

LEY GENERAL DE ADUANAS (DECRETO LEGISLATIVO 1053): CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA ADUANERO Y AGENDA PENDIENTE

GENERAL CUSTOMS LAW (LEGISLATIVE DECREE 1053): STRUCTURAL CHANGES IN THE CUSTOMS SYSTEM AND THE PENDING REFORM AGENDA

Julio Guadalupe Báscones*
Estudio Rodrigo

The General Customs Law has undergone structural reforms aimed at balancing customs control with trade facilitation and aligning the Peruvian customs system with international standards.

This article examines the changes introduced by Legislative Decrees 1053 and 1433, identifies the pending reform agenda, and proposes strengthening the autonomy of Customs Law, the supplementary application of the General Administrative Procedure Law, and the safeguards of the sanctioning regime.

KEYWORDS: *General Customs Law; Customs Law; customs control; trade facilitation; legal certainty.*

La Ley General de Aduanas ha experimentado reformas estructurales orientadas a equilibrar el control aduanero con la facilitación del comercio, y a adecuar el sistema peruano a los estándares internacionales.

El artículo analiza los cambios introducidos por los Decretos Legislativos 1053 y 1433, identifica la agenda pendiente y propone reforzar la autonomía del derecho aduanero, la aplicación supletoria de la Ley del Procedimiento Administrativo General y las garantías del régimen sancionador.

PALABRAS CLAVE: *Ley General de Aduanas; derecho aduanero; control aduanero; facilitación del comercio; seguridad jurídica.*

* Abogado. Fundador y ex presidente de la Asociación Peruana de Derecho Aduanero y Comercio Internacional. Miembro de la Academia Internacional de Derecho Aduanero. Comisionado de la Sección Nacional del Perú de la Academia Latinoamericana de Derecho Aduanero. Socio de Estudio Rodrigo (Lima, Perú). Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6425-8707>. Contacto: jguadalupe@estudiorodrigo.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THĒMIS-Revista de Derecho el 21 de abril de 2026 y aceptado por el mismo el 3 de agosto de 2026.

I. INTRODUCCIÓN

La normativa aduanera regula una realidad bastante bien acotada y del todo relevante para el debido control y fluidez de las operaciones de comercio exterior, el manejo de tiempos y costos razonables asociados a estas actividades, así como el debido cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Perú con sus principales socios comerciales.

La Ley General de Aduanas ha experimentado cambios estructurales que afectan directamente tanto la forma en que la autoridad aduanera y los actores del comercio exterior se relacionan entre sí, como la forma en que estos se relacionan con la mercancía que ingresa o sale del país. Dichos cambios se encuentran relacionados con el equilibrio que debe existir entre el control aduanero y la facilitación del comercio (rol de la aduana moderna).

No obstante, diversas situaciones que se presentan como problemática recurrente relacionada con la actuación de la autoridad aduanera y la forma en la que esta ejerce sus facultades de control, permiten identificar diversos aspectos que requieren de implementación o modificación a nivel de la Ley General de Aduanas con la finalidad de que esta constituya una herramienta eficaz para que, desde la autonomía del derecho aduanero, las operaciones de comercio exterior puedan ser llevadas a cabo en un contexto de adecuada predictibilidad y seguridad jurídica.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. Conceptualización del derecho aduanero

Aunque en los últimos, digamos, veinte años se ha venido dando cabida al derecho aduanero como una rama autónoma del derecho, se aprecia aún un entendimiento poco extendido en relación con sus alcances y objeto de estudio, cosa que no pasa, por ejemplo, con otras ramas del derecho (Derecho civil, derecho penal, derecho laboral, derecho tributario, etc.), en las que hasta podría 'intuirse' su respectivo ámbito de aplicación. Sin embargo, esto no ocurre necesariamente con el Derecho Aduanero, lo que hace necesario empezar el presente artículo con una rápida introducción sobre la materia en beneficio del

mejor entendimiento de los conceptos que serán desarrollados seguidamente.

La noción clásica del derecho aduanero orienta a conceptualizarlo, en términos generales, como aquel conjunto de normas jurídicas dictadas con la finalidad de regular la entrada y salida de mercancías al y del ámbito territorial de un país y así ejercer el control de dicho tráfico internacional, siendo esta la función esencial de la institución Aduana. Bajo esta noción, el derecho aduanero tiene por objeto principal, sino único, posibilitar y asegurar el adecuado ejercicio de la función de control sobre las importaciones y las exportaciones (Basaldua, 2008, p. 16).

Por su parte, la noción moderna del derecho aduanero, sin restarle importancia a la función de control antes mencionada, rescata, de un lado, la facilitación del comercio materializada en las regulaciones relativas a la armonización, estandarización, simplificación, rapidez, igualdad de trato, transparencia, predictibilidad, derecho a la consulta, etc. (Labandera, 2016, pp. 42-45); y, de otro, los procesos tecnológicos y de digitalización con sustento en transmisiones electrónicas que tienen por finalidad evitar el 'papeleo', abandonando su tradicional sentido físico y centrándose en una actuación administrativa virtual (Camargo, 2009, xxiii-xxviii).

Sobre esta base, y en términos sencillos, podríamos afirmar que una conceptualización actual del derecho aduanero lo ubica como aquella rama del Derecho que comprende las regulaciones relativas al tráfico transfronterizo (ingreso, tránsito y salida) de mercancías, así como la forma en que dicho tráfico es controlado sin perjudicar el dinamismo del flujo comercial internacional ni el indispensable y necesario relacionamiento que existe entre la autoridad competente (Aduana)¹ y los operadores (sector privado).

Bajo esta consideración, revestirá especial importancia el debido equilibrio entre el control y la facilitación del comercio (principales roles de la Aduana moderna), así como las decisiones administrativas que se gesten en torno a ello; esto es, en relación con lo que hay que controlar y no controlar, bajo un marco institucional que uniformice criterios para evitar actuaciones subjetivas dispares (Cotter, 2016), con sustento en un debido análisis de riesgos que considere, entre otros:

¹ Podría argumentarse que el relacionamiento con la Administración Pública, concebida esta desde una perspectiva amplia, incluye también la actuación a cargo de las distintas entidades públicas (de índole sectorial) que intervienen en las acciones de control transfronterizo bajo los alcances de sus propias competencias (autoridades vinculadas con la salud pública, el transporte, las telecomunicaciones, etc.). No obstante, y para fines del presente artículo, limitaremos el análisis al relacionamiento entre los operadores del sector privado con la Aduana.

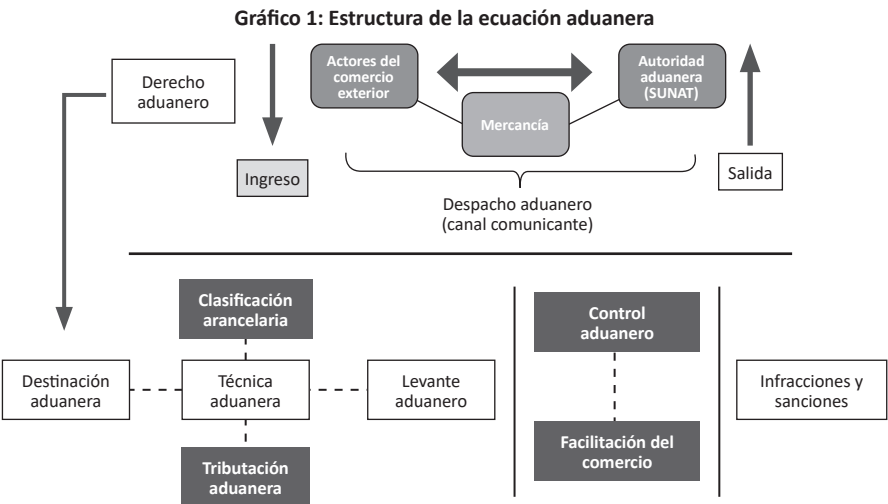
(i) la correcta selectividad de las mercancías objeto de control; (ii) la continua mejora de los resultados de las intervenciones aduaneras; (iii) el debido manejo por parte de la Aduana de los criterios de riesgo en forma sistemática y controlada; (iv) la utilización eficiente de los recursos públicos; (v) el debido resguardo de los intereses del Estado sin desconocer los derechos del administrado; y (vi) la creación de un entorno colaborativo, transparente y de confianza en donde todos los involucrados asuman su cuota responsabilidad por administrar el riesgo (De la Ossa, 2016).

Bajo estas consideraciones, podemos afirmar que la autonomía del derecho aduanero (en los ámbitos científico, didáctico y legislativo) se sustenta en una serie de figuras jurídicas (despacho, destinación, aforo, levante, abandono, prenda aduanera, garantía aduanera, territorio aduanero, etc.) que le son propias y distintivas de otras ramas del De-

recho y que sirven para explicar una bien acotada realidad o hechos sociales (Rohde Ponce, 2002, p. 58), con sustento en una serie de principios jurídicos que resultan consustanciales con la naturaleza, alcances y objetivos de esta rama del Derecho (libre circulación de bienes, buena fe y presunción de veracidad, facilitación del comercio, seguridad jurídica, entre otros) (Alais, 2008, p. 211).

