



Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Estudios Internacionales

**APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS
ADUANERAS ESPECÍFICAS PARA EL
IMPORTADOR EN LA DIRECCIÓN
DISTRITAL DE CUENCA**

Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de Licenciada
en Estudios Internacionales

Autora:

Paloma Isabel Ledesma Astudillo

Directora:

Dra. Claudia Inés Campoverde Cárdenas

Cuenca – Ecuador

2025

DEDICATORIA

A Lunita,
Porque sin ti en mi vida, el efecto mariposa solo podría imaginarse en tonos grises. Gracias por estar a mi lado en los momentos más difíciles, incluso cuando eras tú quien más necesitaba ser abrazada. Gracias por tantas veces poner mi bienestar por encima del tuyo, por tu luz incondicional, y por tu ternura bulliciosa. Ahora es tu tiempo, ñañita querida: tiempo de brillar, de crecer, y de luchar con valentía por cada uno de tus sueños. Esfuérzate, sigue desarrollándote en cada rincón de tu vida, y nunca aceptes menos de lo que realmente mereces.

AGRADECIMIENTO

A la razón y al propósito:

Agradezco a Dios, fuente de toda sabiduría, porque de Él provienen la inteligencia y la claridad que me permitieron transitar y concluir esta etapa universitaria. Reconozco que nada de lo logrado ha sido solo por mérito propio, sino fruto de una guía superior que me sostuvo y orientó en cada momento.

A mi madre, mi faro y mi refugio. Su apoyo fue el hilo silencioso que sostuvo cada paso: con su amor constante, sus palabras precisas y su aguda inteligencia, enriqueció no solo mi camino, sino también mi manera de mirar el mundo. Usted es, sin duda, el ejemplo más cercano de integridad y fortaleza que he conocido.

A mi padre, Edgar, y a mi abuelita Mirian, quienes con su presencia firme y generosa han impulsado mi avance y alentado mis sueños.

A mis hermanos Anthony, Aldair e Ian, por regalarme su alegría espontánea y su ingenio chispeante. Son recordatorios vivientes de que siempre hay motivos para sonreír.

A mi querida Melcocha, compañera silenciosa de largas jornadas, presencia (in)discreta que me ofrecía un respiro necesario entre ideas y palabras.

A mis amigas, especialmente a Gretel Miranda: gracias por ser luz en mis días, por acompañarme en alegrías y desafíos, y por hacer de esta etapa una historia tejida de risas y recuerdos imborrables.

A mi directora, Claudia Campoverde, por acompañarme con equilibrio y claridad. Gracias por responder a mis dudas, por animarme en la incertidumbre y por convertir este proceso en una experiencia profundamente enriquecedora. La admiro y valoro sinceramente.

A mi codirectora, Priscila Verdugo, cuyo compromiso y sensibilidad marcaron una diferencia decisiva. Su generosidad al compartir tiempo y criterio, incluso más allá de lo esperado, dejó una huella que llevaré conmigo.

A María Inés Acosta, directora de carrera y metodóloga, por su guía serena y su profesionalismo ejemplar. Gracias por demostrar que la exigencia puede ir de la mano con la calidez, y por su dedicación en cada etapa del proceso.

Sé que son muchos los agradecimientos, pero aún más grande es la gratitud que guardo en el corazón.

APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS ADUANERAS ESPECÍFICAS PARA EL IMPORTADOR EN LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE CUENCA

RESUMEN

Este trabajo analiza la aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas para importadores en la Dirección Distrital de Cuenca, en el marco de la facilitación del comercio exterior. Con base en los principios del derecho tributario y aduanero, se examinan el debido proceso, la seguridad jurídica y el rol del SENAE como autoridad competente. Se empleó un enfoque cualitativo, mediante la triangulación de fuentes: normativa vigente y análisis comparativo entre Ecuador y Perú; marco teórico y estado del arte; y entrevistas semiestructuradas a técnicos aduaneros y agentes autorizados. Los resultados indican que las garantías específicas permiten la continuidad de las operaciones comerciales mientras se resuelven controversias tributarias, fortaleciendo la previsibilidad normativa y reduciendo los costos de transacción. Se evidenció una gestión eficiente en el distrito de Cuenca y una percepción positiva entre los operadores económicos, aunque persisten desafíos en materia de clasificación arancelaria y fortalecimiento de la autonomía técnica. El estudio concluye que las Garantías Aduaneras Específicas constituyen un mecanismo eficaz para equilibrar el control fiscal con la agilización de trámites, recomendándose reforzar la capacitación técnica y promover una cultura aduanera orientada al cumplimiento normativo.

Palabras clave:

Aduana, comercio exterior, control aduanero, facilitación al comercio, garantías aduaneras específicas.

APPLICATION OF SPECIFIC CUSTOMS GUARANTEES FOR IMPORTERS AT THE DISTRICT DIRECTORATE OF CUENCA

ABSTRACT

This study analyzes the application of specific customs guarantees for importers within the District Directorate of Cuenca in international trade facilitation. Grounded in the principles of tax and customs law, it examines due process, legal certainty, and the role of SENAEC as the competent authority. We employed a qualitative approach, triangulating data from three sources: current regulations and a comparative analysis between Ecuador and Peru; a theoretical framework and state-of-the-art; and semi-structured interviews with customs technicians and authorized agents. The findings show that specific guarantees enable the continuation of commercial operations while tax disputes are resolved, thereby strengthening regulatory predictability and reducing transaction costs. The study identified efficient management in the Cuenca district and a positive perception among economic operators, although challenges remain regarding tariff classification and the enhancement of technical autonomy. The study concludes that specific customs guarantees constitute an effective mechanism for balancing fiscal control with streamlined procedures. It recommends strengthening technical training and promoting a customs culture oriented toward regulatory compliance.

Keywords:

Customs, customs control, trade facilitation, foreign trade, and specific customs guarantees.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTO.....	ii
RESUMEN.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÍNDICE DE CONTENIDOS	v
ÍNDICE DE TABLAS Y ANEXOS	viii
Índice de tablas.....	viii
Índice de anexos.....	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 PRINCIPIOS TEÓRICOS Y REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE GARANTÍAS ADUANERAS EN LATINOAMÉRICA.....	3
1.1. Marco Teórico.....	3
1.1.1. Tributo, principios y sujeto pasivo.....	3
1.1.2. Garantías aduaneras.....	5
1.2. Estado del arte.....	9
1.2.1. Ámbito internacional.....	9
1.2.1.1. Transparencia y previsibilidad (OMA)	9
1.2.1.2. Garantías Globales (Colombia).....	10
1.2.1.3. Sentencia (Perú)	11
1.2.2. Ámbito nacional	11
1.2.2.1. Resolución de Garantías Aduaneras: SENAE-SENAE-2023-0111-RE.....	11
1.2.2.2. Resolución de Garantías Aduaneras Específicas SENAE-SENAE-2021-0067-RE	12
CAPÍTULO 2 NORMATIVA: ENFOQUE NACIONAL, INTERNACIONAL, COMPARATIVO ENTRE ECUADOR–PERÚ Y CASO DE ESTUDIO.....	13
2.1. Normativa.....	13
2.1.1. Legislación ecuatoriana.....	13
2.1.1.1. Principios generales de la administración pública y fiscal aplicables en materia tributaria y aduanera: Seguridad jurídica y debido proceso	13
2.1.1.2. Sujeto activo.....	15
2.1.1.3. Sujeto pasivo	15
2.1.1.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación.....	16
2.1.1.5. Regímenes aduaneros.....	24
2.1.2. Legislación peruana.....	27
2.1.2.1. Principios generales de la administración pública y fiscal aplicables en materia tributaria y aduanera: Seguridad jurídica y debido proceso	27
2.1.2.2. Sujeto activo.....	28
2.1.2.3. Sujeto pasivo	29

2.1.2.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación.....	29
2.1.2.5. Regímenes aduaneros.....	32
2.1.3. Normativa Internacional.....	34
2.1.3.1. Sujeto Activo.....	34
2.1.3.2. Facilitación al comercio.....	34
2.1.4. Derecho Comparado.....	36
2.1.4.1. Principios generales de la Administración Pública y Fiscal en Materia Tributaria y Aduanera: Seguridad Jurídica y Debido Proceso.....	36
2.1.4.2. Sujeto activo.....	38
2.1.4.3 Sujeto pasivo.....	38
2.1.4.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación.....	39
2.1.4.5. Regímenes aduaneros.....	40
2.1.4.6. Otras comparaciones.....	43
2.2. Caso de estudio: Resultado de la aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas para los importadores en la Dirección Distrital de Cuenca.....	44
2.2.1. Hallazgos del trabajo de campo.....	45
2.2.1.1. Debido proceso y seguridad jurídica.....	45
2.2.1.2. Casos y regímenes.....	45
2.2.1.3. SENAE como sujeto activo.....	46
2.2.1.4. Facilitación al comercio.....	46
2.2.1.5. Vigencia de las garantías durante el proceso de impugnación.....	47
2.2.1.6. Operador Económico Autorizado.....	48
2.2.1.7. Normativa extranjera.....	48
2.2.1.8. Medios de constitución.....	49
2.2.1.9. Plazos.....	49
2.2.1.10. Inhabilitación de entidades garantes emisoras.....	49
2.2.1.11. Procedimientos.....	50
2.2.1.12. Notificación de cobros y la formalización de procedimientos administrativos.....	51
2.2.1.13. Acceso a las Garantías Aduaneras Específicas.....	52
2.2.1.14. Comentario adicional.....	52
CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DEL ESTUDIO.....	54
3.1. Debido proceso y seguridad jurídica.....	54
3.2. Casos y regímenes.....	54
3.3. SENAE como sujeto activo.....	55
3.4. Facilitación al comercio.....	55
3.5. Operador Económico Autorizado.....	57
3.6. Medios de constitución.....	57
3.7. Plazos.....	58

3.8. Procedimientos.....	59
CONCLUSIONES	61
RECOMENDACIONES	65
Referencias.....	66
ANEXOS.....	68

ÍNDICE DE TABLAS Y ANEXOS

Índice de tablas

Tabla 1 Comparación de los principios de la administración pública y fiscal entre Ecuador y Perú	37
Tabla 2 <i>Comparación entre los principios de seguridad jurídica y debido proceso entre Ecuador y Perú</i>	37
Tabla 3 <i>Comparación del sujeto activo entre Ecuador y Perú</i>	38
Tabla 4 <i>Similitudes en medios de constitución de las Garantías Aduaneras Específicas entre Ecuador y Perú</i>	39
Tabla 5 <i>Comparación de enfoque en el procedimiento entre Ecuador y Perú</i>	40
Tabla 6 <i>Comparación del régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado entre Ecuador y Perú</i>	42
Tabla 7 <i>Comparación del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo entre Ecuador y Perú</i>	43

Índice de anexos

Anexo 1 Consentimiento Informado	68
Anexo 2 <i>Resultado de las entrevistas sistematizado</i>	70

INTRODUCCIÓN

La facilitación al comercio constituye uno de los pilares esenciales para el desarrollo económico de los Estados en el contexto de la globalización y la integración regional. En este marco, los mecanismos aduaneros han experimentado una evolución significativa con el fin de responder a las nuevas exigencias del comercio internacional. Entre estos, las Garantías Aduaneras Específicas se han consolidado como herramientas fundamentales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas del comercio exterior, permitiendo además la continuidad de las operaciones mientras se resuelven controversias o se completan los procedimientos administrativos correspondientes.

En el caso ecuatoriano, se regula la aplicación de dichas garantías mediante disposiciones contenidas en el marco legal vigente, particularmente en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, su Reglamento, así como mediante resoluciones de carácter técnico-administrativo. No obstante, a pesar de la existencia de un marco normativo estructurado, persiste la necesidad de evaluar su eficacia práctica a partir de su utilidad concreta para los Operadores de Comercio Exterior, especialmente los importadores, quienes con frecuencia enfrentan dificultades vinculadas a la clasificación arancelaria, la presentación de documentación o la duración de los trámites administrativos.

El presente trabajo de titulación tiene como objetivo principal analizar la aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas en favor del importador, en el ámbito de la Dirección Distrital de Aduana de Cuenca. Para ello, se emplea un enfoque cualitativo que articula el análisis de la normativa nacional, extranjera e internacional, un estudio comparado con el ordenamiento jurídico peruano, y la sistematización de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores estratégicos del contexto aduanero.

La investigación parte de la premisa de que las garantías aduaneras deben ser no solo viables desde el punto de vista jurídico, sino también funcionales, accesibles y proporcionales, evitando que su uso represente una carga operativa excesiva para los operadores económicos. Desde una perspectiva teórica, se abordan los principios fundamentales del derecho tributario y aduanero que protegen tanto al sujeto pasivo como a la administración pública, haciendo especial énfasis en el debido proceso, la seguridad jurídica y la facilitación del comercio, principios consagrados en los instrumentos internacionales promovidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Asimismo, se analizan las similitudes y

divergencias del sistema ecuatoriano frente al marco legal peruano, particularmente en lo que respecta a los medios de constitución, la vigencia y la ejecución de las garantías.

Mediante el estudio de caso centrado en la ciudad de Cuenca, se identifican prácticas operativas, percepciones institucionales y desafíos específicos enfrentados tanto por funcionarios de la administración aduanera como por los Agentes de Aduana autorizados. Esta aproximación permite evaluar el grado de implementación del régimen jurídico vigente y ofrece insumos relevantes para la formulación de recomendaciones dirigidas a optimizar el acceso, la gestión y los efectos de las Garantías Aduaneras Específicas en el contexto ecuatoriano.

La presente investigación tiene como propósito contribuir a una comprensión profunda y detallada del instrumento objeto de estudio, destacando su relevancia como mecanismo que facilita la armonización del ejercicio del control fiscal con la necesidad de agilidad en las operaciones de comercio exterior, y promoviendo, a su vez, una cultura aduanera fundamentada en los principios de transparencia, eficiencia y previsibilidad normativa.

CAPÍTULO 1

PRINCIPIOS TEÓRICOS Y REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE GARANTÍAS ADUANERAS EN LATINOAMÉRICA

1.1. Marco Teórico

1.1.1. Tributo, principios y sujeto pasivo

El Código Tributario en su artículo 1 define al tributo como una prestación económica demandada por el Estado, a través de organismos nacionales, regionales o excepcionales, derivada de la ocurrencia del hecho generador establecido en la ley. Su finalidad es cubrir necesidades públicas. En este marco, los tributos se clasifican en tres categorías: Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales de Mejoras (Congreso Nacional, 2005b). Dentro de los Impuestos, se distinguen los de carácter interno y los de carácter externo, estos segundos, relacionados con el comercio exterior. Según el artículo 2, literal w, del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011), en adelante llamado RCOPCI, los impuestos al comercio exterior son denominados aranceles o derechos arancelarios. Estos se dividen en tres categorías: Ad valórem, específicos o mixtos.

En este sentido, el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Constituyente, 2008) establece que el régimen tributario debe obedecer a los principios de: Generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Estos principios buscan garantizar un sistema tributario justo y eficiente, en beneficio de los contribuyentes, quienes son las personas, ya sean naturales o jurídicas, obligadas por la ley a cumplir con el pago de impuestos cuando se produce un hecho gravable (hecho generador). Cabe señalar que, incluso cuando los contribuyentes trasladan el costo del impuesto a terceros, permanecen como responsables legales ante el fisco, esto según el artículo 25 del Código Tributario (Congreso Nacional, 2005b).

A más de estar protegidos por los principios tributarios establecidos en la Constitución, los sujetos pasivos cuentan con una serie de derechos específicos que aseguran una relación adecuada y transparente con la administración fiscal, esto según el artículo 30.1 del Código Tributario. Estos derechos incluyen recibir un trato respetuoso y ético, obtener asistencia clara para cumplir con sus obligaciones, formular consultas y recibir respuestas oportunas,

así como presentar solicitudes y reclamos con resolución dentro de los plazos legales. También tienen derecho a acceder a información personal y de sus bienes en poder de la administración, consultar expedientes administrativos y obtener copias de los mismos. Además, pueden recibir información clara sobre fiscalizaciones, conocer la identidad del funcionario encargado de sus trámites y evitar la duplicación de documentos previamente presentados. Finalmente, tienen la posibilidad de corregir declaraciones, impugnar decisiones, presentar denuncias o quejas, y obtener devoluciones de impuestos pagados en exceso, por ejemplo, adjunto con los intereses correspondientes (Congreso Nacional, 2005b).

Por otro lado, además de los derechos mencionados, los sujetos pasivos están amparados por los principios fundamentales del artículo 104 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) que son: La facilitación del comercio exterior, el control aduanero, la cooperación e intercambio de información, la buena fe, la publicidad y la adopción de buenas prácticas internacionales. Estos principios tienen como objetivo garantizar un entorno transparente y eficiente en las operaciones relacionadas con el comercio exterior, promoviendo la confianza y la seguridad jurídica (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010) En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica, según el artículo 82 de la Carta Magna “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; es así que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las garantías básicas señaladas en el artículo 76 de la misma norma suprema (Asamblea Constituyente, 2008).

Cuando un contribuyente es sujeto pasivo de tributos vinculados al comercio exterior, adquiere la condición de Operador de Comercio Exterior (OCE), término que designa a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que interviene en el tráfico internacional de mercancías. No obstante, la condición de OCE no implica necesariamente la obligación de pagar tributos aduaneros, ya que su participación en la cadena logística puede estar limitada a funciones operativas sin generar una obligación tributaria directa¹. En ciertos casos, la obtención de la calidad de OCE requiere la autorización expresa de la Aduana, conforme a lo establecido en el RCOPCI (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

¹ Por ejemplo, actores como el depósito temporal son considerados OCEs, pero no pagan tributos, sino regalías a la aduana, debido a que su participación deriva de una concesión.

Otro ejemplo de OCE es el Agente Aduanero autorizado, definido por el artículo 5 del Reglamento que regula el ejercicio de la actividad de los agentes de aduana y sus auxiliares, como la persona natural o jurídica autorizada mediante una licencia para gestionar regularmente, y en representación de terceros, el despacho de mercancías de importadores o exportadores. Declarada también persona responsable solidaria de la obligación tributaria aduanera por el artículo 14 del mismo Reglamento (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2019). En este marco, la importación se entiende como el proceso mediante el cual los residentes de un país adquieren productos o servicios provenientes de otro país, generalmente a través de un intercambio por divisas (Organización Mundial del Comercio, 2021).

En este contexto, cabe destacar la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), entendida como una categoría especial de OCE que, de manera voluntaria y gratuita, se somete a un proceso de certificación por parte de la administración aduanera. Este reconocimiento se otorga a aquellos operadores que demuestren un cumplimiento sostenido de medidas de seguridad dentro de la cadena logística internacional, conforme a los estándares del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). La certificación tiene una vigencia de tres años y confiere al operador una serie de beneficios que incluyen facilidades en los procedimientos aduaneros, tanto a nivel nacional como internacional, en virtud de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo suscritos con otras administraciones aduaneras (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, s/f).

Una de las principales ventajas que ofrecen los OEA, y que resulta especialmente relevante para el presente estudio sobre las Garantías Aduaneras Específicas, se encuentra recogida en el literal a) del artículo 231 del COPCI. Dicho artículo establece lo siguiente: “Reducción o exoneración de la presentación de garantías aduaneras, incluida la necesaria para acceder al despacho garantizado; siempre que cumplan con los criterios de riesgo y solvencia previstos para el efecto” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

1.1.2. Garantías aduaneras

En relación con el objeto central de la presente investigación, Cabanellas (2002) define el término “garantía” como un medio para asegurar que se cumpla lo pactado o para hacer efectiva una obligación o promesa. Aplicando esta definición al contexto aduanero, Mora (2007) entiende la Garantía Aduanera como el mecanismo que asegura el cumplimiento de

las obligaciones adquiridas con la Aduana, con el fin de que estas se cumplan de manera satisfactoria según las exigencias de la autoridad.

De manera complementaria, la Secretaría General de la Comunidad Andina (2019), en la Decisión 848, describe este concepto como aquello que garantiza de forma suficiente para la Aduana el cumplimiento de las obligaciones contraídas con esta. En la misma línea, la Organización Mundial de Aduanas (2006b) señala que las Aduanas frecuentemente exigen la presentación de garantías para asegurar el pago de derechos e impuestos relacionados con las operaciones aduaneras. Además de garantizar el pago de tributos, estas pueden extenderse a otras obligaciones que el declarante u operador deba cumplir en relación con regímenes, prácticas aduaneras u otras exigencias específicas de la autoridad aduanera.

Por su parte, el RCOPCI, en el artículo 233, establece que las garantías aduaneras constituyen una obligación adicional que se asume para respaldar no solo el pago de los tributos aduaneros asociados al comercio exterior, sino también el cumplimiento de las normas aduaneras y otras obligaciones adquiridas por los operadores con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en adelante SENAE (Asamblea Nacional, 2011).

En este marco, los artículos 234 y 235 del mismo Reglamento distinguen dos grandes categorías de garantías:

- **Garantías Generales:** Se presentan en la Dirección General, son amplias y se aplican a todas las actividades que una persona o empresa pueda realizar en el ámbito del comercio exterior. Es decir, cubren cualquier operación aduanera que un operador realice en un periodo determinado, protegiendo de manera integral todas sus transacciones (Asamblea Nacional, 2011).

Estas, también conocidas como Garantías Globales en algunos países como Colombia y Perú, son aquellas que aseguran el cumplimiento de las obligaciones vinculadas a más de una declaración o solicitudes de régimen aduanero (Congreso de la República del Perú, 2008).

- **Garantías Específicas:** A diferencia de las generales, estas se presentan en la Dirección Distrital y aplican a operaciones concretas dentro del comercio exterior. Están diseñadas para asegurar una transacción particular, como la importación o exportación de

una mercancía específica, y no se extienden a otras actividades del operador.²

El artículo 237 del RCOPCI, señala que ambos tipos de garantías deben cumplir con una característica clave: Ser irrevocables. Esto significa que no pueden cancelarse hasta que se haya cumplido todo lo pactado. Además, deben ser de ejecución inmediata o parcial, lo que permite que se puedan hacer efectivas sin necesidad de cumplir con condiciones adicionales, de forma rápida, cuando lo exija el Estado. Esta capacidad de ejecución inmediata permite que las garantías funcionen como un título de cobro, lo que le da a la autoridad competente la posibilidad de ejecutarlas directamente cuando sea necesario, según lo dispuesto por la legislación vigente (Asamblea Nacional, 2011).

