

I.- MATERIA

En base a lo expuesto en el Informe Legal N.° 31-2012-JUS-DNAJ emitido por la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, se complementa la opinión vertida en el Informe N.° 05-2012-SUNAT/2B4000 emitido por la Gerencia Jurídica Aduanera.

II.- BASE LEGAL:

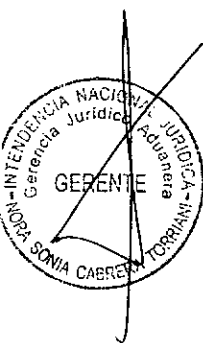
- Decreto Supremo N.° 135-99-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario y demás normas modificatorias y complementarias; en adelante TUO del Código Tributario.
- Decreto Legislativo N.° 1053 que aprueba la Ley General de Aduanas, en adelante la Ley General de Aduanas.
- Decreto Supremo N.° 018-2008-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N.° 26979; en adelante TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Decreto Supremo N.° 031-2009-EF, que aprueba la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas aprobada por el Decreto Legislativo N.° 1053; en adelante Tabla de Sanciones Aduaneras.
- Decreto Supremo N.° 013-2008-JUS, que aprueba la Ley N.° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en adelante Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Ley N.° 27444, que aprueba la Ley del Procedimiento Administrativo General; en adelante Ley N.° 27444.

III.- ANÁLISIS:

En principio debemos precisar que mediante el Informe N.° 05-2012-SUNAT/2B4000, la Gerencia Jurídica Aduanera, opinó que lo dispuesto en el artículo 12° del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, no resulta aplicable para la ejecución de la sanción de suspensión impuesta a los almacenes aduaneros en mérito del inciso a) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas. Para tal efecto, se tuvo en consideración que el inciso c) del artículo 12° del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva hace referencia a la sanción administrativa de clausura de locales y servicios, siendo un supuesto infraccional distinto a la sanción que impone la Administración Aduanera, la cual corresponde únicamente a la suspensión temporal de las actividades como almacén aduanero¹.

Bajo el marco legal expuesto, la Gerencia General de la Cámara de Comercio de Lima consulta respecto a la ejecución de la sanción (no tributaria) de suspensión para ejercer actividades

¹ Sanción que se mantiene vigente hasta que el almacén subsane la infracción que motivó la suspensión. Razón por la cual se considera como tiempo mínimo de suspensión un solo día en la Tabla de Sanciones Aduaneras.



dispuesta por la SUNAT; consulta que fuera remitida a la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, entidad que luego de analizarla emite opinión de carácter no vinculante que se encuentra contenida en el Informe Legal N.º 31-2012-JUS-DNAJ.

En ese sentido, procedemos a efectuar el análisis de ambos informes partiendo del concepto que la potestad sancionadora es el poder jurídico que detenta la Administración Pública para reprimir a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos en el marco constitucional, legal y reglamentario vigente, buscando así incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivando la realización de infracciones administrativas; tal como se puede evidenciar en el desarrollo del artículo 192º de la Ley General de Aduanas.

Naturaleza jurídica de la ejecución forzosa

Es oportuno mencionar que los actos administrativos tienen carácter ejecutorio, porque se sustentan en el jus imperium del Estado, como prerrogativa otorgada por la Constitución Política del Perú y las Leyes de la República que le permite fiscalizar, controlar e imponer sanciones salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley. Para tal efecto, la decisión que autorice la ejecución administrativa debe ser notificada a su destinatario antes de iniciarse la misma como garantía de un debido procedimiento².

Siendo que la Administración Aduanera cuenta con dichas prerrogativas para efecto de imponer sanciones administrativas y ordenar que éstas se cumplan por parte de los almacenes aduaneros que incurran en alguna de las infracciones tipificadas en el inciso a) del artículo 194º de la Ley General de Aduanas; tenemos que para su ejecución no necesita de ningún procedimiento de ejecución coactiva.

Sustentamos nuestra posición en el artículo 194º de la Ley N.º 27444, que establece todas las exigencias que debe cumplir la Administración Pública para disponer que se proceda a la ejecución forzosa de actos administrativos; las cuales en modo alguno se adecúan a la operatividad y naturaleza de las infracciones y sanciones que se han estipulado en la Ley General de Aduanas; exigencias que transcribimos a continuación:

1. Que se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad.
2. Que la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro.
3. Que tal obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad.
4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.
5. Que no se trate de acto administrativo que la Constitución o la ley exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución.
6. En el caso de procedimientos trilaterales, las resoluciones finales que ordenen medidas correctivas constituyen títulos de ejecución conforme a lo dispuesto en el artículo 713º inciso 4) del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 28494, una vez que el acto quede firme o se haya agotado la vía administrativa.

