

INFORME N° 86 -2018-SUNAT/340000

I. MATERIA:

Mediante el Memorandum Electrónico N° 00080-2018-3G0500 se consulta si es posible aplicar de oficio la pérdida de ejecutoriedad de las sanciones de suspensión de licencia de conducir e internamiento de vehículo, derivadas de la aplicación de la Ley de los Delitos Aduaneros.

II. BASE LEGAL.

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General; en adelante TUO de la LPAG.
- Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros; en adelante LDA.
- Decreto Supremo N° 121-2003-EF, Reglamento de la LDA; en adelante RLDA.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 49-2016/SUNAT/5F0000, Procedimiento Específico Inmovilización – Incautación y Determinación Legal de Mercancías, CONTROL-PE.00.01; en adelante Procedimiento CONTROL-PE.00.01.

III. ANALISIS:

1. **¿Es posible aplicar de oficio la figura de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, a las sanciones de suspensión de licencia de conducir e internamiento de vehículo, derivadas de la aplicación de la Ley de los Delitos Aduaneros?**

En principio, cabe indicar que el artículo 33 de la LDA establece que constituyen infracción administrativa los casos comprendidos en los artículos 1, 2, 6 y 8 de la citada ley, cuando el valor de las mercancías no exceda de cuatro Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Complementando esta disposición, el artículo 35 de la LDA prevé que las sanciones que pueden ser aplicadas al administrado que incurra en las infracciones administrativas antes aludidas son las de comiso de las mercancías, multa, suspensión o cancelación definitiva de las licencias (entre ellas, las de conducir), concesiones o autorizaciones pertinentes, cierre temporal o definitivo del establecimiento e internamiento temporal del vehículo con el que se cometió la infracción.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 45 de la LDA, la Administración Aduanera es la autoridad competente para declarar y sancionar la comisión de las infracciones administrativas vinculadas al contrabando; precisándose que, cuando sea el caso, la Administración Aduanera deberá poner en conocimiento de las demás autoridades administrativas competentes las infracciones cometidas, a efecto de que éstas procedan a la imposición de las sanciones conforme a Ley, en el ejercicio de su competencia, bajo responsabilidad.

Ahora bien, respecto de las sanciones referidas a la suspensión de la licencia de conducir de quien conducía el vehículo con el que se cometió la infracción y del internamiento temporal de dicho vehículo en los depósitos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones



(en adelante MTC), reguladas en los artículos 39 y 41 de la LDA, cabe señalar que conforme a lo dispuesto por el artículo 22 del RLDA corresponde a la Administración Aduanera remitir al MTC tanto las licencias de conducir retenidas así como los vehículos incautados.

Complementando lo anterior, los numerales 7 y 8 del literal D.1 del rubro D (Incautación según la Ley de los Delitos Aduaneros) del Procedimiento CONTROL-PE.00.01 señalan lo siguiente (parte pertinente):

7. El funcionario de la SUNAT retiene la licencia de conducir de los conductores que transportan mercancías vinculadas a la infracción administrativa, deja constancia del hecho en el Acta de Inmovilización - Incautación y remite la licencia de conducir al MTC o al gobierno regional en un plazo no mayor a tres días hábiles contado a partir del día siguiente de la incautación.

8. Cuando no es posible retener la licencia de conducir durante la intervención, el funcionario de la SUNAT anota en el Acta de Inmovilización - Incautación los datos de identidad del conductor, placa de rodaje, marca y modelo del vehículo, entre otros y, de ser el caso, la razón social de la empresa de transporte para la que brinda servicios.

Posteriormente, el funcionario de la SUNAT requiere a la empresa el envío de la licencia del conductor para los fines antes señalados; en caso de incumplimiento, requiere a la PNP para proceder a la retención de la licencia de conducir y a su remisión al MTC o al gobierno regional, en el plazo señalado en el numeral anterior.

De no haberse efectuado la retención, la Administración Aduanera remite al MTC o al gobierno regional copia de la resolución que dispone la suspensión de la licencia de conducir, para su ejecución.

De lo señalado, se colige en principio que la sanción de suspensión de la licencia de conducir debe ser impuesta por el MTC, siendo atribución de la Administración Aduanera únicamente retener dicha licencia y remitirla oportunamente al MTC. No obstante lo manifestado, cabe precisar que el Tribunal Fiscal ha interpretado en reiterada jurisprudencia¹ que a la Administración Aduanera le compete calificar un hecho como infracción vinculada al contrabando y aplicar las sanciones del artículo 35 de la LDA.

A pesar de lo indicado, esta Intendencia Nacional ha señalado en el Informe Técnico Electrónico N° 00001-2005-3C0100² que “*si bien la Autoridad Aduanera puede verificar la configuración de la infracción administrativa que da lugar a la sanción de suspensión de licencia de conducir a que se refiere el inciso a) del artículo 39° de la LDA, no se encuentra facultada a imponer la mencionada sanción, debiendo dejar constancia de su configuración en los respectivos documentos que se emitan y poner en conocimiento dicho hecho al MTC (...) para su debida aplicación e inscripción en el Registro de Conductores (...)*” (negritas agregadas).

