

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL MARCO DE LA CERTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE ORIGEN PREFERENCIAL

#### I. ANTECEDENTES

De acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 27790 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, este ministerio tiene, entre otras, la función de formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de comercio exterior, con excepción de la regulación arancelaria, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito.

Asimismo, el numeral 5 del citado artículo dispone que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo es responsable de velar por el cumplimiento de los acuerdos o convenios internacionales en materia de comercio exterior, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y de difundir los acuerdos comerciales suscritos, así como las negociaciones en proceso.

Además, en los incisos b), c) y e) del artículo 53-C del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, modificado por Decreto Supremo N° 002-2015-MINCETUR, se señala que la Dirección de la Unidad de Origen es el organismo competente en el marco de los acuerdos suscritos por el Perú y/o regímenes preferenciales otorgados para emitir los certificados de origen, dirigir, supervisar y controlar en el ámbito nacional, el proceso de emisión de dichos certificados, así como evaluar y formular proyectos normativos referidos a las reglas y regímenes de origen en el ámbito preferencial y no preferencial.

La Ley N° 28412, cuyo texto fue sustituido por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1056, en su artículo 1, otorga al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo la potestad de imponer sanciones administrativas a los productores, exportadores o importadores que incumplan con las disposiciones que, por vía reglamentaria, imponga este sector, con relación a las operaciones de comercio exterior destinadas a acogerse a las preferencias arancelarias previstas en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú o en los regímenes preferenciales otorgados al Perú.

Asimismo, el artículo 2 de la mencionada Ley señala que las entidades a las cuales se haya delegado o delegue la competencia de realizar la certificación de origen a las exportaciones en el marco de los distintos acuerdos comerciales o regímenes preferenciales en los que participe el Perú, que incumplan con las obligaciones asumidas en virtud a dicha delegación, o cometan irregularidades en el ejercicio de la misma, están sujetas a las sanciones administrativas establecidas en dicha ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudiera corresponder.

En consonancia con lo antes mencionado, el artículo 4 del referido Decreto Legislativo 1056 determina que la tipificación de infracciones y el establecimiento de

la escala de multas correspondiente se establecerá mediante decreto supremo, concediéndole la potestad de tipificar infracciones por norma reglamentaria.

En virtud de ello, mediante Decreto Supremo N° 036-2005-MINCETUR, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 28412, el cual fue modificado mediante Decreto Supremo N° 005-2009-MINCETUR, a fin de adecuarlo a lo establecido en el Decreto Legislativo antes mencionado, que implementa los asuntos relativos al cumplimiento del régimen de origen de las mercancías en el marco de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú, y regula la potestad sancionadora del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Posteriormente, a través de los Decretos Legislativos N° 1272 y N° 1452, se introdujeron modificaciones en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), incluyendo el apartado referido al procedimiento administrativo sancionador, las mismas que son recogidas en el Texto Único Ordenado (TUO) de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 006-2020-MINCETUR, se aprobó el Reglamento del Exportador Autorizado, cuyo artículo 27 dispone que los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por incumplimiento a las obligaciones del exportador autorizado, incluidas en dicho reglamento, se rigen por lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 28412, aprobado por Decreto Supremo N° 036-2005-MINCETUR.

## **II. FUNDAMENTACIÓN DE LA NECESIDAD DE EMITIR UN NUEVO REGLAMENTO**

La potestad sancionadora contemplada en el Decreto Legislativo N° 1056, otorgada al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, le faculta a imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de disposiciones vinculadas a las operaciones de comercio exterior destinadas a acogerse a las preferencias arancelarias previstas en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú o regímenes preferenciales otorgados por el Perú. Asimismo, en virtud de la potestad de tipificar por vía reglamentaria concedida por el mencionado Decreto Legislativo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene la facultad expresa de establecer infracciones y - consecuentemente- establecer la escala de multas correspondiente.

Sobre el particular, considerando que, con posterioridad a la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley N° 28412, se adoptaron normas que modificaron el TUO de la LPAG, así como el Decreto Supremo N° 006-2020-MINCETUR, resulta necesario aprobar un nuevo reglamento de la Ley N° 28412, cuyas disposiciones se encuentren en concordancia con las normas previamente mencionadas. En este sentido, en ejercicio de la función normativa sustentada en los dispositivos normativos citados en el apartado anterior, el proyecto de reglamento regula disposiciones relativas a: i) el desarrollo del procedimiento sancionador, precisando las autoridades que intervienen en él y sus funciones y (ii) los procedimientos administrativos sancionadores que se deben iniciar por el incumplimiento a las obligaciones del exportador autorizado, incluidas en el Reglamento del Exportador Autorizado.

De otro lado, a fin de desincentivar la comisión de conductas infractoras o disminuir sus efectos, este Reglamento ha tipificado infracciones que coadyuven a su

cumplimiento. Asimismo, se está promoviendo el reconocimiento de responsabilidad administrativa lo cual denotaría que el administrado tiene conocimiento de las obligaciones que debe cumplir en el marco de los acuerdos comerciales y la normativa nacional, generando a futuro conductas en pos del cumplimiento de dicha normativa. Esto se encuentra incluido en el numeral 26.2 del artículo 26 de la propuesta de Reglamento.

Del mismo modo, la propuesta de Reglamento optimiza el procedimiento sancionador, específicamente en la tipificación de las infracciones, que abarcan los procedimientos de certificación y verificación de origen, a fin de cumplir con lo dispuesto en los acuerdos comerciales vigentes.

### **III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

La propuesta normativa aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de las Normas de Certificación y Verificación de Origen Preferencial, el cual se compone de treinta y cuatro (34) artículos, que conforman once (11) capítulos, agrupados en cuatro (4) títulos, además de una (1) disposición complementaria final y una (1) disposición complementaria transitoria.

