



10 025

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1492-2003-AA/TC
LIMA
IMPORTADORA TONY TOYS
S.R.LTDA.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de octubre de 2004, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por la Importadora Tony Toys S.R.Ltda. contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, su fecha 27 de noviembre de 2002, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de junio de 2001, la recurrente interpone acción de amparo contra la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, solicitando que se declaren inaplicables a su caso la Resolución de Intendencia Nacional N.º 000288, su fecha 11 de marzo de 1997, que le impuso una multa por una infracción administrativa aduanera; la Resolución de Intendencia Nacional N.º 001024, del 12 de setiembre de 1997, que declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto; y la Resolución del Tribunal Fiscal, Sala Aduanas, N.º 0892-A-2001, su fecha 29 de marzo de 2001, que confirma la anterior, por considerar que son confiscatorias, discriminatorias y violatorias de los principios de legalidad y de jerarquía de las normas, y de los derechos de propiedad y de libertad de trabajo.

Aduce que ADUANAS amenaza con ejecutar el cobro coactivo de la sanción-multa de US\$93,636.00, impuesta por haber supuestamente incurrido en la infracción tipificada en el literal I) del artículo 103.º del Decreto Legislativo N.º 809, Ley General de Aduanas, vigente cuando fueron violentados los dispositivos de seguridad colocados por la empresa supervisora S.G.S. en el contenedor MAEU-607279-3, que transportaba mercadería importada; y que la citada multa le ha sido impuesta como "responsable solidario" cuando no existe tal solidaridad, debido que fue la Agencia de Aduanas Despachos Ilo S.A., contratada por ella, quien asumió el compromiso con los funcionarios de la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera, como entidad perteneciente a ADUANAS, de no abrir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2

dicho contenedor, hasta la verificación y el reconocimiento que realizaría el personal de la citada intendencia.

Afirma que personal de la referida intendencia, al efectuar la verificación y reconocimiento de la mercadería, encontró el precinto violentado; y que es la citada agencia de aduanas la responsable, pues, como auxiliar de la función pública, debe cautelar el interés fiscal de conformidad con el artículo 158.^º del Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por el Decreto Supremo N.^º 121-96-EF.

Asimismo, sostiene que la imposición de la multa en cuestión ha vulnerado el principio constitucional de legalidad, por cuanto el literal l) del artículo 103.^º del Decreto Legislativo N.^º 809 establece que cometen infracciones, sancionables con multa, los operadores que violen las medidas de seguridad colocadas por la aduana; y que, sin embargo, en el caso, quien colocó el precinto de seguridad fue la empresa supervisora S.G.S., por lo que se interpretó dicha norma en forma extensiva e inconstitucional. Agrega que también se ha vulnerado el principio de reserva de la ley, porque, en vía de interpretación, ADUANAS ha creado administrativamente infracciones o sanciones en materia tributaria, sin considerar que sólo por ley se regulan los aspectos tributarios restrictivos y sancionadores; y que el artículo 101.^º del citado decreto legislativo establece que: “(...) para que un hecho sea calificado como infracción, debe estar previsto en la forma que establece las leyes, previamente a su realización. [Y] no procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma”.

Finalmente, refiere que la multa impuesta tiene efecto confiscatorio, por lo desproporcional que resulta respecto a su capacidad económica real.

M El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas deduce la excepción de incompetencia, y contesta la demanda solicitando se la declare infundada o improcedente, argumentando que la actora no ha desvirtuado los hechos materia de sanción administrativa, y que su imposición se ajusta a la potestad de ADUANAS de realizar el control y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras formales y sustanciales en el sometimiento de las mercancías al trámite aduanero. Aduce que la infracción generadora de la multa ha sido determinada de manera objetiva, tal como lo dispone el artículo 102.^º del Decreto Legislativo N.^º 809, así como el hecho calificado como infracción previsto en el inciso l) del artículo 103.^º de la mencionada norma legal; y que no existe, por tanto, una interpretación extensiva de esta norma, pues el Decreto Legislativo N.^º 659, vigente cuando ocurrieron los hechos, declaró de interés nacional la racionalización de las operaciones de importación, estableciendo para ello la obligatoriedad de la aplicación del régimen de supervisión, acompañado de una delegación de funciones por parte de Aduanas a favor de las empresas verificadoras autorizadas. Igualmente, refiere que, si bien el agente de ADUANAS fue el que se comprometió a no abrir el contenedor, ello no obsta para que también se entienda asumido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3

