



Doing business for you !

International Issues
Governmental Relationships
Trade & Customs
Business Project
Risk Management

LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO EXTERIOR PERUANO.

Dr. Richard Chumbiauca Tasayco
Oficina en Lima de www.alvarez-alvarez.com
Avenida Cuba, Municipalidad de Jesús María, Lima, Perú
rchumbiauca@alvarez-alvarez.com
rchumbiaucat@gmail.com

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó al COVID-19 como una pandemia, en razón al nuevo coronavirus que tendría efectos – como así ha sido– a nivel global¹. Casi de inmediato, el domingo 15 de marzo, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Gobierno peruano declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de 15 días calendario y dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), con la finalidad de proteger la vida y salud de las personas, reducir el número de contagiados, sin afectar la prestación de los servicios básicos, así como la salud y alimentación de la población. El 18 de marzo, mediante Decreto Supremo N° 046-2020-PCM, se dispuso la inmovilización social obligatoria desde las 20:00 horas hasta las 05:00 horas del día siguiente, norma que entró en vigencia el mismo día de su publicación.

I. Alcances de la norma en las actividades económicas.

La norma que declara el Estado de Emergencia Nacional comprende, además, un conjunto de medidas vinculadas, en algunos casos, al ejercicio de ciertos Derechos Fundamentales y otros al desarrollo de actividades empresariales, de vital importancia para mantener la economía del país.

Se garantiza el acceso a los servicios públicos y bienes y servicios esenciales (artículo 2°), se restringe el ejercicio de Derechos Constitucionales (artículo 3°) y, una medida muy importante, se dispone la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas (artículo 4°). Además, se dictan medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud (artículo 5°), se faculta al Ministerio de Salud para dictar medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública (artículo 6°) y se dispone la suspensión del acceso al público a locales y establecimientos vinculados al ámbito de la actividad comercial, culturales, establecimientos y actividades recreativas, hoteles y restaurantes (artículo 7°).

¹ Notificado por primera vez en Wuhan (China) el 1 de diciembre de 2019. En el Perú se anunció el primer caso de coronavirus el 6 de marzo de 2020 (llamado “paciente cero”).

Consulting Group
Torre Siglum
Mexico City



Se establece el cierre temporal de las fronteras (artículo 8º), medida que –como vamos a analizar– tiene un enorme impacto en el comercio exterior peruano. Se dispone la reducción del transporte urbano en el territorio nacional (artículo 9º), así como la participación de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para la implementación de dichas medidas. Finalmente, se faculta a los Ministerios y entidades públicas a dictar las medidas complementarias en sus respectivos ámbitos de competencia (artículo 11º).

II. ¿Cómo se ha afectado al comercio exterior peruano?

Dos actividades indisolublemente ligadas entre sí, están relacionadas con el proceso de ingreso y salida de mercancías al país: i) los trámites aduaneros; y, ii) el transporte de mercancías.

De manera general, en el ingreso de mercancías, luego de realizarse el trámite aduanero de importación, las mercancías se retiran del punto de llegada y se trasladan por vía terrestre hasta el local del importador. En la exportación, las mercancías se trasladan desde el local del exportador hasta el depósito temporal o terminal portuario (o puesto de control fronterizo), para someterse al control aduanero, luego del cual las mercancías salen del país. Ambas actividades, trámites aduaneros y transporte local, forman parte de la cadena logística cuyos operadores en el Perú (agencias de aduana, agencias de carga internacional y empresas de transporte nacional e internacional), vienen alcanzando un alto nivel de especialización con la finalidad de cumplir con los plazos requeridos por las empresas importadoras y exportadoras, para su posterior distribución en el mercado nacional o en el exterior, respectivamente.

Ambas actividades tienen su correlato en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Si bien el artículo 8º de la norma dispone el cierre temporal de las fronteras durante el estado de emergencia, sin embargo se exceptúa de sus alcances a los trámites aduaneros y al transporte de mercancías.