Estas garantías se presentarán en los siguientes casos:

Garantías Aduaneras Generales (234 del RCOPCI):

- Para el ejercicio de la actividad de Agente de Aduana.
- Para las personas jurídicas autorizadas a prestar servicios de mensajería acelerada y para el tráfico postal internacional.
- Para depósitos temporales.
- Para despachos con pago garantizado.
- Para almacenes libres y especiales.
- Para depósitos aduaneros y otras instalaciones que operen bajo el régimen de admisión temporal con perfeccionamiento activo.

Garantías Aduaneras Específicas (235 del RCOPCI):

- Para la admisión temporal con reexportación en el mismo estado o para el régimen de perfeccionamiento activo.
- Para empresas que realicen transporte público de pasajeros y carga nacionalizada con naves o aeronaves que ingresen al país bajo el régimen de admisión temporal.
- En situaciones de arribo forzoso.
- Para el régimen de tránsito aduanero.

² Los distritos que existen en el Ecuador son: Esmeraldas, Guayaquil, Huaquillas, Latacunga, Loja – Macará, Manta, Puerto Bolívar, Quito, Tulcán y Cuenca; siendo la jurisdicción de esta última: Azuay, Cañar y Morona Santiago (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2010).

- Para vehículos de uso privado destinados al turismo.
- Para naves o aeronaves que ingresen al país para reparación bajo el régimen de admisión temporal con perfeccionamiento activo.
- Para mercancías importadas bajo el régimen de feria internacional.
- En casos donde no se presente el Certificado de Origen o este no cumpla con las formalidades requeridas.
- Cuando se presenten controversias.
- Cuando se esté en trámite de obtener la visa para exonerar el ingreso de menaje de casa o equipo de trabajo.
- En casos de desaduanamiento directo o descarga directa.
- Para mercancías ingresadas por misiones diplomáticas o consulares que gozan de exoneración tributaria (Asamblea Nacional, 2011).

Además de las garantías generales y específicas, el Director General del SENA E puede exigir otra garantía adicional para operaciones de comercio exterior que presenten un nivel de riesgo mayor o particular, esta puede ser general o específica (Asamblea Nacional, 2011).

Conforme al artículo 173 del COPCI, el SENA E ostenta un derecho de prenda especial y preferente sobre las mercancías sometidas a su potestad, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras. Este derecho prevalece frente a cualquier otro constituido por disposición legal o acuerdo convencional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

El artículo 2 del RCOPCI define a la Aduana, formalmente llamada Autoridad Aduanera, como:

Órgano de la administración pública competente, facilitadora del comercio exterior, para aplicar la legislación aduanera y sus normas complementarias y supletorias, determinador y recaudador de los tributos al comercio exterior y cualquier otro recargo legítimamente establecido para las operaciones de comercio exterior, que ejerce el control y la potestad aduanera, y que presta por sí mismo o mediante concesión los servicios aduaneros contemplados en el COPCI (Asamblea Nacional, 2011).

En este contexto, el técnico operador constituye un elemento clave dentro de la administración aduanera, siendo el funcionario encargado de gestionar y supervisar los procesos relacionados con la declaración aduanera, mediante la utilización de sistemas tecnológicos no intrusivos para inspecciones y aforos automáticos. Asimismo, desempeña funciones esenciales en la inspección, traslado, registro de ingreso y avalúo de mercancías en las bodegas de Aduana, asegurando el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013, 2020).

Finalmente, todo lo que no se halle expresamente previsto en el título: Normas Fundamentales del Capítulo I del COPCI, se aplicarán las normas del Código Tributario y otras normativas jurídicas de carácter sustantivo o adjetivo, conforme lo establece el artículo 103 de la norma aduanera antes mencionada (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

1.2. Estado del arte

Para el estado del arte, esta investigación ha realizado una revisión de documentos legales y artículos científicos relevantes, tanto a nivel nacional como internacional. A continuación, se presenta una síntesis de los estudios y resoluciones claves que contribuyen al análisis del tema.

1.2.1. Ámbito internacional

1.2.1.1. Transparencia y previsibilidad (OMA)

La Organización Mundial de Aduanas (2017) en el documento “Directrices sobre transparencia y previsibilidad”, destaca que la transparencia y previsibilidad en los procedimientos aduaneros facilitan el comercio y fortalecen la integridad institucional. La claridad en la aplicación de normativas reduce costos ocultos y genera confianza entre los operadores comerciales. En cuanto a la exhaustividad, se señala que las administraciones aduaneras deben garantizar el acceso a información relevante sobre importación, exportación, tránsito, clasificación arancelaria, restricciones comerciales y apelaciones. Asimismo, deben proporcionar detalles sobre garantías aduaneras, diferenciando entre la transacción única (específica) y la garantía de transacción múltiple (general), brindando mayor certeza a importadores y exportadores sobre sus obligaciones financieras.

El documento también aborda temas como la gestión coordinada de fronteras, la necesidad de publicación oportuna de cambios normativos, y la accesibilidad de la información a través de medios digitales y físicos. Se recomienda el uso de plataformas en

línea, redes sociales y ventanillas únicas para mejorar la disponibilidad de información y la comunicación con los usuarios. En cuanto a la integridad, se resalta la importancia de prevenir la corrupción mediante sistemas de control, denuncias y medidas disciplinarias, destacando la Declaración de Arusha revisada como una referencia clave. Aunque las directrices no son vinculantes, instan a los países miembros a adoptar estas prácticas en sus administraciones aduaneras para fomentar la confianza y eficiencia en el comercio internacional. Aunque el documento es completo y aporta significativamente a la transparencia aduanera, no incluye a Ecuador entre los países con buenas prácticas. Esto evidencia la necesidad de estudios como el presente, que con su análisis incentiven al país a mejorar para llegar a destacarse.

1.2.1.2. Garantías Globales (Colombia)

Ricaurte Trespacios (2017) en su estudio titulado “La suficiencia de la garantía global de los Usuarios Aduaneros Permanentes frente a las controversias de valor (Caso: Los precios ostensiblemente bajos)”, analiza la eficacia de las garantías globales utilizadas por los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP) en Colombia para asegurar el pago de impuestos y derechos de aduana durante las controversias de valor, especialmente en casos de precios ostensiblemente bajos. Este trabajo aborda las disputas comerciales entre Panamá y Colombia, resaltando cómo la subvaloración de mercancías ingresadas a través del puerto de Cartagena entre 2010 y 2015, erosionó la base tributaria del país y facilitó prácticas como el contrabando y el lavado de activos.

Asimismo, señala que las medidas colombianas, como los precios estimados e indicativos, fueron calificados por la OMC como obstáculos al comercio, lo que derivó en la necesidad de reformar las políticas aduaneras. Aunque el análisis es amplio y abarca la relación de las normas colombianas con acuerdos internacionales como el Acuerdo del Valor de la OMC, la Convención de Kyoto revisada y el Acuerdo de Facilitación del Comercio, se centra exclusivamente en las garantías globales, dejando un vacío significativo en el análisis de las garantías específicas, que son cruciales en casos individuales de controversias aduaneras. Este enfoque limitado subraya la importancia de explorar en mayor profundidad la eficacia de las garantías específicas, dado su potencial para mitigar riesgos asociados con precios bajos en operaciones puntuales y fortalecer la gestión aduanera en contextos específicos, un aspecto que no se aborda en el estudio.

1.2.1.3. Sentencia (Perú)

El Tribunal Constitucional del Perú, a través de la Sentencia 01251-2015-PA/TC (2021), aborda la demanda de amparo interpuesta por la empresa Brocatti SAC contra el Decreto Supremo 307-2013-EF, el cual restringe el acceso al sistema de garantías aduaneras para empresas que no sean consideradas importadores frecuentes u OEA. La empresa alegaba que esta normativa afectaba su derecho a igualdad ante la ley y libertad de comercio, al excluirla de beneficios como el despacho garantizado en 48 horas, fundamental para la agilización de importaciones.

El Tribunal, sin embargo, consideró que la restricción impuesta por la norma tenía una justificación objetiva y proporcional, ya que buscaba evitar fraudes mediante la subvaluación de mercancías sensibles. Señaló que el uso de garantías aduaneras debía estar condicionado a estándares que garantizaran un control efectivo de las operaciones de comercio exterior. En consecuencia, declaró improcedente la demanda, reafirmando la validez del marco regulatorio que limita el acceso a estas garantías solo a operadores con un historial comercial sólido y cumplimiento normativo.

1.2.2. Ámbito nacional

1.2.2.1. Resolución de Garantías Aduaneras: SENAE-SENAE-2023-0111-RE

La Aduana del Ecuador, a través de la Resolución SENAE-SENAE-2023-0111-RE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2023b) oficializa la adopción de la versión actualizada del Manual Específico para la Certificación de la Formalidad Aduanera previa devolución de Garantía Específica (SENAE-MEE-2-7-010-V2). Este manual reemplaza la versión anterior (SENAE-MEE-2-7-010-V1, de 2020) y busca modernizar los procedimientos y normativas conforme a las necesidades actuales del comercio internacional. La Resolución destaca la obligación de aplicar este manual a nivel nacional y su carácter vinculante. Además, encarga a varias direcciones del SENAE la difusión, publicación, y almacenamiento del manual en plataformas internas y externas, como el sistema ECUAPASS y la Biblioteca Aduanera, asegurando su accesibilidad para los actores pertinentes. La implementación inmediata de esta Resolución refuerza los principios de eficiencia, calidad y transparencia en los procedimientos aduaneros, alineándose con las atribuciones la Dirección General del SENAE, según lo dispuesto en el COPCI.

1.2.2.2. Resolución de Garantías Aduaneras Específicas SENAE-SENAE-2021-0067-RE

La Resolución SENAE-SENAE-2021-0067-RE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2021b) de la Aduana ecuatoriana oficializó la aprobación del procedimiento documentado, titulado “SENAE-MEE-2-7-001-V6: Manual Específico para la Administración de Garantías Aduaneras”, derogando la versión previa de 2015 (SENAE-MEE-2-7-001-V5). Este manual moderniza y clarifica los procesos vinculados a la gestión de garantías aduaneras generales y específicas, en conformidad con el COPCI y su normativa complementaria. La Resolución otorga un plazo de cuatro meses para que la Dirección Nacional de Mejora Continua y Tecnologías de la Información realice los cambios necesarios en el sistema ECUAPASS, asegurando la correcta implementación del Manual. También instruye a las Direcciones Generales, Subdirecciones y demás áreas clave del SENAE para que notifiquen, difundan y publiquen la Resolución y el Manual en plataformas oficiales como la Gaceta Tributaria Digital, la página web institucional y el Sistema de Administración del Conocimiento (SAC). Asimismo, se establece que la Resolución entrará en vigor el día hábil siguiente a su publicación en el Registro Oficial, reafirmando el compromiso del SENAE con la transparencia y la eficiencia en la administración de garantías aduaneras

CAPÍTULO 2

NORMATIVA: ENFOQUE NACIONAL, INTERNACIONAL, COMPARATIVO ENTRE ECUADOR–PERÚ Y CASO DE ESTUDIO

2.1. Normativa

Este apartado abordará la normativa aplicable a las Garantías Aduaneras Específicas, incluyendo disposiciones de naturaleza constitucional, tributaria y aduanera de Ecuador y Perú. Se incorporará un análisis de derecho comparado, con el fin de identificar sus similitudes y diferencias.

Se ha escogido a Perú como país de referencia, por ser (al igual que Ecuador) miembro de la Comunidad Andina, además de compartir proximidad geográfica y afinidad jurídica. La elección responde también al resultado de un análisis de enfoque exploratorio no sistemático, en la cual se descartó la legislación de Colombia al considerarse que la normativa peruana ofrece un mayor nivel de desarrollo y detalle técnico, lo que facilita la identificación de elementos transferibles o adaptables a la realidad ecuatoriana.

Asimismo, se incorporará un apartado de normativa internacional, centrado en los instrumentos vinculados a la facilitación del comercio, en tanto que esta constituye una de las finalidades esenciales de las Garantías Aduaneras Específicas dentro del sistema de comercio exterior.

2.1.1. Legislación ecuatoriana

2.1.1.1. Principios generales de la administración pública y fiscal aplicables en materia tributaria y aduanera: Seguridad jurídica y debido proceso

La administración pública en Ecuador se orienta al servicio de la colectividad y se rige por los principios de: “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” conforme al artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador.

En el ámbito fiscal, el artículo 300 del mismo cuerpo normativo dispone que “el régimen tributario debe regirse por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria” (Asamblea Constituyente, 2008).

En concordancia con lo anterior, el Código Tributario, en su artículo 5, reafirma estos principios e incorpora el de confianza legítima, estableciendo que el régimen tributario debe promover la equidad y la eficiencia en la recaudación de impuestos, priorizando los tributos directos y progresivos (Congreso Nacional, 2005b).

- **Seguridad jurídica**

El Código Civil, en su artículo 1, define a la ley como “una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite” (Congreso Nacional, 2005^a).

En el marco del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Constitución, en su artículo 424, se reconoce como norma suprema y prevalece sobre cualquier otra estructura normativa. En consecuencia, las normas y actos del poder público deben observar conformidad con sus disposiciones, careciendo de eficacia jurídica en caso de inconstitucionalidad. Por su parte, el artículo 82 de la misma “garantiza la seguridad jurídica como un derecho fundamental, sustentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En concordancia con ello,

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público (Asamblea Constituyente, 2008).

- **Debido proceso**

El artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (Asamblea Constituyente, 2008).

En este sentido, el debido proceso constituye un derecho fundamental, garantizado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, que asegura el respeto a las garantías mínimas establecidas en el artículo 76 de la misma Constitución, en el marco de todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones.

2.1.1.2. Sujeto activo

Según el artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador, “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento” (Asamblea Constituyente, 2008), sin embargo, el ejecutivo delega la política tributaria, aduanera y arancelaria al Servicio de Rentas Internas, al Comité de Comercio Exterior, SENA E y al Ministerio de Producción, Comercio exterior, Inversiones y Pesca.

- **Servicio Nacional de Aduana del Ecuador**

En este sentido, el COPCI, en su artículo 212, establece, refiriéndose al SENA E como sujeto activo, que:

El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional. Es un organismo al que se le atribuye en virtud de este Código, las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentaria en materia aduanera, de conformidad con este Código y sus reglamentos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

2.1.1.3. Sujeto pasivo

Todo sujeto pasivo de los tributos vinculados al comercio exterior es, por su naturaleza, un OCE, aunque no todo OCE es sujeto pasivo de dichos tributos. En este contexto, los operadores que se analizarán a continuación, el Agente de Aduana y aquel Agente de Aduana que adquiriera la condición de OEA, sí tienen la calidad de sujetos pasivos. De igual manera, el importador también es un OCE y sujeto pasivo de estos tributos. Sin embargo, a diferencia de los otros operadores mencionados, no existe una normativa específica que regule su condición, aunque su representación ante la administración aduanera suele recaer en los Agentes de Aduana.

- **Agentes de Aduana**

En atención a lo dispuesto en el artículo 227 del COPCI, “en los despachos de mercancía en que intervenga el agente de aduana es responsable solidario de la obligación

tributaria aduanera, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal que legalmente corresponda” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

- **Operadores Económicos Autorizados**

Conforme al artículo 231, del COPCI:

Los OEA tendrán los beneficios establecidos en los acuerdos de reconocimiento mutuo, aquellos definidos por la autoridad nacional en materia de facilitación del comercio, la autoridad nacional de política comercial y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Estos incentivos incluirán, uno o más, de los siguientes:

- a. Reducción o exoneración de la presentación de garantías aduaneras incluida la necesaria para acceder al Despacho Garantizado; siempre que cumplan con los criterios de riesgo y solvencia previstos para el efecto;
- b. Presentación de una única declaración aduanera mensual por sus operaciones. Para cada operación individual presentará una declaración provisional simplificada, que en el caso de exportaciones podrá ser únicamente la factura electrónica autorizada por la autoridad tributaria; y,
- c. Recibir mercancías directamente en sus instalaciones sin necesidad de ingreso a depósito temporal.

En caso de incumplimiento de los requisitos previstos para ser un OEA se procederá conforme al reglamento dictado por el SENA. Sin perjuicio de que la calidad de OEA se pierde en caso de sanción por delito aduanero al mismo o su representante legal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

2.1.1.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación

- **Constitución**

El artículo 174 del COPCI establece que:

Las garantías aduaneras son generales y específicas y se otorgarán, aprobarán y ejecutarán en la forma, plazos y montos que se determine en el reglamento de este Código. (...) Las Garantías Específicas son aquellas que afianzan una operación aduanera o de comercio exterior particular. Las garantías aduaneras serán irrevocables, de ejecución total o parcial, incondicionales y de cobro inmediato y

constituyen título suficiente para su ejecución inmediata, con la sola presentación al cobro, conforme lo dispuesto en la ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

De acuerdo con el artículo 233 del RCOPCI, las garantías aduaneras pueden clasificarse en generales o específicas, y podrán constituirse a través de los siguientes medios:

- a) Depósito en efectivo;
- b) Certificados de depósito a plazo en instituciones financieras establecidas en el Ecuador, debidamente endosados a nombre de la Administración Aduanera;
- c) Nota de crédito emitida por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador u otra administración tributaria central, acompañada con el debido endoso;
- d) Garantía bancaria;
- e) Póliza de seguro;
- f) Carta de garantía emitida por las máximas autoridades de las instituciones del sector público en caso de que estas sean las titulares de la transacción de comercio exterior. Este tipo de garantía no será aplicable para las empresas públicas;
- g) Carta de garantía suscrita por la máxima autoridad de las misiones diplomáticas y oficinas consulares acreditadas en el país, en caso de que estas entidades sean las titulares de la transacción de comercio exterior;
- h) Bienes inmuebles hipotecados a favor del Servicio Nacional de Aduanas, mismos que serán aceptados considerando su avalúo municipal y de acuerdo a las disposiciones que emita el Director General para el efecto. Estas garantías sólo podrán ser presentadas como garantías generales; y
- i) Otras establecidas en este reglamento (Asamblea Nacional, 2011).

De igual forma, según el artículo 235 del mismo reglamento, las garantías específicas podrán constituirse en:

Dinero en efectivo depositado en cuenta, cheque certificado, nota de crédito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador u otra administración tributaria central, garantía bancaria, o póliza de seguro. En los casos que corresponda, la garantía específica podrá constituirse en carta de garantía emitida por las máximas autoridades de las instituciones del sector público, excepto empresas públicas, y carta de garantía emitidas por las misiones diplomáticas y oficinas consulares acreditadas en el país (Asamblea Nacional, 2011).

En armonía con el artículo 237 del mismo Reglamento, las garantías deberán cumplir las siguientes disposiciones:

- a) Las garantías serán expresadas en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica;
- b) Las garantías serán incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, permitiendo la ejecución total o parcial, condiciones que deberán constar en el texto de la garantía rendida;
- c) Para todos los casos, la Administración Aduanera contará con sesenta días hábiles adicionales, desde el vencimiento de la garantía, para iniciar la acción de cobro, cuando dicha acción no se haya iniciado el día del vencimiento;
- d) En caso de que una garantía general sea ejecutada parcialmente, el operador autorizado, deberá restituir el valor ejecutado, de manera que el valor afianzado total se mantenga durante todo el periodo autorización;
- e) Las garantías bancarias y pólizas de seguros siempre deberán registrar la firma del asegurado;
- f) Sin perjuicio de las acciones administrativas a que hubiere lugar por la falta de renovación y/o vigencia de la garantía general, se procederá con la suspensión inmediata del código de operación, para lo cual la unidad que custodia la garantía, deberá comunicar al área competente;
- g) En el caso de las garantías presentadas por las misiones diplomáticas, oficinas consulares, instituciones del sector público deberá cumplir con las siguientes formalidades:
 1. Carta en original.
 2. Firma y sello del representante legal o quien ostente la representación en el país.
 3. Plazo de acuerdo al Código y su Reglamento.
 4. Detalle del régimen al que se someterán las mercancías garantizadas y su descripción, con la identificación del documento de transporte y del refrendo de la declaración aduanera.
 5. Copia certificada o notariada del documento que acredite la calidad de la persona que suscribe la carta;
- h) Para los casos de autorizaciones de regímenes o autorizaciones de operadores en los cuales se pueda autorizar un plazo superior a un año, el usuario deberá presentar una garantía por todo el periodo, o en su defecto renovaciones anuales,

siempre que no exceda la vigencia del plazo autorizado originalmente o las respectivas renovaciones del régimen o autorización, observando las condiciones establecidas en los artículos precedentes (Asamblea Nacional, 2011).

- **Procedimientos**

El procedimiento para la administración de garantías aduaneras, está establecido en el Manual Específico (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2021^a).

6.1 Registro, aprobación y modificación de garantías aduaneras.

6.2 Notificación de cobro y efectivización de garantías aduaneras mediante la emisión de un acto administrativo.

6.3 Notificación de cobro y efectivización de garantías aduaneras mediante la emisión de requerimiento de pago.

6.4 Levante y devolución de garantías aduaneras.

Por otro lado, conforme al Manual Específico para la certificación de la formalidad aduanera previa devolución de garantía específica, el procedimiento para la emisión del certificado de cumplimiento de formalidades aduaneras, se aplicará en los siguientes casos:

6.1. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por falta de documento visa.

6.2. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por falta de documento certificado de origen.

6.3. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por falta de documento certificado de exoneración de tributos.

6.4. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por Desaduanamiento directo – consumo, Consumo – descarga directa/lugares no habilitados y Desaduanamiento directo – admisión temporal para reexportación en el mismo estado.

6.5. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por Facilidades de pago por bienes de capital.

6.6. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por Transbordo con traslado

6.7. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por Admisión temporal para perfeccionamiento activo, Admisión temporal para reexportación en el mismo estado y Feria internacional.

6.8. (...) en el caso de haber presentado garantía específica por Consumo – Controversia (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2023^a).

