

# EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS LOGÍSTICOS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR AL AMPARO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1492

## THE IMPROVEMENT OF LOGISTICS SERVICES AND THE FACILITATION OF FOREIGN TRADE UNDER LEGISLATIVE DECREE 1492

José Antonio La Noire Núñez

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

<https://orcid.org/0000-0001-8934-1677>

### Resumen

En este artículo, el autor pretende compartir con los lectores sus comentarios respecto de la normativa dispuesta en el Perú para el mejoramiento de los servicios logísticos y la facilitación del comercio exterior, publicada en el Decreto Legislativo 1492 y su reglamento (Decreto Supremo 001-2021-Mincetur), y en lo que corresponda a los artículos 9 y 10 de la Ley 28977. De igual forma, el autor analiza las reflexiones, dudas e interrogantes del sector, cuáles son las novedades y cuáles las implicancias, sanciones y obligaciones del nuevo marco normativo para la digitalización de procesos a cargo de entidades públicas y privadas, como parte de la emergencia sanitaria por la covid-19.

**Palabras clave:** digitalización, mejoramiento de servicios logísticos, facilitación del comercio exterior.

### Abstract

The author through this article intend to share with the reader their comments regarding the regulations established in Peru for the improvement of logistics services and the facilitation of foreign trade published in Legislative Decree

1492 and its Regulations, Supreme Decree 001-2021-Mincetur and in what corresponds to articles 9 and 10 of Law 28977. Similarly, the article seeks to analyze the reflections, doubts and questions of the sector about what it brings new and what are the implications, sanctions and obligations of the new regulatory framework for the digitalization of processes in charge of public and private entities, in the framework of the health emergency by covid-19.

**Keywords:** digitization, improvement of logistics services and foreign trade facilitation.

## 1. Introducción

El presente artículo recoge lo que ha acontecido en los últimos años (2018-2022), en especial los tres últimos, con la publicación de una serie de normas que han venido apareciendo concatenadas, una supeditada a otra, y que configuran un nuevo escenario para la contratación del transporte internacional de mercancías, principalmente por la vía marítima, como parte de la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior a causa de la emergencia por la covid-19. Sin embargo, la imperiosa necesidad del Estado peruano por acelerar la transformación digital de procesos no se inicia durante el aislamiento social obligatorio por la pandemia —que comenzó el 16 de marzo de 2020—, sino que lleva años en implementación. Precisamente, en el 2018, mediante Decreto Legislativo 1412, se publicó la Ley de Gobierno Digital, con el fin de mejorar el acceso a los servicios digitales y promover la participación ciudadana. Posteriormente, ya en la emergencia sanitaria, el Ejecutivo, mediante el Decreto Legislativo 1497, aceleró la transformación digital del Estado, pues, al modificar el artículo 20 de la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General<sup>1</sup>, estableció que las entidades públicas deben convertir obligatoriamente sus procedimientos administrativos a plataformas o servicios digitales.

---

1 «Mincetur publica el reglamento para la continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior», CMS, 25 de febrero de 2021, <https://cms.law/es/per/publication/mincetur-publica-el-reglamento-para-la-continuidad-y-eficiencia-de-las-operaciones-vinculadas-a-la-cadena-logistica-de-comercio-exterior>

Un primer tema que se analizará se relaciona con la responsabilidad del transportista por daños o faltantes en la descarga; la razón es que se han dejado de aplicar las reglas de La Haya y se está por acatar las de Hamburgo. Con estas, el Ministerio de Relaciones Exteriores va a generar un nuevo escenario para los casos en los que suceda algún daño en el transporte marítimo de mercancías.

Un segundo tema es la transparencia de la información pública de los servicios logísticos, que ya empezó su implementación progresiva con la promulgación del Decreto Legislativo 1492, que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, y del Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba su reglamento. Con ellos van a aclararse los conceptos que están detrás de un documento de transporte internacional y las reglas para su contratación. Todo ello con el fin de generar un buen contrato de transporte, habida cuenta de que, desde hace un buen tiempo, era necesaria la participación mutua del sector público y privado a través de sus distintos agentes económicos, como los operadores de comercio exterior, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) u otras entidades, sea por una autorización, permiso, registro u otro.

