



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0071-2002-AA/TC

LIMA

EXIMPORT DISTRIBUIDORES DEL PERÚ S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de noviembre de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular, en discordia, del magistrado Gonzales Ojeda y el voto dirimente del magistrado Bardelli Lartirigoyen

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Guido Larry Geiser Arcenales, en representación de Eximport Distribuidores del Perú S.A. (EDIPESA), contra la sentencia de la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 383, su fecha 28 de junio de 2001, que declara improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de mayo de 1999, la recurrente interpone acción de amparo contra los Procuradores Públicos encargados de los asuntos judiciales de la Superintendencia Nacional de Aduanas y el Ministerio de Economía y Finanzas, solicitando que se declare nula la Resolución de Ejecución Coactiva N.º 01, de la Superintendencia Nacional de Aduanas-Intendencia Marítima del Callao, de fecha 3 de febrero de 1999, notificada con fecha 10 de febrero de 1999, e inaplicable la Resolución de Superintendencia de la SUNAD N.º 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992. Manifiesta que mediante notificación administrativa N.º 280, de fecha 8 de mayo de 1995, la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera le comunicó que debía abonar el cargo N.º 057 por la suma de US \$ 6,774.08, no obstante que a la Intendencia Aduanera Marítima del Callao le correspondía abocarse al proceso en primera instancia, según lo dispuesto por los artículos 215 y siguientes del Decreto Supremo N.º 045-94-EF y los artículos 337º y 338º del D.S. N.º 58-92-EF, afectándose su derecho constitucional al debido proceso, que comprende la jurisdicción previamente determinada por ley.

La Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del MEF propone las excepciones de caducidad y de incompetencia, y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada, alegando que la actora debió recurrir a la acción contencioso-administrativa; que la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera es el órgano competente de acuerdo a ley y que no existe violación al debido proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales de la Superintendencia Nacional de Aduanas propone la excepción de caducidad y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada, aduciendo que la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera actuó por delegación expresa de facultades establecida en la Resolución de Superintendencia N.º 1577, dispositivo anterior a la impugnación del cargo N.º 057, efectuada por la actora, habiéndose seguido un proceso administrativo regular, sin afectarse sus derechos.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, con fecha 31 de julio de 2000, declaró infundadas las excepciones deducidas y fundada la demanda, considerando que se había infringido lo dispuesto en el artículo 215 y siguientes del Decreto Supremo N.º 45-94-EF, a pesar de la delegación de facultades otorgadas a la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera, toda vez que esta no respetó el principio de jerarquía de normas, constituyendo un abuso de derecho y que, en consecuencia, la administración aduanera ha violado el derecho al debido proceso, al haberse desviado la jurisdicción previamente determinada por la ley de la materia, agregando que la Intendencia Aduanera Marítima del Callao debió resolver este caso.

La recurrida, revocando la apelada, declaró fundada la excepción de caducidad e improcedente la demanda, considerando que el objetado cargo N.º 057-95 fue notificado a la actora el 10 de mayo de 1995, habiéndose interpuesto esta demanda vencido el plazo establecido por el artículo 37º de la Ley N.º 23506.

FUNDAMENTOS

1. Conforme aparece a fojas 47, la Resolución N.º 1, de Ejecución Coactiva de la Superintendencia Nacional de Aduanas del Callao, le fue notificada a la actora el 10 de febrero de 1999, habiéndose presentado la demanda (f.9) el 7 de mayo de 1999, dentro del plazo establecido por el artículo 37º de la Ley N.º 23506. De otro lado, es necesario precisar que no es necesario interponer demanda contencioso-administrativa, toda vez que la acción de amparo no tiene carácter subsidiario o residual, por lo que el juez constitucional puede conocer la controversia; en ese sentido, las excepciones de caducidad e incompetencia deben ser desestimadas.
2. A fojas 21 obra la notificación administrativa N.º 280, de fecha 8 de mayo de 1995, emitida por la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera, por la cual se le comunica a la actora que debe abonar el cargo N.º 057 por un monto de US \$ 6,774.08.
3. Al respecto, mediante escrito de fojas 23, la recurrente solicita la anulación del cargo por ajuste de valor, cuestionando la competencia de la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

zación Aduanera y precisando que le correspondía avocarse al proceso a la Intendencia de la Aduana Marítima del Callao, dándose trámite al proceso administrativo (f. 26-46), que culminó con la Resolución de Ejecución Coactiva N° 01, que se cuestiona en este proceso (f.47).