- **Casos de aplicación de la Garantía Aduanera Específica**

Deberá presentarse una garantía específica, expresada en dólares de los Estados Unidos de América, a favor del SENA E, en los casos previstos en el artículo 235 del RCOPCI.

- a) Para la admisión temporal con reexportación en el mismo estado o la admisión temporal para perfeccionamiento activo, el declarante de las mercancías deberá presentar una garantía cuyo monto será igual al cien por ciento de los eventuales tributos suspendidos de las mercancías objeto de importación. Para todos los fines admisibles, la vigencia de la garantía será por el periodo autorizado más los días con que cuente el operador de comercio exterior para cumplir con las formalidades de culminación del régimen;
- b) Para las empresas nacionales que realicen transporte público de pasajeros, y de carga nacional o nacionalizada con naves o aeronaves que ingresen al país bajo el régimen de admisión temporal con reexportación en el mismo estado, se deberá presentar una garantía cuyo monto será igual al 0,25% de los tributos suspendidos de la nave o aeronave a garantizar;
- c) Para el caso de arribo forzoso, los medios de transporte que sean utilizados para el traslado de mercancías hasta su destino final podrán constituirse como garantía, en calidad de prenda especial y preferente a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;
- d) Para el régimen aduanero de tránsito, se deberá presentar una garantía equivalente al cien por ciento de los eventuales tributos o en su caso el medio de transporte podrá constituirse como garantía, en calidad de prenda especial y preferente a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;
- e) Para el ingreso al territorio nacional de los vehículos de uso privado para turismo, el vehículo ingresado podrá constituirse en garantía como prenda especial y preferente a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;

- f) Para el ingreso al territorio nacional de naves o aeronaves destinadas a la reparación bajo al régimen de admisión temporal con perfeccionamiento activo, el bien ingresado podrá constituirse como garantía, en calidad de prenda especial y preferente a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;
- g) Para las mercancías que se importen al país bajo régimen de feria internacional, se deberá rendir una garantía aduanera equivalente al cien por ciento del valor de los tributos al comercio exterior suspendidos sobre las mercancías sujetas a imposición, y con una vigencia no menor a quince días adicionales al plazo de autorización concedida por la Autoridad Aduanera competente, para la permanencia de las mercancías en el país bajo dicho régimen;
- h) Cuando no se presente el Certificado de Origen o cuando habiendo sido presentado no cumple con las formalidades, se deberá presentar una garantía conforme lo establezcan los convenios internacionales o en su caso por el monto equivalente a los derechos arancelarios por un plazo de quince días no renovables en el caso de no presentación del certificado de origen y por un plazo no mayor a cuarenta días contados a partir de la fecha del levante de mercancías, prorrogables por cuarenta días más, cuando habiendo presentado el certificado de origen este no cumpliera con las formalidades. Vencido el mismo se procederá a la ejecución inmediata de la garantía por el monto de los tributos arancelarios que se hubieran tenido que cancelar sin el beneficio tributario;
- i) Cuando se presenten controversias, previo el pago de los tributos al comercio exterior declarados, se podrá presentar una garantía equivalente al monto de los tributos objeto de la controversia por el plazo de doscientos ochenta días, renovables hasta que se dicte la resolución definitiva³;
- j) Cuando se encontrare en trámite la obtención de la visa requerida para gozar de la exención al ingreso del menaje de casa y/o equipo de trabajo, el interesado deberá presentar una garantía del cien por ciento por los eventuales tributos por el ingreso de los bienes que forman parte del menaje de casa, con una vigencia máxima de ciento ochenta días calendarios. De no presentar la visa respectiva dentro del plazo establecido se ejecutará la garantía correspondiente de conformidad con las disposiciones legales vigentes;

³ Reformado por el Art. 26 del D.E. 1343, R.O. 971-S, 27-III-2017

- k) Cuando se encontrare en trámite la resolución administrativa de exoneración de tributos se deberá presentar una garantía equivalente al uno por ciento del valor de los bienes que se espera se autorice el goce del beneficio tributario;
- l) En los casos de Desaduanamiento Directo, se deberá presentar una garantía aduanera por el cien por ciento de los eventuales tributos derivados del despacho, para el cumplimiento de las formalidades aduaneras, la que estará vigente por el plazo de treinta días;
- m) En los casos de Descarga Directa, se deberá presentar una garantía aduanera por el cien por ciento de los eventuales tributos derivados del despacho, para el cumplimiento de las formalidades aduaneras, la que estará vigente por el plazo de treinta días;
- n) Cuando las misiones diplomáticas y oficinas consulares acreditadas en el país, ingresen mercancías exentas del pago de tributos o un régimen especial aduanero suspensivo de tributos, deberán presentar cartas de garantía diplomática suscritas por la máxima autoridad de la institución, para el fiel cumplimiento de las formalidades aduaneras. El plazo de vigencia deberá constar en la carta de garantía y dependerá del régimen aduanero; y,
- o) Las instituciones del Estado que conforman el sector público deberán presentar cartas de garantía emitidas por la máxima autoridad de la institución, que avalen el fiel cumplimiento de las formalidades aduaneras. El plazo de vigencia deberá constar en la carta de garantía y dependerá del régimen aduanero (Asamblea Nacional, 2011).

- **Ejecución e impugnación**

El artículo 239 del RCOPCI dispone lo siguiente:

Para la aceptación y ejecución de las garantías éstas se sujetarán a las condiciones, requisitos y formalidades señaladas en el procedimiento establecido por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la normativa legal pertinente.

La ejecución de una garantía se fundamentará en un título contentivo de una obligación tal como una liquidación, liquidación complementaria, imposición de multa, título de crédito o en cualquier otro que contenga una obligación líquida a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Asimismo, la ejecución de cualquier garantía aduanera únicamente podrá ser realizada cuando se encuentren

vigentes o dentro del tiempo previsto para su ejecución. En todo caso, si el administrado o la aseguradora impugnaren, judicial o administrativamente, el acto administrativo que disponga la ejecución de la garantía aduanera, éste deberá mantener vigente dicha garantía mientras se resuelve la controversia, en espera de una resolución o sentencia firme o ejecutoriada, luego de lo cual, de ser así resuelto, podrá ser ejecutada por parte de la administración aduanera. Si la garantía fuere rendida en póliza de seguro o garantía bancaria, la acción de cobro iniciará con la notificación a la empresa emisora, de todos los títulos contentivos de obligación emitidos que estuvieren respaldados por la garantía, hasta dentro del plazo máximo previsto en el literal c) del artículo 237 del presente reglamento, Si éstos fueren notificados oportunamente, la empresa emisora de la garantía estará obligada a cancelar lo requerido por la administración aduanera tan pronto el título se encuentre firme o ejecutoriado, salvo que éste fuere revocado.

Si la garantía fuere rendida en dinero en efectivo, certificados de depósito a nata de crédito, la administración aduanera estará autorizada a retener en calidad de garantía el valor total de la obligación hasta que ésta se encuentre firme o ejecutoriada. La garantía será definitivamente ejecutada tan pronto como los títulos se encuentren firmes o ejecutoriados, salvo que éstos hubieren sido revocados; sin embargo, en el caso de garantías bancarias o pólizas de seguros, la entidad emisora podrá desembolsar voluntariamente el monto requerido por la autoridad aduanera, quedando éste constituido como garantía en efectivo.

En caso de que la ejecución de la garantía cubra la totalidad de la obligación impaga, ésta se entenderá como satisfecha; sin embargo, el cobro de la garantía no exime al sujeto pasivo del cumplimiento de la formalidad pendiente, mientras no se cumplan las mismas, la Administración Aduanera no aceptará nuevas garantías de los usuarios responsables o de su agente de aduana cuando corresponda.

En caso de que existan garantías aduaneras no honradas por entidades emisoras a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en virtud de resoluciones firmes, se generarán a su cargo intereses por mora. De verificarse la existencia de más de dos casos en los que una misma entidad emisora no haya satisfecho la obligación debida, la Autoridad Aduanera no podrá aceptar más garantías de dicha entidad y la

declarará contratista incumplido del Estado, debiendo notificarse al SERCOP⁴ a partir de las 48 horas siguientes a la fecha en que se expidió el respectivo acto administrativo que dispuso la obligación.

En caso de ejecución forzosa de las garantías, su cobro se requerirá por la autoridad aduanera ante la cual la garantía ha sido presentada, a excepción de las garantías generales presentadas ante la Dirección General, en cuyo caso el Director General, remitirá para el cobro, a la autoridad distrital competente del lugar donde tenga su domicilio tributario el sujeto pasivo.

No será admisible el cobro coactivo de una garantía, sin antes contar con la obligación principal firme o ejecutoriada.

Verificado el cumplimiento de las obligaciones o formalidades aduaneras correspondientes, el funcionario competente deberá proceder con la devolución de la garantía aduanera previamente constituida (Asamblea Nacional, 2011).

2.1.1.5. Regímenes aduaneros

El Capítulo VII del Libro V del COPCI, clasifica a los regímenes aduaneros en cuatro categorías: Importación, exportación, otros regímenes y regímenes de excepción (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). En lo que sigue, se analizará un régimen adscrito a la categoría de importación y dos correspondientes a la categoría de otros regímenes.

- **Importación para el consumo**

Dentro de la importación, destaca el régimen de importación para el consumo, también denominado “régimen 10”.

El COPCI (Asamblea Nacional, 2010) en su artículo 147, establece que la importación para el consumo es:

El régimen aduanero por el cual las mercancías importadas desde el extranjero o desde una Zona Especial de Desarrollo Económico pueden circular libremente en el territorio aduanero, con el fin de permanecer en él de manera definitiva, luego del pago de los derechos e impuestos a la importación, recargos y sanciones, cuando

⁴ Sustitúyase la denominación del Instituto Nacional de Contratación Pública por la de Servicio Nacional de Contratación Pública que se contengan en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, otras leyes, reglamentos, normas o regulaciones; cualquier referencia al Servicio Nacional de Contratación Pública como "instituto", "INCP" o "INCOP", deberá ser sustituida por la nueva denominación y las siglas "SERCOP", respectivamente. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

hubiere lugar a ellos, y del cumplimiento de las formalidades y obligaciones aduaneras.

En este mismo sentido, el RCOPCI (Asamblea Nacional, 2011), en su artículo 120 dispone que:

Es el régimen aduanero de ingreso definitivo de mercancías al país, cuyos procedimientos para su aplicación serán establecidos por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Las mercancías ingresadas bajo este régimen podrán circular libremente en el Territorio ecuatoriano una vez satisfecha la obligación tributaria aduanera. Las sanciones derivadas del proceso de despacho se sustanciarán e impondrán conforme al procedimiento establecido para el efecto. Bajo ninguna circunstancia, ninguna funcionaria o funcionario del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, podrá detener el despacho de mercancías por la sustanciación, imposición, impugnación, recurso o cobro de una sanción administrativa, salvo en los casos que el procedimiento sancionatorio que se sustancie persiga la imposición y sanción de alguna de las contravenciones contempladas en el Código Orgánico Integral Penal, para tal efecto, dicho procedimiento sancionatorio constituye parte del proceso despacho. Las mercancías declaradas al régimen aduanero de importación para el consumo se considerarán mercancías nacionalizadas, una vez satisfecha la obligación tributaria aduanera.

- **Admisión temporal para reexportación en el mismo estado**

El régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado, también denominado “régimen 20”, se enmarca dentro de la categoría de otros regímenes. Al respecto, el COPCI, en su artículo 148, establece lo siguiente:

Es el régimen aduanero que permite la introducción al territorio aduanero de determinadas mercancías importadas, para ser utilizadas en un fin determinado, con suspensión total o parcial del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos, con excepción de la depreciación normal originada por el uso que se haya hecho de las mismas, para ser reexportadas en un plazo determinado sin experimentar modificación alguna, según se determine en el reglamento (Asamblea Nacional, 2010).

En concordancia con esta disposición, el Reglamento al COPCI en su artículo 123, establece que:

El Régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado es un régimen especial aduanero a través del cual se puede introducir mercancías al territorio ecuatoriano, para ser utilizadas en un fin determinado, con suspensión total o parcial de los derechos e impuestos a la importación. Para que las mercancías importadas sean aceptadas a este régimen, deberán ser individualizadas y susceptibles de identificación, circunstancia que deberá ser constatada al momento de su aforo físico, a través de marcas, números de serie, u otras señales o formas que permitan su reconocimiento pleno tanto al momento del ingreso como al momento de la salida del país. Las mercancías deberán ser utilizadas para el fin autorizado y durante el plazo establecido; para lo cual se deberá acompañar a la solicitud de autorización al régimen, la documentación pertinente que justifique el fin que se les va a dar. Las mercancías que no puedan cumplir estos requisitos no podrán acogerse a este régimen (Asamblea Nacional, 2011).

- **Admisión temporal para perfeccionamiento activo**

El régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, también conocido como “régimen 21”, se encuentra comprendido dentro de la categoría de otros regímenes. Al respecto, el COPCI, en su artículo 149, establece lo siguiente:

Es el régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero ecuatoriano, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores. Podrán autorizarse instalaciones industriales, que, al amparo de una garantía general, operen habitualmente bajo este régimen, cumpliendo con los requisitos previstos en el reglamento al presente Código. Los productos compensadores que se obtengan aplicando este régimen podrán ser objeto de cambio de régimen a importación para el consumo, pagando tributos sobre el componente importado de dicho producto compensado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

De manera complementaria, el RCOPCI (Asamblea Nacional, 2011), en su artículo 131, detalla que:

El Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo es un régimen aduanero a través del cual se puede introducir mercancías al territorio ecuatoriano,

para ser sometidas a un proceso de perfeccionamiento, siempre que cumpla con cualquiera de estos fines:

- a) Transformación;
- b) Elaboración de nuevas mercancías, aún inclusive en caso de montaje, incorporación, ensamblaje y adaptación a otras mercancías;
- c) Reparación, restauración o acondicionamiento; o,
- d) Cumplimiento de programas de maquila autorizados por la autoridad competente.

Para importar mercancías bajo el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, el importador podrá contratar a un tercero para que sea este quien realice las operaciones propias al proceso productivo que sirva de base para acogerse al régimen; situación que deberá ser previamente comunicada a la unidad responsable del control de este régimen aduanero de la Dirección Distrital de la jurisdicción correspondiente. Esta circunstancia no extinguirá ni limitará la responsabilidad del importador o declarante, frente a la Autoridad Aduanera, respecto de la conservación, uso y no comercialización de las mercancías que se encuentren admitidas a dicho régimen

2.1.2. Legislación peruana

2.1.2.1. Principios generales de la administración pública y fiscal aplicables en materia tributaria y aduanera: Seguridad jurídica y debido proceso

La Constitución Política del Perú no regula los principios generales de la Administración Pública. No obstante, la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que:

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: Principio de legalidad, Principio del debido procedimiento, Principio de impulso de oficio, Principio de razonabilidad, Principio de imparcialidad, Principio de informalismo, Principio de conducta procedimental, Principio de celeridad (Congreso de la República del Perú, 2001).

Por otro lado, la Constitución Política del Perú sí hace referencia a los principios generales de la administración tributaria en su artículo 74:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (Congreso de la República del Perú, 1993).

- **Seguridad Jurídica y Debido Proceso**

En el Artículo 139 de la Constitución Política del Perú se regula la seguridad jurídica y el debido proceso, dictando:

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación (Congreso de la República del Perú, 1993).

2.1.2.2. Sujeto activo

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú “los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo” (Congreso de la República del Perú, 1993).

- **Superintendencia Nacional de Administración Tributaria**

En ese marco, la SUNAT, en su calidad de ente encargado de la administración tributaria y aduanera, actúa conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley General de Aduanas, norma que, en concordancia con el citado precepto constitucional, se emite mediante decreto supremo. Esta ley tiene por objeto “regular la relación jurídica que se establece entre la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT y las personas naturales y jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías hacia y desde el territorio aduanero” (Congreso de la República del Perú, 2008).

2.1.2.3. Sujeto pasivo

En el ámbito del comercio exterior, se reconoce que todo sujeto pasivo de los tributos vinculados a esta actividad adquiere, por su propia naturaleza, la condición de OCE, aunque no todo OCE sea sujeto pasivo. En este contexto, el importador cumple una doble función, al ser considerado tanto OCE como sujeto pasivo de las obligaciones tributarias derivadas de sus operaciones. Sin embargo, a pesar de su papel central, la figura del importador no cuenta con un apartado específico en la legislación peruana que regule de forma detallada su condición como sujeto pasivo, lo que deja ciertos aspectos a la interpretación general del marco normativo.

Cabe señalar que algunos Operadores Económicos Autorizados (OEA), como los importadores, también pueden asumir la calidad de sujetos pasivos. De manera similar, en el artículo 11 de la Ley General de Aduanas, emitida mediante Decreto Legislativo N.º 809 del año 1996, se establecía que los agentes de aduanas eran considerados responsables solidarios con su comitente por los adeudos que se formulen como consecuencia de los actos aduaneros en los que hubiesen participado (Congreso de la República del Perú, 1996); sin embargo, en la actualidad, dicho artículo se encuentra derogado.

- **Operador Económico Autorizado**

Según el artículo 45 de la Ley General de Aduanas, respecto a las facilidades para los OEA:

Todo usuario aduanero certificado podrá acogerse a las facilidades en cuanto a control y simplificación aduaneros siempre que cumpla con los criterios de otorgamiento establecidos. Las referidas facilidades serán establecidas e implementadas gradualmente, en la forma y condiciones que establezca la Administración (Congreso de la República del Perú, 2008).

2.1.2.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación

- **Constitución**

Garantías aduaneras

Conforme al artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Aduanas las modalidades de garantías aduaneras son las siguientes:

- a) Fianza;
- b) Nota de crédito negociable;

- c) Póliza de caución;
- d) Warrant;
- e) Certificado bancario;
- f) Pagaré;
- g) Garantía mobiliaria;
- h) Hipoteca;
- i) Garantía en efectivo;
- j) Garantía nominal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009).

Garantías previas a la numeración de la declaración

En relación con las garantías previas a la numeración de la declaración, el artículo 212 del Reglamento de la Ley General de Aduanas establece que, para la aplicación del artículo 160° de la Ley, se aceptarán las siguientes modalidades de garantías:

- a) Fianza;
- b) Póliza de caución;
- c) Garantía nominal;

Las fianzas y pólizas de caución deberán ser emitidas por entidades garantes supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. No se aceptarán garantías de las entidades garantes que tengan ejecuciones pendientes de honrar (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009).

Algunas definiciones de medios de constitución

Nota de crédito negociable: “Es un documento Valorado emitido por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria que es utilizado para el pago de obligaciones tributarias” (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 1999).

Póliza de caución: “Es un documento emitido por una compañía aseguradora o de seguros, mediante el cual se garantiza a favor de la SUNAT el cumplimiento de una obligación contraída por el importador” (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2020).

Garantía nominal: “Es un documento de garantía que solo pueden ser presentada por las entidades del Sector Público Nacional, Universidades, Organismos Internacionales y Misiones Diplomáticas; así como los Operadores Económicos Autorizados – OEA certificados por la SUNAT” (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2020).

Fianza: “Es un documento bancario a través del cual el Banco se obliga a cumplir ante la SUNAT las obligaciones contraídas por el importador en caso de que éste no lo hiciera” (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2020).

- **Procedimientos**

Según la descripción del procedimiento RECA-PE.03.03: Garantías de aduanas operativas, en el artículo VII, afirma que el proceso de recaudación de las garantías de aduanas operativas es el siguiente:

- a) Presentación
- b) Aceptación
- c) Confirmación de autenticidad
- d) Renovación de la garantía
- e) Canje de la garantía
- f) Devolución
- g) Ejecución
- h) Saldo de deuda luego de la ejecución (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2010)

- **Casos**

La legislación peruana no contempla los casos en los que se presentan las Garantías Aduaneras Específicas

- **Ejecución**

La Ley General de Aduana en su artículo 160, clasifica a las garantías como Globales y específicas, y añade que:

Los importadores, exportadores y beneficiarios de los regímenes, podrán presentar, de acuerdo a lo que defina el Reglamento, previamente a la numeración de la

declaración de mercancías, garantías globales o específicas, que garanticen el pago de la deuda tributaria aduanera, derechos antidumping y compensatorios provisionales o definitivos, percepciones y demás obligaciones de pago que fueran aplicables.

La garantía es global cuando asegura el cumplimiento de las obligaciones vinculadas a más de una declaración o solicitudes de régimen aduanero -y es específica cuando asegura el cumplimiento de obligaciones derivadas de una declaración o solicitud de régimen aduanero. El plazo de estas garantías no será mayor a un (1) año y a tres (3) meses, respectivamente, pudiendo ser renovadas de acuerdo a lo que se establezca en el Reglamento.

En caso no se cumpla con la renovación de la garantía, la Administración Aduanera procederá a requerirla. De ser necesaria la ejecución de esta garantía en el caso de deudas declaradas y otras que se generan producto de su declaración tales como antidumping, percepciones, entre otras, se procederá a hacerlo de manera inmediata una vez que sean exigibles, no siendo necesaria la emisión ni notificación de documento alguno (Congreso de la República del Perú, 2008).

- **Impugnación**

La Ley General de Aduanas, en el artículo 161, señala que:

Cuando se trate de garantía bancaria o financiera presentada por impugnación de la deuda tributaria aduanera, podrá solicitarse a la Administración Aduanera la suspensión de la cobranza, debiendo mantenerse vigente dicha garantía, hasta la resolución definitiva de la impugnación. La exigencia de dicha garantía no se aplica en caso encontrarse garantizada las obligaciones de pago con otra modalidad de garantía global o específica de conformidad con el artículo 160° de este Decreto Legislativo (Congreso de la República del Perú, 2008).

2.1.2.5. Regímenes aduaneros

Según el artículo 59 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, los regímenes aduaneros se clasifican en las siguientes categorías: Importación, exportación, perfeccionamiento, depósito, tránsito y otros regímenes aduaneros o de excepción (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009). A continuación, se abordarán algunos regímenes vinculados a las categorías de importación y perfeccionamiento.