#### **a. Generalidades:**

La propuesta de reglamento está relacionada al procedimiento administrativo sancionador, la competencia de las autoridades que intervienen, la tipificación de nuevas infracciones y los criterios específicos para la graduación de sanciones.

Cabe señalar que la propuesta de reglamento se ha elaborado teniendo en cuenta las disposiciones y los principios que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionador del TUO de la LPAG, así como las nuevas conductas pasibles de sanción administrativa que pueden generarse del procedimiento de emisión de certificados de origen y sus procedimientos vinculados.

#### **b. Competencia y autoridades que intervienen en el Procedimiento Administrativo Sancionador:**

En el principio de legalidad, señalado en el numeral 1 del artículo 246 del TUO de la LPAG, se señala que solo por norma con rango de ley se le puede atribuir a las entidades la potestad sancionadora.

En virtud de ello, mediante la Ley N° 28412 y el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR y sus modificatorias (en adelante, el ROF del MINCETUR), se otorgó a este Ministerio la competencia para ejercer la potestad sancionadora.

Por su parte, en el artículo 254 del TUO de la LPAG se dispone que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere, obligatoriamente, que se diferencie en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide su aplicación.

En tal sentido, se ha propuesto delimitar las funciones de la siguiente manera:

- **La Autoridad Fiscalizadora:** el órgano encargado de la fiscalización es la Dirección de la Unidad de Origen - DUO, la cual se encarga de llevar a cabo el procedimiento de verificación de origen de las mercancías y de verificación de autenticidad de las pruebas de origen, la supervisión a las Entidades Delegadas, la supervisión a los exportadores autorizados y cualquier otro procedimiento que conlleve la fiscalización de actividades relacionadas al origen de las mercancías. En caso de detectarse posibles infracciones, la Autoridad Fiscalizadora debe elaborar un informe y remitir los actuados a la Autoridad Instructora.
- **La Autoridad Instructora:** el órgano encargado de la instrucción es la Dirección de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Plataformas Tecnológicas (DVUCEPT), la cual se encarga de dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, de realizar la evaluación de los hechos susceptibles de sanción, de elaborar el informe final de instrucción y las demás disposiciones que establezca el TUO de la LPAG.
- **La Autoridad Sancionadora:** en primera instancia, es la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior - DGFCE, que participa en la fase resolutoria, la cual se encargará de determinar la existencia de responsabilidad, imponer sanciones, así como de resolver los recursos de reconsideración contra sus resoluciones y las demás disposiciones que establezca la Ley. El Viceministerio de Comercio Exterior resolverá los recursos de apelación que sean interpuestos contra las resoluciones de primera instancia.

Sobre el particular, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que: “Como es de conocimiento, la actividad administrativa de fiscalización busca *“proteger los bienes jurídicos o el interés público, a través de la realización de actuaciones materiales o técnicas que llevan consigo la ejecución de actividades de supervisión, control, vigilancia e inspección, las cuales tienen capacidad para producir efectos jurídicos en el administrado”*<sup>1</sup>.”

El diseño estructural de los procedimientos sancionadores de las instituciones públicas tiene como sustento el numeral 2 del artículo 248 y el inciso 1 del numeral 254.1 del artículo 254 del TUO de la LPAG, cuya regulación ordena la “separación y diferenciación” para estructurar un procedimiento sancionador, criterio que consiste en separar el órgano que realizará la investigación, del órgano que impondrá la sanción.

En ese contexto, no solo es importante diferenciar la competencia funcional del órgano instructor y sancionador, sino también del órgano que ejecutará las actividades de la fiscalización administrativa, ello a fin de respetar el principio-derecho del debido procedimiento, así como el principio de seguridad jurídica.

Así también, resulta importante mencionar lo dispuesto en el artículo 249 del TUO de la LPAG, en donde se señala que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes les hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización. 2017. Pág. 14. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Guia-de-Fiscalizaci%C3%B3n-08-08-2017.pdf>

Sobre el particular, Morón Urbina<sup>2</sup> destaca lo siguiente: (...) Adherido a este postulado se encuentra la exigencia de que el órgano administrativo haya sido previamente estructurado funcionalmente por norma jurídica y que se le atribuya competencia para juzgar la situación infraccional que se presenta (...).

En ese sentido, atendiendo el citado artículo 249 del TUO de la LPAG, resulta necesario que la determinación de las autoridades encargadas de la actividad de fiscalización y del procedimiento administrativo sancionador se realice mediante disposiciones reglamentarias y tomando en cuenta lo dispuesto en el proyecto, esta determinación se hará mediante Decreto Supremo refrendado por el MINCETUR.

De conformidad con lo señalado en el artículo 50 del ROF del MINCETUR, la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior (DGFCE), órgano de línea del Viceministerio de Comercio Exterior, se encarga de proponer, coordinar, implementar y promover, ejecutar y evaluar la política de facilitación del comercio exterior, en el ámbito de su competencia.

Por su parte, el artículo 52 del ROF del MINCETUR señala que la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las siguientes unidades orgánicas:

1. Dirección de Facilitación del Comercio Exterior.
2. Dirección de Zonas Económicas Especiales.
3. Dirección de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Plataformas Tecnológicas.
4. Dirección de la Unidad de Origen.