el compromiso por el recurrente, debido a que entre ambos existe un mandato con representación establecido para el despacho de mercaderías, de conformidad con el artículo 99.^º de la Ley General de Aduanas. Y, con relación a la alegada violación de los derechos de propiedad y del trabajo, alega que ello no es así, dado que la actividad económica y financiera de la accionante no se ha visto restringida y no existe constancia de que el Estado hubiera “(...) transgredido los límites infranqueables que señala la Ley respecto a la protección del derecho de propiedad”. Finalmente, sostiene que tampoco existe confiscatoriedad, debido a que la sanción se debe a la negligencia y renuencia del actor a acatar las disposiciones normativas dispuestas por Aduanas.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Superintendencia Nacional de Aduanas contesta la demanda en términos similares, agregando que el proceso de amparo no constituye el medio idóneo para dejar en suspenso un procedimiento de cobranza coactiva o determinar si el importador es responsable solidario de la deuda tributaria aduanera, ni tampoco para declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas, debiendo probarse lo alegado por el recurrente en un juicio contencioso administrativo.

El Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de Lima, con fecha 28 de setiembre de 2001, desestimó la excepción deducida y declaró fundada la demanda, por considerar que el monto de la multa impuesta tiene carácter confiscatorio y discriminatorio, y su base imponible no es una manifestación de la capacidad económica de las empresas importadoras, sino que se fija en forma arbitraria el triple del valor FOB de la mercadería, contraviniendo el principio de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que no se ha determinado la intervención de la actora en el hecho sancionado –habida cuenta que fue el agente de ADUANAS el que se comprometió a no abrir el contenedor–, ni tampoco la proporción de la sanción.

La recurrida, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, argumentando que la multa es una pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso, delito o por contravenir las obligaciones pactadas, y que la escala de multas por infracciones, como la aplicada a la demandante, ha sido dispuesta con carácter general, de manera que quien infringe una regla o una prohibición, ya sabe que es posible al pago de una multa, de modo que no cabe calificarse de arbitraria ni confiscatoria.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la presente demanda es que se declaren inaplicables a la recurrente la Resolución de Intendencia Nacional N.^º 000288, su fecha 11 de marzo de 1997, que le impuso una multa por una infracción administrativa aduanera; la Resolución de Intendencia Nacional N.^º 001024, del 12 de setiembre de 1997; y la Resolución del Tribunal Fiscal, Sala Aduanas, N.^º 0892-A-2001, su fecha 29 de marzo de 2001, que resuelve los recursos impugnatorios planteados, alegándose que son confiscatorias,



discriminatorias y violatorias de los principios de legalidad y de jerarquía de las normas, y de los derechos de propiedad y de libertad de trabajo.

De los principios de legalidad y de reserva de la ley

2. La demandante sostiene que la Administración Aduanera ha creado infracciones o sanciones, en materia tributaria, no establecidas en la ley, pues en vía de interpretación ha ampliado la hipótesis de incidencia tributaria (hecho imponible), al considerar a un tercero (empresa verificadora) como si fuera Aduana, violando los principios de legalidad y reserva de la ley, pues sólo por ley puede normarse la legislación tributaria en materia restrictiva y sancionadora.
3. Al respecto, la infracción y la sanción impuestas a la recurrente se encuentran tipificadas en el inciso l) del artículo 103.^o de la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N.^o 809, vigente cuando ocurrieron los hechos, el 20 de febrero de 1997, que señala que: “Los Operadores, cuando violen las medidas de seguridad colocadas por la Aduana, o permitan su violación sin perjuicio de la denuncia ante la autoridad competente” son sancionables con multa.
4. La reserva de ley en materia tributaria está contemplada en el artículo 74.^o de la Constitución, que reconoce la potestad tributaria como la facultad del Estado para crear tributos, modificarlos, derogarlos o establecer exoneraciones, la cual sólo puede ejercerse exclusivamente por Ley o Decreto Legislativo, en caso de delegación de facultades.
5. Asimismo, el inciso g) de la Norma IV del Código Tributario, aprobado por el Decreto Legislativo N.^o 816, vigente al momento de la verificación de los hechos materia de sanción, constituye una norma de desarrollo de lo previsto en el citado artículo 74.^o de la Constitución, y dispone que sólo por ley o por decreto legislativo, en caso de delegación, se pueden definir las infracciones y establecer sanciones.
6. Por otro lado, la Norma VIII del acotado Código dispone que, “(...) en vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley”.
7. Este Colegiado considera que, en el presente caso, no se ha violado el principio de legalidad ni de reserva de la ley en materia tributaria, debido a que no se refiere a la creación, modificación, derogación o exoneración de un tributo, sino a una multa impuesta por la administración aduanera, la cual tiene distinta naturaleza. Al respecto, la multa, según el Glosario de Términos Aduaneros de la Ley General de Aduanas, es la “sanción pecuniaria que se impone a los responsables de infracciones administrativas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aduaneras". Asimismo, como ya se ha señalado, la infracción y la sanción reclamada ya se encuentran tipificadas, conforme a lo señalado en el Fundamento N.º 3, *supra*.