B. ‘Ecuación aduanera’

Consideramos que la esencia del derecho aduanero podría ser sintetizada en el análisis de: (i) la relación jurídica existente entre la Aduana y los actores del comercio exterior (sujetos) con la mercancía (objeto); y (ii) la forma en que los sujetos se interrelacionan entre sí (a través del despacho aduanero o canal comunicante). Denominamos a este relacionamiento ‘ecuación aduanera’, la misma que podríamos graficar de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Precisamente, la interacción de los sujetos con el objeto y entre ellos mismos se presenta como la piedra angular sobre la cual se construirá el cimiento jurídico aduanero, que permitirá canalizar la voluntad del administrado en relación con el tratamiento jurídico (sometimiento a regímenes aduaneros o destinos aduaneros especiales) que deberá ser dispendiado a la mercancía que ingresa, transita o sale del territorio aduanero, concebido este como aquel espacio geográfico en el que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones (Tosi, 1996, p. 13) y en el que son desplegadas por la Aduana aquellas acciones de control y facilitación requeridas a los fines de la expedición del respectivo levante aduanero (autorización por parte de la Aduana para disponer, de manera condicional o no condicional, de las mercancías).

Con base en lo señalado, podríamos afirmar que el relacionamiento entre los sujetos se inicia por una acción concreta del administrado (destinación aduanera), mediante la cual se materializa su voluntad respecto de las mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero y que es concebida como un negocio jurídico unilateral recepticio de dicha voluntad que genera efectos jurídicos desde que llega a conocimiento del destinatario (Aduana), momento en el que nace la relación jurídico-aduanera (González Cuñarro, 2006, p. 143) conforme a la naturaleza y características del régimen aduanero o destino aduanero especial que resulte de aplicación.

De las consideraciones atinentes a la denominada ‘ecuación aduanera’ se desprenden múltiples e importantes temas relacionados con la ‘técnica aduanera’ como, por ejemplo, la clasificación arancelaria y la tributación aduanera, así como aquellas

regulaciones, generales y específicas que definen las obligaciones a cargo de los operadores privados cuyo incumplimiento configura infracciones sancionables conforme al ordenamiento aduanero.

C. Sistema legal aduanero

Entendemos por sistema legal aduanero el cúmulo de normas, de diferente nivel jerárquico, que regulan las operaciones aduaneras permitiendo que el relacionamiento, bajo los alcances de la 'ecuación aduanera' a la que nos hemos referido, fluya, al menos, como objetivo esperado en un entorno de seguridad jurídica y previsibilidad.

Normalmente se asocia a este sistema legal con la normativa nacional que regula la materia aduanera y que parte de la Ley General de Aduanas (en adelante, LGA), aprobada por el Decreto Legislativo 1053, ubicada en la cúspide de una pirámide descendente que comprende normas de menor jerarquía legal: como el Reglamento de la LGA, aprobado por el Decreto Supremo 010-2009-EF, y los procedimientos operativos aprobados por resoluciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, SUNAT).

No obstante, se incluye también dentro de este sistema aquella normativa sectorial mediante la cual se imponen prohibiciones (por ejemplo, normativa relacionada con la importación de prendas de vestir usadas) o restricciones para el ingreso o salida de mercancías al y del país (por ejemplo, normativa relacionada con la autorización sanitaria de juguetes), así como aquella relacionada con requisitos para la importación o exportación de mercancías (por ejemplo, requisitos técnicos de obligatorio cumplimiento bajo los alcances del Reglamento Nacional de Vehículos).

Asimismo, debería ser considerada dentro del sistema legal aduanero aquella normativa de naturaleza internacional que, habiendo sido incorporada a nuestra legislación, no solo se torna en obligatoria sino, además, como base de sustento de la normativa local sobre la materia, como:

1. Acuerdos internacionales a nivel de la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas

Nos referimos, por ejemplo, al Acuerdo de Facilitación del Comercio a nivel de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), o al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías para la asignación de las subpartidas arancelarias a nivel de la Organización Mundial de Aduanas (en adelante, OMA).

En el caso de la OMC, se buscó sujetar las regulaciones de los Estados parte sobre comercio internacional de mercaderías a determinados lineamientos y limitaciones que aseguraran su desarrollo en condiciones de lealtad, transparencia, previsibilidad y trato no discriminatorio, con el fin de lograr una reducción progresiva de aranceles aduaneros, así como la supresión de las restricciones económicas a las importaciones (Basaldúa, 2013, pp. 33-40). Sin perjuicio de ello, se ha venido experimentando en las últimas décadas, con remarcado dinamismo, una clara orientación de los países hacia los acuerdos de alcance regional o bilateral, situación que 'de suyo' propicia o contribuye a la erosión del sistema multilateral de comercio gestado a nivel de la OMC (Guadalupe, 2016, pp. 267-270).

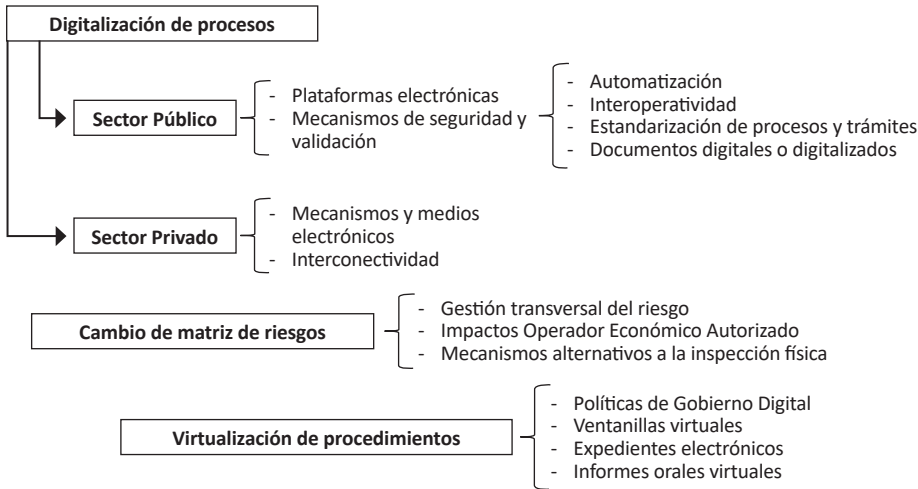
A pesar de esta coyuntura, a nivel de la OMC se puede apreciar que las disposiciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio han permitido modernizar, de un modo muy importante y notorio, los procesos legales y flujos documentarios relacionados con la normativa del comercio exterior, en general, y con la materia aduanera, en particular; contribuyendo a reducir los costos que ocasionan las formalidades y trámites a ser realizados ante las Aduanas, así como lo nutrido y complejo de los documentos que deben ser tramitados y exhibidos ante diversas autoridades relacionadas con el comercio exterior (Rohde Ponce, 2021, pp. 65-66). A continuación, se muestra un esquema considerando diversos aspectos en que el Acuerdo de Facilitación del Comercio ha venido impactando positivamente en la realidad peruana en lo que respecta a la digitalización de procesos (Ver gráfico 2).

En el caso de la OMA, se buscó generar uniformidad en lo relacionado con los alcances de la metodología para identificar a las mercancías objeto de comercio internacional, mediante la asignación de códigos numéricos (partidas y subpartidas arancelarias) sobre la base del análisis merceológico de la mercancía y de su clasificación arancelaria (identificación de código único) bajo un orden lógico de secuencia en relación con el menor o mayor valor agregado presente en la mercancía (Guadalupe & Huamantínco, 2019, p. 338).

2. Normativa andina

A nivel andino podemos citar, por ejemplo, la Decisión 848 sobre armonización de regímenes aduaneros, la Decisión 571 y la Resolución 1486 sobre valoración aduanera, así como la Decisión 885 mediante la cual se incorporó, a nivel andino, la Séptima Recomendación de Enmienda de la OMA al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y sus adendas.

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia

Al respecto, debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico andino comunitario, junto con su sistema de solución de controversias, representa, en la actualidad, una de las principales fortalezas de la integración andina, destacando, además, la labor desplegada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina identificado a nivel internacional como una institución sólida, seria, eficiente y fuerte (Araújo, 2015, pp. 20-26).

3. Tratados de libre comercio suscritos por el Perú con sus principales socios comerciales

Estos tratados constituyen instrumentos internacionales que regulan materias como facilitación del comercio y procedimientos aduaneros, así como los criterios de origen que permiten gozar de preferencias arancelarias en la importación de mercancías.

Al respecto, es importante tener en consideración que la suscripción de estos tratados de libre comercio (en adelante, TLC) constituye la materialización de una adecuada política de apertura comercial del gobierno peruano plasmada en instrumentos jurídicos modernos que van mucho más allá del comercio de bienes, pues abordan tópicos tan importantes como el comercio de servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, etc. (Guadalupe, 2017, pp. 257-258).

III. REFORMAS QUE FUERON NECESARIAS AL SISTEMA LEGAL ADUANERO²

Conforme al Decreto Legislativo 809 (Ley General de Aduanas anterior con vigencia hasta el año

2008), el sistema aduanero peruano mostraba como características principales: (i) la aplicación, como regla general, del despacho *ex post* (inicio de los procedimientos aduaneros luego del arribo del medio de transporte internacional); (ii) la obligación, como regla general, de ingreso de la mercancía extranjera a los depósitos aduaneros; (iii) la aplicación generalizada de la ‘prenda aduanera’ sobre la mercancía extranjera que arribaba al país sin posibilidad de sustitución por una carta fianza o póliza de caución (garantía aduanera); y (iv) la conceptualización del ‘levantado aduanero’ (autorización para poder disponer de las mercancías) como acto por el cual culminaba el despacho aduanero.

