

INFORME N.º 000052-2025-SUNAT/340000

ASUNTO : Se consulta si procede la sanción de comiso o el retiro de un vehículo que realiza el transporte internacional terrestre en el marco del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, cuando después de su ingreso al país se verifica que no se encontraba habilitado, considerando que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones otorgó la referida habilitación con posterioridad

LUGAR : Callao, 16 de abril de 2025



IVAN GENARO
LEDESMA VILCHEZ
GERENTE
16/04/2025 10:51:23

I. MATERIA

Se consulta si procede la sanción de comiso o el retiro de un vehículo que realiza el transporte internacional terrestre en el marco del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre.

II. BASE LEGAL

- Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N.º 1053. En adelante, LGA.
- Tabla de Sanciones aplicable a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Supremo N.º 418-2019-EF. En adelante, Tabla de Sanciones.
- Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito el 1 de enero de 1990 en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), aprobado por Decreto Supremo N.º 028-91-TC. En adelante, ATIT.
- Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito en el marco del tratado de Montevideo de 1980, puesto en vigencia por Decreto Supremo N.º 039-2005-MINCETUR. En adelante, Segundo Protocolo Adicional.
- Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. En adelante, TUO de la LPAG.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2022-MTC. En adelante, TUPA del MTC.

III. ANÁLISIS

- 1. ¿Procede que la autoridad aduanera disponga el retiro del vehículo¹ que realiza el transporte internacional terrestre en el marco del ATIT, cuando con posterioridad a su ingreso al país se verifica que inicialmente no se encontraba habilitado?**

¹ El artículo 19 del ATIT señala que “*vehículo*” es el artefacto, con los elementos que constituyen el equipo normal para el transporte, destinado a transportar personas o bienes por carretera, mediante tracción propia o susceptible de ser remolcado.

Preliminarmente, cabe señalar que en materia de transporte internacional de mercancías el Perú ha suscrito diversos acuerdos, entre estos, el ATIT, cuyas disposiciones de acuerdo con su artículo 1) aplican al transporte internacional terrestre entre los países signatarios², tanto en transporte directo de un país a otro como en tránsito a un tercer país³.

Precisa el artículo 2 del ATIT, que el transporte internacional de pasajeros o carga solamente podrá ser realizado por las empresas autorizadas, en los términos de ese Acuerdo y sus Anexos.

Así, el artículo 21 del ATIT dispone que “Cada país signatario otorgará los permisos originarios y complementarios para la realización del transporte bilateral o en tránsito dentro de los límites de su territorio. Las exigencias, términos de validez y condiciones de estos permisos serán los que se indican en las disposiciones del presente Acuerdo”, señalándose en los numerales 13 y 14 del artículo 19 que se entiende por “permiso originario” a la autorización para realizar transporte internacional terrestre otorgada por el país con jurisdicción sobre la empresa, y por “permiso complementario” a la autorización concedida por el país de destino o de tránsito a la empresa que posee permiso originario.

Igualmente, el numeral 4 del artículo 22 y el artículo 24 del ATIT establece que la autoridad competente que otorgue el permiso originario extenderá un **documento de idoneidad** que así lo acredite, el cual, contiene la **descripción de los vehículos habilitados** (flota habilitada)⁴ y se presenta al solicitarse el permiso complementario ante el organismo nacional competente del país de destino.

A la vez, se indica en el numeral 5 del artículo 22 del ATIT que no será necesario la emisión de un nuevo documento de idoneidad cuando se **modifique la flota habilitada**, debiendo ser comunicada vía télex, facsímil y otro medio similar e incluir la relación actualizada de la flota⁵.

Aunado a lo anterior, el numeral 3 del artículo 31 del ATIT precisa que “Los vehículos habilitados por uno de los países signatarios, serán reconocidos como aptos para el servicio por los otros países signatarios, siempre que ellos se ajusten a las especificaciones que rijan en la jurisdicción de estas últimas en relación con las dimensiones, pesos máximos y demás requisitos técnicos”.