Un tercer aspecto que tocan tanto el Decreto Legislativo 1492 como su reglamento —y que encaja en la política de competitividad del país— es que no se trata de una decisión aislada del Mincetur, pues la norma es firmada por otras entidades gubernamentales e implementada en el marco de la emergencia sanitaria por la covid-19, con su consecuente marcha blanca, pero desarrollada en un periodo prepandemia. En ese sentido, lo que se busca con la norma es la reducción y regulación de costos para la prestación de servicios logísticos, en la medida en que el Estado elimine tiempos y pasos innecesarios para el ingreso y la salida de mercancías.

Un último aspecto son las inquietudes, propuestas, dudas y rechazos que ha generado el cumplimiento de la norma en los distintos gremios. Por ejemplo, en lo que se refiere a conceptos y recargos en el contrato de fletamento, y las dudas que surgen. Si un documento de transporte internacional marítimo emitido en el origen es prepagado, se entiende que, por haber sido cancelado en el origen, corresponde que el consignatario no deba pagar una suma adicional en el destino para retirar su carga. Otro caso para mencionar sería el hecho de contar con la autorización de entrega de mercancías de manera digital; asimismo, si su cumplimiento obligatoriamente tiene que ser mediante

las plataformas implementadas en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), bajo pena de sanción por su incumplimiento.

## **2. Marco legal y coyuntural en el que se desarrolla la normatividad**

Pasando propiamente al Decreto Legislativo 1492, debe tenerse en claro que lo que busca la mencionada norma es atender básicamente dos puntos: la digitalización y la transparencia.

En primer lugar, la meta principal es la digitalización al 100 % de los procesos, la cual consiste en que se digitalicen los trámites del sector público y privado en lo que corresponde a la cadena logística de comercio exterior. Desgraciadamente, no puede darse de la noche a la mañana, pues se trata de un proceso que tiene que ser progresivo, con el fin de que se concrete sin la aplicación desproporcionada de sanciones.

Lo segundo es la mejora en la transparencia, lo cual implica, por ejemplo, que los dueños de la carga deban pagar directamente por los servicios efectivamente solicitados; además, que el dueño o consignatario de la carga conozca el cobro de los servicios logísticos con anticipación, que figure en el contrato de transporte internacional; es decir, que el concepto o cobro relacionado con el servicio principal sea evidenciado en todo momento y que se informe si es necesario o no para la entrega.

En suma, los objetivos del Decreto Legislativo 1492 son los dos puntos mencionados. Para tal fin, se establecieron una serie de principios y conceptos que son interesantes de mencionar, como la seguridad, la confidencialidad y el tratamiento de la información. Dicho de otra manera, si la información figura en una plataforma pública, es entendible que pueda existir el temor de que se filtre o que sea expuesta por algún gremio que esté en desacuerdo, y se haga público su malestar.

Felizmente, estos inconvenientes se superan largamente con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), con una antigüedad de más de 10 años de ejecución de actividades en comercio exterior. En esta vienen funcionando distintos componentes, uno de ellos el de comercio exterior, con los módulos de Mercancías Restringidas y Certificado de Origen; estos manejan información muy sensible, pero hasta el día de hoy no se ha presentado alguna filtración o queja, ni se ha vulnerado algún secreto comercial.

Se aprecia, de un lado, que la digitalización de todos los procedimientos contemplados en la VUCE se viene desarrollando progresivamente en función de la normatividad existente. Es importante recordar que la Ley de Fortalecimiento de la VUCE fue publicada el 24 de octubre de 2018, mediante Ley 30860 —es decir, antes de la emergencia sanitaria por la covid-19— y que su reglamentación fue promulgada en plena pandemia, el 3 de agosto de 2020, con el Decreto Supremo 008-2020-Mincetur. En las referidas normas se establecieron una serie de disposiciones vinculadas a estos temas de digitalización, confidencialidad y transparencia; además, en el actual reglamento del Decreto Legislativo 1492 se incorporaron algunos procedimientos para establecer su obligatoriedad, en un periodo de marcha blanca que va de cuatro a doce meses. En cuanto al sector privado, se establece una progresividad que básicamente busca evitar los traslados y la participación física de las personas en los trámites relacionados con el contrato de fletamento, no solamente marítimo sino también aéreo, para que la presentación de la firma o endose del título valor pueda realizarse en la copia del documento y/o de manera virtual.