Siendo esto así, no resulta legalmente posible analizar la aplicación de oficio de la pérdida de ejecutoriedad de la sanción establecida en el artículo 39 de la LDA, dado que la imposición de dicha sanción corresponde al MTC.

Por otra parte, respecto de la sanción de internamiento temporal del vehículo con el que se cometió la infracción, cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre con la sanción antes analizada, los artículos 41 y 45 de la LDA concordantes con el artículo 22 del RLDA y el numeral 6³ del literal D.1 del rubro D del Procedimiento CONTROL-PE.00.01, establecen

¹ Véase, entre otras, las RTF N° 1107-A-2004 y 02361-A-2017.

² Publicado en internet

³ Procedimiento CONTROL-PE.00.01. Rubro D. Incautación según la Ley de los Delitos Aduaneros. Literal D1. Efectuada por la Administración Aduanera. “6. Los medios de transporte incautados deben ser remitidos a los depósitos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC o del gobierno regional, previo registro del Acta de Inmovilización - Incautación en el módulo SIGEDA. (...)”.



que corresponde a la Administración Aduanera imponer la sanción de internamiento temporal del vehículo, la que se ejecuta mediante su internamiento en los depósitos del MTC.

En tal sentido, el presente pronunciamiento se circunscribe a la posibilidad de aplicar de oficio la pérdida de ejecutoriedad de la sanción prevista en el artículo 41 de la LDA.

En este contexto, cabe señalar que conforme a lo dispuesto por el artículo 16 del TUO de la LPAG⁴, el acto administrativo es eficaz desde que la notificación legalmente realizada produce sus efectos (ejecutividad del acto administrativo). En adición a lo anterior, el artículo 201 de la LPAG estipula que los actos administrativos tienen carácter ejecutivo (ejecutoriedad), salvo que una norma legal o un mandato judicial dispongan lo contrario.

Por su parte, el numeral 202.1.2 del artículo 202⁵ del TUO de la LPAG estipula que, salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden **efectividad (ejecutividad) y ejecutoriedad**, entre otros casos, cuando transcurridos dos años de adquirida firmeza⁶, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos⁷.

En ese sentido, corresponde verificar el sentido de los términos efectividad y ejecutoriedad, para determinar los alcances de lo señalado en el numeral 202.1.2 del artículo 202 antes citado.

Sobre este tema, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia ha señalado en la Consulta Jurídica N° 17-2015-JUS/DGDOJ⁸, que *"(...) la vinculatoriedad de todo acto administrativo se expresa a través de dos atributos: ejecutividad y ejecutoriedad. El primero de ellos se refiere a la común aptitud que poseen los actos administrativos –como cualquier otro acto de autoridad– de producir efectos frente a terceros. Por su parte la ejecutoriedad constituye una cualidad que guarda relación directa con la eficacia del acto y que **faculta a la Administración Pública a hacer cumplir el acto, aún contra la voluntad de los particulares y sin necesidad de contar con la previa intervención de los órganos jurisdiccionales**"*.⁹ (negritas agregadas).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha distinguido¹⁰ entre la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, señalando que la primera *"(...) está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación (...)";* siendo la ejecutoriedad, en cambio, *"(...) una facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración Pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal, así como a utilizar medios de coerción para hacer cumplir un acto administrativo y a contar con el apoyo de la*

⁴ Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo

16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

16.2 El acto administrativo que otorga beneficio al administrado se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto.

⁵ Es importante hacer notar que si bien la sumilla o epígrafe del artículo 202 señala "**Artículo 202.- Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo**", el texto de la norma se refiere a la pérdida de "efectividad y ejecutoriedad" del acto administrativo.

⁶ La Novena Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la LPAG precisó que para la aplicación de la pérdida de efectividad y ejecutoriedad del acto administrativo prevista en el numeral antes citado, se establece un plazo de seis meses, contado desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 (publicado el 21.12.2016), para aquellos actos que a la fecha de entrada en vigencia del citado decreto legislativo hayan transcurrido más de dos años de haber adquirido firmeza.

⁷ En este caso en concreto, consistiría en remitir los vehículos incautados al MTC o al gobierno regional, para su internamiento temporal en sus depósitos.

⁸ Recuperada por internet.

⁹ Consulta Jurídica N° 17-2015-JUS/DGDOJ, rubro II.2, numeral 5, de la página 4.

¹⁰ Véase las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, Expedientes N° 15-2005-AI/TC (fundamento jurídico 44 y siguientes) y N° 6269-2007-PA/TC.



fuerza pública para la ejecución de sus actos cuando el administrado que no cumpla con su obligación u oponga resistencia de hecho”.

Como se aprecia, la ejecutoriedad del acto administrativo, a diferencia de la ejecutividad, está referida a la atribución que tiene la Administración Pública de hacer cumplir sus decisiones o actos eficaces sin necesidad de acudir al Poder Judicial, en caso el administrado se niegue a acatarlas en forma voluntaria; y por tanto, la ejecutoriedad solo puede estar referida a aquellos actos administrativos que contengan alguna obligación de dar, hacer o no hacer cuyo cumplimiento sea resistido por el administrado, lo que legitima a la Autoridad Administrativa para coaccionar al obligado a fin de obtener su cumplimiento.