4. Es necesario señalar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 215° del D.S. N° 045-94, Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas – vigente al momento en que ocurrieron los hechos-, : *“Son órganos de resolución de reclamaciones: 1) Las Administraciones de Aduanas, 2) La Superintendencia Nacional de Aduanas, y 3) El Tribunal de Aduanas”*. El artículo 216° del acotado señala: *“Corresponde conocer y resolver en primera instancia a las Administraciones de Aduanas y a la Superintendencia Nacional de Aduanas en las reclamaciones derivadas de los asuntos que deba conocer originariamente de acuerdo con lo que disponen esta Ley y su reglamento”*.
5. De otro lado, tal como lo dispone el artículo 5° del D.S. N° 058-92-EF, Reglamento de la Nueva Ley General de Aduanas, *“La jurisdicción de la Aduana se ejerce por intermedio de los Administradores de Aduanas dentro de la circunscripción territorial que se señala a continuación: (...) Aduana de Callao-Provincia de Lima (...)”*, concordante con los artículos 7°, 337° y 338° del acotado, que textualmente dicen: *“Artículo 7: Las Administraciones de Aduanas son competentes para conocer y resolver en primera instancia las operaciones aduaneras y sus consecuencias técnicas, administrativas y contables, en las zonas primarias y secundarias de su jurisdicción; Artículo 337: Son órganos de resolución en materia aduanera: 1) Las Administraciones de Aduanas, 2) La Superintendencia Nacional de Aduanas, 3) El Tribunal de Aduanas; y Artículo 338: Las Administraciones de Aduana son competentes para conocer y resolver los casos de reclamación que se produzcan en la jurisdicción de su respectiva zona secundaria”*.
6. En el caso de autos, la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera se avoca al proceso administrativo con la notificación administrativa N.° 280, de fojas 21, conforme al artículo 1°, numeral 1), de la Resolución de Superintendencia N.° 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992, que establece: *“Artículo 1: Aprobar la delegación de atribuciones y facultades de gestión y resolución que son competencia de la Superintendencia Nacional de Aduanas al Intendente Nacional de Fiscalización Aduanera, de las siguientes acciones administrativas: 1) Formular cargos conforme lo disponen los artículos 20 y 21 del Decreto Legislativo N.° 722, Ley General de Aduanas, y aquellos formulados en aplicación de la función de determinación establecida por el inciso d), artículo 5°, del Decreto Legislativo N° 500, Ley General de la Superintendencia Nacional de Aduanas”*.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Como se puede advertir, la competencia del Administrador de Aduanas de la Intendencia de la Aduana Marítima del Callao está establecida en los artículos 5º, 7º y 338º del D.S. N.º 058-92-EF, norma de mayor rango que la Resolución de Superintendencia N.º 001577, que no solo es de fecha anterior, 1 de diciembre de 1992, sino que se expidió al amparo del Decreto Legislativo N.º 722, de fecha 11 de noviembre de 1991, modificado por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, D.S. N.º 045-94-EF, de fecha 25 de abril de 1994, y que, además, no fue publicada conforme a lo señalado en la Carta N.º 063-C0000-EP-2003, suscrita por el Gerente de Comercialización de Editora Perú (f. 203 del cuadernillo formado ante este Tribunal Constitucional).
8. Es evidente, entonces, que se han vulnerado los principios legalidad, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas y de retroactividad, conforme se pasa a detallar. *"El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva legal); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que las normas confiere a la administración. El procedimiento tiende, no solo a la protección subjetiva del recurrente, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo"* (Dormí, Roberto, "Derecho Administrativo", Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 895).
9. Toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente: constitucional, legislativa o administrativa. A ese respecto, el principio de jerarquía normativa de neta inspiración *kelseniana*, establece: *"(...) Ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de rango superior. Las normas u órdenes del superior no pueden ser derogadas o rectificadas por el inferior"* (Dromi, Roberto, op.cit. p. 895). En el caso de autos, se trata de una norma dictada por la Superintendencia Nacional de Aduanas (Resolución de Superintendencia 001577), de inferior jerarquía, como se ha dicho, a un Decreto Supremo dictado por el Presidente de la República y el Ministro respectivo.
10. Pero, además, la cuestionada Resolución administrativa no fue publicada contraviniendo el principio de publicidad de la norma, el que junto con el anterior, se encuentra reconocido en el artículo 51º de la Constitución Política del Estado. La publicidad de la norma es un elemento indispensable para que se integre al ordenamiento jurídico del Estado y está vinculado con el principio de seguridad jurídica. La administración, en este caso la Superintendencia Nacional de Aduanas, solo puede exigir el cumplimiento de una norma al administrado, si es que este tiene oportunidad de conocerla, vale decir,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