Por otro lado, en setiembre de 2020 —en plena emergencia sanitaria— se publicó la Resolución Ministerial 182-2020-Mincetur, que incorpora a los agentes de aduana como los primeros operadores de comercio exterior (OCE) obligados a transmitir al Mincetur, por medios electrónicos, información referida a la descripción y precios al detalle de cada uno de los servicios que prestan en el Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior (Mislo) —que forma parte del portal logístico de la VUCE— con previa autenticación del operador con su clave SOL (Sunat Operaciones en Línea). Esta obligatoriedad se debe a la Ley 30809, la cual modifica la Ley 28977, Ley de Facilitación del Comercio Exterior, publicada el 7 de julio de 2018 y que contempla en su artículo 2 la creación de un módulo de información para la publicación de los servicios de logística de comercio exterior a cargo del Mincetur, así como la incorporación progresiva de todos los operadores. Además, cuando por Decreto Supremo 007-2020-Mincetur se aprobó el reglamento del artículo 10 de la Ley 28977 para la implementación del Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior, se contempló en el anexo de la referida norma una tabla de sanciones, la cual tiene únicamente dos supuestos de infracción: una infracción grave por no remitir información veraz, de hasta 10 UIT, y otra leve por no actualizar la información dentro de los plazos, de hasta 8 UIT.

En sus disposiciones complementarias transitorias, la mencionada norma estableció no determinar ni aplicar sanción alguna por un periodo de hasta seis meses para su implementación, que venció el 15 de marzo de 2021. Lamentablemente, unos cuantos desinformados de este primer grupo de operadores pensarán que se les otorgó un menor plazo, pero lo cierto es que, mediante Resolución Ministerial 102-2021-Mincetur, este incluso se prorrogó por ocho meses más para determinar y aplicar sanciones, y venció el 17 de noviembre de 2021. De igual manera, la Resolución Ministerial 101-2021-Mincetur, publicada el 22 de julio de 2021, estableció diferencias por operador a partir de los meses de agosto y setiembre de ese mismo año para otros OCE, como los agentes marítimos, las empresas de servicio de entrega rápida, las empresas de servicio postal y los operadores de transporte multimodal.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial 205-2022-Mincetur, publicada el 5 de agosto de 2022, se incorporó a los administradores o concesionarios de puertos, a las empresas de transporte internacional de mercancías por carretera, a los agentes de carga internacional, a los almacenes aduaneros que prestan servicios públicos —depósitos temporales y aduaneros—, así como a las líneas navieras y aéreas, o sus representantes al Mislo, que quedaron obligados a transmitir al Mincetur la información a que hace referencia el literal d) del artículo 3 del reglamento del artículo 10 de la Ley 28977<sup>2</sup>, y se establecieron plazos diferenciados por operador para setiembre, octubre y noviembre de 2022.

De la misma forma, hay otros procesos de implementación más compleja, básicamente en los que existen más de dos operadores o los que requieren la participación de alguna entidad del sector público. En ese sentido, se establecieron charlas e inducciones para que los mismos operadores, gremios y cámaras de comercio puedan consultar al Mincetur sobre la implementación de la norma y cuándo sería obligatoria, bajo pena de sanción. Asimismo, en los procesos que implican mayor complejidad en su implementación, como es el caso del desarrollo de sistemas de intercambio de datos e interoperabilidad entre OCE, el establecimiento de la fecha a partir de la cual cada OCE estaría

---

2 Resolución Ministerial 205-2022-Mincetur, que incorpora a los administradores o concesionarios de puertos, a las empresas de transporte internacional de mercancías por carretera, a los agentes de carga internacional, a los almacenes aduaneros que prestan servicios públicos: depósitos temporales y aduaneros, así como a las líneas navieras y aéreas o sus representantes al Mislo, artículo 2.

obligado a implementar los procesos digitalizados a través del Módulo de Intercambio de Información entre Operadores (MIIO)<sup>3</sup> se definiría a través de resolución ministerial emitida por el Mincetur en base a la propuesta presentada por la Comisión Multisectorial para la Facilitación del Comercio Exterior (Comufal)<sup>4</sup>.