La fuerte orientación hacia el control aduanero y a la recaudación fiscal del Decreto Legislativo 809 se veía ‘reforzada’ por los no muchos, dispersos y/o de difícil acceso beneficios aduaneros existentes (por ejemplo, en el caso de los buenos usuarios o contribuyentes aduaneros).

Considerando ello, no cabe duda de que la aprobación del Decreto Legislativo 1053 (Ley General de Aduanas actual publicada en junio de 2008 y que, sobre la base de una vigencia escalonada, alcanzó su vigencia plena en octubre de 2010) supuso un avance hacia una normativa aduanera moderna y, sobre todo, que diera cabida y estuviese en sintonía con los instrumentos comerciales internacionales que el Perú requería suscribir.

Al respecto, resulta interesante analizar los antecedentes de este Decreto Legislativo, los mismos que se retrotraen a las negociaciones entre Perú

² Por motivos de espacio, en el presente numeral se desarrollan únicamente modificaciones a la LGA, sin hacer referencia a disposiciones de nivel reglamentario (Decretos Supremos) o procedimental (resoluciones de la SUNAT).

y los Estados Unidos de América orientadas a la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial con este país (en adelante, TLC Perú-Estados Unidos)³. En nuestra opinión, y lo hemos sustentado así en trabajos académicos anteriores, el TLC Perú-Estados Unidos supuso un punto de inflexión o de quiebre en lo relativo a la forma en que, hasta ese entonces, se venía concibiendo y regulando el sistema aduanero, a tal punto que, si no se hubieran producido los cambios sustanciales a los que haremos referencia segui-

damente, hubiese sido imposible que la legislación aduanera peruana pudiese estar ‘a la altura’ de las circunstancias para dar cabal y adecuado cumplimiento a las disposiciones del TLC Perú-Estados Unidos en materia aduanera y de facilitación del comercio.

Estas disposiciones podrían ser sintetizadas en los siguientes ‘grandes mensajes’ del Capítulo Cinco del TLC Perú-Estados Unidos que el Perú se comprometía a cumplir (Guadalupe, 2010, p. 173):

Gráfico 3: Grandes mensajes del capítulo cinco del TLC con USA

Simplificación aduanera	‘Retirar las mercancías de inmediato o casi de inmediato’
Gestión del riesgo	‘Focalicemos los controles’
Seguridad jurídica	‘Evitemos sorpresas’
Uso de tecnologías de la información	‘Automaticemos los procesos
Envíos de entrega rápida	‘Generemos procedimientos expeditivos que permitan reducir tiempos

Fuente: Elaboración propia

Los mensajes directos, claros y, además, con mucho sentido del TLC Perú-Estados Unidos obligaron a Perú a modificar sustancialmente su sistema aduanero, lo cual comprendía aspectos de suma importancia relacionados tanto con el control aduanero como con la facilitación del comercio.

Así, desde 2008, podemos afirmar que contamos con una LGA que responde a los desafíos comerciales actuales. Las modificaciones introducidas a partir del Decreto Legislativo 1053, al sentar bases legales sólidas orientadas al necesario equilibrio

entre el control aduanero y la facilitación del comercio, han permitido que la ‘columna aduanera’ del comercio exterior peruano pueda afrontar con solvencia los requerimientos de los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales suscritos por el Perú con sus principales socios comerciales (bloques de países o países individuales).

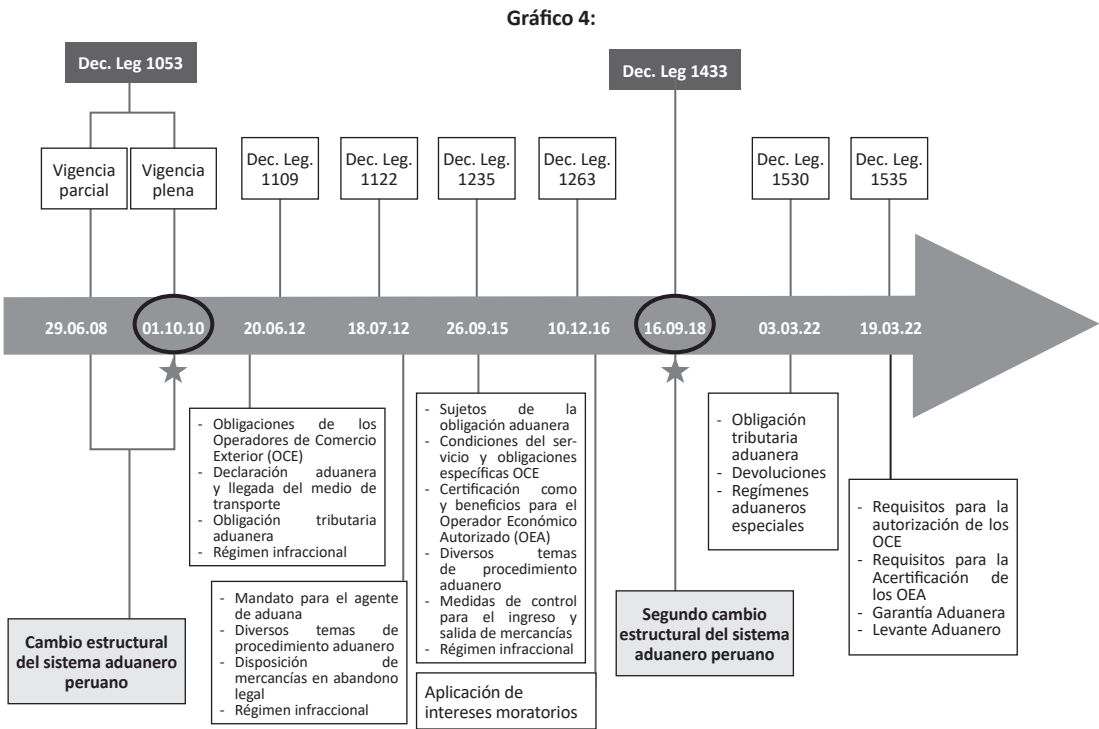
A continuación, graficamos una línea de tiempo, tomando como punto de partida el Decreto Legislativo 1053 y en la que se muestran los diversos decretos legislativos, con base en los cuales, la LGA ha venido siendo modificada hasta la fecha⁴:

³ Apréciase que, si bien el TLC Perú-Estados Unidos entró en vigencia en febrero de 2009, su proceso de negociación data de varios años atrás y que, si bien este TLC fue suscrito en abril de 2006, sus disposiciones quedaron condicionadas a la acreditación por parte de Perú de que su legislación interna ya había sido modificada en forma acorde con los postulados de este acuerdo. Especialmente, en el caso de las disposiciones aduaneras, el Perú tuvo que efectuar las modificaciones necesarias para alinearlas con lo establecido en el Capítulo 5 del TLC Perú-Estados Unidos relacionado con la Administración Aduanera y el Acuerdo de Facilitación del Comercio. Esta es la razón por la cual la LGA inició su vigencia antes (2008) que el TLC Perú-Estados Unidos (2009).

No está de más indicar que, en el año 2008, el TLC Perú-Estados Unidos se presentaba como un acuerdo comercial fundamental e indispensable alineado con la política comercial del Gobierno peruano sustentada en una agresiva apertura comercial y fortalecimiento de relaciones con sus principales socios comerciales.

⁴ Los principales cambios normativos al Decreto Legislativo 1053 se han producido mediante decretos legislativos; esto es, con base en instrumentos gestados y promovidos por el Poder Ejecutivo con base en facultades delegadas por el Congreso. Es decir, estos cambios (y la propia LGA concebida como tal) corresponden a la visión que el Ministerio de Economía y Finanzas ha tenido y tiene sobre la materia aduanera.

En todo caso, y para referencia, señalamos a continuación los instrumentos legales (leyes aprobadas por el Congreso) que modificaron la LGA, los mismos que, salvo alguna excepción, no constituyeron reformas importantes al sistema legal aduanero:



Fuente: Elaboración propia

Resulta interesante apreciar que los principales temas objeto de modificación desde 2008 a la fecha se han centrado principalmente en: (i) obligaciones de los actores del comercio exterior y requisitos para que estos puedan desarrollar sus operaciones; (ii) disposiciones relacionadas con el control aduanero; (iii) disposiciones relacionadas con la facilitación del comercio; (iv) aspectos relacionados con la obligación tributaria aduanera; y (v) el régimen infraccional aduanero.

Lo mencionado nos podría dar una idea de aquello que, en los últimos casi veinte años, ha venido siendo y es objeto de interés, concretamente, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (en

adelante, MEF) como autoridad rectora generadora de estas modificaciones. No obstante, el análisis también lo deberíamos enfocar en aquello que ‘no ha sido objeto de cambio’ y en aquello que, incluso, ‘no ha sido regulado’, ya que estas materias son las que también ilustran la tendencia que la autoridad peruana ha ‘impreso’ en la LGA. Analizaremos este tema con más detalle en el apartado IV del presente artículo.

