

**I. MATERIA:**

Factibilidad legal de convalidación de las sanciones aplicadas por infracción administrativa vinculada al delito de contrabando, que habiendo quedado consentidas se determina con posterioridad por el órgano de control interno, que fueron emitidas en base a una resolución de desconcentración de competencia inválida.

**II. BASE LEGAL:**

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, en adelante LGA.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante Ley N° 27444.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario, en adelante Código Tributario.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en adelante LDA.

**III. ANÁLISIS:**

1. **¿Es posible disponer la conservación de los actos resolutivos de aplicación de sanciones administrativas de la Ley de los Delitos Aduaneros, que habiendo quedado consentidas, se determina con posterioridad que fueron emitidas por una dependencia de menor jerarquía a la que tenía la competencia en base a una resolución de desconcentración de competencia inválida?**

Sobre el particular, es preciso definir en primer lugar el marco legal aplicable, para lo cual debemos empezar por verificar qué naturaleza tienen las infracciones administrativas vinculadas a los delitos aduaneros previstas en la LDA.

Al respecto, el artículo 49° de la LDA señala que las resoluciones que apliquen sanciones por las infracciones administrativas tipificadas en esa Ley, son impugnables a través del Procedimiento Contencioso Tributario regulado por la LGA, el RLGA y el Código Tributario, mandato legal a partir del cual se evidencia que el tratamiento que se otorga a las mismas es estrictamente tributario-aduanero, siendo por tanto esa su naturaleza; por lo que el marco legal que le resulta aplicable es el fijado por la LDA, la LGA y supletoriamente las disposiciones del Código Tributario.

En ese sentido, teniendo en cuenta que ni la LGA, ni la LDA contemplan disposiciones específicas referidas a los vicios que afectan la validez de los actos de la Administración, resulta necesario recurrir en forma supletoria a las disposiciones que sobre el particular contiene el Código Tributario.

Al respecto, el artículo 109° del Código Tributario distingue entre los actos que son nulos y los que son anulables, en la siguiente forma:

**"Artículo 109°.- NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS**

*Los actos de la Administración Tributaria son nulos en los casos siguientes:*

1. *Los dictados por órgano incompetente, en razón de la materia. Para estos efectos, se entiende por órganos competentes a los señalados en el Título I del Libro II del presente Código;*

...

*Los actos de la Administración Tributaria son anulables cuando:*

...

b) *Tratándose de dependencias o funcionarios de la Administración Tributaria sometidos a jerarquía, cuando el acto hubiere sido emitido sin respetar la referida jerarquía.*

*Los actos anulables serán válidos siempre que sean convalidados por la dependencia o el funcionario al que le correspondía emitir el acto".*  
(Énfasis añadido)

Como se observa, el numeral 1) del artículo 109° sanciona con nulidad los actos de la Administración Tributaria dictados por órgano incompetente en razón de la materia, precisando que se entiende que la competencia a la que se alude es la conferida por el Título I del Libro II del mismo Código Tributario, que establece las materias en las que a nivel macro son competentes: La SUNAT, los Gobiernos locales y el Tribunal Fiscal, de manera exclusiva conforme se establece en su artículo 54°<sup>1</sup>; más no alude al supuesto en el que la incompetencia en la emisión del acto esté referida a la jerarquía del órgano que la dicta al interior de la organización que sí resulta ser competente en esa materia, como es el supuesto en consulta.

La mencionada situación, se encuentra más bien prevista por el literal b) del mismo artículo 109° antes transcrito, que señala que son anulables los actos de la administración cuando *"Tratándose de dependencias o funcionarios de la Administración Tributaria sometidos a jerarquía, el acto hubiere sido emitido sin respetar la referida jerarquía."*

Cabe señalar, que en tal supuesto la norma antes citada añade en su último párrafo, que los **actos anulables serán válidos siempre que sean convalidados** por la dependencia o el funcionario al que le correspondía emitir el acto; es decir, que el vicio que afecta al acto anulable no recae en un requisito esencial para la estructuración del mismo, permitiendo por ello la norma que pueda ser legalmente subsanado y convalidado.