El 8 de abril de 2022, por el Decreto Supremo 003-2022-Mincetur, se publicó la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en el numeral 10.2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 1492, la cual se encuentra vigente desde el día siguiente de su publicación y aprueba la metodología para determinar el monto de la multa y la aplicación de atenuantes o agravantes para los OCE que no incorporen en sus procesos sistemas de intercambio de datos o mecanismos electrónicos alternos necesarios para la validación de documentos; que requieran la presentación física de copia u original del conocimiento de embarque u otro documento adicional; que no validen la representación del dueño, consignatario o consignante de las mercancías a través de medios electrónicos, entre otros supuestos de infracción<sup>5</sup>.

### 3. Operatividad de la norma

En el caso del MIIO, son dos procesos: el endose en procuración y la autorización comercial de entrega. El primer proceso se refiere a la acreditación que hace el importador al agente de aduana para que este realice los trámites en su nombre. El segundo proceso consiste en la liberación comercial de la carga, sea por el agente de carga internacional o la línea naviera, solicitada por el endosatario que, en este caso, es el agente de aduana. De esta forma, los puertos, depósitos temporales y demás operadores pueden entrar al MIIO para

---

3 Decreto 001-2021-Mincetur, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, artículo 13.

4 Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, numeral 22.5 del artículo 22.

5 Decreto Supremo 003-2022-Mincetur, que aprueba la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en el Decreto Legislativo 1492, decreto legislativo que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, anexo.

verificar si efectivamente se cumplieron todos los requisitos que se les exigen en el contrato de fletamento para proceder a liberar la carga.

En ese sentido, se pueden destacar algunos puntos importantes; por ejemplo, si el operador cuenta con un sistema propio para tal fin, sería absurdo que el Mincetur lo obligue a usar su sistema, habida cuenta que el operador ha invertido en ello o incluso lo hace vía correos electrónicos. Mal haría el ministerio en imponer su nueva y única forma de trabajo. En ese sentido, el artículo 12.1 del reglamento del Decreto Legislativo 1492, en el numeral 7.1 del artículo 7, señala que los OCE deben efectuar la digitalización de los procesos señalados priorizando el uso de documentos digitales o digitalizados, y mecanismos de mensajería electrónica u otros, salvo que cuenten con sistemas de intercambio de información o datos para la realización de sus procesos.

Otro punto por aclarar es el relacionado con el tipo de vía de transporte al que se refiere el Decreto Legislativo 1492 y su reglamento. Las disposiciones contempladas en la norma son aplicables solamente al transporte marítimo de mercancías —por ser la vía de transporte más importante en el ámbito mundial<sup>6</sup>— con el fin de transparentar y digitalizar la autorización comercial de entrega de mercancías a través del módulo implementado por la VUCE, donde las líneas navieras o sus representantes, así como los agentes de carga internacional, se autentican en el MIIO —el cual se encuentra disponible para todo el sector logístico de comercio exterior de manera gratuita—, acceden a los datos del manifiesto de carga, consignatario, conocimientos de embarque, relación de operadores habilitados, y verifican el endose en procuración otorgado a favor del agente de aduanas<sup>7</sup>, en concordancia con los artículos 7, 8 y 9 de la referida norma.

Por esta y otras razones, el transporte marítimo de mercancías se incluyó en el Decreto Legislativo 1492, pero principalmente por el tema de la transparencia en los cobros, recargos y conceptos, como flete básico, factor de ajuste monetario (CAF), factor de ajuste por el costo del crudo de petróleo (BAF),

---

6 «“El transporte marítimo: indispensable para el mundo”, seleccionado como lema del Día marítimo mundial de 2016», Organización Marítima Internacional (OMI), 20 de noviembre de 2015, <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/47-WMD-theme-2016-.aspx#:~:text=%22Actualmente%20alrededor%20del%2090%25%20del,para%20mantener%20el%20mundo%20actual>

7 Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, numeral 16.2 del artículo 16.

manipulación de la mercancía en el terminal portuario (THC), los gastos de ingreso (*Gate In*) y salida (*Gate Out*) de contenedores vacíos, uso de equipos por parte del transportista y elementos unitarios de carga, entre otros. Es de mencionar que estos conceptos tenían años de discusión tanto en el Indecopi como en las consultas e inquietudes formuladas por los OCE en charlas organizadas por la Administración Aduanera, pues los procesos de endose y liberación de carga necesitaban estandarizarse en el marco de la emergencia sanitaria por la covid-19 para evitar el desplazamiento físico y no exponer a las personas al contagio.