El numeral 8.1 del artículo 8º del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM menciona: “Durante el estado de emergencia, se dispone el cierre total de las fronteras, por lo que queda suspendido el transporte internacional de pasajeros, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial...”. Sin embargo, con relación a la carga, el numeral 8.3 del referido artículo 8º señala un trato distinto: “8.3 El transporte de carga y mercancía NO SE ENCUENTRA COMPRENDIDO dentro de este cierre temporal. Las autoridades competentes adoptan las medidas necesarias para garantizar el ingreso y salida de mercancías del país por puertos, aeropuertos y puntos de frontera habilitados”.

Es claro que el cierre temporal de las fronteras es aplicable a los pasajeros, no a las mercancías que ingresan o salen del país. Además, los estudios científicos señalan que la propagación del COVID-19 se realiza de persona a persona a través de las pequeñas gotas que se emiten al estornudar, toser o exhalar². Consecuentemente, la norma en comentario que dispone el cierre temporal de las fronteras afecta solamente a los viajeros o pasajeros. No afecta a las mercancías. Ni a las importaciones ni las exportaciones.

² Sitio web de la Organización Mundial de la Salud
<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>



III. La Aduana y el desarrollo informático.

No de ahora, sino desde fines de los años 90 y de manera sostenida, la Aduana peruana (fusionada con SUNAT en el año 2002), ha dado pasos importantes para alcanzar los niveles de una Aduana moderna. Una legislación aduanera que promueve la facilitación del comercio exterior sin afectar el interés fiscal, la aplicación del despacho anticipado, la adecuación de sus procedimientos a los Tratados de Libre Comercio, una infraestructura de avanzada con recursos logísticos adecuados, la profesionalización de sus funcionarios y la implementación de un sistema informático que permite la numeración de las Declaraciones Aduaneras de Mercancías por medios electrónicos, conducen a afirmar que la Aduana peruana sí se encontraba preparada para la atención durante una etapa de crisis, como la que amenaza actualmente al país.

Un Agente de Aduana puede transmitir la Declaración desde su computadora en su domicilio, sin necesidad de trasladarse físicamente a una dependencia aduanera. Luego del pago de los tributos por el importador (utilizando la modalidad de pago electrónico), se asigna el canal de control que puede ser rojo, naranja o verde. Siendo este último, el canal verde, el que le permite retirar las mercancías de manera inmediata del depósito temporal. El trabajo remoto³, por lo tanto, no es extraño ni para el personal de aduanas ni para los usuarios del servicio aduanero. Durante el presente estado de Emergencia Nacional, en los casos que la Declaración Aduanera haya sido seleccionada a canal naranja o rojo, el control se realiza por el personal de aduana que asiste a laborar en grupos reducidos, otorgando prioridad a los productos de primera necesidad, para la salud y los que se requieren para atender la emergencia sanitaria⁴.

Los Comunicados de la administración aduanera, aunque escasos, se vienen publicando en el portal web (www.sunat.gob.pe). Es previsible que con el transcurso de los días, la autoridad expedirá mayor información por aspectos puntuales (por ej. la ejecución de garantías en el despacho anticipado garantizado o el cobro de intereses y otros). En términos generales, podemos afirmar que –sin perjuicio de las restricciones operativas– las oficinas de aduanas sí vienen cumpliendo responsablemente, con la atención de los trámites aduaneros durante la actual coyuntura de crisis. Veamos cómo se comporta la segunda actividad en esta cadena logística, el transporte de mercancías.

IV. El transporte local y los servicios esenciales.

A pesar de la claridad del numeral 8.3 del artículo 8° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, existen algunas dificultades en su comprensión debido a la existencia de otra norma que dispone la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito prevista en el numeral 4.1 del artículo 4°, modificada por el Decreto Supremo N° 046-2020-PCM.