Al respecto, el proyecto propone designar a la Dirección de la Unidad de Origen de la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior del Viceministerio de Comercio Exterior, como autoridad fiscalizadora. Esto debido a que, dicha unidad orgánica tiene, entre otras, las siguientes funciones, de conformidad con lo establecido en los literales a), c) y d) del artículo 53-C del ROF del MINCETUR:

*“Artículo 53-C.- Funciones de la Dirección de la Unidad de Origen  
Son funciones de la Dirección de la Unidad de Origen:*

*a) Formular, programar, implementar, ejecutar, evaluar y monitorear las acciones relativas al origen de las mercancías, incluyendo la certificación de origen en el ámbito preferencial y no preferencial, así como la verificación de origen de las mercancías en el ámbito preferencial, coordinando en lo que corresponda con las dependencias del Viceministerio de Comercio Exterior;*

*(...)*

*c) Supervisar y fiscalizar las certificaciones y declaraciones de origen, en los regímenes preferenciales, y no preferenciales, coordinando con las entidades pertinentes;*

*d) Acreditar, supervisar y fiscalizar a las entidades que emiten certificaciones de origen, así como a los funcionarios encargados de expedir dichos certificados, en los regímenes preferenciales, y no preferenciales;*

*(...).”*

De otra parte, el proyecto designa a la Dirección de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Plataformas Tecnológicas como autoridad instructora, toda vez que de acuerdo

---

<sup>2</sup> Morón Urbina, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Tomo II. Pág.469.

al literal a) del artículo 53-B del ROF del MINCETUR, la citada unidad orgánica tiene como función implementar, promover y ejecutar la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE y demás herramientas tecnológicas para simplificar los trámites vinculados a la importación, exportación, tránsito de mercancías y transporte internacional.

A su vez, se designa a la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior (DGFCE) del MINCETUR o la que haga sus veces como autoridad sancionadora en primera instancia, en la medida que, conforme al literal a) del artículo 51 del ROF del MINCETUR, dicha Dirección General propone, evalúa y supervisa las políticas, planes, programas, mecanismos y marco normativo de facilitación del comercio exterior, destinados a incrementar la competitividad del comercio exterior, a nivel nacional e internacional.

Adicionalmente, el proyecto propone que dicha Dirección General se encargue de llevar el registro de infractores y sanciones.

Al respecto, la asignación de competencias y funciones realizada en el proyecto, queda determinada normativamente, evitando cualquier duda interpretativa en cuanto a la asignación de funciones a alguno de los órganos del Viceministerio de Comercio Exterior del MINCETUR.

En ese sentido, considerando las funciones que tiene la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior, así como la especialización de las acciones que desarrolla en el marco de las mismas, resulta adecuado que dicha Dirección General asuma la conducción de la actividad administrativa de fiscalización y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador que se ejecutarán en el marco del presente proyecto, siendo desarrolladas dichas actividades a través de sus unidades orgánicas, ello en concordancia con lo establecido en el inciso 1 del numeral 254.1 del artículo 254 del TUO de la LPAG.

### **c. Procedimiento Administrativo Sancionador:**

El procedimiento administrativo sancionador del presente proyecto se ciñe a las disposiciones del artículo 255 del TUO de la LPAG, el cual cuenta con tres fases: una fase de fiscalización, una fase de instrucción y una fase de decisión.

Asimismo, se propone eliminar la figura del inicio del procedimiento a “solicitud de parte” señalada en el literal b del artículo 9 del reglamento de sanciones vigente, dado que según lo señalado en el numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG, los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio, por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades, o denuncia.

De otro lado, el reglamento propuesto otorga un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de inicio del procedimiento administrativo sancionador al administrado para presentar por escrito sus descargos. Vencido este plazo, la autoridad instructora emite un informe final de instrucción en el que determina de manera motivada las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción, la propuesta

de sanción que correspondan o el archivo del procedimiento, según sea el caso, y procederá a remitirlo a la autoridad sancionadora, quien lo notificará al administrado.

En caso que en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, se otorgará al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles a fin de que presente sus descargos y los medios probatorios que considere pertinentes. Esto, a fin de respetar su garantía a un debido procedimiento y de conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG.

Adicionalmente, cuando la autoridad sancionadora reciba el expediente, podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, si las considera necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

Como una garantía al principio del debido procedimiento administrativo contemplado en el TUO de la LPAG, se dispone que la resolución que emite la autoridad sancionadora, la cual puede acoger o no el sentido del informe final de instrucción, debe encontrarse debidamente motivada y pronunciarse respecto de los descargos y a los hechos imputados, a fin de determinar la responsabilidad del administrado, y la sanción aplicable cuando corresponda.

Asimismo, se establece que en caso el informe final de instrucción no determine la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la autoridad sancionadora emitirá la resolución declarando el archivo del procedimiento.

#### **d. Recursos administrativos**

En relación a los recursos administrativos, se ha propuesto, de acuerdo con lo señalado en el TUO de la LPAG, que el administrado podrá presentar los recursos de reconsideración y apelación contra las resoluciones administrativas que ponen fin a la instancia, dentro del plazo de quince (15) días hábiles.

Las Autoridades que intervienen son:

- **Recurso de reconsideración**, se interpondrá ante la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior y debe sustentarse en nueva prueba.
- **Recurso de apelación**, que se interpondrá ante la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior, el cual será elevado al Viceministro de Comercio Exterior, y debe ser sustentado en diferente interpretación de pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

A lo anteriormente señalado se debe agregar que, en concordancia con lo dispuesto en el TUO de la LPAG, la propuesta de reglamento señala que los recursos administrativos deberán ser resueltos dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de su presentación.

#### **e. Prescripción y caducidad**

La propuesta de Reglamento dispone que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones e incumplimientos prescribe a los cuatro (4) años, plazo

cuyo cómputo se rige por las reglas establecidas en el artículo 252 del TUO de la LPAG.

La prescripción será declarada de oficio por la autoridad que se encuentre a cargo del expediente, quien dará por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 252 de la LPAG.

En cuanto a la caducidad, la propuesta de Reglamento señala que será declarada de oficio por la autoridad sancionadora y se rige por lo dispuesto en el artículo 259 del TUO de la LPAG.