8. Sin perjuicio de lo antes expuesto, es necesario determinar si la Administración Aduanera se encontraba legalmente facultada para delegar a las empresas verificadoras la labor de colocar precintos de seguridad, o si ha vulnerado algún derecho fundamental de la recurrente.
9. El artículo 2.º del Decreto Legislativo N.º 809 dispone que por "Decreto Supremo refrendado por el Titular de Economía y Finanzas, previa coordinación con ADUANAS, se dictarán las normas necesarias para que, progresivamente, se permita, a través de delegación de funciones, la participación del sector privado en la prestación de los diversos servicios aduaneros en toda la República bajo la permanente supervisión de ADUANAS".
10. Igualmente, el Decreto Legislativo N.º 659, vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos, materia del presente proceso, declaró de interés nacional la racionalización de las operaciones de importación, a fin de promover el comercio internacional y la inversión privada, estableciendo la obligatoriedad de la aplicación del régimen de supervisión, previo al embarque, a cargo de empresas supervisoras autorizadas.
11. En ese sentido, el artículo 1.º, numeral 1.6, del Reglamento para las Empresas Verificadoras encargadas de supervisar las operaciones de importación y depósito de mercancías, aprobado por el Decreto Supremo N.º 038-92-EF, modificado por el Decreto Supremo N.º 44-94-EF, dispone que "Las empresas verificadoras deberán sellar de manera obligatoria todos los embarques a ser transportados en contenedores, colocando el precinto de seguridad de la empresa verificadora; siempre que la unidad de carga no incluya mercancías no sujetas a inspección por dicha empresa".
12. Asimismo, el artículo 3.º del referido Decreto Supremo N.º 44-94-EF facultó a Aduanas a dictar normas relacionadas con el sellado de los contenedores inspeccionados, en virtud de lo cual la emplazada expidió la Resolución de Intendencia N.º 001289-94-ADUANAS, que aprobó la Directiva N.º 7-D-06-94-ADUANAS/INTA.
13. Por lo expuesto, este Tribunal Constitucional considera que la empresa verificadora S.G.S., al sellar el contenedor MAEU-607279-3 con el precinto de seguridad N.º S1048380, procedió en representación de ADUANAS, con facultades delegadas al amparo de dispositivos legales que tienen rango de ley, los cuales, a su vez, han sido reglamentados, no constituyendo dicha delegación una vulneración del principio de legalidad.



14. Asimismo, en el caso de autos, se concluye que Aduanas no ha sancionado a la accionante por una interpretación extensiva de la norma, pues al haber actuado la empresa verificadora en representación de Aduanas, “los supuestos de hecho” y “los sujetos de la relación” siguen siendo los mismos.

De la responsabilidad solidaria de la demandante

15. Con relación a que la recurrente no puede ser considerada como responsable solidaria para efectos del pago de la multa impuesta, este Colegiado estima que la Agencia de Aduanas Despachos Ilo S.A. actuó en representación e interés de su representado, Importadora Tony Toys S.R.L., de conformidad con lo establecido en el artículo 99.^º del Decreto Legislativo N.^º 809, que expresamente señala que: “El acto por el cual el dueño, consignatario o consignante encomienda el despacho aduanero de sus mercancías a un Agente de Aduana, que lo acepta por cuenta y riesgo de aquellos, es un mandato con representación que se regulará por esta Ley y el Reglamento y en lo no previsto en ella por el Código Civil.” Tal dispositivo debe concordarse con el artículo 98.^º de la referida norma, que dispone que: “Los representantes legales de las Agencias de Aduanas, persona natural o jurídica, son responsables solidarios con su comitente por los cargos que se formulen como consecuencia de los actos aduaneros en que hayan participado directamente”.

16. Al respecto, con fecha 20 de febrero de 1997, se otorgó el levante de la inmovilización de la mercadería del contenedor MAEU-607279-3, mediante el Acta de Levante de Inmovilización N.^º 120-97, obligándose el agente de ADUANAS a no violentar los sellos de seguridad del contenedor hasta que el personal de la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera realice la verificación física de la mercadería en el almacén de la Importadora Tony Toys S.R.L.; sin embargo, el mismo día, al momento de la verificación, se detectó que los sellos habían sido rotos, lo cual quedó asentado en el Acta de Verificación y Constatación de Hechos.

17. En torno a ello, este Tribunal Constitucional considera que la obligación asumida por la Agencia de Aduanas Despachos Ilo S.A. se enmarca dentro de los límites de las facultades de representación conferidas por su representado.

Es pertinente precisar que el sellado de los contenedores, el acta de inmovilización de levante, así como la obligación de mantener intacto los sellos de seguridad, hasta la verificación y reconocimiento físico de la mercadería, forman parte de los trámites aduaneros comunes, inherentes a la labor de las agencias de aduanas, y a los cuales están facultados como representantes del importador, razón por la que dicha representación produce un efecto directo respecto del representado, conforme a lo establecido por el artículo 160.^º del Código Civil, siendo la propia demandante la que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7

debe responder por el incumplimiento del compromiso asumido por su representante, quien, además, por mandato expreso de la ley, es responsable solidario con ella.