³ Según el artículo 16° del Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicada el 15 de marzo del 2020, “El trabajo remoto se caracteriza por la prestación de servicios subordinada con la presencia física del trabajador en su domicilio o lugar de aislamiento domiciliario, utilizando cualquier medio o mecanismo que posibilite realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de las labores lo permita”.

⁴ Numeral 8.4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM: “Las autoridades competentes pueden dictar disposiciones con la finalidad de garantizar la atención prioritaria para el ingreso de los productos de primera necesidad, para la salud y todos aquellos que se requieran para atender la emergencia sanitaria”.

| ARTÍCULO 4° | ARTÍCULO 8° |
|---|---|
| <p>Artículo 4.- Limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas 4.1 Durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y la cuarentena, las personas ÚNICAMENTE pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los siguientes SERVICIOS Y BIENES ESENCIALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público. b) Adquisición, producción y abastecimiento de productos farmacéuticos y de primera necesidad. c) Asistencia a centros, servicios y establecimientos de salud, así como centros de diagnóstico, en casos de emergencias y urgencias. d) Prestación laboral, profesional o empresarial para garantizar los servicios enumerados en el artículo 2. e) Retorno al lugar de residencia habitual. f) Asistencia y cuidado a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, dependientes, personas con discapacidad o personas en situación de vulnerabilidad. g) Entidades financieras, seguros y pensiones, así como los servicios complementarios y conexos que garanticen su adecuado funcionamiento. h) Producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible. i) Hoteles y centros de alojamiento, solo con la finalidad de cumplir con la cuarentena dispuesta. j) Medios de comunicación y en el caso de las centrales de atención telefónica (call center), solo para los servicios vinculados a la emergencia. k) Los/as trabajadores/as del sector público que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 pueden desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida. l) Por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el sector competente, puede incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes, que no afecten el estado de emergencia nacional. m) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor. | <p>8.3 El transporte de carga y mercancía NO SE ENCUENTRA COMPRENDIDO dentro de este cierre temporal. Las autoridades competentes adoptan las medidas necesarias para garantizar el ingreso y salida de mercancías del país por puertos, aeropuertos y puntos de frontera habilitados”.</p> |

La Libertad de Tránsito es un derecho protegido en el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Al haberse decretado el estado de Emergencia Nacional por las atribuciones del artículo 137° del texto constitucional, el ejercicio de dicha libertad se encuentra restringida. La norma que dispone la limitación al ejercicio de la libertad de tránsito señala que: “...las personas ÚNICAMENTE pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los siguientes servicios y bienes esenciales...”, y a continuación describe una serie de actividades dentro de las cuales no se encuentra prevista la actividad de transporte de carga o de mercancías que ingresan o salen del país.



Este escenario nos ofrece dos problemas a resolver. En primer lugar, la aparente contradicción en ambas disposiciones, pero que por la especificidad de la norma, debería prevalecer lo dispuesto en el numeral 8.3 del artículo 8° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que claramente excluye de los alcances del cierre temporal de fronteras al transporte de carga y mercancías.

Un segundo problema es determinar quiénes pueden realizar dicho transporte de carga y de mercancías. ¿Solamente pueden realizar el transporte de carga los importadores y exportadores? ¿Están excluidos los operadores de comercio exterior que, por encargo de aquellos, realizan el transporte local y las formalidades aduaneras? La solución al espinoso problema rápidamente estuvo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) que, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 11° de la norma de excepción⁵, expidió la Resolución Ministerial N° 0232-2020-MTC/01.02 publicada el 17 de marzo, en cuyo artículo 4° precisa lo siguiente:

“Artículo 4.- Precisar que las disposiciones sobre el transporte de carga y mercancía señaladas en el numeral 8.3 del artículo 8 y en el numeral 9.3 del artículo 9 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, comprende, además de las operaciones de transporte de carga y mercancías en el ámbito terrestre, las que se realizan en el ámbito acuático y ferroviario, así como a toda otra actividad conexas a dichas operaciones, tales como los servicios prestados por **agencias generales, agencias marítimas, agencias de aduanas, agencias de carga, almacenes, operadores logísticos, proveedores de precintos aduaneros, proveedores de material de embalaje, proveedores de pallets**, empresas de custodia vehicular, inspectores de carga, prestadores de envío de documentos, grúas remolque, talleres de mantenimiento vehicular; entre otros”.