Asimismo, va a existir una etapa de fiscalización, de determinación de la infracción y de aplicación de la sanción para el sector privado en cuanto a la digitalización de procesos y trámites logísticos. La fiscalización viene a cargo de la Dirección de Facilitación de Comercio Exterior —órgano técnico normativo del Viceministerio de Comercio Exterior—, dirección que verificará de oficio el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo 1492. La fiscalización posterior tendrá un plazo de seis meses contados desde la fecha en la que se realiza la notificación, mediante la cual se les va a exigir, requerir o solicitar —dependiendo del operador— el cumplimiento de los incisos del artículo 21.2 del reglamento del Decreto Legislativo 1492. Se constituirán como infracciones sancionables aquellas tipificadas en el numeral 10.2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 1492. Estas se pueden clasificar en leves (7 UIT) y graves (10 UIT)<sup>8</sup>; las sanciones prescriben a los cuatro años, contados desde el día que se cometió la infracción<sup>9</sup>.

En ese mismo orden de ideas, se aprobó mediante Resolución Ministerial 109-2022-Mincetur la metodología para el cálculo de las multas y la determinación de los factores agravantes y atenuantes, aplicables a los OCE, en el marco del procedimiento administrativo sancionador establecido en el Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el reglamento del Decreto Le-

---

8 Decreto Supremo 003-2022-Mincetur, que aprueba la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en el Decreto Legislativo 1492, decreto legislativo que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, anexo.

9 Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, artículo 26.

gislativo 1492<sup>10</sup>. La citada metodología se desarrolla en el anexo de la referida norma, la cual se publicó en el portal web institucional del Mincetur ([www.gob.pe/mincetur](http://www.gob.pe/mincetur)) el 12 de abril de 2022, en la misma fecha que se publicó la referida resolución ministerial en el diario oficial *El Peruano*<sup>11</sup>. *Todo lo mencionado ha sido establecido de conformidad con el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Legislativo 1492, facultad de realizar la actividad administrativa de fiscalización y sanción a cargo del Mincetur, y con lo establecido en el artículo 7 de la referida norma.*

La finalidad de aprobar la metodología para el cálculo de multas es establecer el procedimiento para la determinación de las multas aplicables a los OCE por la comisión de las infracciones establecidas en el numeral 10.2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 1492, que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior<sup>12</sup>. En este nuevo marco sancionador, regulado en la sección VII del Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, se establecen las multas que deben pagar los transportistas o sus representantes en el país, los agentes de carga internacional, los agentes de aduana, los almacenes aduaneros o las empresas de entrega rápida, entre otros. De esta forma, el obligado puede determinar el factor de daño<sup>13</sup> producido, el tipo de empresa, la probabilidad de detección<sup>14</sup>, la reincidencia<sup>15</sup> y los factores agravantes o atenuantes.

---

10 Resolución Ministerial 109-2022-Mincetur, que aprueba la metodología para el cálculo de multas y determinación de los factores agravantes y atenuantes, aplicables a los operadores de comercio exterior, en el marco del procedimiento administrativo sancionador establecido en el D. S. 001-2021-Mincetur, artículo 1.

11 Resolución Ministerial 109-2022-Mincetur, que aprueba la metodología para el cálculo de multas y determinación de los factores agravantes y atenuantes, aplicables a los operadores de comercio exterior, en el marco del procedimiento administrativo sancionador establecido en el D. S. 001-2021-Mincetur, artículo 2.

12 Resolución Ministerial 109-2022-Mincetur, que aprueba la metodología para el cálculo de multas y determinación de los factores agravantes y atenuantes, aplicables a los operadores de comercio exterior, en el marco del procedimiento administrativo sancionador establecido en el D. S. 001-2021-Mincetur, anexo: III. Finalidad.

13 Factor de daño: es la capacidad de generar daño asociada al tamaño como empresa del operador de comercio exterior que ejecuta la conducta infractora. Para su determinación solo se tomará como referencia el nivel de sus ventas anuales de acuerdo con lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo 013-2013-Produce, pudiendo ser una empresa de tipo A, B, C o D.

14 Probabilidad de detección: es el valor que expresa la percepción del operador de comercio exterior que ejecuta la conducta infractora sobre la posibilidad de ser detectado por el Mincetur.