En caso de resoluciones finales que ordenen medidas correctivas, la legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a las partes involucradas. "

² Conforme a lo estipulado en los artículos 192º y 195º de la Ley N.º 27444.



Veamos a continuación las posiciones similares que se han expuesto en los informes emitidos tanto por la Gerencia Jurídica Aduanera como por la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia respecto a la naturaleza jurídica de la ejecución forzosa:

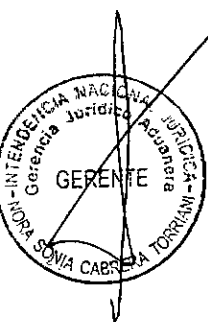
INFORME SUNAT ³	INFORME MINJUS ⁴
<p>Es la potestad, facultad o posibilidad que tiene la administración pública de hacer cumplir por la fuerza aquellos actos administrativos donde han impuesto deberes o restricciones a los administrados o ciudadanos, y que tales deberes o restricciones <u>no han sido cumplidos voluntariamente por tales administrados.</u></p> <p>La ejecución forzosa es una forma de <u>obligar al administrado a cumplir con lo dispuesto por la Administración Pública.</u></p>	<p>La ejecutividad del acto administrativo alude al común atributo de todo acto administrativo de ser eficaz, vinculante o exigible, por contener una decisión, declaración o una certificación de la Autoridad Pública.</p> <p>La ejecutoriedad de los actos administrativos puede ser definida como una especial manifestación de su eficacia, por lo que cuando imponen deberes y restricciones a los particulares, <u>pueden ser realizados aun contra su voluntad por los órganos de la Administración Pública.</u></p>

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA DE OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS

Al respecto, la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, en su artículo 9°, considera como obligación exigible coactivamente a la establecida mediante acto administrativo emitido conforme ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnativo alguna vía administrativa, dentro de los plazos de ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la obligación. Sobre el particular, ambos informes concluyen en lo mismo.

a) Clausura de locales y servicios:

Al respecto, el Informe N.° 05-2012-SUNAT/2B4000 refiere que la sanción de suspensión de actividades de almacenes aduaneros, no corresponde a ninguno de los actos de ejecución forzosa regulados por el artículo 12° del TUE de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, ni tampoco ninguna acción que requiera el concurso del Ejecutor Coactivo con facultades para exigir el cumplimiento de la medida, ni ningún monto cuyo cobranza deba realizarse por la vía coactiva; razón por la cual, los Ejecutores Coactivos de la SUNAT no participan durante este procedimiento sancionador. Ahora bien, el Informe Legal N.° 31-2012-JUS-DNAJ, se refiere en forma general a la imposición de cualquier sanción administrativa, lo que puede incluir a la sanción de suspensión de actividades de almacenes aduaneros, sin embargo, en vista de lo señalado por esta Gerencia y teniendo en cuenta que el Informe del Ministerio de Justicia no tiene carácter vinculante, sostienen que prevalece lo que se señala en nuestro Informe.



³ Informe N.° 05-2012-SUNAT-4B4000

⁴ Informe Legal N.° 31-2012-JUS-DNAJ

INFORME SUNAT	INFORME MINJUS
<p>Cabe señalar que en el inciso c) del artículo 12° del T.U.O. de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva hace referencia a los supuestos de <u>clausura de locales y servicios</u>, siendo por lo tanto un supuesto distinto a la sanción impuesta por la Administración Aduanera, que corresponde a la suspensión temporal de las actividades como almacén aduanero estando facultado dicho almacén durante el periodo de suspensión, a continuar despachando las mercancías que se encuentren almacenadas en sus recintos, dado que la suspensión solo opera para impedir la recepción, por lo que no hay ni puede existir clausura de local, no resultando aplicable el artículo 12° del T.U.O. de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva.</p>	<p>Si mediante un acto administrativo, consentido o firme, <u>se ordena la clausura de un local</u>, y el administrado obedece dicho mandato, la autoridad que emitió el acto no necesita recurrir al procedimiento de ejecución coactiva, pues la obligación ha sido cumplida espontáneamente por obligado. <u>La autoridad administrativa recurrirá a este procedimiento si el administrado no obedece la orden de clausura</u>, es decir, si incumple la obligación contenida en el acto. Ahora bien, la autoridad administrativa tampoco necesitará recurrir a dicho procedimiento si existe un mecanismo lícito que persuada al administrado a cumplir con su obligación.⁵</p>