Queda aclarado que el transporte de carga y mercancías puede ser realizado directamente por los importadores y exportadores y, además, por terceros especializados como las agencias de aduanas, agencias de carga internacional, almacenes, operadores logísticos, entre otros.

V. La Autoridad Portuaria Nacional.

Hemos mencionado que el artículo 11° de la norma de excepción faculta a los Ministerios y entidades públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, a dictar las normas que resulten necesarias para cumplir la medida de excepción. Si bien algunas entidades están presentando cierto grado de demora en comunicar las medidas en su sector, no es el caso de la Autoridad Portuaria Nacional (APN).

Esta entidad encargada del Sistema Portuario Nacional, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de su portal y redes sociales, viene transmitiendo activamente diversos Comunicados para la correcta aplicación de las medidas de excepción relacionadas con el transporte de mercancías que ingresan o salen del país. Apenas publicada la norma de excepción, habilitó una Mesa de Partes Virtual para la recepción de documentos, ha brindado las aclaraciones para permitir la fluidez del transporte de carga, calificando tal actividad como un servicio esencial y creó un Centro de Control con tres líneas telefónicas para reportar las incidencias.

⁵ Numeral 8.4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM: “Las autoridades competentes pueden dictar disposiciones con la finalidad de garantizar la atención prioritaria para el ingreso de los productos de primera necesidad, para la salud y todos aquellos que se requieran para atender la emergencia sanitaria”.



VI. Conclusiones.

La norma de excepción ha dispuesto que el transporte de carga y mercancías no se encuentre comprendido dentro del cierre temporal de fronteras y, asimismo, faculta a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para garantizar el ingreso y salida de mercancías del país por puertos, aeropuertos y puestos de control fronterizos. La participación conjunta de las entidades públicas con los Operadores de comercio exterior, a través de los canales adecuados de coordinación público - privados, permitirán que medidas de excepción tengan el menor impacto posible en el comercio exterior peruano.

Difiere diametralmente con la interpretación que los trámites aduaneros y el transporte de carga solamente deben ser realizados para bienes básicos o productos de primera necesidad. Esta lectura podría conllevar al desabastecimiento del mercado interno, encarecimiento de precios de los productos, la paralización de los demás actividades económicas, la saturación de los puertos (embudo) y el colapso del sistema portuario nacional.

Merece destacarse la encomiable labor de los servidores de la SUNAT que vienen participando en el reconocimiento físico y revisión documentaria en todas las aduanas del país, con el propósito –precisamente– de no detener el despacho de las mercancías. Verdaderos héroes anónimos cuya entrega al país deberá ser reconocida cuando termine esta batalla. También al personal de los almacenes aduaneros que brindan la atención en la custodia y entrega de las mercancías. Y para los cientos de jóvenes auxiliares de despacho que en las distintas circunscripciones aduaneras deben realizar los trámites aduaneros y gestionar el retiro de la carga para su posterior entrega en los depósitos de los importadores o la salida de las mercancías de exportación.

Mención especial para los funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional por su oportuna intervención durante los traslados de la carga a los distintos puntos del país. Sin duda, la APN se ha convertido en el gran faro que nos ilumina en esta oscura noche de examen para el sector del comercio exterior peruano.

Reconocimiento a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas por su sacrificada tarea. Gratitud eterna a los médicos, enfermeras y personal de salud involucrado en la protección de la salud de los peruanos y residentes en el país.

Una vez más el destino nos pone a prueba, pero decididamente, con la unión de todos los peruanos se superará esta etapa de emergencia que afecta la vida de la Nación.

Lima, 21 de marzo de 2020