los regímenes aduaneros.

⁹ De acuerdo al artículo 6 de la Ley de IQPF, este registro se encuentra a cargo de la SUNAT y contiene toda la información relativa a los bienes fiscalizados, así como del usuario y sus actividades.

¹⁰ El usuario debe llevar y mantener el registro de sus operaciones de ingreso, egreso, producción, uso, transporte y almacenamiento de los bienes fiscalizados, dependiendo de la actividad económica que desarrolle, con excepción de la persona que por su actividad educativa de investigación o científica requiera por única vez utilizar de bienes fiscalizados, así como los importadores de muestras de insumos químicos, según el artículo 12 de la Ley de IQPF.

La autorización se requiere, inclusive, en el caso que los bienes fiscalizados ingresen o salgan del territorio nacional por envío postal, envíos de entrega rápida u otros declarados bajo el régimen simplificado de importación o exportación y material de uso aeronáutico.

La SUNAT, mediante resolución de superintendencia, establece la forma, plazo y condiciones para el otorgamiento de la autorización". (Énfasis añadido)

En ese sentido, teniendo en cuenta que de acuerdo con las normas antes citadas, los insumos químicos y productos fiscalizados requieren, por razones de seguridad y defensa nacional¹¹, de una autorización de ingreso al país, podemos concluir que, tal como se ha señalado en los Informes N° 127-2014-SUNAT/5D1000 y N° 047-2018-SUNAT/340000, los mismos constituyen mercancías restringidas, en razón a que mediante una norma especial se establece la obligación de contar con un documento de control emitido por entidad del sector competente que acredita que esa mercancía se encuentra apta su ingreso o salida del país¹².

En complemento a lo expuesto, el artículo 30 del Reglamento IQPF regula lo concerniente a la autorización de ingreso de los insumos químicos y productos fiscalizados (IQPF), como sigue:

"Artículo 30.- De la Autorización para el ingreso y salida del territorio nacional de Bienes Fiscalizados

La Autorización para el ingreso y salida de Bienes Fiscalizados es única e intransferible.

En el caso del ingreso, la Autorización debe preexistir a la llegada del medio de transporte. Tratándose del despacho anticipado o urgente (que se destine antes de la llegada del medio de transporte), **la Autorización debe preexistir a la numeración de la declaración aduanera.**

La Autorización para la salida deberá preexistir a la numeración de la declaración aduanera. **La Autorización tendrá una vigencia de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de su otorgamiento, debiendo estar vigente, para el ingreso, a la fecha del levante y, para la salida, a la fecha de embarque.**

(...)

La Autorización servirá para un único despacho aduanero, no requiriéndose una autorización adicional para los trámites aduaneros que tengan como régimen precedente un régimen de depósito o un régimen de tránsito aduanero que tenga como destino una aduana dentro del territorio aduanero".

(Énfasis añadido)

Es así que en el caso específico de los IQPF, la legislación especial que regula la materia exige se obtenga una autorización para su ingreso a territorio nacional, razón por la cual, el artículo 30 de su Reglamento establece que la única oportunidad que se tiene para tramitar dicha autorización de ingreso es antes de la llegada del medio de transporte, o de la numeración de la declaración, en el caso del despacho anticipado o urgente (cuya destinación se efectúa antes de la llegada del medio de transporte), según corresponda, requiriéndose por tanto su emisión en forma previa a su ingreso a territorio nacional, lo que podría interpretarse como una aparente contradicción con lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 30446 para el traslado de las mercancías a la ZED.

¹¹ Esta autorización es definida por el artículo 2 de la Ley de IQPF como el permiso que otorga la SUNAT al usuario para el ingreso y salida legal de bienes fiscalizados hacia o del territorio nacional.

¹² Esta Intendencia ha dejado establecido en los Informes N° 127-2014-SUNAT/5D1000 y N° 047-2018-SUNAT/340000, que, la calificación de restringida de una mercancía, se deriva de la propia naturaleza del bien y de la obligación establecida mediante una norma especial de contar con un documento de control emitido por entidad del sector competente que acredita que esa mercancía se encuentra apta su ingreso o salida del país.