En concordancia con lo señalado, el numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley N° 27444 recoge la figura de la conservación del acto administrativo, cuando el vicio que afecta a sus elementos de validez no es trascendente, ordenando también en tal supuesto que se proceda a su enmienda, precisando en su numeral 14.2 a los actos que para tal efecto se considera que están afectados por vicios no trascendentes, entre los que comprende en su numeral 14.2.4 al supuesto en el que *"...se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio"*

En mérito a lo expuesto, podemos apreciar que dentro del marco legal establecido se encuentra prevista la figura de la convalidación del acto administrativo de naturaleza tributario-aduanera, que hubiera sido emitido sin respetar la jerarquía establecida para la expedición de dichos actos, es decir sin observar la competencia asignada al interior de la organización a la que el Código Tributario ha otorgado facultades en esa materia, como es el supuesto remitido en consulta, por lo que consideramos que procede legalmente su convalidación.

Asimismo, es preciso destacar que la convalidación de estos actos, por disposición expresa del inciso b) del artículo 109° del Código Tributario, compete a la autoridad a la que le correspondía su emisión, a diferencia de la conservación del acto administrativo viciado prevista en el artículo 14° de la Ley N° 27444, que atribuye la competencia a la propia autoridad emisora del acto; sin embargo, siendo que lo dispuesto en el Código Tributario resulta ser norma especial para el acto administrativo de naturaleza tributaria, prima en su aplicación sobre los actos de determinación de sanción expuestos en la consulta, por lo que su convalidación deberá ser emitida por la instancia a la que la

<sup>1</sup> El artículo 54° del Código Tributario establece que ninguna otra autoridad, organismo o institución distintos a los señalados en ese título, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos señalados bajo responsabilidad.

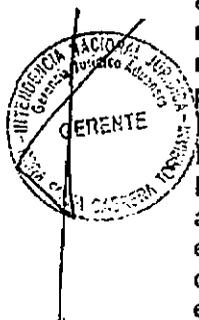
SUNAT otorgó la competencia para emitirlo, esto es en el caso bajo consulta, el Intendente de Aduana.

2. ¿En el supuesto que proceda la conservación de los actos resolutivos mencionados en la consulta anterior, sería necesaria la expedición de un nuevo acto administrativo que así lo disponga para su formalización, teniendo en consideración que se encuentran consentidos, así como el tiempo transcurrido y la inexistencia de perjuicio fiscal?

De acuerdo a lo señalado en la consulta anterior, consideramos que procede la convalidación de los actos de determinación de las sanciones administrativas de la LDA emitidos por la Oficina de Oficiales de Aduana en base a una resolución de desconcentración inválida, por el Intendente de Aduana correspondiente, en razón a que conforme se señala en la consulta, es él quien goza legalmente de esa competencia.

No obstante, es preciso tener en consideración que la convalidación prevista por el último párrafo del artículo 109° del Código Tributario para los supuestos de actos anulables, como el que se somete a consulta, no establece formalidad alguna para ese efecto estableciendo simplemente que "... serán validados siempre que sean convalidados por la dependencia o el funcionario al que le corresponda emitir el acto", a partir de lo cual podemos inferir que lo trascendente para tal efecto es su validación por parte del funcionario que jerárquicamente era competente para emitir el acto, la misma que siendo que no se le establece requisitos especiales, se entiende puede ser efectuada en cualquiera de las formas previstas para la emisión de actos administrativos.

Al respecto, debe señalarse que esos actos de convalidación o enmienda, son en esencia también actos administrativos, que conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 27444 comprenden a "... las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta", y que si bien generalmente se manifiestan por escrito, a tenor de lo señalado en el numeral 4.1 del artículo 4° de la misma Ley, en función de la naturaleza y circunstancias del caso, también es factible que por excepción pueda producirse de otra forma<sup>2</sup>.



En efecto, en cuanto a la forma de exteriorización de los actos administrativos, el Dr. Morón Urbina señala que si bien por lo general, la declaración que contiene el acto administrativo es expresa y formal, lo que hace que se conceptúe que la principal forma es el carácter escrito, reconoce sin embargo, que como la escrituriedad importa proceder contra la celeridad, el derecho administrativo prevé que algunos actos administrativos expresos sean exteriorizados por medios gestuales, signos y señales<sup>3</sup>, agregando a continuación que también pueden ser exteriorizados tácitamente, o a través de actos implícitos, definiendo a estos últimos como "aquellos comportamientos de los que se desprende una declaración de voluntad de un órgano administrativo sin seguir el procedimiento o la forma regular para su emisión regular o común ..."<sup>4</sup>

Llevando los mencionados conceptos al campo de la convalidación al amparo del Código Tributario de las resoluciones de determinación, debemos tener en cuenta que en el supuesto en consulta se presenta la particularidad de que si bien las mencionadas resoluciones han sido emitidas por un órgano jerárquico inferior al que gozaba de la competencia, éstas tienen la particularidad de que los administrados sancionados no han

<sup>2</sup> Artículo 4.- Forma de los actos administrativos

4.1 Los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia".

<sup>3</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, p.134 - 135.