si está publicada, a fin de que no pueda excusarse de su incumplimiento por la ignorancia de las mismas.

11. En la sentencia 0642-2003-AA/TC, este Tribunal Constitucional ha manifestado: “ De otro lado, se sostiene que no procede la delegación de facultades del Superintendente al Jefe de la División Jurídica de la Sunat; esta norma lo que prohíbe es la delegación a otras entidades, no a otros funcionarios de la misma entidad (SUNAT), y que, por lo demás, tal facultad de delegación quedó plenamente establecida mediante circular N.º 016-99-SUNAT, del 24 de marzo de 1999, para uso funcional interno y no para obligaciones del contribuyente, en cuyo caso no es indispensable su publicación exigida por el principio de publicidad de las normas”; siendo necesario precisar que, en el caso de autos, la Resolución de Superintendencia N.º 001577 fija o establece la competencia y procedimiento administrativo a seguirse, por lo que debía ser de conocimiento del administrado o contribuyente; por consiguiente, contrario al criterio antes señalado, debió publicarse para, de esa manera, poder exigir su cumplimiento.
12. La retroactividad de la ley solo es admisible, en nuestro país, en el caso de una norma favorable al reo, según lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución del Estado. En este sentido, las demás normas regulan los hechos producidos durante su vigencia, resultando ineficaces para regular hechos anteriores, de conformidad con la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 722, publicada el 11 de noviembre de 1991, norma vigente cuando ocurrieron los hechos, que en su artículo 11, inciso a), establece que el nacimiento de la obligación tributaria en la importación se remite a la fecha de la numeración de la declaración. Asimismo, el artículo 12, inciso a), indica que los derechos para el pago del adeudo se aplicarán: en la importación, los derechos vigentes a la fecha de numeración de la declaración como es de verse a fojas 20 de autos, el 5 de agosto de 1992 fue numerada la póliza de importación asignándosele el número 69553. En el caso de autos, a la actora se le aplicó la Resolución de la Superintendencia Nacional de Aduanas N° 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992, lo que constituye una aplicación retroactiva, que no puede tener efecto legal alguno, ya que no se pueden regular hechos en el pasado con normas dictadas con posterioridad.
13. De otro lado, se ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso del actor por haberse desviado la jurisdicción previamente determinada por la ley y por haber sido sancionado por autoridad incompetente. Al respecto, se debe señalar que el hecho de  avocarse una autoridad incompetente al conocimiento de un proceso administrativo ( notificación administrativa N° 280, de fecha 8 de mayo de 1995, obrante a fojas 21) , basada en una Resolución de menor jerarquía normativa, contraviniendo la competencia y procedimientos establecidos en los decretos supremos antes mencionados, vulnera este derecho constitucional, que es concebido como el cumplimiento de todas las ga-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos.