- **Importación para el consumo**

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley General de Aduanas, dentro de la categoría de importación, el régimen de importación para el consumo, también conocido como “régimen 10”, se define como aquel que:

Permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero para su consumo, luego del pago o garantía según corresponda, de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables, así como el pago de los recargos y multas que hubiere, y del cumplimiento de las formalidades y otras obligaciones aduaneras. Las mercancías extranjeras se considerarán nacionalizadas cuando haya sido concedido el levante (Congreso de la República del Perú, 2008).

- **Admisión temporal para reexportación en el mismo estado**

La admisión temporal para reexportación en el mismo estado, también conocida como “régimen 20”, constituye una modalidad comprendida dentro de la categoría de importación. Conforme a la normativa peruana, en su artículo 53, se define como:

Régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero de ciertas mercancías, con suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación para el consumo y recargos de corresponder, siempre que sean identificables y estén destinadas a cumplir un fin determinado en un lugar específico para ser reexportadas en un plazo determinado sin experimentar modificación alguna, con excepción de la depreciación normal originada por el uso que se haya hecho de las mismas. Las mercancías que podrán acogerse al presente régimen serán determinadas de acuerdo al listado aprobado por Resolución Ministerial de Economía y Finanzas (Congreso de la República del Perú, 2008).

- **Admisión temporal para perfeccionamiento activo**

La admisión temporal para perfeccionamiento activo, también denominada “régimen 21”, se encuentra comprendida dentro de la categoría de perfeccionamiento. En relación con este régimen, la Ley General de Aduanas, artículo 68, establece lo siguiente:

Régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero de ciertas mercancías extranjeras con la suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación para el consumo y recargos de corresponder, con el fin de ser exportadas dentro de un plazo determinado, luego de haber sido

sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores. Las operaciones de perfeccionamiento activo son aquellas en las que se produce:

- a) La transformación de las mercancías;
- b) La elaboración de las mercancías, incluidos su montaje, ensamble y adaptación a otras mercancías; y,
- c) La reparación de mercancías, incluidas su restauración o acondicionamiento.

Están comprendidos en este régimen, las empresas productoras de bienes intermedios sometidos a procesos de transformación que abastezcan Idealmente a empresas exportadoras productoras, así como los procesos de maquila de acuerdo a lo establecido en el Reglamento (Congreso de la República del Perú, 2008).

2.1.3. Normativa Internacional

2.1.3.1. Sujeto Activo

La Convención de Kyoto revisada, en su introducción, párrafo 3, establece que:

Cuando la Aduana exige una garantía para asegurar el pago de derechos e impuestos y de cualquier otra obligación, generalmente la garantía la proporciona la persona que contrajo la obligación o que pudiera contraerla. Generalmente es el declarante. No obstante, en muchos casos, la Aduana permitirá que otra persona proporcione la garantía, como, por ejemplo, un tercero autorizado a tratar con la Aduana en nombre del declarante (Organización Mundial de Aduanas, 2006^a).

2.1.3.2. Facilitación al comercio

- **Organización Mundial de Aduanas – Convenio de Kyoto Revisado**

El Anexo General del capítulo 5 de la introducción al convenio de Kyoto Revisado, se refiere a que,

Debido a que constituir una garantía es a menudo caro y los costos para obtener la garantía normalmente se agregan al costo de un movimiento internacional de mercancías, es fundamental que las disposiciones relativas a la garantía sean claras y transparentes para los comerciantes. De este modo, los operadores económicos serán informados sobre los requisitos y sobre las obligaciones financieras que cada transacción implica (Organización Mundial de Aduanas, 2006^a).

- **Organización Mundial del Comercio - Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio**

La Organización Mundial del Comercio, en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio acordó que:

Si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podrá no obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Posibilidad que deberá ser prevista en la legislación de cada Miembro (Organización Mundial del Comercio, 1994).

- **Organización Mundial del Comercio – Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**

El Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech, por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio (también denominado Acuerdo sobre Facilitación del Comercio), en lo referente al Levante y Despacho de Mercancías, establece en el artículo 7, numerales 3.2, 3.3 y 3.4, que un Miembro podrá exigir lo siguiente:

- a) El pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas determinados antes de o a la llegada de las mercancías y una garantía para la cuantía que todavía no se haya determinado en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado previsto en sus leyes y reglamentos; o
- b) Una garantía en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado previsto en sus leyes y reglamentos

Esa garantía no será superior a la cuantía que el Miembro requiera para asegurar el pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas que finalmente deban pagarse por las mercancías cubiertas por la garantía.

En los casos en que se haya detectado una infracción que requiera la imposición de sanciones pecuniarias o multas, podrá exigirse una garantía por las sanciones y las multas que puedan imponerse (Organización Mundial del Comercio, 2014).

- **Organización Mundial de Aduanas - Convención de Arusha revisada**

La Convención de Arusha revisada de la Organización Mundial de Aduanas establece diez factores clave para la implementación de un programa nacional efectivo en materia de

ética en las administraciones aduaneras. Estos factores son: Liderazgo y compromiso, marco regulador, transparencia, automatización, reforma y modernización, auditoría e investigación, código de conducta, gestión de recursos humanos, moral y cultura organizacional, y relación con el sector privado.

En lo referente a la relación con el sector privado, la Convención establece que:

Las administraciones Aduaneras deben promover una relación abierta, transparente y productiva con el sector privado. Los grupos de usuarios deben ser alentados a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad con relación al problema y para la identificación e implementación de soluciones prácticas. El establecimiento de Memorandos de Entendimientos entre las instituciones de Aduanas y el sector privado puede ser útil en este aspecto. Del mismo modo, el desarrollo de códigos de conducta para el sector privado, que claramente establezca normas de comportamiento profesional, puede ser útil. Las penalizaciones asociadas con comprometerse en comportamiento corrupto deben ser suficientes para disuadir a los grupos de usuarios a pagar propinas o cuotas de facilitación para obtener tratamiento preferencial (Organización Mundial de Aduanas, 1993).

2.1.4. Derecho Comparado

2.1.4.1. Principios generales de la Administración Pública y Fiscal en Materia Tributaria y Aduanera: Seguridad Jurídica y Debido Proceso

En la legislación ecuatoriana, los principios generales que rigen la Administración Pública se encuentran expresamente consagrados en la Constitución de la República. En contraste, el ordenamiento jurídico peruano no contempla dichos principios en su Carta Magna de manera explícita, sino que los desarrolla en su legislación infraconstitucional, particularmente en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En el ámbito tributario, sin embargo, tanto la normativa constitucional del Ecuador como la del Perú reconocen y abordan de manera expresa los principios rectores que orientan la actuación de la Administración Tributaria

Tabla 1*Comparación de los principios de la administración pública y fiscal entre Ecuador y Perú*

Criterio	Ecuador	Perú	Comparación
Principios de la Administración Pública	Eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación.	Legalidad, debido procedimiento, impulso de oficio, razonabilidad, imparcialidad, informalismo, conducta procedimental, celeridad.	Aun cuando no se enuncian de manera idéntica, el principio de “eficiencia” en la legislación ecuatoriana y el de “celeridad” en la peruana se relacionan, ya que ambos orientan la actuación administrativa hacia una gestión ágil y el uso racional de los recursos públicos.
Principios tributarios reconocidos	Generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, suficiencia recaudatoria, confianza legítima.	Reserva de ley, igualdad, respeto de derechos fundamentales, prohibición de confiscatoriedad.	A pesar de no coincidir literalmente, los principios de “equidad” en la normativa ecuatoriana y de “igualdad” en la peruana mantienen una estrecha relación, ya que ambos persiguen una tributación justa y no discriminatoria.

- **Seguridad Jurídica y Debido Proceso**

Si bien ambas legislaciones reconocen la seguridad jurídica y el debido proceso en sus respectivas constituciones, la normativa ecuatoriana aborda estos principios en artículos diferenciados y con un desarrollo más amplio y detallado. En contraste, la legislación peruana los menciona únicamente en su Constitución, sin un tratamiento tan exhaustivo en su normativa complementaria.

Tabla 2*Comparación entre los principios de seguridad jurídica y debido proceso entre Ecuador y Perú*

Principio	Ecuador	Perú	Comparación
Seguridad jurídica	Se garantiza la seguridad jurídica como un derecho fundamental, sustentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.	Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.	Ambos ordenamientos protegen frente a la arbitrariedad del poder público. Ecuador lo hace desde la previsibilidad normativa y Perú desde la garantía de una jurisdicción legítima.
Debido proceso	Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.	La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.	Ambos sistemas reconocen el debido proceso como garantía fundamental. Sin embargo, Ecuador desarrolla principios procesales específicos mientras que Perú enuncia la garantía de forma general y vinculada a la tutela jurisdiccional.

2.1.4.2. Sujeto activo

Tabla 3

Comparación del sujeto activo entre Ecuador y Perú

Aspecto	Ecuador	Perú	Comparación
Titularidad de la competencia tributaria y aduanera	El Estado central tiene competencia exclusiva sobre las políticas económica, tributaria, aduanera y arancelaria. Sin embargo, estas son delegadas a otras entidades.	El Estado es titular de la potestad tributaria: Los tributos se crean, modifican o derogan por ley o decreto legislativo.	Similitud: En ambos países el Estado central concentra la potestad tributaria y aduanera. Diferencia: Ecuador señala esta exclusividad expresamente en la distribución de competencias; Perú lo vincula al principio de reserva de ley.
Entidad encargada de la administración aduanera	SENAE.	SUNAT también ejerce la función aduanera, conforme a la Ley General de Aduanas.	Diferencia: En Perú, la misma entidad (SUNAT) administra tributos y aduanas; en Ecuador están separadas (SRI y SENAE).

2.1.4.3 Sujeto pasivo

En Ecuador y Perú, todo sujeto pasivo de los tributos vinculados al comercio exterior es considerado un OCE; sin embargo, no todo OCE es sujeto pasivo, ya que existen operadores que participan en la actividad sin asumir directamente obligaciones tributarias. En ambos países, el importador cumple un rol central al ser tanto OCE como sujeto pasivo, aunque en ninguna de las dos legislaciones existe una normativa específica que regule esta condición, y su representación ante la autoridad aduanera suele recaer en los Agentes de Aduana. Estos últimos, incluidos los que adquieren la calidad de OEA, también son considerados sujetos pasivos en Ecuador, mientras que, en Perú, aunque los Agentes de Aduana eran responsables solidarios de los tributos de sus comitentes según el artículo 11 del Decreto Legislativo N.º 809, esta disposición ha sido derogada, eliminando esa responsabilidad directa.

La figura del OEA en Ecuador y Perú comparte el objetivo común de facilitar y asegurar el comercio internacional a través de beneficios aduaneros, aunque su desarrollo normativo y alcance presentan diferencias relevantes en cada país. En Ecuador, el marco normativo es más preciso y establece beneficios concretos como la reducción o exoneración de garantías aduaneras, declaraciones mensuales simplificadas y la recepción directa de mercancías en las instalaciones del operador, además de sanciones claras por incumplimientos o delitos aduaneros. En cambio, en Perú, la Ley General de Aduanas adopta un enfoque más general y progresivo, donde los beneficios para los OEA no están detallados en la norma misma, sino que serán establecidos gradualmente por la administración

aduanera, lo que implica un mayor grado de discrecionalidad y menor previsibilidad para los operadores.

2.1.4.4. Garantías Aduaneras Específicas: Constitución, procedimientos, casos, ejecución e impugnación

- **Constitución**

Similitudes en los medios de constitución de las Garantías Aduaneras Específicas entre Ecuador y Perú.

Tabla 4

Similitudes en medios de constitución de las Garantías Aduaneras Específicas entre Ecuador y Perú

Garantías Aduaneras Específicas en Ecuador	Garantías Aduaneras Específicas en Perú	Comparación
Nota de crédito emitida por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador u otra administración tributaria central, acompañada con el debido endoso	Nota de crédito negociable	Ambas notas de crédito sirven para el pago de obligaciones tributarias, pero en Ecuador se específica que éstas serán emitidas por el SENA, mientras que en Perú no, además, en Ecuador requiere un debido endoso.
Certificados de depósito a plazo en instituciones financieras establecidas en el Ecuador, debidamente endosados a nombre de la Administración Aduanera	Certificado bancario	Los dos países utilizan certificados bancarios como garantía, aunque en Ecuador se requiere endoso.
Póliza de seguro	Póliza de caución	Las pólizas de seguro, emitidas por aseguradoras en ambos países, son y garantizan obligaciones, sin embargo, se presentan con diferentes nombres.
Carta de garantía emitida por las máximas autoridades de las instituciones del sector público en caso de que estas sean las titulares de la transacción de comercio exterior. Este tipo de garantía no será aplicable para las empresas públicas	Garantía nominal	Las garantías en los dos países son utilizadas por entidades públicas y pueden ser empleadas por misiones diplomáticas, no obstante, en Ecuador no son aplicables a empresas públicas. Asimismo, en Perú se presenta bajo el título único de Garantía nominal, mientras que en Ecuador se presenta bajo dos títulos diferentes de Cartas de garantías.
Carta de garantía suscrita por la máxima autoridad de las misiones diplomáticas y oficinas consulares acreditadas en el país, en caso de que estas entidades sean las titulares de la transacción de comercio exterior		
Garantía bancaria	Fianza	Ambas garantías bancarias respaldan el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, conforme a las disposiciones establecidas en cada jurisdicción.

Diferencias en los medios de constitución de las Garantías Aduaneras Específicas entre Ecuador y Perú.

Ecuador y Perú disponen de métodos distintos para la constitución de garantías aduaneras. En Ecuador, se aceptan como garantías el depósito en efectivo y el cheque certificado, las cuales no se contemplan en la normativa peruana. Por su parte, Perú utiliza otros instrumentos como el warrant, la garantía mobiliaria, la hipoteca y el pagaré, los cuales

no están previstos en la legislación ecuatoriana. Así, ambos países cuentan con métodos específicos que no se solapan entre sí, marcando las diferencias en sus sistemas aduaneros.

- **Procedimientos**

Tabla 5

Comparación de enfoque en el procedimiento entre Ecuador y Perú

País	Procedimientos	Enfoque general
Ecuador	Presentación, aceptación, confirmación de autenticidad, renovación, canje, devolución, ejecución y saldo de deuda posterior a la ejecución.	Registro, aprobación y modificación de las garantías, notificación de cobro y efectivización de las garantías y levantamiento o devolución de las garantías.
Perú	Presentación, aceptación, confirmación de autenticidad, renovación, canje, devolución, ejecución y saldo de deuda posterior a la ejecución.	Gestión y aseguramiento del cumplimiento de las Garantías Aduaneras Específicas.

- **Casos**

En la normativa del Ecuador (RCOPCI) se establecen expresamente los casos en los que procede la constitución de Garantías Aduaneras Específicas. En cambio, en el ordenamiento jurídico peruano no se regula de manera detallada ni explícita un listado de supuestos similares.

- **Ejecución e impugnación**

En cuanto a su estructura normativa, la legislación peruana regula tanto la ejecución como la impugnación en un mismo artículo, lo que evidencia un tratamiento conjunto de ambas figuras. En contraste, la normativa ecuatoriana las desarrolla de manera separada, distribuyéndolas en dos artículos distintos.

Los artículos 239 del RCOPCI y 161 del Reglamento de la Ley General de Aduanas establecen la obligación de mantener vigente la garantía aduanera durante el proceso de impugnación. No obstante, la normativa ecuatoriana abarca tanto impugnaciones administrativas como judiciales, mientras que la normativa peruana se restringe a la impugnación de la deuda tributaria aduanera.

2.1.4.5. Regímenes aduaneros

En Ecuador, los regímenes aduaneros se agrupan en cuatro grandes categorías: Importación, exportación, otros regímenes y regímenes de excepción. Esta clasificación propone una estructura más general, en la que se incluyen distintos procedimientos especiales bajo la categoría de “otros regímenes”. En contraste, Perú presenta una clasificación más específica, al distinguir seis categorías: Importación, exportación, perfeccionamiento, depósito, tránsito y otros regímenes o de excepción. Esta diferenciación

permite una mayor precisión en la identificación de los regímenes aduaneros, ya que separa, por ejemplo, los regímenes de perfeccionamiento y depósito como categorías independientes, lo que en el caso ecuatoriano podrían estar comprendidos dentro de la categoría genérica de “otros regímenes”.

● **Comparación de los Regímenes Aduaneros entre Ecuador y Perú**
Importación para el consumo

Comparación del régimen de importación para el consumo entre Ecuador y Perú

Elemento	Ecuador	Perú	Comparación
Nombre del régimen	Importación para el consumo (Régimen 10).	Importación para el consumo (Régimen 10).	Ambos países coinciden en la denominación del régimen.
Categoría normativa	Se encuentra clasificado dentro de la categoría de importación.	Está comprendido dentro de la categoría de importación.	Se ubica en la misma categoría aduanera en ambos países.
Objeto	Régimen que permite el ingreso definitivo de mercancías procedentes del extranjero o desde una Zona Especial de Desarrollo Económico.	Régimen que autoriza el ingreso de mercancías al territorio aduanero con fines de consumo.	En ambos casos se habilita el ingreso definitivo de mercancías al país.
Requisitos tributarios	Exige el pago de derechos e impuestos a la importación, recargos y sanciones (cuando corresponda), así como el cumplimiento de las formalidades y obligaciones aduaneras.	Requiere el pago o garantía, según corresponda, de los derechos arancelarios, impuestos, recargos y multas, además del cumplimiento de formalidades y obligaciones aduaneras.	Ambos ordenamientos contemplan obligaciones tributarias y aduaneras.
Nacionalización	Las mercancías se consideran nacionalizadas una vez satisfecha la obligación tributaria aduanera.	La nacionalización se produce al concederse el levante aduanero.	La condición para la nacionalización difiere: En Ecuador depende del cumplimiento tributario; en Perú, del acto administrativo de levante.
Libre circulación	Una vez cumplidas las obligaciones tributarias, las mercancías pueden circular libremente dentro del territorio ecuatoriano.	No se menciona expresamente la libre circulación.	Solo la normativa ecuatoriana establece de forma explícita la posibilidad de libre circulación posterior al ingreso.
Suspensión del despacho por sanciones	El despacho no puede ser suspendido por sanciones administrativas, salvo en los casos contemplados en el Código Orgánico Integral Penal.	No se hace referencia a este aspecto.	Únicamente Ecuador incorpora una disposición expresa que restringe la suspensión del despacho por motivos sancionatorios.

Admisión temporal para reexportación en el mismo estado

Tabla 6

Comparación del régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado entre Ecuador y Perú

Elemento	Ecuador	Perú	Comparación
Nombre del régimen	Admisión temporal para reexportación en el mismo estado (Régimen 20).	Admisión temporal para reexportación en el mismo estado (Régimen 20).	Coinciden en la denominación del régimen.
Categoría normativa	Se encuentra clasificado dentro de otros regímenes.	Está comprendido dentro de la categoría de importación.	Se ubica en diferentes categorías aduaneras en cada país.
Objeto	Permite el ingreso de mercancías con suspensión total o parcial de tributos, para ser utilizadas con un fin determinado y reexportadas sin experimentar modificación alguna.	Autoriza el ingreso de mercancías con suspensión de tributos, destinadas a cumplir un fin determinado y ser reexportadas sin modificación, salvo la depreciación normal por uso.	Ambos permiten el ingreso temporal de mercancías sin modificación, con suspensión de tributos, para su posterior reexportación.
Condición de no modificación	No se permite modificación alguna, salvo la depreciación normal por uso.	No se permite modificación alguna, salvo la depreciación normal por uso.	Coinciden en el criterio de mantenimiento del estado original de la mercancía.
Plazo de permanencia	Reexportación dentro de un plazo determinado.	Reexportación dentro de un plazo determinado.	Ambos regímenes establecen un límite temporal.
Identificación de mercancías	Deben ser individualizadas y susceptibles de identificación mediante marcas, números de serie u otras señales visibles, constatadas durante el aforo físico.	Deben ser identificables; no se detallan mecanismos de identificación en el texto citado.	Solo Ecuador detalla los medios de identificación exigidos.
Documentación requerida	Se exige documentación que justifique el fin autorizado para acogerse al régimen.	No se menciona en el texto citado.	Solo Ecuador explicita el requisito de presentar documentación justificativa.
Determinación de mercancías autorizadas	No se especifica un listado previo; se determina caso por caso.	Las mercancías autorizadas son determinadas mediante listado aprobado por Resolución Ministerial.	Perú establece un listado oficial previo; Ecuador exige justificación individual.

Admisión temporal para perfeccionamiento activo

Tabla 7

Comparación del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo entre Ecuador y Perú

Elemento	Ecuador	Perú	Comparación
Nombre del régimen	Admisión temporal para perfeccionamiento activo (Régimen 21).	Admisión temporal para perfeccionamiento activo (Régimen 21).	Coinciden en la denominación del régimen.
Categoría normativa	Clasificado como parte de “otros regímenes”.	Clasificado dentro de la categoría de “perfeccionamiento”.	Se ubican en distintas categorías dentro de sus respectivos sistemas de regímenes aduaneros.
Objeto	Permite el ingreso de mercancías al territorio ecuatoriano con suspensión del pago de tributos, destinadas a operaciones de perfeccionamiento para su posterior exportación como productos compensadores.	Permite el ingreso de mercancías extranjeras con suspensión de tributos, para ser perfeccionadas y exportadas dentro de un plazo determinado como productos compensadores.	Ambos permiten el ingreso temporal de mercancías para ser transformadas y exportadas como productos compensadores.
Operaciones permitidas	a) Transformación b) Elaboración de nuevas mercancías (incluye montaje, incorporación, ensamblaje y adaptación) c) Reparación, restauración o acondicionamiento d) Cumplimiento de programas de maquila autorizados	a) Transformación b) Elaboración (incluye montaje, ensamblaje y adaptación) c) Reparación, restauración o acondicionamiento Además, se incluyen los procesos de maquila conforme al reglamento.	Ambos países reconocen las mismas operaciones. En Perú, la maquila se menciona en un párrafo aparte, mientras que en Ecuador se consigna como un literal independiente.
Suspensión de tributos	Suspensión del pago de derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables.	Suspensión del pago de derechos arancelarios, impuestos y recargos aplicables a la importación para el consumo.	Ambos regímenes prevén la suspensión del pago de tributos mientras dure el régimen.
Destino final de las mercancías	Exportación como productos compensadores. Se permite el cambio al régimen de importación para el consumo, con pago de tributos sobre el componente importado.	Exportación como productos compensadores.	Solo Ecuador contempla expresamente la posibilidad de cambio de régimen y liquidación proporcional de tributos.
Participación de terceros	Se autoriza la contratación de terceros para ejecutar las operaciones del proceso productivo, previa notificación a la autoridad aduanera. El importador mantiene plena responsabilidad.	No se menciona en el fragmento citado.	Solo Ecuador regula de manera expresa la participación de terceros y su relación con la responsabilidad del importador.