15 Reincidencia: es la circunstancia que se configura cuando el operador de comercio exterior

Otro punto importante por mencionar es el tema de la marcha blanca implementada con la finalidad de brindar un plazo para la adecuación del mencionado marco administrativo sancionador, en el cual el Mincetur no determinaba ni aplicaba ninguna de las infracciones sancionables previstas en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1492 por un plazo de hasta cuatro meses contados a partir del vencimiento del plazo máximo establecido conforme al numeral 12.2 del artículo 12 y al numeral 22.5 del artículo 22 del reglamento<sup>16</sup>.

#### 4. Problemática de la ejecución de la norma

Tras la publicación del reglamento, que es una norma que tiene por temática la reactivación, la continuidad y la eficiencia de operaciones vinculadas a la cadena logística, se han generado bastantes inquietudes en el sector privado con respecto a algunas dudas, preguntas, y hasta algunos grupos a favor o en contra. Esperamos que con este artículo se puedan despejar ciertas dudas sobre la norma.

A fin de ilustrar las falencias del sistema logístico internacional peruano, cabe mencionar el *Logistics Performance Indicator* (LPI), reporte bianual del Banco Mundial (BM) que mide el desempeño logístico de cada país en un *ranking* de 163 países. En este reporte, el Perú ocupa el puesto 83 a nivel mundial, superado por países como Chile (el mejor de Latinoamérica, puesto 34), Panamá, México, Brasil, Argentina Ecuador, etc<sup>17</sup>. El reporte recoge varios aspectos de la logística del comercio que han sido mejorados por el Perú en lo que se refiere al despacho de aduanas, la infraestructura, el tiempo de atención de naves, etcétera.

Un primer aspecto se refiere a los costos y la calidad del servicio logístico, que permanecían en *stand by* aun cuando ya se había concesionado casi la

---

comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la infracción previa.

16 Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, Segunda Disposición Complementaria Transitoria.

17 Eduardo Sánchez, «El Perú en el Indicador de Desempeño Logístico», Universidad de Piura, 4 de agosto de 2020, <https://udep.edu.pe/hoy/2020/08/el-peru-en-el-indicador-de-desempeno-logistico/>

totalidad de los terminales portuarios en el país (ocho en total). Era necesario, por ello, un marco regulatorio para el contrato de transporte marítimo de mercancías, pues mejorar la calidad del servicio logístico ofrecido implica no solamente crecer con infraestructura física, sino implementar una plataforma electrónica que permita operaciones más ágiles y electrónicas para todos los actores involucrados en el asunto portuario, tanto públicos como privados, de modo que puedan compartir información para tomar mejores decisiones; todo ello a través de la VUCE. Desde este punto de vista, se ve que el Estado está a favor de toda iniciativa que traiga prosperidad al sector. Siempre habrá críticas, pero serán propias de situaciones y entornos cambiantes, donde se debe fomentar la resiliencia empresarial del sector privado para verlo en el futuro cada vez más apoyado en sistemas digitales y no solo en infraestructura.

No menos importante es un segundo aspecto: la continuidad y eficiencia de las operaciones logísticas, con la atención electrónica de los procedimientos administrativos vinculados al ingreso y salida de mercancías y medios de transporte internacional, y el establecimiento de planes de contingencia relacionados con la digitalización. Esto es muy importante porque se busca que los OCE se autenticquen en la VUCE mediante su clave SOL. En caso de que falle el servicio o se caiga, automáticamente se activaría un plan de contingencia a fin de garantizar la continuidad de las operaciones; en caso contrario, los mismos operadores gestionarán el endose en procuración por las vías tradicionales. De esta forma, se ve que el Mincetur pensó en todos los OCE y en todos los escenarios posibles cuando la Comufal, creada por Decreto Supremo 122-2017-PCM, ideó este plan de contingencia con el apoyo de siete ministros y tres altos directivos: el superintendente nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), el presidente de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y el director ejecutivo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión).