<sup>4</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p. 136.

interpuesto contra las mismas los recursos que les franquea la ley para contradecirlos, hecho con el que consienten lo que en ellas fue resuelto.

Asimismo, debe notarse que el vicio de anulabilidad en las mencionadas resoluciones fue determinado por el órgano de control interno, cuestión que más bien apunta al hallazgo de responsabilidades al interior de la institución, por lo que siendo que como ya se anotó, las resoluciones se encuentran consentidas por los administrados, la autoridad jerárquica competente, luego de verificar y tomar conocimiento del error, puede optar por su convalidación conforme a lo dispuesto por el el inciso b) del artículo 109° del Código Tributario, la misma que de acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, se puede efectuar a través de un acto administrativo implícito, no emitiendo una resolución escrita que así lo declare durante el transcurso del tiempo para invalidarlos de oficio o a petición de parte en la vía administrativa.

#### IV. CONCLUSIONES:

De conformidad con lo expuesto, se concluye lo siguiente:

1. Procede la convalidación por el Intendente de Aduana de los actos administrativos emitidos por la Oficina de Oficiales de Aduana, para aplicar las sanciones administrativas de la Ley N° 28008, al encontrarse expresamente prevista dicha acción en el inciso b) del artículo 109° del Código Tributario.
2. Siendo que las resoluciones bajo consulta no han sido impugnadas por los administrados, encontrándose consentidas, procederá su convalidación mediante acto administrativo implícito de la Administración, que se plasmará en la no emisión de resolución expresa que así lo declare durante el transcurso del tiempo para invalidarlos de oficio o a petición de parte en la vía administrativa.

Callao, 11 NOV. 2014



NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
Abogada Jurista Aduanera  
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

SCT/nm/ftg

MEMORÁNDUM N° 253-2014-SUNAT/5D1000

**A :** CARLO ERICH CABOS VILLA  
Gerencia Jurídico Administrativa

**DE :** SONIA CABRERA TORRIANI  
Gerente Jurídico Aduanero

**ASUNTO :** Conservación del acto administrativo

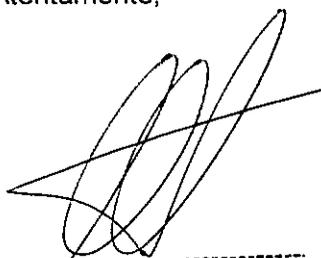
**REF. :** Memorándum Electrónico SIGED N° 00019-2014-3J0000

**FECHA :** Callao, 11 NOV. 2014

Me dirijo a usted en relación a la comunicación de la referencia, mediante la cual la Intendencia de Aduana de Tumbes formula diversas consultas a esta Gerencia Jurídica Aduanera, referidas a la factibilidad legal de convalidación de las sanciones aplicadas por infracción administrativa vinculada al delito de contrabando, que habiendo quedado consentidas se determina con posterioridad por el Órgano de Control Interno, que fueron emitidas en base a una resolución de desconcentración de competencia inválida

Sobre el particular, esta Gerencia ha emitido el Informe N°///-2014-SUNAT/5D1000 con el pronunciamiento respecto del tema en consulta; sin embargo, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 387° inciso b) del ROF de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT, la Gerencia a su cargo tiene competencia para pronunciarse respecto a las consultas antes mencionadas, con el presente le remitimos el citado informe para efectos de su consideración y en su oportunidad alcanzarnos la respuesta correspondiente para ponerla en conocimiento de la intendencia de aduana de Tumbes.

Atentamente,



NORA SONIA CABRERA TORRIANI  
Gerente Jurídico Aduanero  
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

Se adjunta Informe N°///-2014-SUNAT/5D1000  
SCT/FNM/jtg

2014 NOV 11 15:02  
MENSAJERIA CHUCUITO  
SUNAT  
DIV. SERVICIO AL USUARIO