

INFORME N.º 000101-2024-SUNAT/340000

ASUNTO : Consulta institucional sobre el sentido y alcance de las normas aduaneras

LUGAR : Callao, 17 de diciembre de 2024

I. MATERIA:

Se consulta sobre la exigibilidad del requisito de licencia municipal de funcionamiento para otorgar autorización a un administrador portuario para operar como almacén aduanero, considerando que la municipalidad correspondiente indica no tener competencia para emitir ese tipo de licencias respecto de áreas que no califican como edificaciones o que se encuentran ubicadas sobre una superficie marina.

II. BASE LEGAL:

- Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053 y normas modificatorias; en adelante la LGA.
- Reglamento de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo N° 010-2009-EF y normas modificatorias; en adelante el RLGA.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- Texto Unico Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en adelante LPAG.
- Decreto Legislativo N° 295, que promulga el Código Civil; en adelante el Código Civil.

III. ANALISIS:

¿Corresponde tener por cumplido el requisito establecido en el subliteral A.9 del literal A del anexo 1 del RLGA para autorizar a un administrador portuario a operar como almacén aduanero, considerando el pronunciamiento de la municipalidad distrital que señala que no es competente para emitir licencia municipal de funcionamiento respecto de áreas que no califican como edificaciones o que se encuentran ubicadas sobre una superficie marina?

Preliminarmente, resulta pertinente relevar que de conformidad con el artículo 15 y el inciso e) del artículo 19 de la LGA, los almacenes aduaneros (depósitos temporales y depósitos aduaneros) son operadores de comercio exterior (OCE), cuya autorización requiere del cumplimiento de los requisitos establecidos en el RLGA, conforme a los lineamientos previstos en el artículo 20 de la LGA, entre estos, el consignado en su inciso a) referido a autorizaciones previas, de la siguiente forma:

**“Artículo 20.- Lineamientos sobre los requisitos exigibles para autorizar a los operadores de comercio exterior
(...)”**



a) Autorizaciones previas

Contar con la autorización, certificado, registro, licencia o nombramiento otorgado por las entidades públicas, **que sea exigible legalmente**, así como mantenerlo vigente.”

Así, el numeral 7 del artículo 17 del RLGA concordante con el subliteral A.9 del literal A de su anexo 1, establece a la presentación de la licencia municipal de funcionamiento del local donde va a realizar sus actividades, como uno de los requisitos que el administrado tiene la obligación de cumplir para obtener la autorización como almacén aduanero.

En tal sentido, si bien de acuerdo con las normas antes citadas, en principio la presentación de la licencia municipal de funcionamiento a la Administración Aduanera resulta exigible para obtener la autorización para operar como almacén aduanero, debe tenerse en cuenta que, cuando el inciso a) del artículo 20 del RLGA antes transcrito establece el lineamiento de contar con autorizaciones o licencias previas, condiciona expresamente su aplicación a los supuestos en los que esta “**sea exigible legalmente**”¹.

En el supuesto en consulta, la hipótesis planteada se refiere a la exigibilidad de la presentación de la licencia municipal de funcionamiento requerida por el subliteral A.9 del literal A del anexo 1 del RLGA para autorizar a operar como almacén aduanero a un administrador de terminal portuario o un concesionario de instalaciones portuarias², sobre áreas ubicadas dentro del terminal portuario que han sido levantadas sobre la superficie marina o que no califican como edificaciones, considerando que la autoridad municipalidad de la jurisdicción ha señalado expresamente que carece de competencia para otorgar licencias de funcionamiento sobre las mismas.

Al respecto, cabe relevar que de conformidad con el numeral 72.1 del artículo 72 de la LPAG, la competencia de las entidades para emitir actos administrativos tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan. Al respecto, el Dr. Juan Carlos Morón Urbina³ refiere que “(l)a competencia es la facultad para decidir válidamente sobre determinadas materias, adquirida por un organismo administrativo y que solo puede tener por fundamento la Constitución o la ley”⁴.

Por su parte, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 estipula que los gobiernos locales (provinciales o distritales) gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; precisándose que, la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

En concordancia con lo anterior, el subnumeral 3.6.4 del numeral 3.6 del inciso 3 del artículo 79 de la Ley N° 27972 establece que, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, las municipalidades distritales ejercen -entre otras- las funciones específicas exclusivas de otorgar autorizaciones, derechos y licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.

¹ Debe tenerse presente que conforme a lo establecido por el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda.

² Según se precisa en la consulta cuenta con habilitación portuaria otorgada por la Autoridad Portuaria Nacional.

³ Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Tomo I, Juan Carlos Morón Urbina, Editorial Gaceta Jurídica, 12ª edición, 2017, página 499.