Así, en lo que respecta a la aplicación de las normas previstas para el ingreso de los IQPF a la ZED, es preciso tener en consideración que las normas deben ser consistentes entre sí, por lo que deben ser interpretadas de modo que no se produzca contradicción entre el sentido lógico de cada una de ellas, en concordancia con el método sistemático que *"introduce la idea de que una norma no es un mandato aislado, sino que responde al sistema jurídico normativo orientado hacia un determinado rumbo en el que, conjuntamente con otras normas, se encuentra vigente; que, por tanto, siendo parte de este sistema, y no pudiendo desafinar ni rehuir del mismo, el significado y sentido de la norma jurídica podrá ser obtenido de los principios que inspiran ese sistema e incluso pueden ser advertidos con nitidez del contenido de otras normas del sistema"*¹³.

En atención a esta premisa, partimos por señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 del TUO de los CETICOS, la ZED constituye una zona primaria, definida por el artículo 2 de la LGA como parte del territorio aduanero, y este a su vez parte del territorio nacional, debiéndose relevar que la destinación aduanera a esta zona especial se realiza mediante una solicitud de traslado o de ser el caso un régimen de tránsito aduanero¹⁴, contando a dicho efecto con un plazo de quince días calendario contado a partir del día siguiente del término de la descarga, como se dispone en los numerales 3 y 4 del literal A de la Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la ZED forma parte del territorio nacional, podemos apreciar que en el caso específico del ingreso de los IQPF a dicha zona, resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de IQPF concordante con el artículo 30 de su Reglamento, que exigen la autorización de ingreso de esta mercancía restringida.

Confirma lo expuesto, precisamente si estas mercancías restringidas fueran destinadas a un régimen de tránsito aduanero para su ingreso a la ZED, dado que en dicho supuesto también se requiere de una autorización de ingreso a territorio nacional, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento IQPF, que exige autorizar el ingreso al territorio nacional de los bienes fiscalizados en tránsito aduanero con destino a una aduana dentro del territorio aduanero.

En ese orden de ideas, queda claro que la autorización de un IQPF resulta exigible al momento de su ingreso a territorio nacional, antes de su entrada a la ZED, siendo que si después de su ingreso a esta zona especial, las mercancías restringidas son destinadas al resto del territorio nacional, ya no se requerirá de una autorización adicional, por contar con una autorización tramitada en un régimen precedente y que de conformidad con el artículo 30 del Reglamento IQPF tiene carácter de única para el despacho aduanero.

En consecuencia, bajo una interpretación integral y sistemática¹⁵ de las normas antes glosadas, podemos advertir que el artículo 5 de la Ley N° 30446 se refiere a las mercancías restringidas en general que van a ingresar a la ZED y cuyas normas sectoriales sólo exigen la expedición del documento autorizante para efectos de la destinación aduanera que se produce después de la entrada a esta zona, razón por la cual pospone su presentación, al momento en que se vayan a destinar aduaneramente para su ingreso al resto del territorio nacional (con excepción de aquellas de carácter sanitario, fitosanitario y zoonosanitario); situación distinta a la que se presenta en el caso de los IQPF, en razón a que la normativa especial que los regula exige el documento autorizante para

¹³ Franco de la Cuba Carlos. "Interpretación de la Norma Jurídica". Portal El Prisma.

¹⁴ De acuerdo a lo señalado en el numeral 4 del literal A de la Sección VI del Procedimiento DESPA-PG.22, *"la destinación aduanera de las mercancías a la ZED se solicita dentro del plazo de quince días calendario contado a partir del día siguiente del término de la descarga. A solicitud del usuario, presentada dentro del citado plazo, este puede ser prorrogado en caso debidamente justificado por una sola vez y por un plazo adicional de quince días calendario"*.

¹⁵ De acuerdo al método de interpretación sistemático por comparación de normas: "Si hay dos normas que son más o menos homogéneas en sus mandatos. comparar una con otra permite enriquecer la interpretación de una en función de la otra". En: RUBIO CORREA, Marcial. Interpretación de las Normas Tributarias, ARA Editores, Lima, 2003, pág. 140.



su ingreso a territorio nacional, lo que incluye al territorio de la ZED, debiendo ser exigido por la autoridad aduanera al momento de solicitarse la destinación para el ingreso de los IQPF a la mencionada zona, en estricta aplicación de lo dispuesto en el artículo 30° del Reglamento de la Ley de IQPF.