2.1.4.6. Otras comparaciones

- **Cobro inmediato de las garantías aduaneras**

El artículo 174 del COPCI y el artículo 237 del RCOPCI de Ecuador coinciden con lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley General de Aduanas de Perú, estableciendo que las garantías aduaneras serán de cobro inmediato, sin necesidad de la presentación de documentos adicionales.

- **Plazos de vigencia de las garantías aduaneras**

La Ley General de Aduanas, en su artículo 160, establece un plazo de tres meses para las Garantías Aduaneras Específicas, mientras que el artículo 235 del del RCOPCI define plazos diferentes según cada caso.

- **Condiciones de Pago y Requisitos para las Entidades Garantes**

El artículo 239 del RCOPCI y el artículo 212 del Reglamento de la Ley General de Aduanas coinciden en no aceptar garantías de entidades que no cumplan con sus obligaciones, pero se diferencian en las consecuencias y el enfoque. El COPCI impone sanciones más severas, como la inhabilitación de las entidades emisoras que no honren más de dos garantías, mientras que el Reglamento de la Ley General de Aduanas se enfoca en la supervisión de las entidades emisoras, asegurando que solo aquellas supervisadas por la Superintendencia de Banca y con un historial sin ejecuciones pendientes puedan emitir garantías.

2.2. Caso de estudio: Resultado de la aplicación de las Garantías

Aduaneras Específicas para los importadores en la Dirección Distrital de Cuenca

Se realizaron entrevistas semiestructuradas como técnica de recolección de datos, con un Técnico Operadores de Aduana y 3 Agentes Aduaneros Autorizados, quienes representan a los importadores, como informantes; dichas entrevistas complementarán la revisión de literatura y normativa al proporcionar una visión profunda y contextualizada de fenómenos específicos en su ambiente real.

Las preguntas base que se presentaron previamente a los entrevistados se relacionaron a la practicidad y beneficios/perjuicios que las Garantías Aduaneras Específicas pudieran representar, también se realizaron preguntas relacionadas al derecho comparado abordado en el subacápite 2.1.3. para enriquecer la información a recopilar.

Para garantizar el anonimato de los entrevistados se tomó el término “entrevistado 1” para el Técnico Operador de Aduana y “entrevistado 2”, “entrevistado 3” y “entrevistado 4” para cada Agente Aduanero autorizado.

2.2.1. Hallazgos del trabajo de campo

2.2.1.1. Debido proceso y seguridad jurídica

La aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas se enmarca dentro de procedimientos que, según lo manifestado por los entrevistados, respetan tanto el debido proceso como la seguridad jurídica. Desde la autoridad aduanera, se explicó que la aceptación de estas garantías está condicionada a que exista una solicitud de reclamo admitida. Una vez cumplido ese requisito, la garantía puede presentarse incluso antes del arribo de las mercancías, y la administración no tiene margen para rechazarla si se cumplen las condiciones previstas. Por su parte, los agentes aduaneros coincidieron en que el mecanismo garantiza al importador la posibilidad de continuar con el proceso sin que se vulnere su derecho a la defensa. Se destacó que, en la práctica, cuando las decisiones jurídicas resultan favorables para el importador, el SENA ha procedido con la devolución de los valores garantizados, lo cual refuerza la percepción de seguridad jurídica en el uso de esta herramienta.

2.2.1.2. Casos y regímenes

Las Garantías Aduaneras Específicas se utilizan con mayor frecuencia en contextos de controversia, especialmente cuando existe desacuerdo entre el importador y la administración aduanera respecto a la clasificación arancelaria de las mercancías. Desde la perspectiva institucional, el servidor de la aduana (entrevistado 1) señaló que este tipo de situaciones se presentan cuando la Aduana actúa de oficio y modifica partidas arancelarias, generando liquidaciones adicionales que pueden ser garantizadas mientras se resuelve un reclamo formal.

Por parte de los agentes aduaneros (entrevistados 2, 3 y 4), se destacó que estas controversias suelen surgir en el marco del régimen de importación para el consumo (régimen 10), que es el más común en operaciones ordinarias. En este régimen, la garantía permite continuar con el proceso mientras se resuelven diferencias en tributos, ocasionadas por discrepancias en la clasificación arancelaria.

Además, se mencionó la aplicación frecuente de garantías en el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo (régimen 21), donde las mercancías ingresan al país para ser transformadas o procesadas antes de ser reexportadas. En este caso, las garantías respaldan el cumplimiento de las condiciones del régimen y se activan en casos como la no presentación o errores en el Certificado de Origen. También se hizo referencia al régimen de

exportación en el mismo estado (régimen 20), donde las mercancías entran al país con la condición de salir sin ser modificadas; aquí las garantías se aplican para asegurar el retorno de la mercancía en el plazo establecido o ante observaciones durante el proceso.

En menor medida, se mencionaron casos puntuales en los que las garantías se emplean mientras se tramita documentación pendiente, como visas para menaje de casa, lo cual también se vincula con operaciones de importación bajo el régimen 10.

2.2.1.3. SENA E como sujeto activo

En general, los entrevistados valoraron de forma positiva el rol que desempeña el SENA E como sujeto activo en la gestión de las Garantías Aduaneras Específicas. Desde la visión institucional, el entrevistado 1 señaló que no han enfrentado inconvenientes en este aspecto y que, incluso en casos donde fue necesario ejecutar la garantía, recibieron una respuesta oportuna por parte del importador o de la aseguradora.

Desde el lado de los agentes aduaneros, el entrevistado 3 destacó que el SENA E ha establecido normativas claras que permiten asegurar el cobro de las garantías, pero sugirió como mejora la necesidad de socializar mejor los requisitos según el tipo de garantía, para evitar rechazos o demoras durante la fase de aprobación. El entrevistado 4, por su parte, reconoció que se han implementado mecanismos útiles, como alertas automáticas que evitan el vencimiento de garantías, lo cual facilita el seguimiento por parte del importador.

2.2.1.4. Facilitación al comercio

La mayoría coincidió que, en el Distrito Aduanero de Cuenca, las Garantías Aduaneras Específicas han contribuido de manera significativa a facilitar el comercio, particularmente en contextos donde existen controversias que podrían retrasar el despacho de las mercancías. Desde la perspectiva institucional, el entrevistado 1 explicó que este mecanismo resulta esencial para respaldar valores derivados de reclasificaciones arancelarias, dudas razonables u otras observaciones técnicas, permitiendo que el importador continúe con la transmisión de la declaración aduanera sin interrupciones mayores. Según indicó, “es algo que normalmente, exagerando, se demora de un día al otro”, refiriéndose a la celeridad con la que se autoriza el proceso una vez presentado la garantía.

Desde la visión de los agentes aduaneros, se destacó la importancia del trato personalizado en Cuenca, el cual facilita el diálogo técnico y la resolución directa de observaciones, sin necesidad de recurrir a instancias judiciales. El entrevistado 2, con amplia

experiencia en operaciones tanto en Cuenca como en Guayaquil, señaló que el entorno más accesible en Cuenca permite presentar argumentos respaldados por documentación técnica, logrando que los servidores reconsideren criterios iniciales. En sus palabras, “yo he tenido casos en los que he ganado sin necesidad de ir a la justicia, porque estos problemas son trámites administrativos de Aduana”.

No obstante, también se identificaron ciertas inconsistencias en la aplicación de criterios técnicos. El mismo agente observó que algunos servidores en Cuenca remiten consultas a la oficina de Guayaquil antes de emitir una resolución, lo cual genera malestar por la falta de autonomía técnica en el distrito. A este respecto, comentó: “a veces me dicen ‘voy a preguntar a Guayaquil’, como si allá fueran genios”, cuestionando la ausencia de uniformidad en la aplicación de los criterios a nivel nacional. Además, señaló que esta dependencia no se ejerce de manera coherente, ya que, según su experiencia, “para lo que les conviene dicen ‘voy a consultar a Guayaquil’, pero cuando no les conviene toman la decisión ellos mismos”.

Por su parte, el entrevistado 3 afirmó que las garantías específicas no solo han facilitado los trámites en Cuenca, sino que representan una herramienta eficaz a nivel nacional, en tanto permiten continuar con los procedimientos mientras se resuelven asuntos pendientes, especialmente los relacionados con controversias arancelarias que generan diferencias tributarias. Finalmente, el entrevistado 4 reportó una experiencia limitada en cuanto al uso de garantías específicas en Cuenca, aunque reconoció que los pocos casos gestionados se resolvieron sin dificultades y con una atención eficiente por parte del personal aduanero.

2.2.1.5. Vigencia de las garantías durante el proceso de impugnación

Respecto a la obligación legal de mantener vigente la garantía aduanera durante el proceso de impugnación, los entrevistados expresaron conformidad con dicha exigencia, reconociéndola como una medida necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aun cuando el caso se encuentre en disputa. Desde la función pública, el entrevistado 1 señaló que, “por sentido común, la garantía debe mantenerse vigente incluso cuando se ha interpuesto un reclamo judicial, dado que estos procesos pueden extenderse considerablemente”. Explicó que el sistema informático ECUAPASS notifica con 30 días de antelación el vencimiento de la garantía, y que corresponde a la administración aduanera, conforme lo establece la normativa, informar al importador para

que éste gestione su renovación a tiempo: “si no lo hacen, normalmente se les tiene que multar por haber presentado la renovación de manera tardía”.

En esa misma línea, el entrevistado 3 indicó que es coherente que el SENA, en tanto sujeto activo y beneficiario de la garantía, cuente con su vigencia durante todo el proceso, ya que esto le permite ejecutar el cobro en caso de que el fallo resulte a su favor. Caso contrario, advirtió, no se cumpliría con la razón de ser de esta figura legal. El entrevistado 4 también consideró que la obligación es necesaria, ya que garantiza que, en caso de que el resultado del proceso legal sea desfavorable para el importador, el Estado pueda hacer efectiva la garantía sin interrupciones ni perjuicios para la administración tributaria.

El entrevistado 2, por su parte, coincidió en la necesidad de que la garantía se mantenga vigente, pero enfatizó que esto supone una carga financiera considerable para los importadores. Además, cuestionó la falta de eficiencia administrativa en algunos distritos, especialmente en Guayaquil, donde, según afirmó, es común que no se respondan correos ni se atiendan solicitudes oportunamente: “Guayaquil hace lo que le da la gana (...) te tratan de lo peor, en Guayaquil es más acentuado”. En contraste, valoró positivamente la atención en Cuenca, que calificó como más ágil y receptiva.

2.2.1.6. Operador Económico Autorizado

De la entrevista realizada se identificó que ninguno de los informantes cuenta con la certificación de OEA, ni ha considerado necesario gestionarla, debido a que los requisitos exigidos son elevados en comparación con los beneficios que ofrece. En particular, el entrevistado 2 señaló que, dada su actual cartera de clientes, no considera imprescindible obtener dicha acreditación.

2.2.1.7. Normativa extranjera

Ninguno de los entrevistados manifestó contar con conocimiento sobre el funcionamiento de las Garantías Aduaneras Específicas en otros países. Todos señalaron que su experiencia profesional se ha desarrollado exclusivamente dentro del marco normativo ecuatoriano, sin haber considerado necesario profundizar en regulaciones comparadas. El entrevistado 1 reconoció no tener información directa sobre el tema a nivel internacional, pero sostuvo que, debido a la naturaleza técnica y operativa de estos instrumentos, es posible que existan mecanismos similares en otros contextos, aunque advirtió que su aplicación concreta dependería del modelo aduanero de cada país.

2.2.1.8. Medios de constitución

En general, los entrevistados coincidieron en que los mecanismos de constitución de garantías aduaneras establecidos en la legislación ecuatoriana son suficientes. Aunque cada uno lo justificó desde una perspectiva distinta, todos consideraron que las formas actualmente vigentes, principalmente las garantías bancarias y las pólizas de seguro, han demostrado ser funcionales y adecuadas para los fines del comercio exterior.

Algunos, como el entrevistado 3, advirtieron que incorporar nuevas figuras podría añadir complejidad al trámite, alejándose del principio de facilidad que debe regir estos procedimientos. Desde otra óptica, el entrevistado 2 reconoció que existen figuras como la garantía real, aunque su aplicación práctica es limitada y, en casos como las garantías de corto plazo, su operatividad podría no ser viable. En una postura más técnica, el entrevistado 1 sostuvo que, antes de introducir instrumentos adicionales como el warrant o la prenda (medios de constitución peruana), sería necesario un análisis que evalúe si efectivamente aportan beneficios concretos en el contexto de ese país.

2.2.1.9. Plazos

Los entrevistados coincidieron en que un plazo variable para la vigencia de las Garantías Aduaneras Específicas es más adecuado, ya que permite ajustarse a las particularidades de cada operación. Ninguno manifestó conocer la legislación peruana, pero todos consideraron que un esquema uniforme, como el de tres meses, resultaría poco práctico.

El entrevistado 1 señaló que renovar una garantía trimestralmente implicaría una carga operativa innecesaria tanto para la Aduana como para el importador: “renovar una garantía cada tres meses sería tedioso (...) por eso está escrito en la normativa que las garantías por controversia tienen que ser cada 280 días”. Agregó que este plazo, así como los de hasta un año en regímenes especiales, permite mayor eficiencia y reduce costos.

2.2.1.10. Inhabilitación de entidades garantes emisoras

Los entrevistados manifestaron su conformidad con la sanción de inhabilitación a las entidades emisoras que incumplan con sus obligaciones, establecida en la normativa ecuatoriana. Consideraron que esta medida es necesaria para garantizar la fiabilidad del sistema de garantías y evitar que el Estado o los operadores se vean perjudicados por la falta

de cumplimiento por parte de terceros. Coincidieron en que, tratándose de compromisos vinculados a obligaciones tributarias, no puede existir permisividad.

El entrevistado 1 indicó que las aseguradoras deben estar obligadas a cumplir con lo que respaldan, ya que el importador toma decisiones bajo la presunción de que la garantía será honrada. En la misma línea, el entrevistado 3 afirmó que el SENA, como sujeto activo, tiene el derecho y la facultad de aplicar sanciones a las entidades garantes cuando estas no actúan conforme al respaldo otorgado, enfatizando que “estamos en un estado de derecho el cual no puede ser burlado”. El entrevistado 4 compartió esta postura al señalar que “las obligaciones deben ser honradas en su debido momento y no se puede ser permisivos en ese aspecto”, por lo que lo dispuesto en Ecuador le parece adecuado.

El entrevistado 2 respaldó también el régimen sancionatorio, a partir de una experiencia personal en la que realizó el pago de impuestos en una entidad bancaria autorizada, pero la transferencia correspondiente al Banco Central no se efectuó a tiempo. Esto impidió que la Aduana reconociera el pago, a pesar de que él había cumplido con su obligación. Relató que, al consultar con un funcionario de alto nivel, se le informó que el banco no había transferido los fondos dentro del plazo, lo que derivó en una recomendación de sanción. A partir de este caso, concluyó que es justificable que se sancione a las entidades que no cumplen, ya que su omisión afecta directamente tanto a la administración como al importador.

2.2.1.11. Procedimientos

Los entrevistados coincidieron en que el procedimiento establecido en el Manual Específico para la Administración de Garantías Aduaneras resulta efectivo y funcional. Destacaron que el documento proporciona directrices claras, tanto para las garantías específicas como para las generales, permitiendo a los operadores actuar con base en procesos definidos y en plazos establecidos. El entrevistado 1 valoró que el manual contempla pautas precisas para la gestión y ejecución de garantías, lo cual permite que el personal aduanero actúe de forma coordinada y eficiente, evitando retrasos o ambigüedades. Señaló además que, en su experiencia, no ha sido necesario introducir modificaciones al proceso, al menos en el distrito de Cuenca.

El entrevistado 2 resaltó la proactividad del personal aduanero, especialmente en cuanto al seguimiento de los plazos. Explicó que los servidores notifican a los operadores con anticipación a través de distintos medios, como correo electrónico o mensajería

instantánea, lo que permite gestionar a tiempo la renovación o ejecución de garantías. Para el entrevistado 3, el procedimiento es suficientemente explicativo, sobre todo en lo que respecta a la presentación y aprobación de garantías por parte de operadores acreditados. No obstante, indicó que cualquier proceso puede mejorarse si las circunstancias lo ameritan.

El entrevistado 4 coincidió en que el manual está bien estructurado, aunque sugirió avanzar hacia una mayor estandarización a nivel nacional. Propuso reducir las diferencias en los criterios aplicados por cada distrito y evitar que la aceptación de documentación dependa de interpretaciones locales. En cuanto a los plazos, todos los entrevistados consideraron que son adecuados.

2.2.1.12. Notificación de cobros y la formalización de procedimientos administrativos

Las opiniones de los entrevistados sobre el enfoque adoptado por Ecuador en relación con la gestión de garantías aduaneras, centrado en la notificación de cobros y la formalización administrativa, fueron diversas, aunque todos reconocieron que el procedimiento nacional está normado y estructurado de forma clara. El entrevistado 1 consideró que el proceso depende del caso específico y de las disposiciones legales aplicables a cada garantía, especialmente cuando no se renueva a tiempo y se debe proceder con la ejecución. En ese contexto, señaló que las notificaciones previas establecidas en la normativa son adecuadas y permiten cumplir con lo dispuesto de manera razonable.

El entrevistado 2, en cambio, valoró positivamente el enfoque peruano, ya que pone mayor énfasis en la validez de las garantías, lo cual consideró prioritario. A su juicio, “lo primero tiene que ser la validez”, y una vez que ésta se pierde, la ejecución debe proceder sin mayor discusión. El entrevistado 3 no se inclinó de forma categórica por un modelo, pero destacó que el enfoque ecuatoriano cumple adecuadamente con su función de notificación y recordatorio. Señaló que, en la práctica, mucho depende del tipo de operador y de que el sistema le recuerde oportunamente el vencimiento de sus obligaciones.

Por su parte, el entrevistado 4 subrayó que, más allá del país o modelo adoptado, lo importante es que el procedimiento esté debidamente documentado, ya que eso garantiza su funcionamiento. Indicó que sería necesario conocer con mayor detalle la operatividad del sistema peruano para emitir una valoración comparativa, pero concluyó que “mientras esté documentado, pienso que va a funcionar correctamente en cualquier caso”.

2.2.1.13. Acceso a las Garantías Aduaneras Específicas

Los entrevistados coincidieron en que acceder a las Garantías Aduaneras Específicas no representa mayor dificultad para los importadores, siempre que se cumpla con las formalidades establecidas por la normativa. Se señaló que el sistema ECUAPASS está diseñado para permitir el registro de garantías por parte de cualquier importador, ya sea mediante pólizas de seguro, garantías bancarias, cartas de garantía emitidas por instituciones públicas o depósitos en efectivo. Aunque el trámite generalmente es considerado sencillo, uno de los entrevistados advirtió que el principal problema no radica en obtener la garantía, sino en el momento de aplicarla. Esto se debe a la rigidez de los criterios aduaneros, especialmente en temas de clasificación arancelaria, donde puede haber ambigüedad normativa. En estos casos, indicó que “luchar contra la Aduana es darse contra una pared” (entrevistado 2), ya que muchas veces los productos no están definidos de forma específica y se aplican criterios interpretativos que pueden dificultar el proceso. A pesar de ello, se reafirmó que cuando el caso lo amerita y la documentación está en orden, el acceso a estas garantías resulta viable y ágil.

2.2.1.14. Comentario adicional

Los comentarios adicionales de los entrevistados permitieron identificar percepciones positivas sobre el funcionamiento actual del sistema de garantías aduaneras, así como algunas áreas a mejorar. El entrevistado 1 valoró el avance del sistema en comparación con el anterior (SICE), señalando que el sistema actual es “práctico y amigable”, tanto para servidores como para importadores. No obstante, señaló como aspecto a mejorar la posibilidad de obtener, desde el sistema, matrices en formato Excel para un mejor control y seguimiento de las garantías, tarea que en la práctica aún se realiza manualmente.

El entrevistado 2 consideró que, más allá del procedimiento, lo prioritario debería ser una resolución técnica oportuna por parte de la Aduana, particularmente en casos de discrepancia en la clasificación arancelaria. Señaló que antes de imponer una garantía, deberían existir espacios de diálogo técnico fundamentado, con servidores capacitados, ya que muchas garantías se generan precisamente por falta de criterios claros o soporte técnico dentro de la administración.

El entrevistado 4 ofreció una visión crítica del sistema previo a la implementación de ECUAPASS, señalando que anteriormente existían prácticas discrecionales que limitaban la libre contratación de compañías emisoras de garantías. Destacó que, con el nuevo sistema,

los procedimientos están más estandarizados y transparentes, y que los importadores pueden hacer seguimiento del estado de las garantías a través de plataformas como QUIPUX. También resaltó el uso más frecuente de las Garantías Aduaneras Específicas a partir de la introducción del concepto de “duda razonable” en procesos de valoración, lo que ha permitido afianzar tributos mientras se desarrolla una impugnación administrativa o judicial. Añadió que, actualmente, los servidores deben sustentar sus valoraciones con base legal, y que la existencia de procedimientos como la revisión pasiva otorga a la Aduana herramientas para ejercer control, incluso años después de realizada la declaración, siempre bajo el marco normativo correspondiente.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DEL ESTUDIO

Para la triangulación del presente estudio, se ha determinado utilizar las entrevistas como eje central del análisis. A partir de ellas, se contrastará tanto la normativa vigente como el contenido del capítulo 1, que abarca el estado del arte y el marco teórico. Esto se fundamenta en que las entrevistas constituyen una fuente directa y sustantiva para comprender el funcionamiento práctico de las Garantías Aduaneras Específicas aplicadas a los importadores, en correspondencia con el objetivo central de la investigación.