Cabe mencionar que la Comufal tiene dos grandes campos de acción, el primero, relacionado con el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial de Comercio, y el segundo, referido a todos los temas de la logística. En este último punto van insertos los compromisos del reglamento que establece algunas obligaciones, tanto para el sector público como para el sector privado. Por ejemplo, el acuerdo contempla que los certificados de origen se presenten en formato físico y con una firma manuscrita. En este caso, el reglamento no puede ir en contra de un acuerdo internacional, pero sí puede —haciendo los trabajos pertinen-

tes— lograr que todos nuestros acuerdos comerciales contemplen documentos digitales y, en los casos en los que no se pueda, establecer excepciones.

Por el lado de la fiscalización, se ve que, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las mencionadas normas, el Mincetur ha estado realizando, de manera aleatoria, reuniones de fiscalización con el primer grupo de operadores: los agentes de aduana. A través de oficios enviados a los correos de los operadores, se han programado reuniones, las cuales han sido grabadas y llevadas a cabo por medio de la plataforma Microsoft Teams, a fin de verificar la información registrada en el Mislo en al menos una de las circunscripciones donde se encuentra habilitado el operador. En las reuniones, la Dirección de Facilitación de Comercio Exterior designaba a un profesional para verificar la descripción, precios y lista de cada uno de los servicios que presta el despachador de aduana; de estar conforme, emitía un acta de fiscalización con el detalle de los hechos u ocurrencias, además de observaciones y recomendaciones para que el operador Mislo los subsanara dentro del plazo otorgado, consignado en la misma acta.

En el caso del módulo MIIO, un gran número de operadores están usando sus propios medios digitales para acatar la nueva normatividad, pero no están utilizando el módulo implementado por el Mincetur. Esto se debe, en gran medida, a que el reglamento del Decreto Legislativo 1492, en el numeral 18.1 del artículo 18, establece que el uso del MIIO es obligatorio para los OCE que no dispongan de mecanismos electrónicos para realizar o verificar el endose en procuración electrónico y/o la autorización comercial de entrega de la carga, según corresponda. Sin embargo, a agosto de 2022 no se ha iniciado ningún proceso de fiscalización, aunque se entendería que se daría en los mismos términos y condiciones que la fiscalización del operador Mislo.

Desde la publicación de la referida norma, el Mincetur estuvo recibiendo comentarios, sugerencias, recomendaciones, quejas y demandas. Aun así, el 11 de febrero de 2021 se publicó el reglamento del Decreto Legislativo 1492, el Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, el cual fue refrendado por doce ministros con la intención de reflejar la voluntad de los diferentes sectores de participar en los temas de digitalización y transparencia; no obstante, encontró muchas críticas para su publicación. Como dato inaudito, puede mencionarse que la reglamentación de la referida norma demoró más de la cuenta. La explicación es que el Colegio de Abogados del Callao presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional en la cual señalaba que el Decreto Legislativo 1492 no era constitucional. La Comisión de Constitución y Reglamento del

Congreso de la República, como parte de sus facultades, revisó si era inconstitucional o no, y concluyó que el Decreto Legislativo 1492 ha cumplido lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 90 del reglamento del Congreso de la República, a excepción de los artículos 11, 12 y 13, por lo que proponía su derogación parcial<sup>18</sup>. Incluso varios gremios, asociaciones y operadores marítimos manifestaron su rechazo a la norma en sus diversas plataformas electrónicas<sup>19</sup>.

Felizmente, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 65/2021 el 7 de enero de 2021, la cual declaraba infundada la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00007-2020-PI/TC. Así se explica la demora de la publicación del reglamento. Al final, no se derogó ningún artículo y el Decreto Legislativo 1492 se encuentra vigente, con su propio reglamento y la tabla de sanciones.

## 5. Conclusiones

- El Mincetur no está exigiendo al sector privado que se establezcan sistemas complejos, sino que se evite la participación de las personas de manera presencial para frenar el avance de la pandemia por la covid-19; para tal fin, se ha desarrollado la virtualidad y la digitalización de procesos que permitirán garantizar la transparencia en costos y la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística del comercio exterior. Con este avance, no solamente se está incorporando nuevos componentes al VUCE, sino que se está cimentando lo que será la columna vertebral del comercio exterior peruano.
- La digitalización de procesos, la publicación de servicios de logística, la autorización comercial de entrega de la mercancía y demás trámites

---

18 Congreso de la República, Comisión de Constitución y Reglamento, «Dictamen recaído en el Decreto Legislativo 1492, decreto legislativo que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior», Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 9 de diciembre de 2020, [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/dictamen\\_dl/dictamen\\_dl1492.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/dictamen_dl/dictamen_dl1492.pdf)