**f. Tipificación de infracciones:**

El principio de tipicidad, señalado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, dispone que constituirán conductas sancionables aquellas infracciones tipificadas en normas con rango de ley, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Asimismo, señala que los reglamentos pueden tipificar infracciones si se encuentran autorizadas por Ley o Decreto Legislativo.

Al respecto, el artículo 4 de la Ley N° 28412, cuyo texto fue sustituido por el Decreto Legislativo N° 1056, señala que las infracciones y la escala de multas se establecerán mediante su reglamento.

En virtud de ello, se ha procedido a reformular las infracciones del reglamento vigente, donde se ha buscado sancionar aquellas acciones u omisiones que contravengan o incumplan los procedimientos relativos a la emisión de certificados de origen, la verificación del origen de las mercancías o de la autenticidad de los certificados emitidos, la supervisión a las Entidades Delegadas, la supervisión a los exportadores autorizados y cualquier otro procedimiento que conlleve la fiscalización de actividades relacionadas al origen de las mercancías.

Como en el reglamento vigente, las infracciones tipificadas en esta propuesta se clasifican en muy graves, graves y leves, en función al nivel de afectación al bien jurídico protegido. Sin embargo, se ha procurado sincerar los tipos de infracciones en la medida que varios de los supuestos contemplados en el reglamento vigente no se encontraban adecuadamente tipificados o constituían conductas que en la práctica no son posibles de ser consideradas como infracción.

A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro se presentan ciertas conductas que el Reglamento vigente califica como infracciones, sin embargo, estas no se encuentran correctamente tipificadas o no son posibles de ser consideradas como infracciones, por lo que no están siendo consideradas en la propuesta de Reglamento:

Infracción – Reglamento vigente	Observación
Artículo 4.2.1(b) (b) declarar o certificar de forma incorrecta el origen de una mercancía en el marco de un acuerdo comercial o régimen preferencial, siempre que tenga incidencia en la determinación de origen	Tipicidad: Este supuesto de hecho se encuentra mal tipificado por cuanto al declarar, en un certificado de origen, que una mercancía es originaria, solo se está realizando una afirmación, en calidad de declaración jurada, que es posible de ser

de la mercancía;	comprobada. Es decir, esta simple declaración no tiene incidencia en la determinación de origen de una mercancía, que es algo que sucederá una vez que se lleve a cabo un procedimiento de verificación de origen.
Artículo 4.2.2(d) (d) incumplir los regímenes de origen establecidos en los acuerdos comerciales o regímenes preferenciales;	Tipicidad: Este supuesto de hecho es muy amplio, ya que el régimen de origen de un acuerdo comercial abarca uno o más capítulos. En ese sentido, cualquier incumplimiento a una disposición incluida en esos acuerdos comerciales sería pasible de ser sancionado.
Artículo 4.2.2(i) (i) alterar la información contenida en la Declaración Jurada de origen proporcionada por el productor y/o exportador;	A partir de la entrada en funcionamiento del Componente Origen de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, las Declaraciones Juradas de Origen se aprueban en dicho sistema operativo. Una vez aprobadas, estas declaraciones juradas de origen mantienen su vigencia durante dos (2) años y su contenido no puede ser alterado, ya que el sistema operativo del Componente Origen de la VUCE no lo permite. Por consiguiente, esta es una conducta que no ocurrirá en la práctica, y no debe ser tipificada como una infracción.
Artículo 4.3.2 (b) no llevar los registros a que hacen referencia el Convenio respectivo, utilizando los formatos, documentos y medios establecidos para tales efectos por el MINCETUR;	A partir de la entrada en funcionamiento del Componente Origen de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, la información incluida en los certificados de origen emitidos y las declaraciones juradas de origen aprobadas, se registra automáticamente en dicho sistema operativo y se encuentra siempre a disposición del MINCETUR. En ese sentido, en la práctica, ya no existe la obligación de llevar un registro de dicha información para las entidades certificadoras. Por consiguiente, esta conducta ya no puede ser calificada como una infracción.
Artículo 4.3.2 (e) no realizar o realizar de manera deficiente, las verificaciones ex post solicitadas por el MINCETUR;	Las verificaciones son siempre realizadas por el MINCETUR, que solamente encarga a las entidades certificadoras la absolución de ciertas consultas o la remisión de documentación, para poder verificar el origen de una mercancía o la autenticidad de un certificado de origen. Por ello, en la práctica no puede exigirse esta obligación a las entidades

	delegadas, ni considerar su incumplimiento como una infracción.
--	---

A ello debe agregarse que, a diferencia del reglamento vigente, en la propuesta de reglamento se está contemplando, también, establecer infracciones para las personas naturales o jurídicas a las que el MINCETUR ha autorizado a operar como exportadores autorizados.

Las infracciones relacionadas con la emisión de certificados de origen son las siguientes:

- Infracciones muy graves:

Para los importadores, exportadores y productores:

- a. Declarar o presentar información falsa al momento de solicitar la aprobación de una declaración jurada de origen o al momento de solicitar la emisión de un certificado de origen.
- b. Declarar o consignar como originaria una mercancía que no cumple con la regla de origen establecida en el acuerdo comercial o régimen preferencial.

Para las Entidades Delegadas:

- a. Delegar a terceros, en todo o en parte, la competencia delegada por el MINCETUR.
- b. Difundir o utilizar para fines distintos a los establecidos en el Convenio de Delegación, la información o documentación proporcionada por el productor o exportador, sin la autorización escrita de éstos.
- c. Emitir certificados de origen fuera del ámbito de delegación o del plazo de vigencia de la misma.
- d. Emitir certificados de origen a través de personas no autorizadas por el MINCETUR para desempeñar dicha función.
- e. Utilizar los sellos oficiales del MINCETUR, otorgados para la emisión de certificados de origen, para actividades y fines distintos a los expresamente autorizados.
- f. Emitir certificados de origen con sellos no otorgados por el MINCETUR.