3.1. Debido proceso y seguridad jurídica

En capítulos anteriores se ha identificado la existencia de diversos principios jurídicos que amparan al sujeto pasivo, entre los cuales destacan el debido proceso y la seguridad jurídica. En este contexto, los entrevistados señalaron que los procedimientos relativos a la aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas se desarrollan en estricta observancia de dichos principios, en tanto que la administración aduanera carece de facultad discrecional para rechazar su aplicación cuando se cumplen los requisitos legalmente establecidos. Asimismo, manifestaron que, en aquellos casos en los que las resoluciones jurídicas resultan favorables al importador, el SENA ha procedido con la devolución efectiva de los valores garantizados, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

3.2. Casos y regímenes

De acuerdo con los entrevistados, las Garantías Aduaneras Específicas se aplican con mayor frecuencia en el régimen de importación para el consumo (régimen 10), particularmente en situaciones que dan lugar a controversias, conforme a lo previsto en el literal i del artículo 235 del RCOPCI. Asimismo, se destacó su uso recurrente en el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo (régimen 21), especialmente en casos relacionados con la ausencia o errores en el Certificado de Origen, según lo establecido en el literal h del mismo artículo. De igual manera, se hizo referencia a su utilización en el régimen de exportación en el mismo estado (régimen 20). Finalmente, en menor medida, se mencionaron casos puntuales en los que las garantías se emplean mientras se tramitan visas para menaje de casa (literal j del artículo 235 del RCOPCI), lo cual también se vincula con operaciones de importación bajo el régimen 10.

3.3. SENA E como sujeto activo

La Organización Mundial de Aduanas (2017), en sus Directrices sobre transparencia y previsibilidad, sostiene que la claridad normativa y la estandarización de procedimientos aduaneros constituyen pilares fundamentales para la facilitación del comercio y la consolidación de la integridad institucional. Señala, además, que las administraciones deben garantizar el acceso a información detallada sobre operaciones de importación, exportación, tránsito, clasificación arancelaria, restricciones, recursos y garantías, diferenciando entre las de transacción única (específica) y las de transacción múltiple (general), con el fin de proporcionar certeza jurídica a los operadores económicos.

Mientras que la normativa vigente establece las competencias del SENA E como sujeto activo en la gestión aduanera, atribuyéndole la facultad de planificar, ejecutar y regular procedimientos vinculados a las garantías. En su calidad de autoridad aduanera, según se expone en el marco teórico, el SENA E se define en el artículo 2 del RCOPCI como un órgano de la administración pública competente para aplicar la legislación aduanera y sus normas complementarias y supletorias, facilitar el comercio exterior, ejercer el control y la potestad aduanera, determinar y recaudar los tributos al comercio exterior y prestar, de manera directa o por concesión, los servicios aduaneros previstos en el COPCI (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

Esta base legal se vincula con las experiencias descritas por los entrevistados, quienes identificaron una actuación concreta del SENA E en el cumplimiento de sus funciones, tanto desde el ámbito institucional como desde la perspectiva de los usuarios del sistema. La relación entre el marco jurídico y las percepciones recogidas en las entrevistas permite observar una correspondencia sustantiva entre lo dispuesto normativamente y las prácticas observadas en la gestión de las Garantías Aduaneras Específicas.

3.4. Facilitación al comercio

La normativa vigente establece que el SENA E, en su calidad de autoridad aduanera, según se expone en el marco teórico, es el órgano competente de la administración pública encargado de aplicar la legislación aduanera, ejercer el control aduanero y facilitar el comercio exterior. Su rol en la planificación, ejecución y regulación de procedimientos relacionados con las garantías aduaneras específicas responde directamente al principio de facilitación del comercio, establecido en el artículo 104 del COPCI y reforzado por los

compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en el marco del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.

En línea con este marco jurídico, los testimonios recabados durante las entrevistas dan cuenta de una percepción favorable hacia la actuación del SENAЕ en lo que respecta a la simplificación de trámites relacionados con las Garantías Aduaneras Específicas. Los agentes aduaneros autorizados coincidieron en que la entidad ha adoptado mecanismos que, en términos generales, promueven una gestión más ágil y previsible. Entre los aspectos destacados se encuentra la implementación del sistema ECUAPASS, que ha permitido digitalizar varios procedimientos, así como la existencia de plazos administrativos relativamente estables para la aprobación, modificación o devolución de garantías.

En las entrevistas realizadas, los agentes aduaneros autorizados coincidieron en que la actuación del SENAЕ, en este ámbito, se alinea con dicho principio. Mencionaron que los procedimientos han sido en general claros y predecibles, especialmente gracias a la digitalización de procesos a través del sistema ECUAPASS. Esta plataforma ha permitido presentar documentación, realizar seguimientos y recibir notificaciones de forma más eficiente, lo que ha reducido los tiempos de tramitación.

Adicionalmente, se destacó en las entrevistas el acompañamiento técnico ofrecido por el SENAЕ. Este apoyo, según afirmaron, ha sido clave para el cumplimiento oportuno de los requisitos legales. También se mencionó que, en casos de devolución de garantías, el proceso ha sido generalmente transparente y ajustado a plazos razonables. Algunos actores señalaron que, si bien existen desafíos operativos, no se han observado trabas discrecionales por parte del SENAЕ cuando se cumplen los requisitos legales.

En los comentarios finales, los informantes destacaron aspectos vinculados a la facilitación del comercio, entre ellos, la evolución del sistema ECUAPASS en relación con su predecesor (SICE). Señalaron que dicha modernización ha permitido no solo optimizar las funciones del Técnico Operador, sino también estandarizar y transparentar los procedimientos, lo cual limita la discrecionalidad administrativa y refuerza la seguridad jurídica. Asimismo, se mencionó que los importadores pueden dar seguimiento al estado de las garantías a través de plataformas institucionales como QUIPUX, lo que fortalece la trazabilidad y el control documental.

Se subrayó además la mejora en los canales de comunicación entre los operadores y la administración aduanera como una medida preventiva que contribuye a reducir la necesidad de activar garantías. Finalmente, se indicó que el uso de las Garantías Aduaneras Específicas se ha intensificado con la incorporación del concepto de “duda razonable” en los

procedimientos de valoración, lo cual permite afianzar temporalmente los tributos mientras se sustancia una impugnación en sede administrativa o judicial.

3.5. Operador Económico Autorizado

En el marco teórico se define la figura del OEA como una categoría especial de OCE, que accede voluntariamente a un proceso de certificación otorgado por la administración aduanera, conforme a los lineamientos del Marco SAFE de la OMA. Este reconocimiento, de carácter gratuito y con una vigencia de tres años, se otorga a aquellos operadores que demuestran un cumplimiento sostenido de estándares de seguridad en la cadena logística internacional. Entre los beneficios asociados se encuentran la simplificación de procedimientos aduaneros, así como facilidades en virtud de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con otras administraciones aduaneras (BID, 2006; SENAE, s/f).

Desde el punto de vista normativo ecuatoriano, el artículo 231 del COPCI reconoce explícitamente una ventaja sustantiva para los OEA en materia de garantías aduaneras. En efecto, contempla la posibilidad de reducción o exoneración de la presentación de garantías, incluyendo aquellas requeridas para el despacho garantizado, siempre que se cumplan criterios de riesgo y solvencia. Esta disposición conecta directamente con el objeto del presente estudio, al establecer un régimen preferencial aplicable a los operadores certificados (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

No obstante, esta figura no ha sido adoptada en la práctica por los sujetos informantes; en el apartado de entrevistas se recoge que ninguno de ellos cuenta con la certificación de OEA ni han considerado necesario gestionarla, pese a los beneficios normativamente reconocidos, pues en función del perfil actual de su cartera de clientes, no resulta prioritario obtener dicha acreditación.

3.6. Medios de constitución

En cuanto a los medios de constitución de las Garantías Aduaneras Específicas, en el apartado de derecho comparado se contrapuso la normativa ecuatoriana y la peruana, siendo así que la primera contempla una serie de instrumentos tradicionalmente utilizados por los OCE, entre los que se encuentran las garantías bancarias, las pólizas de seguro, las notas de crédito emitidas por el SENAE o por otra administración tributaria central, así como certificados de depósito a plazo emitidos por instituciones financieras establecidas en el país, debidamente endosados a nombre de la administración aduanera. Adicionalmente, se prevén

cartas de garantía expedidas por entidades públicas o misiones diplomáticas, así como medios en efectivo o cheques certificados.

Por su parte, la normativa peruana no contempla medios en efectivo ni cheques certificados. Sin embargo, establece mecanismos como las fianzas bancarias, pólizas de caución, certificados bancarios y notas de crédito negociables, equivalentes a los demás medios de constitución ecuatoriana. No obstante, incorpora también instrumentos adicionales como el warrant, la garantía mobiliaria, la hipoteca y el pagaré, los cuales no se encuentran previstos en el marco normativo ecuatoriano.

Desde la perspectiva empírica, los entrevistados coincidieron en que los medios actualmente vigentes en Ecuador han sido suficientes para responder a las necesidades del comercio exterior. Las garantías bancarias y las pólizas de seguro fueron identificadas como los instrumentos más funcionales y comúnmente empleados, tanto por su disponibilidad en el mercado como por la claridad en sus procedimientos administrativos.

En ese marco, señalaron que la eventual incorporación de figuras alternativas, como el warrant o la prenda, previstos en la legislación peruana, debería estar precedida por un análisis sobre la aplicabilidad y beneficios concretos dentro del contexto jurídico y operativo peruano. En concordancia con lo anterior, la incorporación de nuevas figuras podría añadir complejidad innecesaria al trámite, alejándolo del principio de facilidad que debe guiar los procesos aduaneros. Además, se destacó que, aunque exista la garantía real, su uso en la práctica es limitado, particularmente en casos de garantías de corto plazo, donde la operatividad podría resultar inviable.

3.7. Plazos

Respecto a los plazos de vigencia de las Garantías Aduaneras Específicas, la normativa ecuatoriana contempla un sistema diferenciado en función del tipo de operación aduanera involucrada. El artículo 325 del RCOPCI establece plazos variables, que pueden ir desde los quince días, como en los casos relacionados con la presentación del Certificado de Origen, hasta los doscientos ochenta días para situaciones en las que existan controversias, siendo este último renovable hasta la emisión de resolución definitiva. Asimismo, se prevé una vigencia máxima de 180 días en el caso de garantías por menaje de casa, así como un plazo equivalente al periodo autorizado del régimen en casos de admisión temporal, adicionando los días necesarios para su formalización (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011). Desde la perspectiva práctica, los entrevistados coincidieron en que un sistema de plazos variables,

como el ecuatoriano, resulta más práctico, ya que permite adaptar la vigencia de la garantía a las características específicas de cada operación

En contraposición, la legislación peruana, conforme al artículo 160 de la Ley General de Aduanas, establece un plazo uniforme de tres meses para la vigencia de las garantías aduaneras específicas (Congreso de la República del Perú, 2008). Este modelo busca estandarizar la duración del respaldo tributario, independientemente del tipo de operación o régimen aduanero aplicado.

Los informantes consideraron que un esquema rígido de tres meses sería poco práctico en contextos dinámicos de comercio exterior, debido a que el requerimiento de renovación constante de garantías representaría una carga operativa adicional tanto para los OCE como para la administración aduanera en el contexto ecuatoriano. Como referencia, se citó el caso contemplado en la legislación nacional para situaciones de controversia, en el cual el plazo de vigencia de la garantía es de 280 días, con posibilidad de renovación, lo que contribuye a una mayor eficiencia operativa y a la optimización de los recursos administrativos.

3.8. Procedimientos

En lo relativo a los procedimientos aplicables a las Garantías Aduaneras Específicas, los entrevistados coincidieron en que el esquema vigente en el Manual Específico para la Administración de Garantías Aduaneras (aprobado mediante la Resolución SENAE-SENAE-2021-0067-RE, referida en el estado del arte), resulta funcional, claro y suficiente para atender las necesidades de la gestión aduanera. Este instrumento establece etapas detalladas que comprenden el registro, aprobación y modificación de garantías; la notificación de cobro y su efectivización, ya sea mediante acto administrativo o requerimiento de pago; y finalmente, el levantamiento o devolución de las garantías. Para los operadores, este procedimiento permite actuar con base en fases definidas, con respaldo normativo y plazos establecidos, lo cual favorece la seguridad jurídica, la previsibilidad y la eficiencia institucional.

Desde una perspectiva práctica, se valoró que las directrices contenidas en el manual permiten una gestión ordenada y coherente tanto por parte de los operadores como del personal aduanero, evitando ambigüedades en la aplicación. Los entrevistados destacaron la claridad del proceso, en especial en lo relativo a la presentación, aprobación y ejecución de garantías. Asimismo, resaltaron el seguimiento que realiza la administración aduanera respecto a los plazos, mediante las notificaciones anticipadas enviadas por medios

electrónicos permiten a los operadores gestionar oportunamente la renovación de sus garantías.

Al comparar este enfoque con el modelo adoptado en Perú, se evidencia una diferencia sustancial en la orientación del proceso. Si bien ambos países contemplan etapas similares (presentación, aceptación, renovación, devolución, ejecución, entre otras), la normativa ecuatoriana enfatiza en el proceso de efectivización de la garantía, en cambio, el enfoque peruano prioriza la validación de la garantía desde su origen. Algunos entrevistados opinaron que el modelo peruano, al centrar su atención en la validez del instrumento de garantía, permite una respuesta más directa y automática en caso de pérdida de vigencia, lo cual consideraron prioritario.

Los entrevistados destacaron que la estructura normativa ecuatoriana se caracteriza por su orientación hacia la formalización de los procedimientos y su capacidad para ordenar la gestión administrativa a través de actos claramente definidos. Este enfoque fue valorado especialmente por su sistema de notificaciones previas y la claridad en las etapas procedimentales. Sin embargo, también se puso de relieve que el modelo peruano, al centrarse en la vigencia del instrumento de garantía, ofrece una respuesta más directa y automática ante su expiración, aspecto que uno de los informantes consideró prioritario desde una perspectiva operativa. En conjunto, se reconoció que la efectividad de cada enfoque depende en gran medida del perfil del operador económico y del nivel de soporte técnico brindado por la administración aduanera.

CONCLUSIONES

La Dirección Distrital de Cuenca se distingue por su eficiencia en la gestión de procedimientos aduaneros, particularmente en lo que respecta a la administración de las Garantías Aduaneras Específicas. A ello se suma un enfoque institucional basado en la transparencia y en la atención personalizada hacia los importadores y sus representantes, los Agentes de Aduana. Esta percepción fue inicialmente constatada por la autora durante su período de prácticas preprofesionales en el SENA, experiencia en la cual tuvo la oportunidad de colaborar en diversas áreas de dicha Dirección. Posteriormente, tales impresiones fueron confirmadas mediante las entrevistas realizadas a servidores y operadores del sector. En este contexto, el técnico operador aduanero manifestó una actitud abierta y comprometida, brindando asistencia oportuna; mientras que los Agentes de Aduana entrevistados, al comparar con otras jurisdicciones como Guayaquil, coincidieron en que Cuenca ofrece un nivel de atención superior, destacando la celeridad y eficacia de las respuestas institucionales, lo que redundará en una experiencia más favorable para los usuarios en el contexto aduanero.

En términos generales, las Garantías Aduaneras Específicas se perciben como instrumentos favorables para los importadores. Esta apreciación se fundamenta en los testimonios recabados mediante entrevistas semiestructuradas, los cuales evidencian una valoración positiva del mecanismo, en coherencia tanto con los objetivos establecidos en la normativa interna como con los compromisos internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano en materia de facilitación al comercio exterior. Los informantes destacaron la evolución del sistema de gestión y control de garantías, así como la agilidad relativa en su constitución, factores que contribuyen significativamente a optimizar la operatividad de los distintos actores involucrados en las operaciones aduaneras. Asimismo, se evidenció una percepción favorable respecto al rol desempeñado por el SENA como sujeto activo en este proceso, valorándose su actuación como eficaz y coherente con los principios de eficiencia y seguridad jurídica. Si bien ninguno de los entrevistados manifestó contar con la certificación de OEA, todos expresaron conformidad con los medios de constitución de garantías previstos en la legislación ecuatoriana, considerándolos adecuados y funcionales para responder a las exigencias del comercio exterior.

Durante el desarrollo de la investigación, se identificó información normativa y doctrinaria relacionada con las Garantías Aduaneras Específicas, definiéndose conceptos fundamentales como tributo y garantía, y estableciendo los principios que rigen la actuación

de la autoridad aduanera y que tutelan los derechos del sujeto pasivo y de los OCE. Para ello, se incorporaron fuentes jurídicas relevantes: normas nacionales, instrumentos internacionales, jurisprudencia, y resoluciones administrativas vinculadas a la materia. En el componente normativo, se llevó a cabo una comparación entre las legislaciones de Ecuador y Perú, incorporándose además un apartado sobre normativa internacional. En este último se enfatizó la facilitación del comercio como principio rector, abordando aspectos como la reducción de costos transaccionales, la previsibilidad jurídica, la facultad aduanera de requerir garantías bajo ciertos límites y condiciones, y la regulación de la interacción entre la administración aduanera y el sector privado.

Durante el desarrollo de la investigación se identificó un conjunto relevante de disposiciones normativas y doctrinarias vinculadas a las Garantías Aduaneras Específicas. En este marco, se abordaron conceptos clave como el tributo y la garantía, se precisaron los principios que orientan la actuación de la administración aduanera y amparan los derechos del sujeto pasivo y de los OCE. Para dicho análisis, se recurrió a fuentes jurídicas sustantivas, entre las cuales se incluyeron la normativa nacional ecuatoriana, el ordenamiento jurídico peruano y diversos instrumentos de derecho internacional. En el componente normativo, se desarrolló un estudio comparado entre las legislaciones de Ecuador y Perú, complementado con un apartado específico relativo a la normativa internacional. En este último, se destacó el principio de facilitación del comercio como eje rector, abordando aspectos fundamentales como reducción de costos transaccionales, previsibilidad jurídica, facultad de la autoridad aduanera para exigir garantías dentro de límites razonables y marco normativo que regula la interacción entre la administración aduanera y los actores del sector privado.

Desde el enfoque de derecho comparado, se identificó que tanto la legislación peruana como la ecuatoriana reconocen expresamente los principios de seguridad jurídica y debido proceso. En ambos ordenamientos, la potestad tributaria y aduanera recae de forma centralizada en el Estado. Sin embargo, se observa una diferencia institucional significativa: mientras que en Perú la SUNAT concentra la administración de tributos internos y aduaneros, en Ecuador esta función se encuentra dividida entre el SRI y el SENA. Desde una perspectiva de eficiencia administrativa, el modelo peruano ofrece ventajas operativas al unificar competencias, lo que permite optimizar recursos, reducir la duplicidad de funciones y facilitar la interoperabilidad de sistemas. Esta estructura también potencia la trazabilidad de las operaciones tributarias y aduaneras, fortaleciendo el control fiscal y el cumplimiento normativo.

En ambos países, se reconoce que todo sujeto pasivo de tributos relacionados con el comercio exterior posee la condición de OCE; sin embargo, no todo OCE ostenta la calidad de sujeto pasivo. Tanto en Ecuador como en Perú, el importador cumple ambas condiciones, siendo representado formalmente por los Agentes de Aduana. Una diferencia sustancial radica en la responsabilidad: en Ecuador, los Agentes de Aduana responden solidariamente con el importador ante las obligaciones tributarias aduaneras; mientras que en Perú dicha responsabilidad solidaria ha sido derogada, reflejando un enfoque menos riguroso en términos de corresponsabilidad tributaria.

En cuanto a los medios de constitución de las garantías, la legislación ecuatoriana contempla mecanismos como garantías bancarias, pólizas de seguro, notas de crédito emitidas por el SENAE u otras administraciones tributarias, certificados de depósito a plazo endosados, cartas de garantía emitidas por entidades públicas o misiones diplomáticas, así como dinero en efectivo y cheques certificados. Por su parte, la legislación peruana contempla instrumentos similares como fianzas bancarias, pólizas de caución, certificados bancarios y notas de crédito negociables, pero incorpora medios adicionales, como el warrant, la garantía mobiliaria, la hipoteca y el pagaré, no previstos en la normativa ecuatoriana. Si bien esta diferencia amplía las opciones de los operadores en Perú, también podría implicar una mayor complejidad procedimental.

En cuanto al enfoque de gestión, el modelo ecuatoriano pone énfasis en la notificación de cobros y la formalización de los procedimientos administrativos, mientras que el peruano prioriza la validez, renovación y ejecución inmediata de las garantías. Aunque los entrevistados mostraron preferencia por el sistema ecuatoriano, la autora de este estudio considera que sería jurídicamente razonable integrar el enfoque peruano en cuanto a la validación temprana de las garantías, dado que para los importadores resulta esencial contar con claridad sobre la validez del instrumento presentado, antes de avanzar en el procedimiento de cobro. Una diferencia normativa relevante entre ambos países radica en la determinación de los casos en los que procede la constitución de garantías específicas. Mientras que en Perú no se establece un listado expreso, la normativa ecuatoriana delimita con claridad tales situaciones, lo que otorga mayor certeza jurídica y reduce los márgenes de discrecionalidad de la administración.

En relación con los regímenes aduaneros, Ecuador y Perú coinciden en la denominación y finalidad de figuras como Importación para el Consumo, Admisión Temporal para Reexportación en el Mismo Estado y Admisión Temporal para

Perfeccionamiento Activo, aunque presentan diferencias en cuanto a su clasificación normativa. Asimismo, se advierte una divergencia relevante en los plazos de vigencia de las Garantías Aduaneras Específicas: mientras que en Perú se establece un plazo uniforme de tres meses, el contexto ecuatoriano adopta un enfoque flexible, ajustado a la naturaleza del régimen o trámite correspondiente. Esta modalidad resulta operativamente más eficiente, ya que permite reducir la carga administrativa y los costos financieros asociados a renovaciones periódicas, en coherencia con el principio de facilitación del comercio. Según los hallazgos empíricos, las garantías específicas se utilizan con mayor frecuencia en el régimen de importación para el consumo, especialmente en casos de controversias tributarias; en el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, principalmente por inconsistencias o ausencia del Certificado de Origen; y, en menor medida, en el régimen de reexportación en el mismo estado.