Asimismo, conforme al artículo 58 del ATIT, los países signatarios designan a los organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo en sus respectivas jurisdicciones, competencia que en el caso del Perú se ha asignado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Por otro lado, a nivel nacional, se puede observar que el TUPA del MTC considera al procedimiento administrativo DSTT-014 sobre “**Modificación de flota vehicular por altas (incremento o sustitución) y bajas aplicable para países miembros del CONO SUR-ATIT**”, en el que se especifica que la solicitud de modificación de flota vehicular será atendida a través de un oficio emitido por la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre del MTC, no sujeto a renovación, y podrá ser impugnada mediante los recursos de reconsideración o apelación⁶.

Ahora bien, de acuerdo con la consulta, si bien la empresa transportista cuenta con el permiso complementario otorgado por el MTC para realizar el transporte internacional terrestre; el vehículo usado para el transporte de mercancías al amparo del ATIT no se encontraba

² Comprende a los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

³ En la consulta se precisa que el transporte no se efectúa bajo el régimen de tránsito aduanero.

⁴ Según se puede apreciar del formulario del Apéndice 1 del ATIT (documento de idoneidad).

⁵ Conforme al Apéndice 3 del ATIT “Modelo de comunicación de la flota habilitada”.

⁶ Precisa que, tratándose de empresas de otros países, estas deben acompañar a su solicitud, la comunicación del país de origen sobre la habilitación otorgada conforme a lo establecido en el formato indicado en el Apéndice 3 del ATIT. Asimismo, que este procedimiento es de evaluación previa y sujeto a silencio administrativo positivo por lo que, si vencido el plazo de atención no obtiene respuesta, la petición se considera aprobada.

habilitado al momento de ingresar al país, situación que fue advertida por la autoridad aduanera con posterioridad, cuando la solicitud de modificación de flota vehicular ya había sido autorizada por el MTC, por lo que el vehículo a la fecha ya se encuentra habilitado para realizar ese tipo de transporte.

En atención a ello, en la medida que la solicitud de modificación de flota vehicular se encuentra regulada en el TUPA del MTC como un procedimiento de evaluación previa, corresponde tener en cuenta las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.

A este efecto, el artículo 29 del TUO de la LPAG prescribe que “Se entiende por **procedimiento** administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un **acto administrativo** que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”⁷.

De igual manera, el numeral 1.1 del artículo 1 y el artículo 9 del TUO de la LPAG disponen respectivamente que “Son actos administrativos, 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 “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

En forma complementaria, el numeral 1 del artículo 3 del TUO de la LPAG establece que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es la “competencia”, por lo que debe ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado; en ese sentido, el numeral 72.1 del artículo 72 de la mencionada norma prescribe que “La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan”.

De este modo, se observa que por común acuerdo de los países que forman parte del ATIT, el transporte internacional de carga solo podrá ser realizado por las empresas que son autorizadas por el organismo nacional competente designado por cada país signatario y con los vehículos habilitados, siendo que en nuestro país, el MTC es el único organismo nacional competente para emitir el respectivo permiso complementario y autorizar las modificaciones de la flota vehicular, con las exigencias, términos de validez y condiciones contempladas en el ATIT, tal como aquella según la cual, los vehículos habilitados por uno de los países signatarios, serán reconocidos por los otros países signatarios.

En tal razón, la autoridad aduanera no podría desconocer el acto administrativo emitido por el MTC para autorizar la modificación de flota vehicular solicitada, en su condición de órgano legalmente facultado para ese fin, el cual ha generado efectos jurídicos individuales sobre los intereses de los administrados; por lo que, solo podría rechazarse la autorización concedida por el MTC en caso este ministerio comunique que dicho acto administrativo carece de validez, en observancia del artículo 9 del TUO de la LPAG.