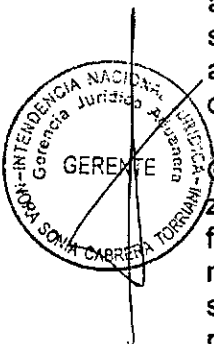
b) Sanción de suspensión de actividades de almacenes aduaneros:

Las sanciones de suspensión de actividades aplicables a almacenes aduaneros se encuentran tipificadas en el inciso a) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas y conforme se señala en dicha norma, durante el plazo de la sanción impuesta no podrán recibir mercancías y solo podrán despachar las que se encuentren almacenadas en sus recintos. Asimismo, la Tabla de Sanciones Aduaneras establece el plazo de suspensión se mantiene por lo general hasta la regularización de la infracción con la posibilidad de aplicar el plazo mínimo de suspensión de tan sólo un día.

Este tipo de sanción administrativa es diferente a la clausura de locales que contempla el artículo 12° del TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, dado que la Administración Aduanera para ejecutar dicha sanción procede a aplicar el mecanismo lícito de la inhabilitación o bloqueo de su código informático como operador de comercio exterior; siendo importante destacar que desde el día en que se ejecuta esta inhabilitación o bloqueo; el almacén aduanero sancionado no puede recibir nuevas mercancías durante el periodo de suspensión, pero se encuentra facultado para seguir despachando las mercancías que tengan almacenadas con anterioridad a la fecha de aplicación de la sanción de suspensión; con lo cual, queda demostrado que en modo alguno se dispone la clausura del local.

Otro aspecto que es importante destacar es que los almacenes aduaneros en su calidad de zona primaria aduanera tienen un conjunto de obligaciones y responsabilidades que asumir frente al dueño o consignatario de la mercancía; razón por la cual siempre gestionan todos los medios legales para subsanar o regularizar la infracción cometida para obtener el levante de la sanción de suspensión de actividades en el menor plazo posible; de allí que el legislador haya previsto el plazo mínimo de un día de suspensión.

⁵ El mecanismo lícito que utiliza la Administración Aduanera es la inhabilitación o bloqueo del código de operador; el cual por sí solo hace viable la sanción de suspensión temporal de actividades hasta la fecha en que el almacén subsane la infracción incurrida.



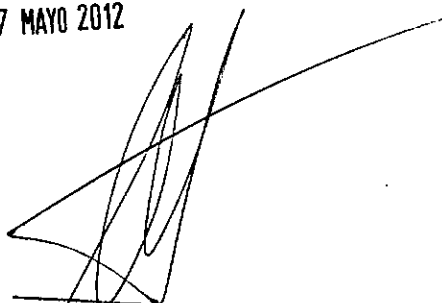
CONCLUSIÓN:

Tanto el Informe de la Gerencia Jurídica Aduanera como el de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, concluyen señalando que la sanción de suspensión de actividades impuesta a un almacén aduanero por haber cometido una infracción contenida en el inciso a) del artículo 194° de la Ley General de Aduanas, luego de haber quedado consentida y por ende agotada la vía administrativa, se ejecuta por parte de la Administración Aduanera disponiendo la inhabilitación o bloqueo del código informático de dicho almacén aduanero, a efectos de que cumplan con la obligación de no hacer que consisten en no tramitar nuevos despachos. Pero dicho almacén se encuentra autorizado durante el periodo de suspensión para seguir despachando las mercancías que tengan almacenadas con anterioridad a la fecha de aplicación de la sanción de suspensión; con lo cual, queda demostrado que en modo alguno se dispone la clausura del local.⁶

En consecuencia, no es necesario que se inicie contra el almacén aduanero ninguna acción de ejecución forzosa para la aplicación de la sanción de suspensión, resultando por lo tanto inaplicable para la Administración Aduanera el artículo 12° del TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Callao,

17 MAYO 2012



NOA SONIA CABRERA TORRIANI
Gerente Jurídico Aduanero
INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

FNM/jgoc

⁶ Es oportuno precisar que de conformidad con el numeral 2) del inciso a) del artículo 195° de la Ley General de Aduanas, sólo se aplica la sanción de cancelación del almacén aduanero cuando recepciona mercancías durante el plazo de la sanción de suspensión aplicada por la Administración Aduanera.