RECOMENDACIONES

Durante la fase exploratoria no sistemática de la presente investigación, realizada con anterioridad a la selección definitiva de los informantes, se constató que únicamente cuatro Agentes de Aduana que tienen su domicilio tributario en la Dirección Distrital de Cuenca contaban con experiencia directa en el manejo de Garantías Aduaneras Específicas, de los cuales tres accedieron a participar en las entrevistas. Este hallazgo permitió formular la hipótesis de que, si bien este tipo de garantía es valorado positivamente desde el punto de vista normativo y operativo, su escasa aplicación en la práctica podría obedecer a factores como el desconocimiento de sus beneficios o la inexistencia de una necesidad puntual por parte de los importadores. En atención a lo anterior, se recomienda la realización de estudios complementarios que permitan profundizar en las causas de su limitada utilización en el ámbito local. Tales estudios podrían enfocarse en la identificación de posibles barreras de carácter informativo, vacíos en los procesos de socialización normativa o deficiencias en la promoción institucional de este mecanismo, con miras a fortalecer su implementación y aprovechamiento en el marco de la facilitación del comercio exterior.

Se considera igualmente oportuno que el Estado, a través de sus entidades competentes, fortalezca la cultura aduanera a nivel nacional mediante la implementación de programas permanentes de capacitación y socialización orientados a difundir los beneficios, requisitos y procedimientos asociados a las Garantías Aduaneras Específicas. En este sentido, se recomienda que la administración aduanera incorpore en sus estrategias de difusión contenidos técnicos especializados que contribuyan a mejorar el dominio normativo y operativo de los OCE, particularmente en lo relativo a la clasificación arancelaria. Los hallazgos obtenidos en esta investigación evidencian que una de las principales causas que originan la constitución de Garantías Aduaneras Específicas en la Dirección Distrital de Cuenca corresponde a controversias surgidas por errores o discrepancias en la clasificación de las mercancías. Este tipo de situaciones podría mitigarse si los importadores contaran con mayores recursos formativos y herramientas técnicas que les permitieran realizar una clasificación más precisa, en estricto apego a la normativa vigente, reduciendo así la necesidad de constituir garantías mientras se resuelven los procedimientos de verificación o impugnación correspondientes.

REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial* (Vol. 449, Número 20). www.lexis.com.ec
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. www.lexis.com.ec
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-11/Documento_REGLAMENTO-T%3%8DTULO-FACILITACI%C3%93N-ADUANERA-LIBRO-V-COPCI.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Operador Económico Autorizado (OEA)*. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Operador-Economico-Autorizado-\(OEA\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Operador-Economico-Autorizado-(OEA).pdf)
- Cabanellas, Guillermo. (2002). *Diccionario jurídico elemental*. Editorial Heliasta.
- Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. <https://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>
- Congreso de la República del Perú. (1996). *Ley General de Aduanas*. <https://lumensac.net/DL809.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley del Procedimiento Administrativo General*. <https://presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2008). *Ley General de Aduanas* (Decreto Legislativo N° 1053). <https://www.sunat.gob.pe>
- Congreso Nacional. (2005a). *Código Civil*. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=55215&nid=31#norma/31>
- Congreso Nacional. (2005b). Código Tributario. En *Registro Oficial*.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2009). *Reglamento de la Ley General de Aduanas*. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/normasociada/gja-00.04.htm>
- Mora, A. J. (2007). *Regímenes Aduaneros* (1a ed.). Bellido Ediciones E.I.R.L. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20116520149libro_atrc_regimenes.pdf
- Organización Mundial de Aduanas. (1993). *Declaración de Arusha (revisada)*. <https://www.wcoomd.org/en.aspx>
- Organización Mundial de Aduanas. (2006a). *Convención de Kyoto revisada: Procedimientos Aduaneros Simplificados*. <https://www.wcoomd.org/en.aspx>
- Organización Mundial de Aduanas. (2006b). *Convenio de Kyoto. Directivas del anexo general*. <https://www.wcoomd.org/en>
- Organización Mundial de Aduanas. (2017). *Directrices sobre transparencia y previsibilidad*. <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/transparency-and-predictability-guidelines/tp-guide-updated-sp-rev.pdf?la=en>

- Organización Mundial del Comercio. (2014). *Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre facilitación del comercio)*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tfa_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2021). *Diccionario de Términos de Política Comercial*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/dictionary_trade_policy_s.pdf
- Ricaurte Trespacios, C. A. (2017). La suficiencia de la garantía global de los Usuarios Aduaneros Permanentes frente a las controversias de valor (Caso: los precios ostensiblemente bajos). En *Revista de Derecho Fiscal* (Número 10). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/16926722.n10.03>
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2019). *Decisión 848*. <https://www.comunidadandina.org/>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (s/f). *¿Qué es el programa Operador Económico Autorizado (OEA)?* Recuperado el 22 de marzo de 2025, de <https://www.aduana.gob.ec/oea/>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2010). *Resolución Nro. DGN-RE-296A*. <https://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/res/2011/DGN-RE-296A.pdf>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2013). *Resolución Nro. SENAE-DGN-2013-0340-RE*. www.aduana.gob.ec
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2019). *Reglamento que regula el ejercicio de la actividad de los agentes de aduana y sus auxiliares*. www.aduana.gob.ec
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2020). *Manual específico para la administración de los procesos para ingreso, avalúo, permanencia, salida y seguridad de mercancías en las bodegas de Aduana*. <https://www.aduana.gob.ec/gacnorm/data/SENAE-MEE-2-3-008-V3.pdf>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2021a). *Manual específico para la administración de garantías aduaneras*. <https://www.aduana.gob.ec/biblioteca-aduanera/>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2021b). *SENAE-SENAE-2021-0067-RE*. <https://www.aduana.gob.ec/biblioteca-aduanera/busqueda-general/resoluciones/>
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2023a). *Manual específico para la certificación de la formalidad aduanera previa devolución de garantía específica*.
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2023b). *SENAE-SENAE-2023-0111-RE*. <https://www.aduana.gob.ec/biblioteca-aduanera/busqueda-general/resoluciones/>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (1999). *Documentos valorados*. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/recauda/procEspecif/reca-pe.02.02.htm#:~:text=Nota>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2010). *Garantías de Aduanas Operativas*. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/recauda/procEspecif/reca-pe.03.03.htm>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2020). *Despacho anticipado*. <https://despachoanticipado.sunat.gob.pe/congarantias.html#:~:text=Carta>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia 01251-2015-PA/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01251-2015-AA.pdf>

ANEXOS

Anexo 1

Consentimiento Informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Trabajo de Titulación: *Aplicación de las garantías aduaneras específicas para el importador en la dirección distrital de Cuenca.*

Estimado/a participante,

En el marco de la investigación mencionada, se llevarán a cabo entrevistas dirigidas a Agentes Aduaneros o Técnicos Operadores del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador con el propósito de recopilar información sobre los resultados de la aplicación de las Garantías Aduaneras Específicas para los importadores.

El objetivo de esta investigación es analizar si dichas garantías representan un beneficio para los importadores o si, por el contrario, constituyen una carga adicional que afecta su operatividad. Los resultados obtenidos contribuirán significativamente al conocimiento sobre este tema, fomentando posibles mejoras en su implementación y uso.

Al firmar este documento, usted declara que comprende los términos de su participación y otorga su consentimiento bajo las siguientes condiciones:

- 1. Participación voluntaria:** Declaro que participo en la presente investigación de manera libre y voluntaria, sin que medie coacción o presión de ningún tipo.
- 2. Propósito de la investigación:** He leído y comprendido el propósito del estudio y la importancia de mi aporte en el mismo.
- 3. Oportunidad para preguntas:** Se me ha brindado la oportunidad de realizar preguntas sobre el estudio y he recibido respuestas claras y satisfactorias.
- 4. Entrevistas:** Acepto participar en las entrevistas que el investigador determine necesarias.
- 5. Duración de la entrevista:** Comprendo que la entrevista tendrá una duración aproximada de 45 minutos, aunque podría extenderse o acortarse en función de mi disponibilidad.
- 6. Derecho a no responder:** Entiendo que puedo negarme a responder cualquier pregunta, sin necesidad de justificar mi decisión.
- 7. Derecho a retirarme:** Comprendo que puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento y por cualquier motivo, sin repercusiones.
- 8. Grabación de audio:** Acepto que mi entrevista sea grabada en audio para efectos de precisión en el análisis de datos.
- 9. Uso de imágenes:** Consiento que se tomen fotografías sin mostrar mi rostro y que puedan ser utilizadas en el Trabajo de Titulación.
- 10. Toma de notas:** Autorizo al investigador a tomar notas durante la entrevista.
- 11. Uso de la información:** Entiendo que mis declaraciones podrán ser citadas en documentos académicos, informes de investigación y demás publicaciones derivadas del estudio.
- 12. Confidencialidad y anonimato:** Reconozco que no se publicarán nombres reales en los resultados de la investigación. Sin embargo, debido al tamaño de la muestra, existe una mínima posibilidad de identificación. Se tomarán medidas para anonimizar la información y reducir este riesgo.

13. Finalidad académica: Comprendo que la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos.

Declaro haber leído y comprendido los términos de este consentimiento y acepto participar en la investigación en calidad de:

€ Agente Aduanero

€ Técnico Operador del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

Nombre del Participante: _____

Cédula de Identidad: _____

Firma: _____

Fecha: _____

Datos de contacto del investigador:

Nombre: Paloma Isabel Ledesma Astudillo

Teléfono: 0939021056

Correo electrónico: paloma.ledesma@es.uazuay.edu.ec

Estudiante de la carrera de Estudios Internacionales en la Universidad del Azuay

Atentamente,

Paloma Isabel Ledesma Astudillo

Anexo 2

Resultado de las entrevistas sistematizado

¿Considera que es fácil acceder a las Garantías Aduaneras Específicas? ¿Por qué?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Sí, considero que el sistema está hecho para que cualquier importador registre una garantía en el sistema aduanero ECUAPASS. Puede ser presentada de forma física, ya sea mediante póliza de seguro, garantía bancaria, carta de garantía (para instituciones públicas) o depósito en efectivo	En general, sí. Obtener una garantía específica no es difícil. Ya sea una garantía bancaria o depósito en efectivo, el proceso como tal no tiene problemas. Lo que más afecta es la parte anterior a obtener la garantía, es decir, cuando se define el producto al que se aplica. Esto porque muchas veces la Aduana tiene una interpretación estricta de las partidas, y si la partida es muy general, se puede prestar a distintas interpretaciones. Ahí es cuando hay problemas, porque no hay una norma que defina el producto, y en esos casos hay dificultad para acceder a la garantía.	Sí, definitivamente, siempre y cuando se cumplan las formalidades aduaneras que corresponden a cada tipo de requerimiento y al formato de presentación. Se puede presentar mediante depósito en efectivo en cuentas del SENA, cheque certificado, nota de crédito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, garantía bancaria o póliza de seguro.	Es un trámite que generalmente realiza el importador con la entidad que emite la garantía. Pero he visto que cuando el caso lo amerita, el proceso es sencillo para el importador y se puede acceder fácilmente a la garantía aduanera específica.

¿En qué casos ha aplicado con mayor frecuencia las Garantías Aduaneras Específicas? Proporcione un ejemplo

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Controversias. Normalmente, dentro del proceso de aforo, cuando el importador no está de acuerdo con la reclasificación arancelaria que normalmente nosotros actuamos por autoridad oficial y cambiamos las partidas, de esta manera se genera una liquidación adicional que es susceptible a ser garantizada. Previo a una admisión de un reclamo en el distrito.	En casos de controversias por clasificación arancelaria.	En esta oficina se han aplicado por ejemplo los descritos en: h) Cuando no se presente el Certificado de Origen o cuando habiendo sido presentado no cumple con las formalidades. i) Cuando se presenten controversias, previo el pago de los tributos. (Está se ha dado con mayor frecuencia, por la discrepancia en la clasificación arancelaria, la misma que genera la diferencia en los tributos aduaneros). j) Cuando se encontrare en trámite la obtención de la visa requerida en los menajes de casa.	Con mayor frecuencia hemos aplicado en los regímenes especiales como es el caso de la admisión temporal para perfeccionamiento activo (Art 235 literal a, RCOPCI). Otro caso que se aplica comúnmente es en los casos que existe controversia (Art 235 literal i, RCOPCI)

¿Bajo qué régimen aduanero se han presentado dichos casos?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Acá en el distrito de Cuenca hemos tenido garantías aduaneras que han afianzado Un régimen como es el caso del régimen 21 que es el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, en los que tenemos bastantes garantías, para el régimen 20 para re exportación en el mismo estado, vienen las mercancías, cumplen una función, y se regresa; y, En realidad, en algunas ocasiones hemos tenido por certificado de origen, por controversias también. Pero bajo el régimen 20 y 21 son las que más han presentado	En el régimen 10.	Definitivamente en el régimen 10, la importación para el consumo, porque es el régimen más usado dentro de los trámites aduaneros que despachamos en esta oficina.	Con mayor frecuencia hemos aplicado en los regímenes especiales como es el caso de la admisión temporal para perfeccionamiento activo (Art 235 literal a, RCOPCI). Otro caso que se aplica comúnmente es en los casos que existe controversia (Art 235 literal i, RCOPCI)

¿Considera que en la ejecución de las Garantías Aduaneras Específicas se respeta el debido proceso y la seguridad jurídica? Explique su respuesta

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
<p>Sí, porque mientras en este caso, cuando son garantías para afianzar los reclamos administrativos de las controversias, se tiene que tener que la solicitud del reclamo esté admitida en el distrito; si no, no se podría aceptar la garantía.</p> <p>Y, independientemente de los regímenes aduaneros, las garantías, una vez que, independientemente que lleguen las mercancías al país, o estén por llegar/arribar, se puede ya aceptar una garantía con la debida anticipación, y para eso es que se presenta.</p>	<p>sí</p>	<p>Bueno considerando el artículo 227 y 300 de la Constitución:</p> <p>227 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) determina que, “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.</p> <p>El artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador establece los principios del régimen tributario. Estos principios son: Generalidad, Progresividad, Eficiencia, Simplicidad administrativa, Irretroactividad, Equidad, Transparencia, Suficiencia recaudatoria.</p> <p>Definitivamente creo que, si respetan el proceso, así como también la seguridad jurídica ya que la garantía como su nombre lo indica, garantiza que el beneficiario en este caso el SENA E pueda hacer uso del recurso presentado, así como también la devolución de dicho recurso cuando el caso lo amerite. Ahora todo esto depende más bien de la sentencia que se emita en el proceso jurídico.</p> <p>Hemos visto muchos casos en que la decisión jurídica, se ha dado a favor del importador y el SENA E ha realizado la devolución respectiva de la garantía presentada.</p>	<p>En los casos de los regímenes especiales como son: Admisión temporal para perfeccionamiento activo (21), y en la Admisión temporal con reexportación en el mismo estado (20). Los casos de controversia se dan en el régimen de importación a consumo (10)</p>

¿Los requisitos establecidos para ejecutar una Garantía Aduanera Específica son de fácil acceso y cumplimiento? En caso negativo, ¿qué mejoras recomendaría?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
<p>Yo pienso que la normativa establece que los requisitos para que se pueda aceptar una garantía aduanera son los documentos que tenemos a la mano, son la factura, el BL, el agente de aduana tiene que hacernos una preliquidación de tributos que está firmada por ellos, para nosotros poder estar seguros de que la garantía que nosotros vamos a aprobar cubra los tributos que se van a estar afianzando. Y en este caso, nosotros no hemos</p>	<p>Es muy eficiente en ese sentido. No creo que puedan mejorar en muchos aspectos. El único tema es que ellos son inflexibles en plazos, no así el contribuyente.</p> <p>Tomando en cuenta que el final se rige a la ley, quien es la que pone los plazos, ¿considera usted que los pasos deberían extenderse?</p> <p>Bueno, el tema plazos está definido en la ley; un funcionario no puede incumplir un plazo porque podría ser sancionado. El tema es que, si se habla de plazos, se tendría que reformar la ley porque los plazos son muy cortos a veces. Entonces, a veces hay que cumplir ciertas formalidades, ciertos requerimientos de parte de la Aduana (fichas técnicas, información sobre el producto) y hay productos nuevos, tecnología donde la normativa no es ficha y no hay información. Entonces, es donde se dan los problemas.</p> <p>¿Me podría dar un ejemplo en qué caso se deberían abrir los plazos?</p> <p>Más se debería abrir para el tema de controversias sobre clasificación arancelaria, porque un plazo a veces muy corto y tiene que poder cumplirse la observación de la Aduana, porque le dice que es amarillo y yo le digo es tomate, esa es la subjetividad de los criterios, ahí es donde más le da a lo que hay más tributos.</p>	<p>Claro que sí, ya que garantías son presentadas a través del sistema Ecuapass, para su revisión y aprobación por parte de funcionarios que está capacitados y tienen la experiencia en el tema.</p>	<p>Considero que eso está claramente normado y no hemos tenido casos de ejecución de alguna garantía, ya que en los casos de los regímenes especiales la garantía está vigente por el período que fue autorizado el propio régimen.</p> <p>En ese sentido, si por alguna razón se necesita extender el plazo, se puede solicitar una ampliación a la garantía, modificando el plazo de vigencia hasta lo permitido por el régimen.</p> <p>En el caso que el importador ha decidido impugnar judicial o administrativamente la obligación aduanera, la garantía deberá estar vigente durante todo el proceso mientras se</p>

tenido problemas con los requisitos que se requieren.			resuelve la controversia, renovando cada 280 días dicha garantía.
---	--	--	---

¿Considera que el SENA E desempeña adecuadamente su labor como sujeto activo en la gestión de garantías aduaneras? ¿En qué aspectos podría mejorar?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Sí, en realidad nosotros nunca hemos tenido un inconveniente, e incluso cuando hemos tenido que efectivizar las garantías, hemos tenido la respuesta del importador o de las aseguradoras para el cumplimiento como tal de las mismas.	-	Si por cuanto al ser el beneficiario de la garantía, ha establecido las normas suficientes para asegurar el cobro de las mismas. Una forma de mejorar sería a través de la socialización de las formalidades a cumplir según el tipo de garantía presentada, para que al momento de la aprobación no sean rechazadas u observadas por alguna formalidad requerida.	El SENA E ha implementado alertas automáticas para evitar vencimientos en garantías, pienso que ha gestionado bien esta parte para mantener informado al importador. En cuanto a las aprobaciones de nuevas garantías o renovaciones hemos visto que en el distrito de Guayaquil es muy ágil la atención, a diferencia del distrito de Manta que tarda varios días en ser atendido, por lo que considero se debe evaluar el desempeño de cada departamento en cada distrito para poder estandarizar los procesos a nivel nacional.

¿Cree usted que en la Dirección Distrital de Cuenca las Garantías Aduaneras Específicas han facilitado el comercio? ¿Podría proporcionar ejemplos?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Sin duda, claro, como le comentaba en los casos de controversia para el despacho de las mercancías tiene que estar previamente garantizada la liquidación adicional, ya sea por reclasificación arancelaria, por duda razonable u otra. E incluso, como le comentaba, para los diferentes regímenes aduaneros que se autorizaron, les permite a ellos transmitir la declaración aduanera de	<p>Para ser sincero, en la Aduana de Cuenca yo hago muy pocos trámites de importación, yo trabajo más en Guayaquil, pero últimamente no he tenido problemas de clasificación, por ejemplo, porque ventajosamente se tiene la tecnología donde informamos y con eso se puede reclutar una observación de Aduana. Pero en ese sentido, yo pienso que los de Cuenca, cuando yo lo he hecho y he tenido facilidades, no he tenido problemas. La Aduana en ese sentido no tiene problema en tramitar una garantía.</p> <p>¿Tiene algún ejemplo?</p> <p>Aquí en Cuenca no he tenido muchos problemas, porque ventajosamente, aquí en Cuenca el trato con los clientes o los agentes de Aduana es más personalizado. Es la ventaja; en Guayaquil, a veces eso es un caos. Uno quiere hablar con un funcionario y no quieren ni hablar ni contestan correos, entonces tiene que abstenerse a lo que dice el funcionario. Aquí, en cambio, hay la ventaja de que, por ejemplo, discrepamos. Entonces tú estás allá y yo estoy acá, a ver, la normativa dice esto y su criterio me parece equivocado por eso y eso, y yo creo que lo que yo estoy diciendo, lo que estoy declarando es correcto. Por esos argumentos, no es que solamente palabras, debo llevar los argumentos y soportes técnicos, entonces ahí es cuando un funcionario tiene que entender.</p> <p>Yo he tenido casos en los que he tenido que hacer entender con documentos, entonces he ganado muchos casos sin necesidad de ir a la justicia porque estos problemas son trámites administrativos de Aduana, donde uno puede con argumentos refutar un criterio o una observación de la Aduana.</p> <p>He tenido casos en Guayaquil, y a veces el problema es que hay términos técnicos. Porque la Aduana utiliza términos técnicos, entonces a veces es muy fácil discernir. Si yo tengo un término técnico, voy a diccionario y sé lo que es. La Aduana debe tener el mismo criterio que si es diccionario para ver de qué se trata; el caso es que a veces hay términos que confunden porque puede ser que una</p>	<p>Bueno no solamente en Cuenca han facilitado el comercio, sino a nivel nacional ya que representan un mecanismo dinamizar los procesos y facilitar el despacho.</p> <p>De los ejemplos que se pudieran mencionar aquí en Cuenca sería cuando se presenten controversias en la clasificación arancelaria que generen una mayor tributación aduanera.</p>	<p>El distrito de Cuenca siempre es diligente, no hemos tenido inconvenientes con este distrito, sin embargo, no hemos tenido mayor experiencia en cuanto a garantías específicas en este distrito más que unos dos casos puntuales en los cuales no tuvimos ningún inconveniente</p>