Para los Exportadores Autorizados

- a. Declarar o consignar como originaria una mercancía que no cumple con la regla de origen establecida en el acuerdo comercial o régimen preferencial.

- Infracciones graves

Para los importadores, exportadores y productores:

- a. Proporcionar información incorrecta al emitir una declaración de origen o solicitar un certificado de origen.
- b. Proporcionar información incorrecta sobre los materiales o el origen de las mercancías al solicitar la calificación de la declaración jurada de origen.

- c. Impedir, obstaculizar, negar o interferir la función de verificación de la Dirección de la Unidad de Origen.
- d. No conservar la documentación e información para demostrar que la mercancía exportada es originaria de conformidad con lo establecido en los Acuerdos Comerciales y Regímenes Preferenciales.

Para las Entidades Delegadas:

- a. Aprobar declaraciones juradas de origen para mercancías que no califican como originarias en el marco de un acuerdo comercial o régimen preferencial y que en base a estas se haya emitido certificados de origen.
- b. Emitir los certificados de origen sin verificar que los documentos presentados por el solicitante cumplen con las formalidades establecidas en los acuerdos comerciales internacionales o el Reglamento Operativo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE.
- c. Emitir certificados de origen fuera de las instalaciones señaladas como su domicilio en el Convenio de Delegación, salvo situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente informadas a la Dirección de la Unidad de Origen.
- d. Impedir, obstaculizar, negar o interferir la función supervisora de la Dirección de la Unidad de Origen.
- e. Suspender la emisión de certificados de origen, sin previa autorización del MINCETUR.
- f. No seguir el procedimiento establecido para la emisión de certificados de origen según lo indicado en el Reglamento Operativo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE.

Para los Exportadores Autorizados:

- a. Emitir una declaración de origen cuando la mercancía no califica como originaria en el marco de un acuerdo comercial.
- b. Transferir la calificación de Exportador Autorizado.
- c. Impedir, obstaculizar, negar o interferir las funciones de verificación o supervisión de la Dirección de la Unidad de Origen.
- d. No conservar la documentación e información para demostrar que la mercancía exportada es originaria de conformidad con lo establecido en los Acuerdos Comerciales y Regímenes Preferenciales.

• **Infracciones leves**

Para los importadores, exportadores y productores:

- a. No comunicar a la Entidad Delegada, que las condiciones o información señaladas en la Declaración Jurada han sido modificadas.
- b. Declarar o certificar de forma incorrecta el criterio de origen de una mercancía en el marco de un acuerdo comercial o régimen preferencial.
- c. No presentar la información y/o documentación requerida en el marco de un procedimiento de verificación de origen.

Para las Entidades Delegadas

- a. Cobrar por la asesoría a los productores o exportadores en el diligenciamiento de la declaración jurada de origen.
- b. No remitir la información y/o documentación que le sea requerida en el marco de una verificación de origen.
- c. No adjuntar en el Componente Origen de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, la copia digitalizada del Certificado de Origen, en el plazo máximo de un día hábil, contado a partir de la fecha de la suscripción de este.

Para los Exportadores Autorizados

- a. Emitir una declaración de origen de manera incorrecta.
- b. No cumplir con las obligaciones a las que se encuentra sujeto en calidad de Exportador Autorizado, establecidas en el Reglamento del Exportador Autorizado.

Asimismo, la propuesta de reglamento ha contemplado establecer condiciones para los eximentes y atenuantes de responsabilidad por la comisión de infracciones, además de regular los supuestos de concurso de infracciones.

**g. Determinación y graduación de sanciones:**

En lo concerniente a las sanciones, el numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 28412, establece que las sanciones aplicables son la amonestación, multa y decomiso. Sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 28412, sustituido por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1056, las sanciones aplicables son la amonestación y multa, por lo que se ha optado por retirar al decomiso de las sanciones, de conformidad con el principio de legalidad, contemplado en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Respecto a las Entidades Certificadoras, el numeral 3.2 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 28412, dispone la facultad del MINCETUR de dar por concluida la delegación, por lo cual, se ha visto necesario reglamentar dicha disposición en el proyecto, con la finalidad de limitar la potestad sancionadora de este Ministerio.

Por otro lado, en cuanto a la determinación y al monto de las multas, el artículo 6 del Reglamento vigente establece que las infracciones se sancionan de la siguiente forma:

- Las infracciones muy graves con una multa no menor de doce (12) ni mayor a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias;
- Las infracciones graves con una multa no menor de cinco (5) ni mayor de doce (12) Unidades Impositivas Tributarias.
- Las infracciones leves con amonestación escrita o multa no mayor a cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias.

Como puede apreciarse, las multas establecidas en el reglamento vigente son muy onerosas para las Mipymes y entidades delegadas sobre todo de regiones, en la medida que aplicarles tales sanciones afectarían su situación financiera y económica, lo cual no debe ser el objeto de una sanción pues lo que se debe buscar es el cumplimiento de lo señalado en los acuerdos comerciales.

En ese contexto, la propuesta de reglamento dispone que, para determinar las multas a ser impuestas, se deberá tomar en cuenta:

- La suma de los valores FOB de las mercancías incluidas en las facturas comerciales, para las cuales se solicitó la emisión del certificado de origen o la declaración de origen, para el caso de las exportaciones e importaciones.
- El ingreso anual percibido por las Entidades Delegadas, derivado de la emisión de certificados de origen del año anterior a la fecha en que se cometió la infracción.

Adicionalmente, se propone lo siguiente respecto de las multas:

- Las multas por la comisión de infracciones muy graves o graves a ser impuestas, corresponderán al diez por ciento (10%) de la suma de los valores FOB de las mercancías incluidas en las facturas comerciales, para las cuales se solicitó la emisión del certificado de origen o la declaración de origen o al cinco por ciento (5%) del ingreso anual percibido por las Entidades Delegadas, derivado de la emisión de certificados de origen del año anterior a la fecha en que se cometió la infracción, respectivamente, a la cual se agregará el monto que corresponda por reincidencia o se reducirá en caso de atenuantes.
- Las multas por la comisión de infracciones muy graves o graves, y sus agravantes, en ningún caso podrán ser mayores al valor de veinte (20) o doce (12) Unidades Impositivas Tributarias, respectivamente.
- En los casos de agravantes por la comisión de infracciones leves, la multa a ser impuesta en ningún caso podrá ser mayor al valor de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias.

Respecto a la graduación de sanciones, el proyecto respeta los preceptos del principio de razonabilidad establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual señala que las sanciones deberán ser aplicadas proporcionalmente al incumplimiento calificado como infracción y se deberán observar los siguientes criterios:

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

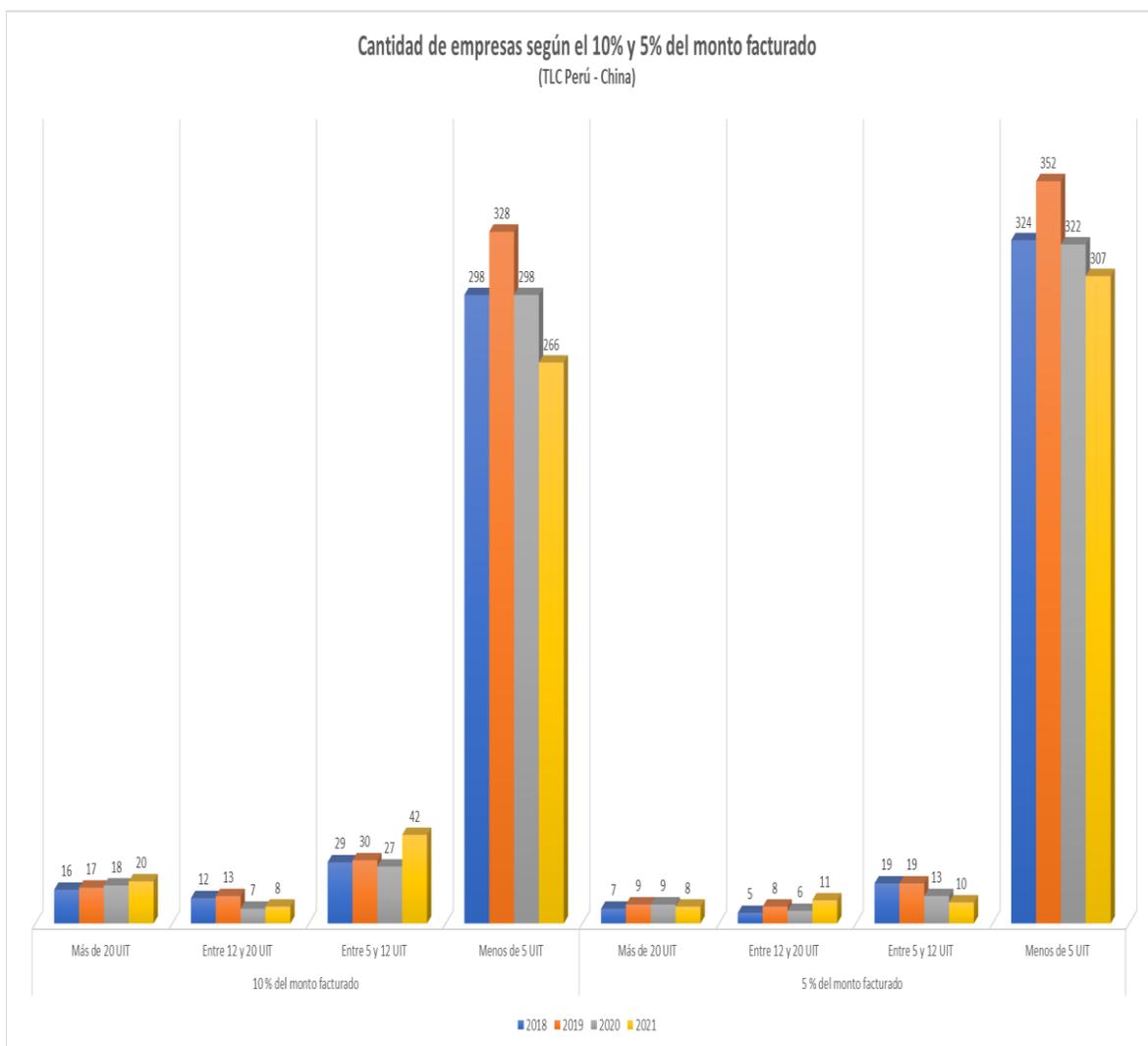
Esta nueva manera de determinar las multas se ha propuesto tomando en consideración los valores facturados por las empresas que han exportado mercancías hacia China desde 2018 hasta agosto de 2021,<sup>3</sup> y los montos facturados por las entidades delegadas por concepto de emisión de certificados de origen en el mismo lapso de tiempo. En el cuadro y gráfico siguientes se muestra la cantidad de

---

<sup>3</sup> El formato de certificado de origen del Tratado de Libre Comercio suscrito entre el Perú y la República Popular China es el único que obliga a incluir la información sobre el valor facturado de las mercancías.

empresas exportadoras cuyo 10% o 5% del monto facturado por año es equivalente a cierta cantidad de Unidades Impositivas Tributarias,<sup>4</sup> similar a las que el Reglamento vigente establece como multas por la comisión de infracciones graves o muy graves:

		2018	2019	2020	2021
<b>10 % del monto facturado</b>	<b>Más de 20 UIT</b>	16	17	18	20
	<b>Entre 12 y 20 UIT</b>	12	13	7	8
	<b>Entre 5 y 12 UIT</b>	29	30	27	42
	<b>Menos de 5 UIT</b>	298	328	298	266
<b>5 % del monto facturado</b>	<b>Más de 20 UIT</b>	7	9	9	8
	<b>Entre 12 y 20 UIT</b>	5	8	6	11
	<b>Entre 5 y 12 UIT</b>	19	19	13	10
	<b>Menos de 5 UIT</b>	324	352	322	307

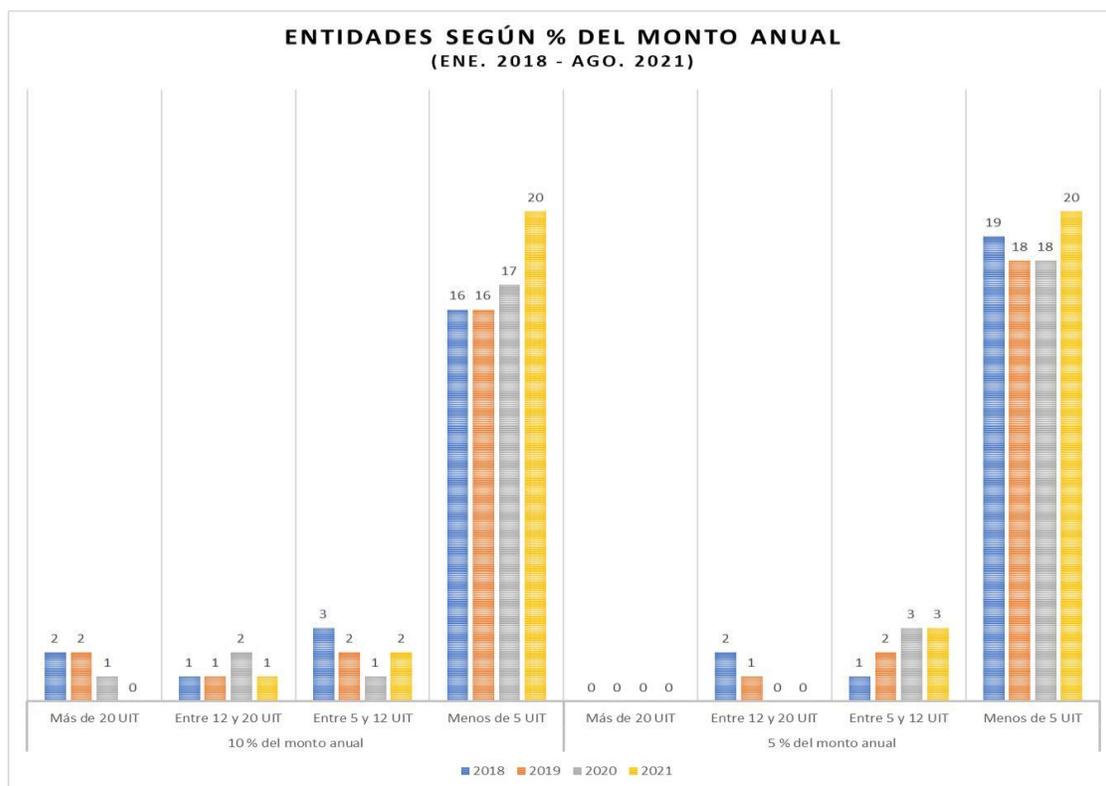


4

		2018	2019	2020	2021
<b>Valores referenciales UIT</b>	<b>1 UIT</b>	S/ 4,150.00	S/ 4,200.00	S/ 4,300.00	S/ 4,400.00
	<b>20 UIT</b>	S/ 83,000.00	S/ 84,000.00	S/ 86,000.00	S/ 88,000.00
	<b>12 UIT</b>	S/ 49,800.00	S/ 50,400.00	S/ 51,600.00	S/ 52,800.00
	<b>5 UIT</b>	S/ 20,750.00	S/ 21,000.00	S/ 21,500.00	S/ 22,000.00

A su vez, en el cuadro y gráfico que se muestra a continuación, se puede apreciar la cantidad de entidades delegadas cuyo 10% o 5% del monto facturado por año es equivalente a cierta cantidad de Unidades Impositivas Tributarias, similar a las que el Reglamento vigente establece como multas por la comisión de infracciones graves o muy graves:

		2018	2019	2020	2021
<b>10 % del monto anual</b>	<b>Más de 20 UIT</b>	2	2	1	0
	<b>Entre 12 y 20 UIT</b>	1	1	2	1
	<b>Entre 5 y 12 UIT</b>	3	2	1	2
	<b>Menos de 5 UIT</b>	16	16	17	20
<b>5 % del monto anual</b>	<b>Más de 20 UIT</b>	0	0	0	0
	<b>Entre 12 y 20 UIT</b>	2	1	0	0
	<b>Entre 5 y 12 UIT</b>	1	2	3	3
	<b>Menos de 5 UIT</b>	19	18	18	20



Como se puede apreciar en dicho cuadro, la realidad económica de las empresas y de las entidades delegadas es muy diversa. Sin embargo, la mayoría de ellas, generan una facturación menor o tienen ingresos anuales por concepto de emisión de certificados de origen que, en caso de imponérseles una multa por la comisión de una infracción muy grave, como las contempladas en el reglamento vigente, de entre 12 y 20 Unidades Impositivas Tributarias, haría muy difícil para ellas asumir esa multa sin que se vea afectada su situación económica, lo que en vez de generar un efecto

disuasivo, tendría un efecto confiscatorio y hasta podría generar su salida del mercado.