14. *"La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente (...) la competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación (...); y La observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano"* (Dormí, Roberto, op cit. p. 241).
15. La Administración Pública es responsable de sus actos. En tal sentido, no puede actuar en forma arbitraria, vale decir, no adecuada a la legalidad, ya que genera, no solo un abuso sino desigualdad, y trastoca los principios de legalidad y seguridad jurídica. Siendo ello así, la emplazada Superintendencia Nacional de Aduanas no puede imponer a los demandantes cobros en aplicación de la Resolución de Superintendencia N° 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

- 1- Declarar **INFUNDADAS** las excepciones de caducidad y de incompetencia, y **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, inaplicable a la empresa demandante la Resolución de Ejecución Coactiva de la Superintendencia Nacional de Aduanas-Intendencia Marítima del Callao N.º 1, de fecha 3 de febrero de 1999.
- 2- Inaplicable por inconstitucional, la Resolución de la Superintendencia Nacional de Aduanas N.º 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992, y todas las resoluciones o actos administrativos expedidos contra la actora en virtud de dicha resolución.
- 3- Ordena que la Intendencia de Aduanas Marítima del Callao tramite el procedimiento administrativo, por el ser órgano administrativo competente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0071-2002-AA/TC

LIMA

EXIMPORT DISTRIBUIDORES DEL PERU S.A

FUNDAMENTO DE VOTO DEL SEÑOR MAGISTRADO DR. JUAN BAUTISTA BARDELLI LARTIRIGOYEN.

Comparto los fundamentos esgrimidos en la resolución por mis honorables colegas en mayoría, y los hago míos, pues considero que la demanda debe ser estimada favorablemente, debiéndose añadir además los siguientes fundamentos de voto:

1.- La Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera tiene competencia de acuerdo a lo establecido por la Resolución de Superintendencia N° 001577, de fecha 1 de diciembre de 1992, norma de inferior jerarquía al Decreto Supremo N° 058-92-EF, que en sus artículos 5°, 7° y 338° establece que quien formula cargos es el Administrador de Aduanas de la Intendencia de la Aduana Marítima del Callao, resolución que además no fue publicada, conforme a la constancia de fojas 206 del cuadernillo formado ante este Tribunal; por lo que se han vulnerado los principios de jerarquía normativa, publicidad y el derecho constitucional al debido proceso.

2.- De otro lado, el número de la declaración de importación efectuado por la actora es de fecha 5 de agosto de 1992, conforme aparece de fojas 20 y la Resolución de la Superintendencia Nacional de Aduanas N° 001577 que se le aplica, es de fecha 1 de diciembre de 1992, con lo que se afecta el principio de irretroactividad de las normas, contenido en el artículo 103° de la Constitución Política del Estado.

SR

BARDELLI LARTIRIGOYEN

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneira
SECRETARIO RELATOR (E)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0071-2002-AA/TC

LIMA

EXIMPORT DISTRIBUIDORES DEL PERU S.A.

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GONZALES OJEDA

No encontrándome de acuerdo con el sentido del fallo, procedo a emitir voto singular sobre la base de los siguientes fundamentos:

1. No estoy de acuerdo con el extremo de la sentencia en el que se cuestiona la competencia de la Intendencia Nacional de Aduanas para emitir el cargo N° 057, mediante el cual se procede a reliquidar la deuda tributaria, puesto que la competencia de Aduanas para revisar, dentro del plazo de 4 años, las declaraciones y proceder a su reliquidación se encontraba establecida en la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 722, (Artículo 20 del Texto Unico Ordenado). Asimismo, dicha competencia de Aduanas debe ser ejercida por la Intendencia Nacional de fiscalización Aduanera, la cual según lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de la Superintendencia Nacional de Aduanas (Decreto Supremo N° 073-93-EF), tiene como funciones "El control y supervisión de las personas naturales y jurídicas que por la naturaleza de sus actividades estén obligadas a cumplir las disposiciones legales y administrativas de carácter aduanero tributario".
2. Tampoco estoy de acuerdo con el extremo de la sentencia en el que se establece que ha habido un aplicación retroactiva de las normas. La norma que faculta a Aduanas para la revisión de las declaraciones (Decreto Legislativo N° 722) es anterior a la declaración efectuada por la recurrente. Asimismo, si bien la norma que faculta a la Intendencia de Fiscalización Aduanera para efectuar la fiscalización y reliquidación es posterior al momento en que se declaró la mercadería, se trata de una norma de procedimiento por lo que una aplicación inmediata de la misma, supone aplicar la norma vigente al momento en que se efectúa la fiscalización, tal como ha ocurrido en el caso de autos.

Por tanto, mi voto es porque la presente sea declarada **INFUNDADA**

SR.
GONZALES OJEDA

Lo que certifico:

Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (E)