En ese sentido, se puede apreciar que la autoridad aduanera que permitió inicialmente el ingreso al país de un vehículo que no se encontraba habilitado para ese fin al amparo del ATIT, no podría disponer su retiro una vez obtenida la referida habilitación del sector competente, al amparo de un acto administrativo considerado válido.

Sin perjuicio de lo antes señalado, corresponde indicar que de conformidad con el numeral 6 del inciso b) del artículo 3 del Segundo Protocolo Adicional⁸, el transporte de mercancías

⁷ Énfasis añadido.

⁸ “**Artículo 3.-** Son infracciones graves las siguientes: (...)

b) De carga.

6. Efectuar transporte con vehículos no habilitados”.

efectuado al amparo del ATIT con vehículos no habilitados, configura la comisión de una infracción grave, cuya sanción de multa corresponde ser aplicada por el MTC, como organismo nacional competente⁹, por lo que los hechos tendrían que ser puestos en su conocimiento.

2. ¿Procede la sanción de comiso prevista en el inciso b) del artículo 200 de la LGA del vehículo que realiza el transporte internacional terrestre en el marco del ATIT, cuando con posterioridad a su ingreso al país se verifica que no se encontraba habilitado?

Al respecto, se debe señalar que el artículo 2 de la LGA establece que el comiso es la “sanción que consiste en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, a favor del Estado”.

En ese contexto, el inciso b) del artículo 200 de la LGA dispone que se aplica la sanción de comiso de las mercancías que “carezcan de la documentación aduanera pertinente”, sanción que se identifica con el código C02 de la sección IV de la Tabla de Sanciones como se detalla a continuación:

IV. INFRACCIONES SANCIONABLES CON COMISO

Cód.	Supuesto de Infracción	Ref.	Sanción	Gravedad
C02	Carezca de la documentación aduanera pertinente.	Art. 200 Inciso b)	COMISO	MUY GRAVE

Como puede apreciarse, para que se configure la citada infracción y resulte aplicable la sanción de comiso, deben cumplirse las siguientes condiciones de manera concurrente:

- El bien debe tener condición de mercancía,
- La mercancía debe carecer de documentación aduanera pertinente¹⁰.

Con relación a la mercancía, cabe indicar que el artículo 2 de la LGA la define como el bien susceptible de ser clasificado en la nomenclatura arancelaria, que puede ser objeto de regímenes aduaneros.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 19 del ATIT define al “vehículo” como el artefacto, con los elementos que constituyen el equipo normal para el transporte, **destinado a transportar personas o bienes por carretera**¹¹.

En tal sentido, corresponde distinguir entre los bienes que ingresan como mercancías sujetas a destinación aduanera, y los que lo hacen en condición de medio de transporte (vehículo transportador). Sobre el particular, la Gerencia Jurídico Aduanera¹² ha emitido los siguientes

⁹ -El citado Protocolo dispone en el artículo 1 que las empresas que realizan transporte internacional terrestre incurrirán en responsabilidad cuando la infracción a sus deberes u obligaciones sea susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria y que los **Organismos de Aplicación** de cada país harán conocer a sus homólogos de los otros países miembros, las normas y procedimientos vinculados a la aplicación de sanciones y al derecho de defensa.

-Por otra parte, el subnumeral 1 del numeral 6.4 de la Sección III de la Directiva N° 001-2025-SUTRAN/SP/GEN/DI/01 señala que para la fiscalización del transporte internacional terrestre de pasajeros y mercancías en el marco del ATIT, se debe verificar la comisión de las infracciones codificadas en el Segundo Protocolo.

¹⁰ Antes de la modificación a la LGA por el Decreto Legislativo N° 1433, la sanción de comiso de las mercancías se encontraba previsto en el inciso b) del artículo 197 de la LGA: “b) Carezca de la documentación aduanera pertinente”.