En tal sentido, esta nueva forma de determinación de las multas permitirá que estas sean proporcionales a los ingresos de las empresas exportadoras y entidades delegadas, lo que se encuentra asociado al presunto beneficio ilícito obtenido con la conducta pasible de sanción.

Asimismo, se ha dispuesto considerar la reincidencia como una agravante para la graduación de sanciones, que deberá concluir con una resolución que gradúe la infracción como una de mayor gravedad a la previamente impuesta. Sobre el particular, la propuesta de reglamento considera que el administrado es reincidente cuando es sancionado por la comisión de una misma infracción, tipificada en este Reglamento, dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Adicionalmente, se ha propuesto que la sanción aplicada como consecuencia de la comisión de una infracción reincidente debe ser graduada de la siguiente forma:

- a) En los casos de comisión de infracciones muy graves el agravante será del doce por ciento (12%) de la suma de los valores FOB de las mercancías incluidas en las facturas comerciales, para las cuales se solicitó la emisión del certificado de origen o la declaración de origen, para el caso de las exportaciones e importaciones o el ingreso anual percibido por las Entidades Delegadas, derivado de la emisión de certificados de origen del año anterior a la fecha en que se cometió la infracción
- b) En caso de comisión de infracciones graves, el agravante será del siete por ciento (7%) de dichos valores.
- c) En caso de comisión de infracciones leves, el agravante será del dos por ciento (2%) de dichos valores.

Igualmente, la presente propuesta de reglamento ha considerado al reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado como atenuante de responsabilidad administrativa por infracciones, conllevando a una reducción de la sanción.

A ello se debe agregar que se ha propuesto que un administrado que ha cometido una infracción pueda acceder al beneficio de reducción de la multa por pronto pago, el cual será equivalente a una reducción del quince por ciento (15%) sobre el importe final de la multa impuesta en la resolución de sanción. Se ha propuesto, también que dicho beneficio quede sin efecto si el infractor interpone un recurso impugnativo en la vía administrativa o una demanda contencioso administrativa en la vía judicial.

La propuesta de reglamento incluye también la posibilidad de que un administrado acceda a una reducción de la multa, si reconoce su responsabilidad. Este beneficio se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente detalle:

- a. Se otorga cincuenta por ciento (50%) de reducción, si el infractor se acoge y paga desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta antes de la fecha de vencimiento del plazo establecido para la presentación de los

descargos a la imputación de cargos o con la respuesta a la ampliación de cargos.

- b. Se otorga treinta por ciento (30%) de reducción, si el infractor se acoge y paga luego de presentados los descargos o cumplido el plazo para hacerlo hasta antes de la emisión de la resolución de primera instancia.

En caso que el monto pagado por el administrado fuese inferior al que corresponda pagar, se notifica al infractor para que pague el saldo en un plazo de cinco (5) días hábiles, caso contrario, se declara improcedente la solicitud de reducción de multas por reconocimiento de responsabilidad.

La propuesta de reglamento dispone también que las multas impuestas que hayan agotado la vía administrativa en el marco de este procedimiento administrativo sancionador, que no sean canceladas dentro del plazo, están sujetas a ejecución coactiva de acuerdo con lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS.

Asimismo, la propuesta señala que la Autoridad Sancionadora implementará un registro público, permanente y gratuito de los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos y de las sanciones que les hayan sido impuestas. Dicho registro de infractores y sanciones debe consignar como información mínima la siguiente:

- a) Número del expediente.
- b) Nombre o razón o denominación social del administrado.
- c) Número de Registro Único de Contribuyente del administrado.
- d) Número y fecha de emisión del acto administrativo.
- e) Hecho infractor imputado y norma sustantiva incumplida.
- f) Tipo de sanción y monto en caso de multa.
- g) El tipo de recurso impugnativo interpuesto.
- h) Número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo.

#### **h. Disposiciones complementarias finales y transitorias**

La única disposición complementaria final dispone que, en cuanto no esté previsto en la propuesta de reglamento, resulta de aplicación supletoria el Texto Único Ordenado de Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Finalmente, la única disposición complementaria transitoria del proyecto señala que, a la fecha de su entrada en vigencia, sus disposiciones de naturaleza procedimental se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite iniciados bajo el Reglamento de la Ley N° 28412, aprobado por Decreto Supremo N° 036- 2005-MINCETUR y sus modificatorias, en la etapa en que se encuentren, aplicandola norma más beneficiosa para el administrado.

## **IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Las modificaciones en el TUO de la LPAG, hacen necesaria la adecuación de la norma sancionadora vigente, en atención a la necesidad de garantizar plenamente los derechos de los administrados y de mejorar la eficiencia de los procesos del Estado, a través de medidas de simplificación administrativas.

El presente Decreto Supremo se ha dictado conforme a los lineamientos y principios establecidos en el TUO de la LPAG, y las disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú.

La aprobación del presente Reglamento que aprueba del Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de la Certificación y Verificación de Origen Preferencial, permitirá ajustar la normativa a los principios y el procedimiento administrativo sancionador del TUO de la LPAG, así como iniciarlos procedimientos administrativos sancionadores por el incumplimiento a las obligaciones del exportador autorizado, incluidas en el Reglamento del Exportador Autorizado, sincerar los tipos de infracciones para que se adecúen al TUO de la LPAG y establecer una escala de multas a fin de que éstas sean proporcionales a los ingresos de las empresas exportadoras y entidades delegadas.

#### **V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Mediante la presente propuesta normativa se deroga el Decreto Supremo N° 036-2005-MINCETUR, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28412, sustituida por el Decreto Legislativo N° 1056, Ley que otorga al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo la potestad de sancionar a los importadores, exportadores, productores o entidades que infrinjan las normas de certificación de origen en el marco de los Acuerdos Comerciales o Regímenes Preferenciales.