A. Decreto Legislativo 1053 y primera reforma estructural del sistema legal aduanero

Hemos mencionado que los cambios introducidos por el Decreto Legislativo 1053 al sistema legal

Tabla 1:

Ley 29816 (22.12.2011)	Se sustituye el nombre de la entidad SUNAT por Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
Ley 29973 (24.12.2012)	Se incorpora en la lista de inafectaciones al pago de derechos arancelarios a los vehículos especiales o las tecnologías de apoyo, dispositivos y ayuda compensatoria para el uso exclusivo de personas con discapacidad
Ley 30131 (19.12.2013)	Medidas sobre disposición de mercancías por parte de la aduana
Ley 30230 (12.07.2014)	Disposiciones sobre obligaciones de los agentes de aduana, aplicación de intereses moratorios, destrucción de documentos relacionados con los despachos aduaneros
Ley 30296 (31.12.2014)	Disposiciones sobre comiso de mercancías, precisiones sobre consultas particulares en materia aduanera derivadas del Código Tributario
Ley 30498 (08.08.2016)	Se incorpora en la lista de inafectaciones a las donaciones efectuadas a favor de las entidades del sector público
Ley 31974 (11.01.2024)	Autorización excepcional para disponer de mercancías por parte de la aduana

Fuente: Elaboración propia

aduanero constituyen modificaciones sustanciales porque, desde nuestro punto de vista, cambian la forma en que los sujetos de la ecuación aduanera (actores del comercio exterior y la Aduana) se relacionan con el objeto de dicha ecuación (mercancía) y entre sí mismos. Estos cambios, en línea con las disposiciones del TLC Perú-Estados Unidos, estuvieron relacionados principalmente con:

1. La simplificación aduanera

En torno a ello, pensamos que no hay ninguna duda de que el ‘gran detonante’ de este cambio estructural fue la obligación asumida por el Gobierno peruano, bajo los alcances de las negociaciones del TLC Perú-Estados Unidos, de permitir que las mercancías sean retiradas de los recintos aduaneros dentro del plazo de las 48 horas siguientes al arribo del medio de transporte internacional.

Este corto término resultaba, en sí mismo, imposible de cumplir si consideramos que en 2008 se manejaban plazos promedios para el retiro de mercancías de entre 4 y 8 días, sin dejar de considerar que, a dicha fecha, tanto los actores del comercio exterior (consignatarios de la carga, agentes de aduana, almacenes aduaneros) y la propia Aduana habían ya adecuado y consolidado su estructura operativa al manejo de estos tiempos; esto es, a una ‘lentitud’ (si consideramos el estándar internacional) normalizada por el propio sistema legal y la operativa logística, con lo que la generación de sobrecostos, requerimiento de trámites y actuaciones burocráticas y hasta ineficientes habían sido ya asimilados, quizás, como un ‘mal necesario’.

La imposición de ‘inmediatez’ en cuanto al retiro de la carga supuso una verdadera ‘bomba de tiempo’ que obligó a repensar todo el sistema aduanero y a buscar fórmulas que permitieran cumplir con un objetivo tan retador.

En este contexto, fueron dictadas medidas necesarias consistentes en: (i) la instauración del despacho anticipado como obligatorio en el caso de las importaciones (inicio de procedimiento y trámites aduaneros antes del arribo del medio de transporte internacional); (ii) la instauración del Sistema de Garantías Aduaneras Globales y Específicas (en sustitución de la tradicional ‘prenda aduanera’ que recaía sobre la mercancía que arribaba al país); (iii) la no obligatoriedad de traslado temporal de las mercancías a un almacén aduanero (permitiendo el retiro de las mercancías directamente de los recintos portuarios, aeroportuarios o terminales terrestres considerados como punto de llegada en zona primaria aduanera); y (iv) la autorización del levante antes de la determinación final del monto de la obligación tributaria aduanera (siempre que

la deuda aduanera se encuentre garantizada y se cumplan con los demás requisitos asociados a la importación como, por ejemplo, la obtención de los permisos sectoriales que pudiesen corresponder). Todo esto, como es obvio, implicó adecuar el Reglamento de la LGA (aprobado por Decreto Supremo), el mismo que también tuvo que ser profusamente revisado por el MEF.

La adecuación a estos cambios supuso un esfuerzo importante por parte de los actores del comercio exterior no solo en relación con su necesaria interiorización (periodo de asimilación de cambios normativos) sino, además, con la redefinición de su estructura operativa en relación con la gestión documentaria, movimiento físico de la carga y del manejo de costos derivados del uso de garantías aduaneras (costos financieros), así como en relación con la adecuación y reforzamiento de sus sistemas informáticos y de gestión interna. La labor de la Aduana también fue ardua en este sentido no solo a nivel de capacitación de sus funcionarios y adecuación de sus propios sistemas informáticos y de gestión, sino también porque estas modificaciones implicaron, a su vez, cambios importantes en los procedimientos operativos a su cargo (todos ellos aprobados por resolución de la SUNAT).

2. La gestión del riesgo

A esta primera ‘ola’ de cambios relacionados con la simplificación aduanera se sumó otra vertiente de importantes cambios relacionada con la gestión del riesgo sobre la base de una obligación muy clara, con sustento también en el TLC Perú-Estados Unidos, consistente en la focalización de los controles aduaneros en las operaciones de alto riesgo y la flexibilización de los controles en las operaciones de bajo riesgo.

La gestión del riesgo, así concebida, supuso también un fuerte impacto en el relacionamiento entre la Aduana y los actores del comercio exterior, ya que suponía, en el fondo, la necesidad de que la Aduana confíe más en el sector privado; es decir, se requería un cambio de mentalidad en cuanto al procesamiento de aquello que era declarado por dichos actores con sustento en la información y documentación transmitida.

Esto supuso dar un ‘salto’ de lo que podríamos decir una ‘Aduana clásica’, con orientación controlista y fiscalista, a una ‘Aduana moderna’ con orientación a la facilitación del comercio con sustento en el ejercicio del control aduanero de manera responsable. De este modo, era requerido que los recursos escasos de los que dispone la autoridad aduanera (personal, tiempo, dinero y tecnología) sean debida y eficazmente utilizados en la lucha

contra el terrorismo internacional, el narcotráfico, la piratería, la subvaluación, etc., todas estas prácticas relacionadas con las actividades de comercio ilícito. Siendo ello así –y cae por su propio peso– aquello a donde no deberían dirigirse estos recursos, por lo menos de manera preeminente, es a las actividades de comercio lícito generadoras de bajo riesgo que constituyen la gran mayoría de operaciones.

Esta distinción, entre lo ilícito y lo lícito, en muchos casos transita por una línea no muy fácil de identificar, situación que obliga a manejar un sistema potente de gestión del riesgo con sustento en tecnologías sofisticadas (lo cual supone también una considerable inversión económica), así como el manejo de indicadores de riesgo fiables y permanentemente actualizados.

Sobre esta base se concibió la figura del Usuario Aduanero Certificado, el mismo que luego derivó en la actual figura del Operador Económico Auto-

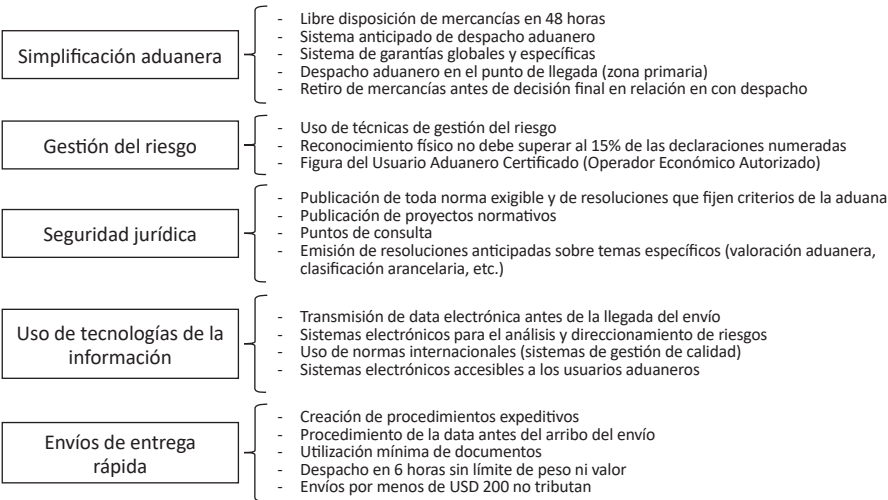
rizado (en adelante, OEA) concebido como un gran generador de confianza administrativa o ‘socio fiable’ de la Aduana, a quien, tras haber logrado la certificación respectiva luego de haber acreditado altos estándares de seguridad y trazabilidad en sus operaciones, se le conceden beneficios relacionados con la flexibilización de los controles aduaneros y la simplificación de procedimientos y trámites aduaneros (Guadalupe, 2008, p. 156).

3. Consideraciones adicionales

Las grandes reformas establecidas a raíz del Decreto Legislativo 1053 se vieron complementadas con disposiciones relacionadas con: (i) seguridad jurídica; (ii) uso de tecnologías de la información y (iii) envíos de entrega rápida.

A continuación, se muestra, a modo de referencia, un cuadro descriptivo sobre los principales cambios introducidos por el mencionado Decreto Legislativo al sistema legal aduanero:

Gráfico 5: Cambios estructurales introducidos por el Decreto Legislativo 1053



Fuente: Elaboración propia

B. Decreto Legislativo 1433 y segunda reforma estructural del sistema legal aduanero

Tras haber sido establecidas las bases indispensables que sostuvieron el cambio estructural del sistema legal aduanero, introducidas mediante el Decreto Legislativo 1053, transcurrieron ocho años de maduración. Durante este tiempo se materializaron estas modificaciones y, además, se realizó un balance de los pros y los contras del nuevo sistema para identificar aquello que podría aún –se entendería– ser mejorado o reforzado. Es en este contexto que se introducen nuevas e importantes modificaciones las cuales, desde nuestro punto de vista, constituyen un segundo cambio estructural que modificó (continuó modificando) la forma en

que los elementos de la ‘ecuación aduanera’ (sujetos y objeto) se relacionan.

En términos generales, podríamos decir que los cambios introducidos por el Decreto Legislativo 1433 estuvieron principalmente orientados a complementar la reforma del sistema legal aduanero, incidiendo en aspectos no cubiertos del todo, o no necesariamente cubiertos, en la primera reforma, tales como: (i) segmentación por grupos de operadores; (ii) mayores beneficios para los OEA; (iii) unificación de las reglas de prescripción aduanera con las reglas del Código Tributario; y (iv) modificaciones en el régimen infraccional aduanero con incidencia en la ‘mala praxis’ por tipo de operador.

A continuación, nos referiremos a los aspectos más resaltantes de cada uno de estos tópicos:

1. Segmentación por grupos de operadores

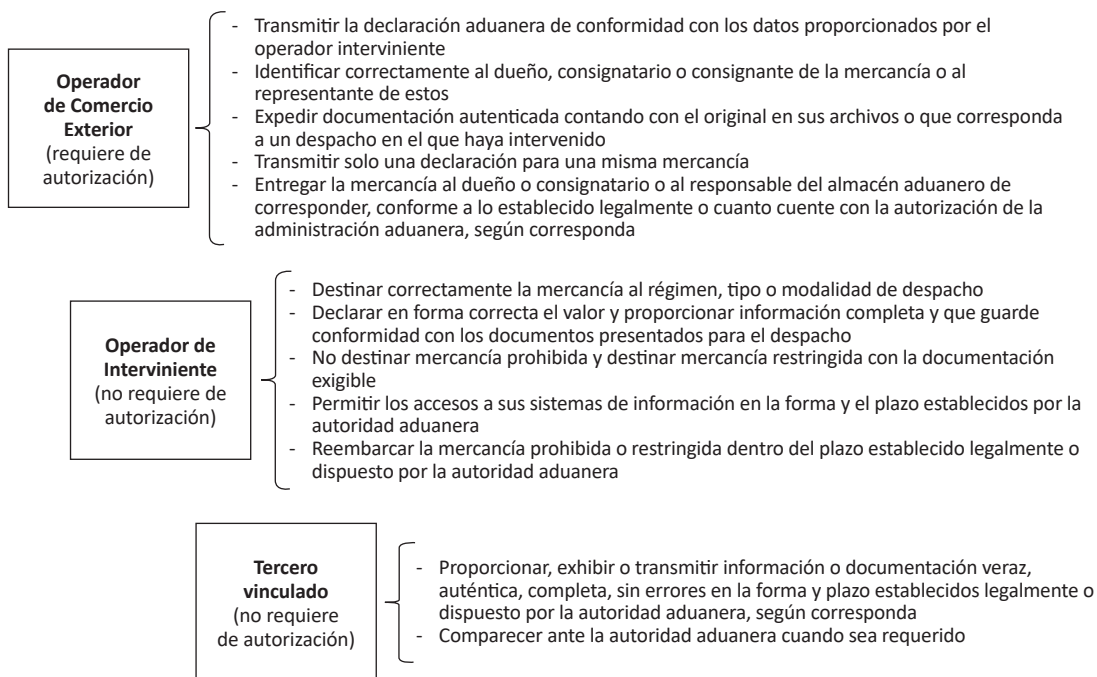
Básicamente, nos referimos a la consolidación de obligaciones aduaneras en grupos de operadores y ya no en cabeza de cada operador.

Particularmente, discrepamos sobre la necesidad o utilidad de este mecanismo dado que la regulación individual (operador por operador) no solo permite la estructuración de obligaciones concretas derivadas de la propia naturaleza y alcances de

las funciones y operaciones de cada operador evitando 'zonas grises' que podrían dar cabida a 'interpretaciones diversas' sobre estos alcances; sino que, además, permite determinar, con mucha mayor precisión y objetividad, las correspondientes infracciones por el incumplimiento de cada obligación individual. Esto no necesariamente ocurre bajo un esquema de 'obligaciones consolidadas'.

A continuación, mostramos un gráfico ilustrativo referencial sobre la consolidación de obligaciones aduaneras, segmentadas por grupos de operadores⁵ (se muestran solo algunas obligaciones a modo de ejemplo):

Gráfico 6: Segmentación por grupo de operadores



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los operadores de comercio exterior (aquellos que requieren autorización de la Aduana para desarrollar sus operaciones y respecto de los cuales se aprecian las principales y mayores modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1433), la segmentación de obligaciones vino aparejada de disposiciones relacionadas con: (i) la gestión de su desempeño; (ii) necesidad de mantener

un buen récord aduanero; (iii) eficiencia operativa; (iv) acreditación de calidad del servicio; y (v) acreditación de trazabilidad y seguridad operativas.

En función de estas consideraciones, los operadores de comercio exterior son, a su vez, divididos en categorías en relación con su buen desempeño y manejo de mejores prácticas y estándares ope-

⁵ Los operadores han sido segmentados en los siguientes grupos:

- **Operadores de Comercio Exterior:** Despachador de aduana, transportista o su representante en el país, operador de transporte multimodal internacional, agente de carga internacional, almacén aduanero, empresa de servicios postales, empresa de servicio de entrega rápida, etc.
- **Operadores Intervinientes:** Importadores, exportadores, beneficiarios de regímenes aduaneros, administrador de instalaciones portuarias, aeroportuarias o terminales terrestres internacionales, etc.
- **Terceros vinculados:** Bancos, compañías de seguros, etc.

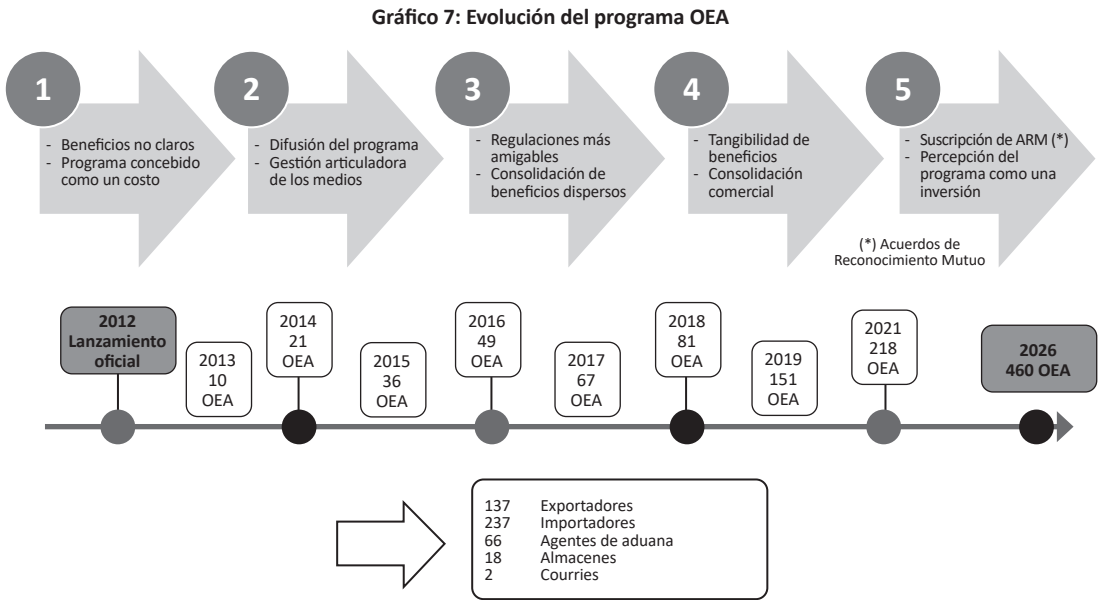
rativos. Estas categorías (A, B o C⁶) son asignadas con base en una evaluación periódica que considere aspectos relativos al nivel de cumplimiento de sus obligaciones aduaneras⁷ y que son tomadas en consideración para renovar su autorización, determinar la modalidad y monto de la garantía operativa, entre otros.

2. Mayores beneficios para los Operadores Económicos Autorizados

Habíamos mencionado ya que el Decreto Legislativo 1053 había desarrollado la figura del Usuario Aduanero Autorizado (hoy Operador Económico Autorizado) como ‘socio fiable’ de la Aduana, a modo de materialización concreta de la obligación legal de focalizar los controles aduaneros en las operaciones de alto riesgo. Así, siendo que los OEA irradian confianza administrativa, se considera a las operaciones en las que estos participan como de ‘bajo riesgo’ con los consecuentes beneficios que esta certificación depara.