Al respecto, esta Intendencia señaló en el Informe N° 153-2018-SUNAT/34000 que “(...) la falta de documentación aduanera pertinente a la que se hace alusión en el tipo legal (...) se encuentra referida a aquella documentación calificada como aduanera y cuya falta genera que la **mercancía** no pueda acreditar su ingreso y permanencia legal al país, situación que hace necesaria y oportuna la imposición de la sanción de comiso (...)”. (Énfasis añadido)

¹¹ Idem 1.

¹² Actual Intendencia Nacional Jurídico Aduanera.

informes, en los que, con relación al tratamiento diferenciado que corresponde otorgar a las mercancías y a los medios de transporte, señala lo siguiente:

Informe N.º 040-2011-SUNAT/2B4000

“(…) las naves de bandera extranjera que ingresan a nuestro país como medios de transporte¹³, deben distinguirse del tratamiento aduanero que se les brinda a las mercancías que transportan consigo, en la medida que los medios de transporte se encuentran regulados por su propia normatividad y sus permisos de operación están a cargo del sector competente (…).”

Informe N.º 57-2015-SUNAT/5D1000

“(…) tenemos el caso de las naves o aeronaves que ingresan en condición de medios de transporte, recibiendo dicho tratamiento a su ingreso al país por las autoridades competentes y transmitiendo su manifiesto de carga de ingreso, incluso cuando arriban sin carga (...) no ingresa como mercancía, sino como medio de transporte, en cuyo caso no requerirá de ninguna destinación aduanera (...). En este orden de ideas, podemos apreciar que tratándose de ingreso de una nave de procedencia extranjera para su reparación en el país, ésta **podría ser calificada como un medio de transporte (vehículo transportador) o como mercancía**, siendo fundamental la evaluación conjunta de una serie de elementos probatorios que reflejen las condiciones de su ingreso (...)”¹⁴.

De esta manera, considerando que, en el supuesto en consulta, el vehículo ingresó al país en el marco del ATIT como medio de transporte para realizar el transporte internacional terrestre y no como mercancía, y que de acuerdo al tipo legal de la infracción sancionada con comiso prevista en el inciso b) del artículo 200 de la LGA y con el código C02 de la Tabla de Sanciones, esta se configura solo sobre mercancías y no sobre medios de transporte¹⁵, resulta claro que esta sanción no resulta aplicable al referido vehículo, en razón a que de conformidad con el artículo 188 de la LGA, no procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma.

IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto se concluye que:

1. La autoridad aduanera que permitió inicialmente el ingreso al país de un vehículo que no se encontraba habilitado por el MTC para realizar el transporte internacional terrestre en el marco del ATIT, no podrá disponer su retiro, si actualmente cuenta con la autorización de este sector, la cual, se considera válida en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del TUO de la LPAG.
2. La sanción de comiso prevista en el inciso b) del artículo 200 de la LGA no aplica al vehículo que no se encuentra habilitado por el MTC para realizar el transporte internacional terrestre en el marco del ATIT y cuyo ingreso al país fue permitido por la autoridad aduanera, por cuanto no constituye una mercancía sino un medio de transporte.
3. Corresponde comunicar al MTC el registro del ingreso de un vehículo para el transporte de mercancías efectuado al amparo del ATIT, que a la fecha de su ingreso no se encontraba habilitado, a fin de que evalúe la aplicación de la sanción prevista en el numeral 6 del inciso b) del artículo 3 del Segundo Protocolo Adicional.

FNM/ILV/eas
CA051-2025
CA062-2025

¹³ “Vale decir transportando mercancías que serán materia de destinación aduanera en nuestro país”.

¹⁴ Énfasis añadido.

¹⁵ Se observa que el artículo 200 de la LGA contempla la sanción de comiso solo para el medio de transporte que, habiendo ingresado al país al amparo de la legislación pertinente o de un Convenio Internacional, exceda el plazo de permanencia concedido por la autoridad aduanera, situación que no corresponde al caso consultado.