<p>importación cuando sea autorizada la garantía. Entonces, es algo que normalmente se demora de un día al otro.</p>	<p>máquina yo le digo que es una máquina para tamizar, tamizar es filtrar, pero a veces hay términos que aquí en Ecuador se consideran para una función y digamos que en Europa se utiliza para una función diferente. Entonces, es una beta bastante complicada.</p> <p>Yo una vez tuve que con un cliente que ir con el técnico de la fábrica y explicar la función al funcionario con la ficha técnica, para qué, porque él vio que la declaración que yo hice se basa en la factura. Yo lo que hago es declarar lo que dice la factura. Si la factura dice que es una máquina para tamizar y me sale que no es, y así y tal. Entonces, la clasificación es algo que se ve en la factura, en la ficha técnica.</p> <p>Pero el funcionario dijo: “No, eso es una máquina”, por ejemplo, para cernir, por ejemplo, para dar un término similar. Entonces, a veces hay que, uno como agente de aduanas, le digo: “Con mi experiencia he tenido casos que me he tenido que sentarme con el funcionario y con el técnico, porque yo no soy un técnico”. Y a veces hay que entender al funcionario de Aduana, que es muy compleja la labor del aforador porque el aforador tiene que ser un todólogo: tiene que saber de medicina, textiles, automotriz, tiene que saber todo, y eso es imposible.</p> <p>Es por eso que el funcionario se va por lo más fácil: dame la ficha técnica para ver qué hace esta máquina, o ver qué composición tiene. Entonces, yo sí les entiendo a los funcionarios, y en todo caso, a veces uno tiene que abrirles la mente porque a veces están cerrados y uno tiene que decirles: mire, es así. Y esta documentación electrónica es bastante compleja.</p> <p>También he tenido casos de clasificación, por decir una vez tuve un problema con la Aduana porque tuve que enseñar: nosotros hacemos un amplificador para la bailo terapia. Nosotros le llamamos coloquialmente parlante, pero parlantes son dos altavoces. Parlante no es un término técnico. Entonces yo tengo que utilizar un término técnico que es un amplificador. Yo uso los amplificadores para decirle tiene como función amplificar la voz, pero el amplificador paga cero aranceles. ¿Y qué pasa si el amplificador está también con radio y también tiene para poner un Bluetooth o flash memory y un micrófono? Entonces tiene varias funciones.</p> <p>Y la Aduana nos quiso clasificar como radio, o sea, la función principal en este tipo de productos es amplificar. Entonces, de acuerdo a las reglas de clasificación, uno que ustedes deben haber aprendido, se va por la función principal y luego a las funciones de accesorios. Y en caso de haber una discrepancia, se va por la partida más alta. O sea, si yo tengo las cinco funciones, la Aduana tiene que primero aplicar la función principal y luego las accesorias. Y a veces piensan que la función principal es de otra, entonces, a veces es el objetivo el tema. Y yo, en este caso, por ejemplo, tuve que dejar la garantía y la controversia con el tema de los impuestos. Entonces uno deja la garantía, pero el tema es que nosotros al momento en que dejamos la garantía tenemos 30 días, pero en 30 días a veces no refutar la observación de la Aduana. La Aduana me dice: "espérese, necesito saber el criterio del departamento técnico o normativo". Y el departamento se toma 30 días. Yo tengo que ampliar la garantía y estar en el corre corre es un problema.</p> <p>Entonces hay que esperar, a veces que el funcionario o es el funcionario no tiene el criterio, entonces hay que recurrir al departamento de normativas. Entonces es más complicado. Pues en esos casos hay que tomar otra alternativa (GYE), pero también en Cuenca también el mismo criterio.</p> <p>Cuenca es el distrito en que el trámite es bastante complicado, pero el funcionario a veces no tiene la capacidad, o el jefe de área en Cuenca para asumir y determinar una clasificación y dice: “En este ratito yo a veces me he puesto molesto porque aplican exactamente la misma normativa que en Guayaquil”. La misma jurisprudencia teniendo todo</p>		
--	---	--	--

	<p>el Ecuador y me dicen: “espérate un ratito que voy a preguntar a Guayaquil”.</p> <p>¿Qué en Guayaquil son genios o de otro mundo? Entonces eso me molesta ¿Acaso GYE tiene más herramientas que Cuenca?</p> <p>Entonces, por qué le tengo que preguntar a Guayaquil. Entonces, yo pienso que en estos casos ellos dicen: “Pero Guayaquil y Guayaquil”. Yo aquí en Cuenca aplico igual que en Guayaquil. Pero a veces yo no tengo aquí un problema. En Cuenca dicen que en Guayaquil tienen ese cliente antecedente con esa marca. Porque ellos ya lo han tenido en algún momento, entonces ellos ya lo han registrado. Pero los que no le conviene en Cuenca, o no le funciona, porque no se puede sentar con el técnico, porque no es técnico. Entonces, peor aún, no se puede sentar con el funcionario.</p>		
--	---	--	--

¿Cuál es su opinión sobre la obligación establecida en la legislación ecuatoriana de mantener vigente la garantía aduanera durante el proceso de impugnación?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
<p>Sin duda, por sentido común, se tiene que mantener una garantía vigente independientemente de que se haya presentado un reclamo en sede judicial, que normalmente si se dura bastante tiempo, pero nuestra obligación es, como funcionarios de Aduana, notificar que las garantías ya están por vencer, notificarles para que ellos puedan solicitar la renovación de la misma, presentando una nueva póliza. Y, en fin, el sistema informático EXUAPASS les notifica con 30 días de anticipación, y nosotros tenemos, durante esos 30 días, la obligación de la normativa, como lo establece la normativa, para notificarles de manera física, a través del sistema de gestión documental QUIPUX, para las alertas, para que puedan ellos renovar las garantías. Caso contrario, si no lo hacen, normalmente se les tiene que multar por haber presentado la renovación de manera tardía.</p>	<p>La Aduana siempre va a pedir con una garantía vigente, porque si la Aduana deja de pedir eso, la banda va a perder; ellos siempre, siempre van a exigir que la garantía esté vigente. Yo en ese sentido pienso que la Aduana así debería ser ágil. Yo veo que la Aduana responde, al menos en Cuenca un poco ágil; en Guayaquil es un desastre. Guayaquil no responde a correos, QUIPUX, hace lo que les da la gana, y a veces uno debe pedir en Guayaquil para que le den una cita, y para que le den la cita le dan para un tiempo largo, y la carga no puede esperar. Eso es un costo financiero bastante complicado. Al menos yo soy de las personas que insisto, porque no puede ser posible si se va a algún lugar a pagar impuestos no te tratan bien, cuando deberían tratarle bien para que usted recomiende y vuelva. A la banda yo les he dicho un montón de veces, que los importadores son tus clientes, son los que te dan los impuestos y tú les tratas de lo peor. En Guayaquil es más acentuado.</p>	<p>Es lógico que sujeto activo o beneficiario de la garantía en este caso el SENAE cuente con la vigencia necesaria para poder ejecutar el cobro de la misma, caso contrario no se estaría cumpliendo con la razón de la creación de esta figura.</p>	<p>Considero que es necesario ya que es la forma en que se puede garantizar el cumplimiento de la obligación en caso de que se determine esto luego del proceso legal.</p>

¿Es usted un Operador Económico Autorizado (OEA)? En caso afirmativo, ¿considera que existen beneficios adicionales en su calidad de OEA, respecto a las garantías aduaneras (específicas)? ¿Cuáles?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
-	<p>No, en realidad no he visto la necesidad, a mi edad no tengo energía para buscar cumplir los requisitos y ya tengo mis clientes consolidados.</p>	<p>Negativo, nosotros somos OCEs Operadores de Comercio Exterior. Para ser un Operador Económico Autorizado se deberá cumplir otro tipo de formalidades ejemplo los Agente de Carga, Los depósitos Aduaneros, los desconsolidadores de carga, etc.</p>	<p>No, actualmente no contamos con la certificación de OEA</p>

¿Tiene conocimiento del funcionamiento de las Garantías Aduaneras Específicas en otros países? ¿Podría proporcionar ejemplos?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
No, No tengo conocimiento de cómo se maneja en otros países este tipo de garantía, Pero entiendo a mi modo de ver que debería manejarse de manera similar.	No, nosotros nos especializamos en la legislación ecuatoriana.	Negativo, nos enfocamos en las normativas Ecuatorianas.	Negativo, nos enfocamos en las normativas Ecuatorianas.

¿Considera usted que los medios de constitución de las garantías aduaneras establecidos en el RCOPCI son suficientes? En caso contrario, ¿qué instrumentos adicionales recomendaría, teniendo en cuenta que en Perú se emplean mecanismos como el warrant, la fianza, la garantía mobiliaria, la hipoteca y el pagaré, los cuales no están contemplados en la legislación ecuatoriana?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
En realidad, no sé qué tan pertinente sea dejar la mercancía como prenda (warrants), si el objetivo es disponer de las mercancías para poder cumplir con el tema de importación, para lo cual el importador lo efectuó en su debido momento. No sé si se refiera puntualmente a este punto en particular, porque en el caso de comisas podría considerarse una mercancía parte de la garantía, pero sería de analizar un poco más legalmente estos temas que apliquen en otros países, porque no se ve acá y no tenemos conocimiento —al menos en la parte legal— de qué tan eficiente puede ser eso; depende de la casuística, obviamente, de cada garantía. Se debería analizar sistemáticamente qué beneficios se podrían tener, porque para admitir un criterio, pensaría yo que el proceso que estamos teniendo ahora está bien, que no se necesitarían más opciones para poder garantizar. Pero si fueran importantes o relevantes las otras opciones, se podrían considerar.	Sí, en todo caso lo que se tiene en la Aduana en el Ecuador es muy fácil para ellos: ejecutar una garantía al banco o a una compañía de seguros, que a una garantía real como un prendario, por ejemplo. Yo he visto que la Aduana tiene la figura de la garantía real para la garantía general, pero nadie ha aplicado que yo conozca. Está normal, pero la Aduana no se ha preocupado de legislar cómo debe constituirse, cómo debe hacerse... Entonces, la Aduana quiere tener algo fácil de ejecutar, no le conviene una garantía real. Entonces, para las específicas no se necesitaría la garantía real, porque es para plazos cortos. Entonces, el prender una garantía es bastante complicado; para las generales sí.	Si están más que suficientes. Mientras más figuras sean creadas mayor será el trámite y la formalidad a cumplir, recordando que se debe regir por el principio de facilidad.	En la legislación ecuatoriana se consideran varias formas de garantías, sin embargo, las más usadas son las garantías bancarias y pólizas de seguro, por lo que pienso que no se utilizaran si se ponen más opciones.

La legislación peruana establece un plazo uniforme de tres meses para la vigencia de las garantías aduaneras específicas, mientras que la legislación ecuatoriana define plazos variables según cada caso. ¿Cuál de estas dos opciones considera más adecuada, y por qué? ¿Qué factores, como la practicidad o la especificidad, influirían en su preferencia?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Ahí sí discrepo un poco con respecto a la situación de Perú en cuanto a la renovación de garantías, porque renovar una garantía cada tres meses sería un proceso tedioso, tanto para el servidor de Aduana como para el importador, ya que implica estar pendientes constantemente. Por esa razón, y de forma acertada, la normativa establece que las garantías por controversia deben renovarse cada 280 días, mientras que las garantías que amparan algún régimen normalmente tienen una vigencia de un año. De esta manera, se facilita al importador el cumplimiento, evitando renovaciones frecuentes y los costos adicionales que estas implican.	-	Desconozco la legislación Peruana, pero considero que el SENA E como beneficiario de una garantía cuenta con la vigencia necesaria para el cobro.	Considero más adecuada el plazo variable según sea el caso, ya que, como ejemplo, si aplicamos la garantía específica para un régimen especial, esta debe cubrir el mismo plazo de vigencia por el que se autorice el régimen que sería de hasta 1 año. Mientras que en el caso de controversias las garantías son autorizadas por 280 días y se deberán prorrogar o renovar hasta que culmine el proceso legal.

¿Cree que la sanción de inhabilitación a las entidades garantes emisoras que no honren más de dos garantías, establecida en el Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio de Ecuador, es una medida adecuada para asegurar la fiabilidad de las garantías en el comercio, o considera que sería más beneficioso adoptar el enfoque de Perú, que se centra en la supervisión estricta de las entidades emisoras sin aplicar sanciones tan drásticas?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Bueno, en realidad, de alguna manera, se tiene que condicionar u obligar a las aseguradoras a dar cumplimiento a las obligaciones que, por medio de ella, el importador ha decidido ejecutar. Entonces, yo pienso que sí está bien.	Yo pienso que en este tema la Aduana tiene la razón. Yo viví y experimenté un caso: yo pagaba impuestos de Aduana en el Banco del Austro, y cuando un día fui a pagar impuestos de Aduana en el Banco del Austro, me dijeron: "Mire, ¿sabe qué? No le podemos cobrar". Normalmente dicen que es un problema del sistema o algo. Entonces, yo escogí otro banco. Pero no fue una vez, fueron unas dos o tres veces, y yo no sabía la razón. Un funcionario ya de alto nivel le preguntó a otro: "Oye, ¿te pasó?" Y él me comentó que el banco no le estaba dando a la Aduana los impuestos a tiempo. O sea, yo pago impuestos, doy el dinero en el Banco del Austro, y se le debe dar ese dinero al Banco Central en seis días. O sea, los bancos privados tienen la concesión por parte del Banco Central para cobrar los impuestos. Digamos, los impuestos que cobré yo hoy se entregan al Banco Central en seis días. Lo que pasó es que el Banco del Austro no le pagó al Banco Central a su debido tiempo, y el Banco Central le dijo a la Aduana: "Este banco no está cumpliendo, sanciónalo". Entonces, si el banco incumple, la Aduana tiene la razón en sancionar, porque nos afecta incluso a los clientes.	El SENA, como sujeto activo está en todo su derecho y facultad de sancionar a cualquier emisor que no cumpla con el respaldo respectivo para el cual se presta, reconociendo que estamos en un estado de derecho el cual no puede ser burlado.	Pienso que las obligaciones deben ser honradas en su debido momento y no se puede ser permisivos en ese aspecto, por lo que lo dispuesto en el Ecuador me parece correcto.

¿Considera que el procedimiento para la administración de garantías aduaneras establecido en el Manual Específico para la Administración de Garantías Aduaneras es efectivo o burocrático? ¿Por qué? En caso negativo, ¿qué mejoras sugeriría? En caso positivo, ¿qué aspectos destaca del proceso?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Bueno, en el Manual de Administración para Garantías Aduaneras Específicas y Generales es completo, nos da las pautas para nosotros en este sentido actuar conforme a los diferentes procesos que se pueden dar, porque no es solo garantizar y que cumpla el tiempo. A veces nos toca notificar para el cobro, efectivizar garantías. Entonces, están establecidas de manera detallada para podernos nosotros realizar un trabajo de manera efectiva. Consideraría que no se requeriría alguna modificación, al menos en el proceso que acá como distrito Cuenca hemos tenido. ¿Considera que los tiempos para los procesos son justos? Sí, tanto para aprobar garantías como para las renovaciones y todo, son los tiempos establecidos que a mi forma de pensar y ver no afectarían al importador.	Es efectivo, porque los funcionarios de la Aduana, antes de que se venza el plazo, le notifican: "va a vencer un plazo", como los bancos que le notifican antes por WhatsApp o por correo. Entonces, la van así se preocupa, los funcionarios de la Aduana se preocupan.	Es bastante explicativo y por el momento creo que es suficiente para que un OCE pueda presentar y recibir su aprobación respectiva. En cuanto a las mejoras siempre pueden surgir en cualquier proceso cuando las necesidades lo ameriten	Considero que lo establecido en el manual está bien estructurado sin embargo pienso que se debe aplicar ciertas métricas por cada distrito para poder contar con un proceso más estandarizado a nivel nacional y que no dependa de cada distrito el solicitar la documentación de cierta manera distinta a lo establecido.

¿Considera que el enfoque de Ecuador, centrado en la notificación de cobros y la formalización de procedimientos administrativos, es el más adecuado para la gestión de garantías aduaneras, o cree que sería más conveniente adoptar el enfoque de Perú, que pone un mayor énfasis en la validez, renovación y ejecución de las garantías?

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Bueno, en realidad es bastante subjetivo. Va a depender de cada caso, ya que hay garantías que, efectivamente, por alguna disposición legal o por algún tema de no renovación a tiempo, se tiene que disponer ya la efectivización de la misma. Las notificaciones previas a ese proceso, por lo tanto, son adecuadas —al menos en nuestra normativa— para poder cumplir con lo que se dispone.	Por el segundo, ellos están concentrados en el tema de la validez, y eso es lo más aconsejable, porque una validez está, sobre todo. Puede ser que, burocráticamente, la normativa sobre el tema de la ejecución sea bastante problemática o laboriosa, pero yo pienso que lo primero tiene que ser la validez. Y sobre eso, pienso que no se debería pensar más allá, porque si no se cumple un plazo, simplemente se ejecuta.	No sé si es el más adecuado, pero está cumpliendo con su función de notificación o recordatorio frente a una obligación que se deberá cumplir. Mucho depende ya del tipo OCE que en realidad requiera que se le esté recordando a cada instante el vencimiento de una obligación adquirida.	Considero que el proceso esta normado y bastante claro, se tendría que ver la operatividad en el caso de Perú para poder emitir un criterio al respecto y poder tener un comparativo. En todo caso sea cual sea el proceso que se tome, mientras este documentado pienso que va a funcionar correctamente, en cualquier caso.

¿Algún aporte o algo que mejoraría? Comentario adicional

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Bueno, en términos generales, a diferencia del sistema que teníamos antes en Aduana, el SICE, actualmente el sistema — como usted mismo lo mencionaba— es práctico y amigable. Entonces, no hay inconveniente ni del importador ni de nosotros como funcionarios para poder controlar el tema de las garantías. En el distrito de Cuenca, entiendo que en otros distritos las garantías superan —me atrevo a poner un número— las 100 o 200 garantías, como en los distritos de Guayaquil o Quito. Obviamente, el funcionario a cargo tiene que llevar una matriz adicional para ir verificando el tema de los vencimientos y los controles que se deben efectuar. Pero, en realidad, tanto la normativa como el sistema están habilitados para, de esa misma manera, poder efectuar los controles y, si corresponde, las acciones de cobro que se deben ejecutar.	Yo pienso que, en todo caso, antes de hablar de garantías, la Aduana debería ser muy ágil en tomar un criterio. Porque si yo, en un caso de discrepancia —como le expliqué en el del amplificador— clasifiqué como amplificador y la Aduana lo clasifica como radiodifusión, aun contando con una ficha técnica y con la aplicación de las reglas de clasificación e interpretación, la Aduana, lamentablemente, no tiene departamentos técnicos para poder discernir de la forma más ágil. Además, el personal debe ser capacitado y técnico. Entonces, antes de pensar en una garantía, debería pensarse en conversar, en dialogar, porque una garantía se coloca por una discrepancia.	-	El asunto es el siguiente nosotros a partir del 2014, que entra el sistema ECUAPASS aquí en la Aduana, cambiaron completamente las cosas, por darle ejemplo de lo que usted está indagando que son las garantías aduaneras específicas, nosotros antes no usábamos mucho las GAE, y por qué razón? porque prácticamente era una corrupción que existía entre la aduana y ciertas empresas aseguradoras, usted para sacar una garantía no podía hacerlo con cualquier empresa, sino con X empresa, dirigido a x empresa. Ahora en el sistema ECUAPASS ha dado ciertas directrices a las compañías de seguro sobre como conformar una garantía aduanera entonces nosotros podemos hacer una contratación en cualquier empresa, tanto en bancos como en compañías de segura, entonces este rato con el ECUAPASS tiene un sistema mucho más ágil y con el QUIPUX también, nosotros podemos hacer un seguimiento a través del QUIPUX en qué estado está la garantía, antes tenía que ir a golpear las puertas y ventanas, estar esperando en las ventanillas y ya se imagina que puede haber pasado: "está mal esto" o "está mal el otro" este rato ya los funcionarios de aduana no se les puede ocurrir cualquier cosa porque tenemos procedimientos aprobados por la aduana entonces debemos ir cumpliendo cada paso para cumplir con la garantía, antes el funcionario decía "para mí debe poner esto", este rato ya no. Otra cosa que nos ha hecho aplicar ahora bastante las GAE es la famosa duda razonable, tenemos muchos casos de impugnaciones por valoraciones de aduana, eso

<p>Lo único que sí me he dado cuenta es que el sistema, como tal, no me permite obtener una matriz por cada garantía en Excel. Porque acá, en el distrito de Cuenca, llevamos una matriz en Excel de cada garantía, la cual vamos actualizando cuando ya se renueva o por diferentes circunstancias.</p> <p>Eso, lamentablemente, el sistema no me permite tener —información directa para extraer toda la información que se requiere para el control—. Esa sería una mejora que se podría, en algún momento, solicitar.</p> <p>Lo único que sí me he dado cuenta es que el sistema como tal no me permite obtener una matriz por cada garantía en Excel, porque acá en el distrito de Cuenca llevamos una matriz en Excel de cada garantía, la cual vamos actualizando cuando ya se renueva o por diferentes circunstancias, eso lamentablemente el sistema no me permite tener información directa para sacarle toda la información que se requiere para el control, eso como una mejora que se podía en algún momento solicitar</p>			<p>antes no se daba, no existía antes, ahora hay un sistema de cómo se aplica la duda razonable, cuáles son los procedimientos y en caso de que nosotros no estemos de acuerdo con la valoración que pone aduana nosotros podemos afianzar esos tributos que van a salir de más y seguir el proceso a través de un abogado, quien hace la impugnación y presenta los justificativos de ley y la aduana en un proceso judicial tendrá que también presentar los argumentos de su valoración, esto quiere decir también que un funcionario tampoco se le puede ocurrir que un producto va a costar tanto, él debe dar un sustento legal de la valoración del producto, este rato ya tenemos un procedimiento, no estamos al amparo de las ocurrencias del servidor, o en una revisión pasiva: usted presenta una declaración de aduanas, sale su liquidación y luego la aduana puede hacer una revisión pasiva, revisión de documentos y revisar lo que es clasificación arancelaria o la valoración del producto a través de una revisión pasiva, pueden revisar hasta 5 años después de la declaración de aduana, puede sacarle una notificación de revisión pasiva y valorarle o clasificarle y generar un impuesto que puede ser impugnado por el importador</p>
---	--	--	--