19 «Conozca los mitos y verdades sobre el Decreto Legislativo 1492: una norma inconstitucional que quita estabilidad jurídica en el Perú», Central de informaciones ASPPOR, 19 de noviembre de 2020, <https://www.asppor.org.pe/2020/11/mitos-y-verdades/>

logísticos del sector privado se pueden realizar a través de correos electrónicos, plataformas privadas o módulos intergubernamentales, y los operadores que no implementen estas medidas u otros planes de contingencia incurrirían en los supuestos de infracción establecidos en las respectivas tablas de sanciones. Por tal motivo, se ve que el Mincetur fue prudente al otorgar plazos bastante prolongados para la implementación de este nuevo marco normativo, que tiene sus inicios en la pandemia por la covid-19, pero que viene legitimada por una aduana digital.

## REFERENCIAS

«Mincetur publica el reglamento para la continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior». CMS. 25 de febrero de 2021. <https://cms.law/es/per/publication/mincetur-publica-el-reglamento-para-la-continuidad-y-eficiencia-de-las-operaciones-vinculadas-a-la-cadena-logistica-de-comercio-exterior>

«Conozca los mitos y verdades sobre el Decreto Legislativo 1492: una norma inconstitucional que quita estabilidad jurídica en el Perú». Central de Informaciones de la Asociación Peruana de Operadores Portuarios (ASPPOR). 19 de noviembre de 2020. <https://www.asppor.org.pe/2020/11/mitos-y-verdades/>

Congreso de la República, Comisión de Constitución y Reglamento. «Dictamen recaído en el Decreto Legislativo 1492, Decreto Legislativo que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior». Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. 9 de diciembre de 2020. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/dictamen\\_dl/dictamen\\_dl1492.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/dictamen_dl/dictamen_dl1492.pdf)

Sánchez, Eduardo. «El Perú en el Indicador de Desempeño Logístico». Universidad de Piura. 4 de agosto de 2020. <https://udep.edu.pe/hoy/2020/08/el-peru-en-el-indicador-de-desempeno-logistico/>

«“El transporte marítimo: indispensable para el mundo”, seleccionado como lema del Día marítimo mundial de 2016». Organización Marítima Internacional (OMI). 20 de noviembre de 2015. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/47-WMD-theme-2016-.aspx#:~:text=%22Actualmente%20alrededor%20del%2090%25%20del,para%20mantener%20el%20mundo%20actual>

### *Normas*

Decreto Supremo 001-2021-Mincetur, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1492 sobre disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior.

Decreto Supremo 003-2022-Mincetur, que aprueba la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en el Decreto Legislativo 1492, decreto legislativo que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior, anexo.

### *Resoluciones*

Resolución Ministerial 101-2021-Mincetur, que incorpora a los agentes marítimos, a las empresas de servicio de entrega rápida, a las empresas de servicio postal y a los operadores de transporte multimodal al Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior (Mislo).

Resolución Ministerial 102-2021-Mincetur, que prorroga plazo para que los agentes de aduana puedan adecuarse y cumplir con sus obligaciones previstas en el reglamento del artículo 10 de la Ley 28977 para la implementación del Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior.

Resolución Ministerial 109-2022-Mincetur, que aprueba Metodología para el cálculo de multas y determinación de los factores agravantes y atenuantes, aplicables a los operadores de comercio exterior, en el marco del procedimiento administrativo sancionador establecido en el D. S. 001-2021-Mincetur.

Resolución Ministerial 205-2022-Mincetur, que incorpora a los administradores o concesionarios de puertos, a las empresas de transporte internacional de mercancías por carretera, a los agentes de carga internacional, a los almacenes aduaneros que prestan servicios públicos: depósitos temporales y aduaneros, así como a las líneas navieras y aéreas o sus representantes al Mislo.

### **Sobre el autor**

Doctor y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Formación universitaria en Administración en la Universidad de Lima y título propio de Máster en Comercio Internacional por la Universidad de Alcalá de Henares (España). Profesionalmente, es agente de aduana y se desempeña como representante aduanero, tiene más de 15 años brindando servicios al comercio exterior. Es docente ordinario a tiempo parcial en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.