La figura del OEA no fue bien entendida al inicio (cuando se instauró en la legislación peruana en el año 2008, mediante su antecesor el Usuario Aduanero Autorizado), pues era vista como una certificación muy costosa para los beneficios (no muy abundantes y, además, poco claros) que podían conseguirse de ella. Costó mucho a la aduana difundir esta figura en el sector privado a fin de lograr que la misma sea entendida como una herramienta importante para el aseguramiento de la cadena logística internacional, más allá de beneficios concretos individualizados. Precisamente, la ampliación de beneficios para el OEA, así como la mayor divulgación de los mismos, ha permitido un considerable aumento de empresas que, a la fecha, participan de este programa (certificación voluntaria)⁸.

A continuación, se muestran gráficos de referencia en relación con la evolución del programa OEA en el Perú, así como en relación con los beneficios de este programa:



Fuente: Elaboración propia.

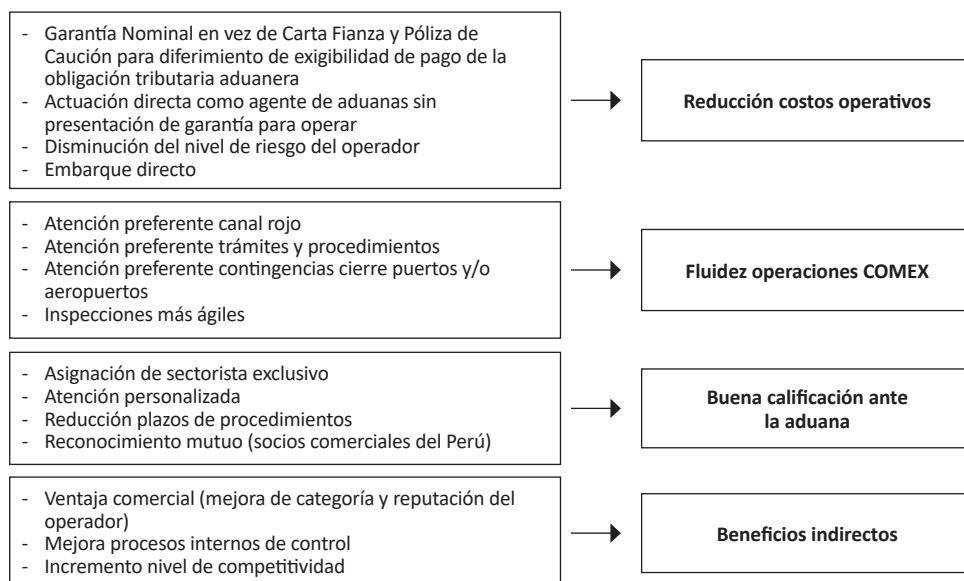
⁶ Categoría A: nivel de cumplimiento mayor o igual a 90%; categoría B: nivel de cumplimiento mayor o igual a 60% y menor a 90%; y categoría C: nivel de cumplimiento menor a 60%.

⁷ El nivel de cumplimiento comprende: (i) contar con autorizaciones previas; (ii) acreditación de trayectoria satisfactoria; (iii) acreditación de trazabilidad de operaciones y sistema de calidad; (iv) continuidad del servicio; y (v) acreditación de un adecuado sistema de seguridad.

⁸ Conforme a la información publicada por la SUNAT y consultada el 11 de abril de 2026, 460 empresas habían sido certificadas como OEA, entre exportadores, importadores, almacenes aduaneros, agentes de aduana y empresas de servicios de entrega rápida.

Para mayor información, véase a SUNAT (2016).

Gráfico 8: Beneficios del programa OEA



Fuente: Elaboración propia

3. Unificación de las reglas de prescripción aduanera con las reglas del Código Tributario

Las reglas sobre prescripción aduanera establecidas en el Decreto Legislativo 1053 disponían que el inicio del cómputo del plazo de prescripción (4 años) para el ejercicio de la facultad de la Aduana para la determinación de la deuda tributario-aduanera e imposición de multas, coincidía con el inicio del cómputo del plazo de prescripción (4 años) de la facultad de la aduana para cobrar tributos y multas (cómputo paralelo). Así, por ejemplo, en el régimen de la importación para el consumo ambos plazos empezaban a transcurrir el 1 de enero del año siguiente a la fecha de numeración de la Declaración de Importación.

El Decreto Legislativo 1433, a fin de buscar una uniformización con las disposiciones del Código Tributario, cambió esta regla al establecer que el plazo de prescripción para el cobro de tributos y para el cobro de multas se inicia a partir del día siguiente de realizada la notificación de la resolución de determinación o a partir del día siguiente de realizada la notificación de la resolución de multa, respectivamente (cómputo secuencial).

En la práctica, esto supuso que el plazo de 4 años de prescripción, bajo la premisa del cómputo paralelo de plazos bajo el esquema del Decreto Legislativo 1053 se extendía al doble (8 años), bajo la premisa del cómputo secuencial bajo el esquema del Decreto Legislativo 1433.

Al respecto, cabe indicar que, conforme a la Disposición Complementaria Transitoria Única del

Decreto Legislativo 1433, para los procedimientos en trámite con deuda aduanera pendiente de determinar y cuyo plazo de prescripción se inició hasta el 1 de enero del 2018 se debe aplicar la nueva regla (cómputo secuencial) en sujeción a la cual el plazo de prescripción para el cobro de tributos y multas debe ser iniciado luego de la notificación de la resolución de determinación o de la resolución de multa.

Lo mencionado resulta cuestionable en la medida en que en los 'procedimientos en trámite' el cómputo del plazo de prescripción de la facultad de cobro ya había iniciado (bajo la regla del cómputo paralelo), debiendo dicho plazo continuar en su transcurso hasta finalizar, salvo que se verifique algún supuesto de interrupción o suspensión. En el fondo se estaría dando un efecto retroactivo a la nueva regla sobre prescripción aduanera (cómputo secuencial vigente a partir de septiembre de 2018), lo cual resulta atentatorio contra lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución que dispone la prohibición de aplicación retroactiva de la ley salvo en materia penal cuando favorece al reo.

4. Modificaciones en el régimen infraccional aduanero

Mediante el Decreto Legislativo 1433 se modificó enteramente el capítulo de la LGA relacionado con las infracciones y sanciones aduaneras.

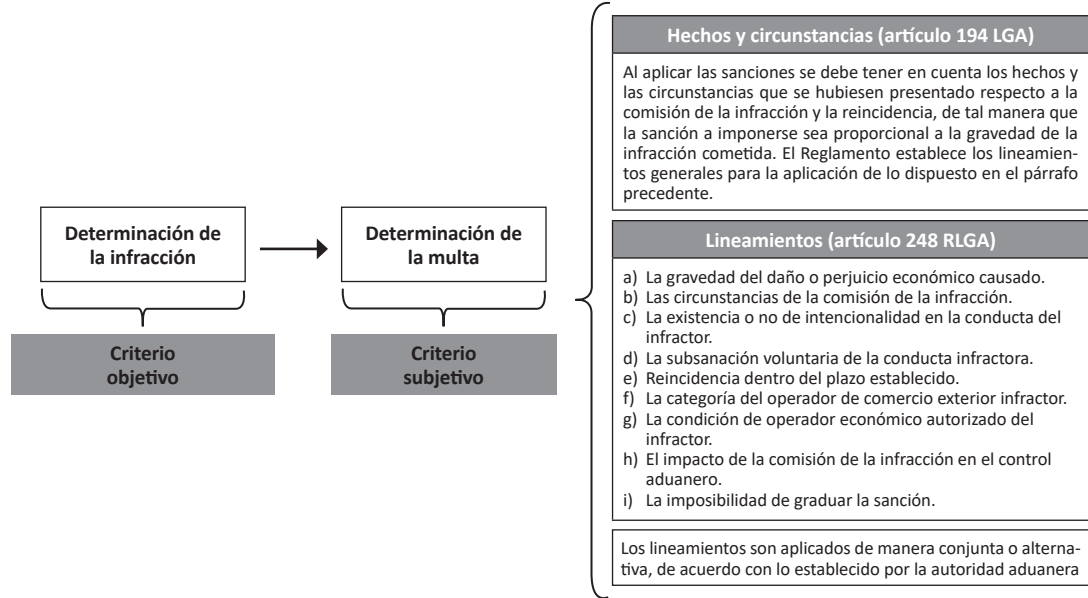
En relación con la determinación de la infracción aduanera se mantuvo el criterio objetivo para los fines de establecer si una acción u omisión debía ser considerada como atentatoria contra el régi-

men aduanero siempre que calzara en el tipo infraccional establecido por el legislador; esto es, solo se analiza el hecho concreto y no la intencionalidad. No obstante, se estableció un régimen subjetivo a los fines de la fijación de la sanción aplicable sobre la base de un mecanismo de ‘hechos y circunstancias’, en función del cual la sanción podría ser atenuada o aumentada con la finalidad de que la multa aplicable guarde proporción con la infrac-

ción cometida; esto es, se analiza la intencionalidad, además de otras circunstancias consideradas relevantes⁹. Esto ha originado que en la actualidad, en materia aduanera, contemos con un régimen infraccional ‘mixto’.

A continuación, se presenta un cuadro referencial en relación con esta característica particular del régimen infraccional aduanero:

Gráfico 9: Esquema ‘mixto’ en el régimen infraccional aduanero



Fuente: Elaboración propia

Mediante este Decreto Legislativo además se establece que, en la Tabla de Sanciones Aduaneras aprobada por Decreto Supremo 418-2019-EF, se individualiza al infractor, se fija la cuantía de las sanciones y se desarrollan las particularidades para su aplicación. En nuestra opinión, esta disposición reviste una especial complejidad derivada del hecho, sobre el cual ya habíamos adelantado, de que conforme a la LGA las infracciones deberán ser determinadas con sustento en el análisis de incumplimiento de obligaciones segmentadas en grupos

de operadores en vez de establecidas de manera específica y puntual operador por operador.

Bajo esta consideración, lo más sano y transparente, pensamos, hubiese sido mantener a nivel de la LGA el esquema de infracciones individualizadas por cada operador en particular con la finalidad de evitar situaciones en las que la aplicación rigurosa del criterio objetivo para la determinación de la infracción aduanera pudiese prevalecer ante la falta de claridad derivada de situaciones en las que

⁹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 248 del Reglamento de la LGA, los lineamientos para la aplicación de hechos y circunstancias son los siguientes:

- a) La gravedad del daño o perjuicio económico causado;
- b) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- c) La existencia o ausencia de intencionalidad en la conducta del infractor;
- d) La subsanación voluntaria de la conducta infractora;
- e) La reincidencia dentro del plazo establecido;
- f) La categoría del operador de comercio exterior infractor;
- g) La condición de operador económico autorizado del infractor;
- h) El impacto de la comisión de la infracción en el control aduanero; e
- i) La posibilidad de graduar la sanción. (2009).

De momento, el único lineamiento que se ha desarrollado a través de la Tabla de Sanciones Aduaneras, aprobada por Decreto Supremo del MEF, es el relacionado con la subsanación voluntaria de la conducta infractora.

la interacción de distintos operadores pudiese generar dudas respecto de quién realmente debe recaer la conducta u omisión considerada infracción.

Este Decreto Supremo señala también que las sanciones establecidas en la Tabla de Sanciones Aduaneras podrán sujetarse a criterios de gradualidad en la forma y condiciones que establezca la Administración Aduanera. No obstante, a la fecha, se carece de un régimen de gradualidad en materia aduanera en función del cual, a menor o nulo esfuerzo de la Aduana para cobrar mayor beneficio de descuento de la multa, y a mayor esfuerzo de cobro, menor beneficio de descuento.

A la fecha, la única circunstancia considerada en la Tabla de Sanciones Aduaneras como habilitadora para la aplicación de una multa reducida (y solo para determinadas multas elegidas a criterio del MEF), es el hecho de que la subsanación voluntaria de la infracción y pago de la multa se produzca antes de recibir alguna notificación o requerimiento de la aduana imputando responsabilidad al administrado por un acto u omisión considerado infracción aduanera.

IV. AGENDA PENDIENTE

Como hemos visto, la LGA vigente (Decreto Legislativo 1053) nació bajo premisas de cambio de estructuras que resultaron del todo necesarias en dicho momento (año 2008). En los 18 años de vigencia que ya tiene la LGA ha sido objeto de diversas modificaciones, dentro de las cuales consideramos como un segundo cambio estructural a aquel introducido por el Decreto Legislativo 1433 (año 2018).

Conforme hemos comentado, la función de la Aduana moderna supone orientar acciones hacia un sano y necesario equilibrio entre el control aduanero y la facilitación del comercio; ello en un contexto de intensivo uso de la inteligencia artificial y tecnología sofisticada aplicada, en general, a los flujos de mercancías que ingresan y salen del territorio aduanero y, en particular, a las acciones desarrolladas por cada uno de los actores del comercio exterior en sus respectivos niveles de participación en la cadena logística internacional y a las desarrolladas por la propia autoridad aduanera. Así, a fin de atender debidamente a esta realidad, la LGA debería constituir aquel soporte o plataforma que permita materializar, responsablemente, el control aduanero en aquel cúmulo de situaciones que surjan de la interrelación entre los elementos (objeto y sujetos) de la que hemos denominado 'ecuación aduanera'.

Si consideramos, en términos más abstractos, que la materia aduanera regula aquel conjunto de ele-

mentos interrelacionados respecto de una realidad específica y un marco social acotado a dicha realidad cuya finalidad es generar los instrumentos requeridos para su estudio organizado (Kuhn, 1971, pp. 89-101), podríamos hablar de un verdadero 'paradigma aduanero'.

Actualmente se advierte en la práctica una muy palpable problemática derivada de la operativa aduanera cotidiana materializada, entre otros, en acciones de 'control extraordinario' desbordadas, uso de bases de datos no públicas que sustentan supuestas operaciones comparables que no lo son, generación de 'dudas razonables' desmedidas, ajustes al valor aduanero injustificados, imposición de elevadas y desproporcionadas multas sin la aplicación de los lineamientos de hechos y circunstancias a pesar de que estos ya se encuentran establecidos en la normativa aduanera, etc. Esto se debe, pensamos, al carácter recaudatorio y/o fiscalista del que estarán, o podrían, estar revestidas estas actuaciones.

Si todas estas situaciones, que no generan ni predictibilidad ni seguridad jurídica, se han venido acentuando con el paso de los años; cabe legítimamente preguntarse si la LGA se encuentra realmente alineada con el 'paradigma aduanero' al que hemos hecho referencia. Apréciase que no nos estamos preguntando si la LGA se encuentra en sintonía con los acuerdos internacionales (multilaterales, regionales o bilaterales) suscritos por el Perú en materia aduanera y de facilitación del comercio, sino si la LGA realmente ha servido para que la normativa reglamentaria y procedimental aduanera (que finalmente es la que se aplica en el día a día) constituya una herramienta eficiente que, aplicada a la realidad, permita encontrar soluciones en consonancia con el paradigma.

Al respecto, resulta interesante mencionar que en recientes eventos nacionales e internacionales en materia aduanera se viene analizando la figura de la 'ley débil' concebida como aquella que, sobre la base de su contenido y alcances, no necesariamente regula una materia específica desde su autonomía y principios propios, sino, más bien, desde la consideración de 'premisas ontológicas' derivadas de otras ramas del derecho.

Considerando ello, podríamos afirmar que la LGA constituye, efectivamente, una 'ley débil' en la medida en que no se advierte en ella solidez en cuanto al desarrollo de postulados desde la autonomía del derecho aduanero, situación que, en la práctica, genera que los criterios interpretativos y de aplicación normativa de otra rama del Derecho (por ejemplo, el derecho tributario) puedan, finalmente, imponerse en la materia aduanera distorsionando su esencia y finalidad.

Mencionamos el tema tributario debido a que si la ‘bandera del interés fiscal’ es enarbolada por una autoridad (Aduana) que constituye un área dentro de la autoridad tributaria (SUNAT), la cual depende del MEF, entidad que es la que ha venido aprobando en las últimas decenas de años los textos de las leyes generales de Aduanas y sus principales modificaciones. Por lo tanto, no resulta extraño que la orientación hacia lo tributario constituya una posición ‘cómoda’ y hasta ‘natural’ bajo consideraciones, criterios y convicciones (quizás muy arraigadas), mediante las cuales se sigue concibiendo a lo aduanero como un ‘trámite’ que debe servir para fines recaudatorios, situación que decantaría en la problemática mencionada anteriormente y que se evidenciaría en la práctica aduanera.

Al respecto, debe tenerse presente que la materia tributaria requiere de una normativa que regule la relación entre la autoridad tributaria y los contribuyentes (Código Tributario), mientras que la materia aduanera requiere de una normativa que regule la relación entre la autoridad aduanera y los operadores (LGA). En el primer caso, no hay duda de que lo recaudatorio es lo más importante, mientras que, en el segundo caso, tampoco cabe duda de que lo más importante es el desarrollo de una normativa que regule el control aduanero y la facilitación del comercio en un contexto de un equilibrio razonable, adecuado y responsable entre ambos.

El hecho de que en la práctica aduanera se le otorgue al elemento recaudatorio una importancia y peso que no le corresponde, derivaría —en nuestra opinión— de la debilidad de la que adolece la LGA que, en el fondo, permite que la normativa aduanera sea interpretada y, finalmente, aplicada con base en criterios recaudatorios que privilegian el interés fiscal sobre los propios principios del derecho aduanero al no encontrar estos últimos un adecuado desarrollo en la normativa aduanera vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, la agenda pendiente en materia aduanera que visualizamos debería ser cubierta, estaría relacionada principalmente con lo siguiente:

- La LGA debe contar con un Título Preliminar que desarrolle, desde la autonomía del derecho aduanero, sus propios principios y fuentes a fin de propiciar la gestación de criterios interpretativos aplicables a la normativa aduanera que permitan y promuevan la adopción de decisiones administrativas orientadas hacia la fluidez de las operaciones de comercio exterior y la materialización de decisiones empresariales legítimas en

aquellos casos en que la normativa aduanera no establezca prohibiciones expresas.

- La LGA debe contar con disposiciones que establezcan, de modo expreso y como regla general, la aplicación supletoria directa de la Ley del Procedimiento Administrativo General. La aplicación supletoria del Código Tributario podría ser establecida solo para aspectos adjetivos y/o de procedimiento.
- La LGA debe contar con disposiciones que dispongan, de manera expresa, la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y del procedimiento sancionador contenidos y desarrollados en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- La LGA debe contar con disposiciones que garanticen la efectiva aplicación, como regla general y sin excepciones, de lineamientos de hechos y circunstancias a todas las sanciones previstas en la Tabla de Sanciones Aduaneras.
- La LGA debe contar con disposiciones que establezcan, como regla general y sin excepciones, un régimen de gradualidad para la aplicación de multas contempladas en la Tabla de Sanciones Aduaneras.

V. CONCLUSIONES

- La LGA vigente (Decreto Legislativo 1053), considerando un cambio estructural del sistema legal aduanero, adecuó la normativa aduanera peruana a estándares internacionales, en materia de control aduanero, facilitación aduanera, seguridad de la cadena logística internacional, etc. Estos cambios permitieron reducir drásticamente los tiempos involucrados en los procedimientos aduaneros y generar, bajo técnicas de gestión del riesgo, un mejor monitoreo de los flujos de mercancías que entran y salen del territorio aduanero, así como del proceso de interacción entre los actores del comercio internacional y la autoridad aduanera.
- Modificaciones posteriores, principalmente sustentadas en decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo bajo facultades delegadas del Congreso, consolidaron y complementaron estos cambios, siendo de especial importancia considerar aquellos introducidos mediante el Decreto Legislativo 1433 (segunda reforma estructural del sistema legal aduanero) con énfasis en el control de los actores del comercio exterior y en el sistema infraccional aduanero.

- Estas reformas, si bien alineadas a instrumentos internacionales suscritos por el Perú, no necesariamente han contribuido al mejor funcionamiento de la operativa aduanera al advertirse, en la práctica, una fuerte orientación hacia la recaudación; circunstancia que genera una distorsión en la aplicación de la normativa aduanera con efecto directo en la falta de predictibilidad y seguridad jurídica en las operaciones de comercio exterior.
- La LGA requiere de modificaciones urgentes e importantes que pasen, principalmente, por regular la materia aduanera desde la autonomía del derecho aduanero, partiendo de la inclusión y desarrollo de un Título Preliminar que considere el desarrollo de los principios y fuentes de esta rama del Derecho y la aplicación supletoria de las disposiciones de la LPAG, principalmente en lo relacionado con los principios del procedimiento administrativo y régimen sancionador. 

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

El autor declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

El autor manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

- Alais, H. (2008). *Los principios del derecho aduanero*. Marcial Pons.
- Araújo, R. (2015). Marco legal de la valoración aduanera en Colombia. En J. Barbosa Mariño y N. Potdevin Stein (Dirs.), *La valoración aduanera en Colombia* (pp. 1-25). Legis.
- Basaldúa, R. (2008). *Introducción al derecho aduanero: concepto y contenido*. Abeledo Perrot.
- (2013). *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. Abeledo Perrot.
- Camargo, J. (2009). *Derecho aduanero colombiano*. Legis Editores.

Cotter, J. (8 de septiembre de 2016). *Los elementos esenciales para la definición legal de la infracción aduanera y las conductas típicas que dan lugar a ella* [ponencia]. Reunión Mundial de Derecho Aduanero, Viña del Mar, Chile.

De la Ossa, A. (8 de septiembre de 2016). *Fundamentos sociales, económicos y políticos universales que sustentan la filosofía de las normas punitivas de conductas antijurídicas aduaneras* [ponencia]. Reunión Mundial de Derecho Aduanero, Viña del Mar, Chile.

Fernández, S., Pellegrino, L., & Pranteda, N. (2024). *Clasificación arancelaria de mercancías*. Ediciones IARA.

González Cuñarro, A. (2006). La declaración aduanera de las mercaderías en los países del Mercosur y en la Unión Europea. En *Memorias del Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero* (pp. 137-159). Ediciones Fiscales ISEF.

Guadalupe, J. (2008). Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación. *Ius et Veritas*, 18(37), 154-167. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12222>

(2010). Reforma aduanera en un contexto internacional cambiante. *Revista del Foro*, (96), 169-187.

(2016). La erosión del sistema multilateral de comercio. En *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior* (pp. 255-278). Instituto Colombiano de Derecho Tributario e Instituto Colombiano de Derecho Aduanero.

(2017). Análisis de los TLC suscritos con los países asiáticos: facilitación del comercio y procedimientos aduaneros. *Ius et Veritas*, (55), 256-283. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201703.016>

Guadalupe, J. & Huamantínco, T. (2019). Arancel y clasificación arancelaria en el Perú. En *Arancel y clasificación arancelaria: relevancia tributaria* pp. 306-335 Instituto Colombiano de Derecho Tributario e Instituto Colombiano de Derecho Aduanero.

Ibáñez Marsilla, S. (2010). *El valor en aduana: Análisis a la luz de su aplicación internacional*. Editorial Taric.

Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Labandera, P. (2016). *Estudios sobre el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay*. Editorial La Ley.

Rohde Ponce, A. (2002). *Derecho aduanero mexicano*. Cargraphics Red de Impresión Digital.

(2021). *La facilitación del comercio*. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT]. (2016). *Empresas certificadas como Operador Económico Autorizado*. <https://ww1.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/empresasCertificadas.html>

Tosi, J. (1996). *Derecho aduanero*. Ediciones Ciudad Argentina.

Zolezzi, D. (2008). *Valor en aduana: Código universal de la OMC*. Editorial La Ley.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos. Capítulo 5: Administración aduanera y facilitación del comercio. Perú-Estados Unidos. 12 de abril de 2006. Entrada en vigor el 1 de febrero de 2009.

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Organización Mundial del Comercio. Decisión Ministerial de 7 de diciembre de 2013. Entrada en vigor el 22 de febrero de 2017.

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. 14 de junio de 1983. Entrada en vigor el 1 de enero de 1988.

Comunidad Andina, 12 de diciembre de 2003, Decisión 571 de la Comisión de la Comunidad Andina, Valor en aduana de las mercancías importadas (Perú).

Comunidad Andina, 26 de julio de 2019, Decisión 848 de la Comisión de la Comunidad Andina, Actualización de la armonización de regímenes aduaneros (Perú).

Comunidad Andina, 21 de octubre de 2021, Decisión 885 de la Comisión de la Comunidad Andina, Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Perú).

Decreto Legislativo 809, Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 19 de abril de 1996 (Perú).

Decreto Legislativo 1053, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de junio de 2008 (Perú).

Decreto Legislativo 1109, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 20 de junio de 2012 (Perú).

Decreto Legislativo 1122, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas y la Ley de los Delitos Aduaneros, Diario Oficial *El Peruano*, 18 de julio de 2012 (Perú).

Decreto Legislativo 1235, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo 1053, Diario Oficial *El Peruano*, 26 de septiembre de 2015 (Perú).

Decreto Legislativo 1263, Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario, Diario Oficial *El Peruano*, 10 de diciembre de 2016 (Perú).

Decreto Legislativo 1433, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de septiembre de 2018 (Perú).

Decreto Legislativo 1530, Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 3 de marzo de 2022 (Perú).

Decreto Legislativo 1535, Decreto Legislativo que regula la calificación de los sujetos que deben cumplir obligaciones administradas o recaudadas por la SUNAT conforme a un perfil de cumplimiento, así como los efectos de dicha calificación, Diario Oficial *El Peruano*, 19 de marzo de 2022 (Perú).

Decreto Supremo 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos, Diario Oficial *El Peruano*, 7 de octubre de 2003 (Perú).

Decreto Supremo 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de enero de 2009 (Perú).

Decreto Supremo 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario, Diario Oficial *El Peruano*, 22 de junio de 2013 (Perú).

Decreto Supremo 418-2019-EF, Tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas, Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 2019 (Perú).

Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Diario Oficial El Peruano, 11 de abril de 2001 (Perú).

Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, Diario Oficial El Peruano, 22 de diciembre de 2011 (Perú).

Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, Diario Oficial El Peruano, 24 de diciembre de 2012 (Perú).

Ley 30131, Ley que autoriza a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para disponer de mercancías, Diario Oficial El Peruano, 19 de diciembre de 2013 (Perú).

Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, Diario Oficial El Peruano, 12 de julio de 2014 (Perú).

Ley 30296, Ley que promueve la reactivación de la economía, Diario Oficial El Peruano, 31 de diciembre de 2014 (Perú).

Ley 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, Diario Oficial El Peruano, 8 de agosto de 2016 (Perú).

Ley 31974, Ley que autoriza excepcionalmente a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para disponer de bienes y mercancías, Diario Oficial El Peruano, 11 de enero de 2024 (Perú).

Secretaría General de la Comunidad Andina, 17 de julio de 2012, Resolución 1486, Incorporación de los instrumentos de aplicación del Comité Técnico de Valoración de la Organización Mundial de Aduanas a la Resolución 846.