Por tanto, no habría contradicción entre ambas normas, toda vez que ambas regulan lo concerniente a documentos autorizantes cuya obligación de obtención y presentación se configura en dos momentos distintos, no existiendo por tanto antinomia o conflicto normativo¹⁶ entre ambas normas. Así, la excepción establecida en el artículo 5° de la Ley N° 30446 aplica para la presentación de aquellos documentos autorizantes que de acuerdo a las normas sectoriales sean exigibles para la destinación aduanera de mercancías restringidas después de su entrada a la ZED (con excepción de los sanitario, fitosanitario y zosanitario), más no para aquellos que la normativa específica exija para efectos de su ingreso a territorio nacional, el cual se produce en un momento anterior y comprende la entrada a la ZED, situación que como ya se ha señalado, es la que se presenta en el caso de la Ley de IQPF y su Reglamento.

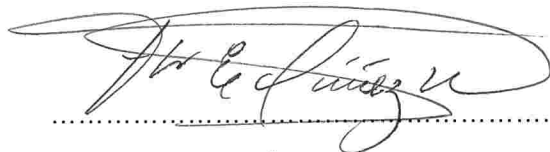
IV. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto en el rubro de análisis del presente informe, se concluye lo siguiente:

1. A las mercancías restringidas que requieran de una autorización para efectos de su destinación aduanera a alguno de los regímenes previstos en la LGA, no les resultará exigible esta autorización al momento de su ingreso a la ZED, con excepción de aquellas que sean de carácter sanitario, zosanitario o fitosanitario.
2. Los IQPF requieren de una autorización de ingreso a territorio nacional, la misma que debe ser obtenida antes de la llegada del medio de transporte a territorio nacional, por lo que siendo que la ZED forma parte de dicho territorio, su presentación será necesaria a efectos del ingreso de dichos productos a la ZED de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de IQPF y artículo 30 de su Reglamento.

Callao,

21 AGO. 2018



FLOR E. NUÑEZ MARILUZ
INTENDENTE NACIONAL JURIDICO ADUANERA (e)
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas

CA0234-2018
FNM/jar

¹⁶ Se denomina antinomia a aquella situación en la que se encuentran dos normas que son incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento y tienen un mismo ámbito de validez (temporal, especial, personal, y material). En: Norberto Bobbio. Teoría General del Derecho. Editorial Temis. Colombia. 1992. pág. 188 y 189.

MEMORÁNDUM N° 318 -2018-SUNAT/340000

A : **ROSA MERCEDES CARRASCO AGUADO**
Gerente (e) de Regímenes y Servicios Aduaneros

DE : **FLOR E. NUÑEZ MARILUZ**
Intendente (e) Nacional Jurídico Aduanera

ASUNTO : Consulta sobre los alcances legales de la Ley 30777 - ZED

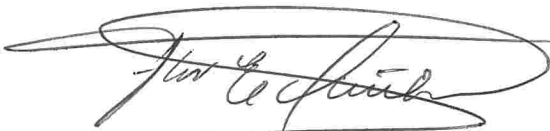
REFERENCIA : Memorándum Electrónico N° 00023 - 2018 - 312300

FECHA : Callao, **21 AGO. 2018**

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si es que la nueva redacción del artículo 5 de la Ley N° 30446, que regula el ingreso de mercancías restringidas a las zonas especiales de desarrollo (ZED), se contrapone con la normativa aplicable a los insumos químicos y demás mercancías restringidas que requieren de una autorización del sector para su ingreso a territorio nacional.

Al respecto, esta Intendencia ha emitido el Informe N° **186** -2018-SUNAT/340000, a través del cual se absuelve la consulta planteada, el mismo que se adjunta para los fines correspondientes.

Atentamente,



FLOR E. NUÑEZ MARILUZ
INTENDENTE NACIONAL JURIDICO ADUANERA (e)
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas

