

I. MATERIA:

Se formula una consulta referida a la naturaleza de los actos de adjudicación de mercancías, los requisitos de validez y el procedimiento impugnatorio que corresponde contra dichos actos.

II. BASE LEGAL:

- Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas; en adelante LGA.
- Decreto Supremo N° 010-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Aduanas; en adelante RLGA.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante LPAG.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, aprueba el TUO del Código Tributario, en adelante Código Tributario.
- Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en adelante LDA.
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 056-2005/SUNAT/A, aprueba el Procedimiento General Remate Vía Internet de Mercancías en Abandono Legal y Comiso Administrativo, en adelante Procedimiento INA-PG.16.

III. ANÁLISIS:

Es preciso señalar, que la consulta se encuentra referida en general al marco normativo vigente a junio del 2015. Asimismo, debe notarse que no se precisan aspectos relacionados al origen de las mercancías ni sobre el inicio de procedimientos administrativos, por lo que se entiende que se circunscribe únicamente al acto de adjudicación; además, constituye una premisa de la propia consulta que las diversas interrogantes que se formulan están referidas a bienes calificados bajo el concepto aduanero de **mercancía**¹.

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de una resolución que dispone la adjudicación de mercancías emitida por las Oficinas de Soporte Administrativo?

Al respecto, debemos señalar que el acto que dispone la adjudicación de una mercancía es un acto cuya naturaleza jurídica es la de un acto administrativo, dentro del concepto establecido en el artículo 1° de la LPAG², pues implica una declaración de la Administración Aduanera que produce efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta.

¹ Artículo 2° de la LGA: "Bien susceptible de ser clasificado en la nomenclatura arancelaria y que puede ser objeto de regímenes aduaneros"

² Artículo 1. - Concepto de acto administrativo

1.1 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.

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.



En ese sentido, el referido acto administrativo de adjudicación constituye el resultado del desarrollo de un procedimiento administrativo que es iniciado generalmente a petición de los administrados, aunque puede también ser emitido de oficio.

Al respecto, es necesario tener en consideración que dicho procedimiento se encuentra previsto como una facultad de la Administración dentro de distintos marcos legales, dependiendo del origen de la mercancía a ser adjudicada. Así tenemos, por ejemplo que se encuentra establecido en los artículos 180^{o3} y 184^{o4} de la LGA, así como en el artículo 23^{o5} de la LDA y en disposiciones legales especiales como es el caso de la Ley N° 30131.

En las normas mencionadas, se señala que la mercancía respecto de la cual se faculta la adjudicación puede proceder de casos de abandono legal, abandono voluntario, comiso, entre otros, por la aplicación de la LGA, la LDA o disposiciones especiales, e incluso encontrarse en controversia su devolución a través de procedimientos administrativos, contencioso tributarios o procesos judiciales.

En ese orden de ideas, la naturaleza jurídica del procedimiento tendría que ser determinada de acuerdo con la normatividad aplicable en el caso concreto, en función de la situación legal de la mercancía, así como de los procedimientos seguidos.

2. ¿Contra un acto administrativo que dispone la adjudicación de mercancías, la vía procesal correspondiente para impugnarla es a través de un proceso administrativo (revisión, apelación o reconsideración) o contencioso tributario (reclamación o apelación)?

La consulta consiste en determinar la normativa aplicable a la fase recursal que corresponde contra actos administrativos de adjudicación de mercancías.

³ Artículo 180.- Disposición de mercancías

La Administración Aduanera puede rematar, **adjudicar**, destruir o entregar al sector competente las mercancías en situación de abandono legal, abandono voluntario y las que hayan sido objeto de comiso aún cuando estén **vinculadas con un proceso administrativo o judicial en trámite**.

Asimismo, puede disponer de las mercancías incautadas si la naturaleza o estado de conservación lo amerita, o han transcurrido seis (6) meses desde la fecha de su ingreso a los almacenes aduaneros y continúan en trámite los procesos mencionados en el párrafo precedente.

La disposición de las mercancías que se encuentren vinculadas a un proceso judicial en curso, se efectúa dando cuenta al juez que conoce la causa.

De disponerse administrativa o judicialmente la **devolución** de las mercancías, previa resolución de la Administración Aduanera que autorice el pago, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas efectuará el pago del valor de las mercancías determinado en el avalúo más los intereses legales correspondientes que serán calculados desde la fecha de numeración.

El Reglamento establece las pautas que debe seguir la Administración Aduanera para el ejercicio de esta facultad".

³ "Artículo 23°.- Competencia de la Administración Aduanera sobre las mercancías decomisadas

La Administración Aduanera es la encargada de la adjudicación o destrucción de las mercancías e instrumentos provenientes de los delitos tipificados en esta Ley

(...)"

⁴ "Artículo 184°.- Adjudicación

La SUNAT, de oficio o a pedido de parte, podrá adjudicar mercancías en situación de abandono legal, abandono voluntario o comiso conforme a lo previsto en el Reglamento.

La adjudicación de las mercancías en situación de abandono legal que han sido solicitadas a destinación aduanera se efectuará previa notificación al dueño o consignatario y la adjudicación de mercancías en abandono legal que no han sido solicitadas a destinación aduanera se efectuará previa publicación de la información de las mercancías en el portal electrónico de la SUNAT.

El dueño o consignatario podrá recuperar las mercancías pagando la deuda tributaria aduanera y demás gastos que correspondan, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de notificación o de publicación, cumpliendo las formalidades de ley. Vencidos los citados plazos, la SUNAT procederá a la adjudicación de las citadas mercancías."

⁵ "Artículo 23°.- Competencia de la Administración Aduanera sobre las mercancías decomisadas

La Administración Aduanera es la encargada de la adjudicación o destrucción de las mercancías e instrumentos provenientes de los delitos tipificados en esta Ley

(...)"



En principio, el marco normativo general que regula la fase recursal contra un acto administrativo es el establecido en la LPAG; sin embargo, cuando se trata de procedimientos regulados por normas específicas, su aplicación es supletoria.

Para el caso en consulta, tenemos que el acto administrativo de adjudicación de mercancía puede resultar de la aplicación de las disposiciones contenidas en la LGA, en la LDA o en leyes especiales, por lo que en principio la fase recursal contra la misma se determina de conformidad con el marco normativo aplicado para la emisión del acto administrativo impugnado, así como de la materia impugnada.

Por ejemplo, es posible que la mercancía adjudicada se encuentre en situación de comiso, abandono legal, o abandono voluntario y que sea dicha condición sea objeto de contradicción (primer supuesto) o que la contradicción se encuentre referida al acto de adjudicación misma (segundo supuesto).

En el primer supuesto, el ejercicio del derecho de contradicción estará orientado al carácter de disponible de la mercancía adjudicada, es decir a discutir si estas realmente se encontraban en condición de comiso, abandono legal, o abandono voluntario, y por tanto, vinculado a relación jurídica tributario-aduanera, lo que conllevaría a la aplicación de la normativa del procedimiento contencioso tributario.

En el segundo supuesto, que supone firme el acto de comiso o abandono y por tanto agotada la vía administrativa, la contradicción de la adjudicación atañe más bien al procedimiento de la adjudicación misma o a sus consecuencias, como podría ser el pago del valor de la mercancía, los intereses, entre otros aspectos, lo cual implicaría seguir la fase recursal prevista en la LPAG⁶.

Este es el caso, por ejemplo, de la disposición de mercancías bajo la modalidad de remate por internet previsto en el artículo 238° del RLGA, que en el numeral 6 de la Sección VI del Procedimiento INA-PG.16 contempla que la evaluación de los reclamos formulados contra el acto de remate se tramite conforme a lo establecido en la LPAG.

3. ¿Es un requisito de validez de un acto administrativo contenido en una resolución, la consignación del lugar y fecha de emisión, dado que con dicha información se determinaría la competencia de su emisor?

Para efecto de dilucidar el tema planteado es preciso recurrir a las disposiciones de carácter general previstas en la LPAG, la cual en el artículo 3° establece taxativamente como requisitos de validez de los actos administrativos los siguientes:

- Competencia
- Objeto o contenido
- Finalidad Pública
- Motivación
- Procedimiento regular

En consecuencia, los datos de **lugar y fecha** no son requisitos de validez; destacándose además que literalmente no se consideran dentro del concepto de competencia⁷ ni de procedimiento regular⁸

⁶ Criterio recogido por ejemplo en la RTF N° 12339-A-2013.

⁷ 1. Competencia.- 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 y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

⁸ 5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.



Es más, en el numeral 4.2 del artículo 4° de la LPAG se contempla a la **fecha**, el **lugar** en que es emitido, la denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente, **como aspectos de la forma del acto administrativo** que deben ser indicados por escrito.

En refuerzo de lo expuesto, señalaremos que Juan Carlos Morón⁹ anota que “*debe diferenciarse entre el procedimiento considerado como institución, las formas y las formalidades, pues tienen distinto tratamiento*”; agregando incluso que “*La forma del acto...no es un elemento de validez, sino la manera de exteriorización misma del contenido del acto, y de su motivación, para que sea reconocible e identificable*”. (Énfasis añadido)

4. ¿La falta de la fecha de emisión en una resolución podría ser considerada como un vicio no trascendente que permita su conservación?

Como se precisó en la consulta precedente, la fecha no es un requisito de validez del acto administrativo cuya falta o defecto conduzca a su nulidad. No obstante, el mismo Juan Carlos Morón al reconocer como requisitos formales de todo acto administrativo a la **fecha**, el **lugar** en que es emitido, la denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente, los concibe como elementos constitutivos del acto, sin los cuales se entiende no documentado o consumado, señalando que en tal supuesto “*no es perfecto ni tiene trascendencia para su receptor*”, precisando que “*A lo sumo, tendrá la condición de proyecto o antecedente, pero no concluirá el trámite o generará cargos al notificado*”.

Sobre el particular, es evidente que el elemento fecha es un requisito constitutivo del acto, que al no existir lo hace imperfecto; sin embargo, debemos entender que dependerá de la relevancia de la omisión o defecto y si impidió concluir el trámite o generar cargos al notificado, el considerar en la práctica al acto como “no constituido”.

En consecuencia, tenemos que los requisitos de forma pueden tener un carácter sustantivo o no sustantivo de acuerdo a la relevancia jurídica de sus efectos, en la medida que puedan lesionar el debido proceso o afectar el sentido de la decisión, situación que corresponde ser merituada en cada caso en concreto.

A manera de ejemplo de alguno de dichos efectos, podemos observar que en el inciso b) del artículo 237° del RLGA se considera que se entiende que la disposición de la mercancía se hace efectiva cuando se ha **notificado** a la entidad beneficiada la resolución que aprueba la adjudicación; por lo que deberíamos entender que dicha notificación constituiría un efecto jurídico que podría dar certeza al acto administrativo en caso al momento de su emisión se hubiera omitido consignar la fecha correspondiente.

5. ¿En todos los casos, las nulidades deducidas por los administrados deberían encausarse dentro de un procedimiento administrativo o contencioso tributario?

Específicamente se consulta respecto del supuesto de nulidad deducida **a petición de parte**, por lo que debe observarse lo previsto en el numeral 11.1 del artículo 11° de la LPAG vigente a junio del 2015 que dispone lo siguiente:

“Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

⁹ Juan Carlos Morón Urbina. Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, Primera Edición; 2001; pg. 72 y 73.



11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan **por medio de los recursos administrativos** previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.
(...)"

Se aprecia de dicha norma, que en efecto las nulidades a solicitud de parte deben ser deducidas dentro del procedimiento administrativo o contencioso tributario, según corresponda al caso, pues no tienen la naturaleza de recurso impugnatorio propio; lo cual pone en evidencia que es preciso en tal consideración deducirla y conocerla dentro de la propia fase recursiva que corresponda al acto impugnado.

Cabe agregar, que para el caso de vicios de nulidad que correspondan ser declarados de oficio por la propia Administración el tratamiento es distinto.

6. ¿Al invocarse la nulidad, existiría la obligación de verificar los plazos de admisibilidad de los recursos en la cual se invoca, tanto en el procedimiento administrativo como en el procedimiento contencioso tributario?

Conforme se ha señalado, en el supuesto de encontrarnos dentro de la fase recursal de un procedimiento, la deducción de nulidades por el administrado debe encausarse por medio de los recursos impugnatorios correspondientes; por lo tanto, la verificación de los requisitos de admisibilidad debe ser ejecutada respecto de dichos recursos.

7. ¿De considerarse que el medio procesal para impugnar una resolución de adjudicación de mercancías es el tributario, la admisión a trámite del recurso que resulta extemporáneo conllevaría a la declaración de su inadmisibilidad, al haber caducado el derecho de ejercer el recurso impugnatorio conforme lo establece el artículo 137° del Código Tributario?

Sobre el particular, debe observarse que el ejercicio del derecho de contradicción de los administrados contra los actos de la Administración se efectúa por medio de los recursos impugnatorios expresamente previstos en la ley, ya sea la LPAG o el Código Tributario, los cuales tienen establecidos sus propios requisitos de admisibilidad, entre ellos el plazo para su interposición. En ese sentido, el incumplimiento de este requisito determina la inadmisibilidad del recurso, en la medida que resulte insubsanable.

8. ¿Podría ser considerado válido un acto administrativo emitido a través de una resolución que resuelve declarar la nulidad de oficio, en la cual se invoca el interés público, sin embargo no existe fundamento alguno que motive cuál es el interés público afectado por el cual sustenta su declaratoria de nulidad?

Debemos entender, que la presente consulta está referida a los requisitos de validez del acto administrativo, por lo que resulta necesario remitirse nuevamente al artículo 3° de la LPAG, que comprende como uno de los requisitos a la motivación del acto.

Precisamente, en dicha norma se dispone que *"El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico"*; y en el artículo 6° específicamente se desarrolla su contenido:

"Artículo 6.- Motivación del acto administrativo.

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones



- jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.*
- 6.2 *Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.*
 - 6.3 *No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.*
 - 6.4 *No precisan motivación los siguientes actos:*
 - 6.4.1 *Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.*
 - 6.4.2 *Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.*
 - 6.4.3 *Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única."*

Asimismo, respecto de casos de agravio al interés público, en el numeral 202.1 del artículo 202 de la LPAG se prevé la declaratoria de nulidad de oficio en los siguientes términos:

"Artículo 202.- Nulidad de oficio

*202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, **siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.** (...)"*. (Énfasis añadido).

Se aprecia que la norma no desarrolla la forma de sustentar el agravio al interés público, por lo que respecto a este aspecto de la consulta se considera que la suficiencia de la motivación del acto administrativo debe ser evaluada en cada caso en concreto, de acuerdo con el mérito probatorio de los actuados.

9. ¿Resultaría necesario pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa en una resolución que resuelve declarar la nulidad, cuando dicha nulidad ha sido solicitada por el administrado y la resolución por la cual se deduce la nulidad ha sido ejecutada?

Sobre el particular, se entiende que la consulta pretende definir si en un acto que declara la nulidad debe incluirse un pronunciamiento sobre la responsabilidad por la emisión de un acto viciado.

Al respecto, cabe destacar que en el marco legal entonces vigente con respecto al tema se ha previsto en los artículos 11° y 12° de la LPAG lo siguiente:

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.3 La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido.

"Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

(...)

12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado."

En ese sentido, mediante Memorándum Circular N° 06-2010-SUNAT/300000 la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas señaló que las resoluciones que declaren la nulidad de oficio de actos emitidos por la Administración, deben incluir una disposición



que establezca que la Intendencia Nacional de Recursos Humanos determinará la eventual responsabilidad administrativa del emisor del acto inválido.

10. ¿Un acto administrativo que resuelve un recurso impugnatorio podría ser emitido sólo en virtud de lo dispuesto en el numeral 202.2 del artículo 202° de la LPAG, sin que el funcionario que lo emitió tenga desconcentrada la competencia para avocarse a su conocimiento?

Sobre el particular, se entiende que la consulta se refiere a dos actos administrativos de carácter resolutorio de distinta naturaleza; el primero relacionado con la absolución de un recurso impugnatorio previsto en el artículo 207° de la entonces vigente LPAG, y el otro con la resolución que declara de oficio una nulidad al amparo del artículo 202° de la misma ley.

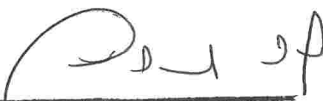
En ese sentido, para la emisión de cada uno de dichos actos administrativos debe cumplirse con las reglas de competencia correspondientes; por lo tanto, en general, para la validez de todo acto administrativo es preciso cumplir con el requisito de competencia previsto en el artículo 3° de la LPAG, el cual supone que el acto sea 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.

Adicionalmente, en el artículo 80° de la misma LPAG se establece que para iniciar un procedimiento, las autoridades de oficio deben asegurarse de su propia competencia para proseguir con el normal desarrollo del procedimiento, siguiendo los criterios aplicables al caso de la materia, el territorio, el tiempo, el grado o la cuantía.

IV. CONCLUSIÓN:

En mérito a lo expuesto en el rubro de análisis, se sugiere poner en conocimiento del Órgano de Control Institucional los resultados del presente informe.

Callao, **25 ABR. 2017**


CARMELA PFLUCKER MARROQUÍN
Gerente Jurídico Aduanero(e)
INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA

CPM/FNM/jtg
CA0166-2017 CA0173-2017
CA0169-2017 CA0174-2017
CA0170-2017 CA0175-2017
CA0171-2017 CA0176-2017
CA0172-2017 CA0177-2017

MEMORÁNDUM N° 148 -2017-SUNAT/5D1000

A : FRANKLIN ALBERTO ARANAGA MENESES
Jefe del Órgano de Control Institucional

DE : CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
Gerente Jurídico Aduanero (e)

ASUNTO : Acto administrativo de adjudicación de mercancías


REF. : Memorándum N° 128-2017-SUNAT/1C0000

FECHA : Callao, **25 ABR. 2017**

Me dirijo a usted en relación a su comunicación de la referencia, mediante la cual formula diversas consultas (10), referidas la naturaleza de los actos de adjudicación de mercancías, los requisitos de validez y el procedimiento impugnatorio que corresponde contra dichos actos; vinculadas a la acción de Auditoria al "Proceso de registro y trámite de ingreso, adjudicación y posterior nulidad de la misma, así como la salida del país de la nave de bandera venezolana Simón Bolívar".

Sobre el particular, esta Gerencia ha emitido el Informe N° **63** -2017-SUNAT/5D1000, el mismo que se le remite adjunto para su consideración y fines pertinentes.

Atentamente,


CARMELA PFLUCKER MARROQUIN
 Gerente Jurídico Aduanero(e)
 INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA

SUNAT
 ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

25 ABR. 2017

RECIBIDO

Reg. N°	Hora	Firma
	4.30	

CPM/FNM/jtg
 CA0166-2017, CA0169-2017,
 CA0170-2017, CA0171-2017,
 CA0172-2017, CA0173-2017,
 CA0174-2017, CA0175-2017,
 CA0176-2017, CA0177-2017.