⁴ En sentido similar, en la doctrina extranjera se ha indicado lo siguiente (negritas agregadas):

«**Conjunto de facultades, de poderes, de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás**» (J. A. García Trevijano). «**La medida de la potestad que pertenece a cada órgano**» (E. García de Enterría). «**Facultad irrenunciable de emanar actos jurídicos atribuidos por la norma jurídica a un órgano administrativo**» (J. González Pérez y F. González Navarro). Textos tomados del Diccionario Panhispánico del español jurídico (consultado por internet: <https://dpej.rae.es/lema/competencia-administrativa>).



En ese sentido, de acuerdo a las normas citadas, la autoridad facultada para otorgar licencias de funcionamiento es la autoridad municipal distrital correspondiente, por lo que si en respuesta a la consulta formulada, es esta autoridad la que indica de forma expresa que carece de competencia para emitir licencias de funcionamiento respecto de áreas que no califican como edificaciones o que se encuentran ubicadas sobre una superficie marina, resulta claro que la obligación de cumplimiento del requisito exigido por el subliteral A.9 del literal A del anexo 1 del RLGA para otorgar la autorización como almacén aduanero, deviene en una de imposible cumplimiento.

Debe tenerse en cuenta a tal efecto, que la obligación de presentar la licencia municipal de funcionamiento para obtener la autorización de operación como almacén aduanero, constituye una obligación de hacer a cargo del administrado, y como tal le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 1156 del Código Civil, según el cual “Si la prestación resulta imposible sin culpa de las partes, la obligación del deudor queda resuelta”⁵.

Con relación al artículo 1156 del Código Civil, el Informe N° 148-2020-SUNAT/340000⁶ cita lo señalado por Felipe Osterling y Mario Castillo Freyre, que sostienen que el citado artículo regula el supuesto en el cual la obligación de hacer a cargo del deudor resulta de imposible de ejecutar sin culpa del deudor ni del acreedor. En este supuesto al ser imposible la ejecución de la prestación, la obligación queda resuelta.

Así, se refiere en el citado informe, que el artículo 1156 del Código Civil consagra al principio general del derecho según el cual “a lo imposible nadie está obligado”, que según Moreno Ortiz implica que “Si lo imposible no puede ser, resulta obvio que deber serlo o deber hacerlo tampoco puede ser. De ahí que, como hace mucho tiempo sentenciaron los antiguos: nadie está (o puede estar) obligado a lo imposible. Por firme y fuerte que sea el poder, o por legítimo o correcto que se estime su ejercicio, o por cualquier otra consideración dada o por dar, siempre acaba destruyéndose cuando se topa con el infranqueable obstáculo de los límites de la posibilidad. El poder se torna impotente (y absurdo) cuando aspira a lo imposible”.⁷

Teniendo en cuenta lo expuesto, considerando que por expreso mandato del artículo 50 de la LPAG, dentro de un procedimiento administrativo no se puede cuestionar la validez, ni contradecir la opinión vertida por otras entidades, y que en el supuesto planteado la autoridad municipal se ha pronunciado determinando que carece de competencia para emitir la licencia municipal de funcionamiento sobre las áreas en las que va a funcionar el almacén aduanero, puede concluirse que en el supuesto en consulta la obligación de presentar la licencia municipal de funcionamiento no resulta exigible para otorgar la autorización como almacén aduanero, máxime si dicho requisito se basa en el lineamiento previsto en el inciso a) del artículo 20 de la LGA, referido a “licencias previas”, cuya aplicación se encuentra expresamente condicionada a los supuestos en los que estas resulten “legalmente exigibles”; lo contrario supondría colocar al administrado en la situación de tener que cumplir con una obligación que es jurídicamente imposible.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, se concluye que en el supuesto en consulta no corresponde requerir el cumplimiento de la obligación de acreditar el cumplimiento del requisito establecido en el

⁵ OSTERLING, Felipe y CASTILLO, Mario, Tratado de obligaciones. Biblioteca para leer el Código Civil, Vol. XVI. Tomo II. Primera parte. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 1994.

⁶ Emitido por la Intendencia Nacional Jurídico Aduanera con relación a la obligación de presentar la ficha técnica de importación de vehículos usados, suscrita por el importador y un ingeniero mecánico o mecánico electricista colegiado y habilitado, obligación establecida por el inciso a) del numeral 1 del artículo 94 del Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, que era de imposible cumplimiento porque el Ministerio de Transportes y Comunicaciones dejó de acreditar a los mencionados profesionales para los fines previstos en ese artículo.

⁷ MORENO ORTIZ, Luis Javier. La encrucijada del poder. Universidad Sergio Arboleda. Revista Actualidad Jurídica. Disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/Laencrucijadadel%20poder.html>.



subliteral A.9 del literal A del anexo 1 del RLGA, considerando que según lo señalado en la consulta, existe un pronunciamiento de la municipalidad distrital en el que indica que carece de competencia para emitir licencia de funcionamiento respecto de áreas que no califican como edificaciones o que se encuentran ubicadas sobre una superficie marina.

FNM/EAS/jlvp
CA132



EDITH ALARCON SOLIS
GERENTE
17/12/2024 15:55:48