Ahora bien, dado que el tema en consulta se refiere a la posibilidad de aplicar de oficio la pérdida de ejecutoriedad de la sanción de internamiento temporal de vehículo en los depósitos del MTC o del gobierno regional, derivada de la aplicación de la LDA; resulta imperioso establecer en principio si la ejecución de dicha sanción¹¹ comporta alguna obligación de dar, hacer o no hacer cuyo cumplimiento corresponda al administrado, aspecto que solo podrá ser establecido en cada caso concreto, teniendo en cuenta si el vehículo se encuentra o no en poder de la administración¹².

No obstante lo expuesto, asumiendo que nos encontramos ante una situación en la que corresponde dar inicio a la ejecución forzosa¹³ de un acto administrativo, debe tenerse en cuenta que por expresa disposición del numeral 202.2 del artículo 202 del TUO de la LPAG, *es el administrado quien puede oponerse al inicio de la ejecución del acto administrativo alegando la pérdida de su ejecutoriedad*, en la medida que se encuentre dentro de alguno de los supuestos previstos en el numeral 202.1.

Como queda claro, por expreso mandato del TUO de la LPAG, la pérdida de la ejecutoriedad de un acto administrativo solo puede hacerse valer por el administrado¹⁴ formulando una oposición contra el inicio de su ejecución; no habiéndose previsto la posibilidad de promover un procedimiento administrativo para que se declare el decaimiento del acto administrativo por el transcurso del plazo señalado legalmente, ni mucho menos se ha facultado a la Administración a declarar de oficio la pérdida de la ejecutoriedad de un acto administrativo que ella misma ha emitido¹⁵.

IV. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones legales expuestas, podemos concluir que la pérdida de la ejecutoriedad de un acto administrativo solo puede ser invocada por el administrado

¹¹ Conforme se desprende de la norma sancionatoria cuya aplicación se pretende, corresponde a la Administración Aduanera remitir al MTC o al gobierno regional los vehículos incautados, para su internamiento en sus depósitos.

¹² Cabe indicar que tal como se desprende de lo dispuesto en el numeral 256.2 del artículo 256 del TUO de la LPAG, la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa; lo que significa que a partir de ese momento deberá ser cumplida por el administrado.

¹³ Es importante hacer notar que conforme a lo establecido por el artículo 205 del TUO de la LPAG, una entidad puede llevar a cabo la ejecución forzosa de sus actos administrativos, valiéndose de los siguientes medios: a) Ejecución coactiva; b) Ejecución subsidiaria; c) Multa coercitiva; y, d) Compulsión sobre las personas.

¹⁴ El artículo 60 del TUO de la LPAG establece que se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; y, 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.

¹⁵ El numeral 1 del artículo IV del TUO de la LPAG estipula que el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

El numeral 2 del precitado artículo señala que: Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.



formulando una oposición contra el inicio de su ejecución; no habiéndose previsto la posibilidad de promover un procedimiento administrativo para que se declare el decaimiento del acto administrativo por transcurso del tiempo, ni mucho menos se ha facultado a la Administración a declarar de oficio la pérdida de la ejecutoriedad de un acto administrativo¹⁶.

Callao, 05 ABR. 2018



NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídico Aduanera
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/jlvp
CA0085-2018.

¹⁶ El numeral 1 del artículo IV del TUO de la LPAG estipula que el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

El numeral 2 del precitado artículo señala que: Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

MEMORÁNDUM N° 138 -2018-SUNAT/340000



A : MIGUEL ÁNGEL YENGLÉ YPANAQUÉ
Intendente de la Aduana de Tacna

DE : SONIA CABRERA TORRIANI
Intendente Nacional Jurídico Aduanero

ASUNTO : Aplicación de oficio de la pérdida de ejecutoriedad de un acto administrativo

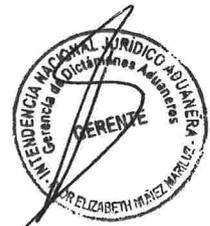
REF. : Memorándum Electrónico N° 00080-2018-3G0500

FECHA : Callao, 05 ABR. 2018

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se consulta si es posible aplicar de oficio la pérdida de ejecutoriedad de las sanciones de suspensión de licencia de conducir e internamiento de vehículo, derivadas de la aplicación de la Ley de los Delitos Aduaneros.

Sobre el particular, esta Intendencia Nacional ha emitido el Informe N° 86 —2018-SUNAT/340000, mediante el cual se absuelve lo solicitado, el que se le remite adjunto para su consideración y los fines que estime convenientes.

Atentamente,




NORA SONIA CABRERA TORRIANI
INTENDENTE NACIONAL
Intendencia Nacional Jurídico Aduanero
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS

SCT/FNM/jlv
CA0085-2018.