De la duplicidad de criterios de la Administración Aduanera

18. La recurrente aduce que la Administración Aduanera ha aplicado criterios disímiles en casos similares al de autos, pues al expedir la Resolución de Intendencia N.^o 1620, de fecha 3 de noviembre de 1997, vinculado a un expediente presentado por Peruplast S.A., resolvió declarar procedente el recurso de reclamación por una multa impuesta a una infracción similar a la de autos, revocando la resolución que impuso la sanción.
19. Al respecto, el numeral 2. del artículo 170.^o del Decreto Supremo N.^o 135-99, Texto Único Ordenado del Código Tributario, señala que no procede la aplicación de intereses ni sanciones cuando la Administración Tributaria (aduanera) haya tenido duplicidad de criterios en la aplicación de la norma y sólo respecto de los hechos producidos, mientras el criterio anterior estuvo vigente.
20. La demandante no ha cumplido con acreditar fehacientemente que antes de que se resuelva la reclamación contra la Resolución de Intendencia Nacional N.^o 000288, de fecha 11 de marzo de 1997 –que le impuso la multa materia del presente proceso–, la Administración Aduanera haya tenido duplicidad de criterios en algún caso similar al presente.
21. De igual manera, tampoco es aplicable al presente caso la Circular N.^o 46-52-97/ADUANAS-INTA, mediante la cual se uniformiza criterios para resolver casos similares al de la recurrente, habida cuenta que fue publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 15 de diciembre de 1997, eso es, mucho después a la imposición de la sanción.
22. En consecuencia, la recurrente no ha probado que existió, por parte de ADUANAS, duplicidad de criterios en la aplicación del inciso 1) del artículo 103.^o del Decreto Legislativo N.^o 809.

De la violación del principio de no confiscatoriedad

23. La multa impuesta fue aplicada por la Administración Aduanera en estricto cumplimiento de los artículos 101.^o y 102.^o del Decreto Legislativo N.^o 809, Ley General de Aduanas, que establecen, respectivamente, que: “Para que un hecho sea calificado como infracción, debe estar previsto en la forma que establece las leyes, previamente a su realización. No procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma”; y que: “La infracción será determinada en forma objetiva y podrá ser sancionada administrativamente con multas, comiso de mercancías, suspensión,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cancelación o inhabilitación para ejercer actividades. La Administración Aduanera aplicará las sanciones por la comisión de infracciones, de acuerdo con las Tablas que se aprobarán por Decreto Supremo”.

24. La multa es una sanción pecuniaria que se impone por la comisión de una infracción relacionada con el cumplimiento de una obligación tributaria. No es una facultad discrecional de la administración tributaria, sino una potestad reglada y, en el presente caso, el presupuesto habilitante está previsto en el inciso 1º del artículo 103.º del Decreto Legislativo N.º 809, que califica la violación por parte de los operadores de las medidas de seguridad puestas por ADUANAS como infracción pasible de multa.

Asimismo, el numeral 1.12 del Decreto Supremo N.º 122-96-EF regula el monto de la sanción pecuniaria, la misma que se aplica en forma objetiva e inmediata, sin requerir parámetros adicionales de ADUANAS.

25. Dicha sanción se aplica a los operadores que violen las medidas de seguridad colocadas por ADUANAS o permitan su violación, sin perjuicio de la denuncia ante la autoridad competente. Al respecto, según el glosario de términos de la Ley General de Aduanas, se considera operador a los despachadores de aduana, consignatarios, y en general cualquier persona natural y/o jurídica interviniente o beneficiaria, por si o por otro, en operaciones o regímenes aduaneros previstos en la citada ley, sin excepción alguna.

26. Por ello, la Administración Aduanera, después de constatar objetivamente que se había violado el precinto de seguridad del contenedor MAEU-607279-3, dentro de los almacenes de la propia empresa demandante, procedió a sancionarla con la aplicación de una multa equivalente al triple del valor FOB de las mercancías, de acuerdo a la tabla de sanciones aplicable a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas y aprobada por el referido Decreto Supremo N.º 122-96-EF.

27. En cuanto a la alegada confiscatoriedad de la multa impuesta, este Colegiado considera que, en principio, las multas –a diferencia de los tributos– no son susceptibles de declaración de confiscatoriedad, salvo que se constate una extrema irracionalidad, ya sea por su cuantía o por su falta de adecuación a la gravedad de la infracción sancionada.

28. En ese orden de ideas, no se puede calificar como confiscatoria la multa impuesta por **ADUANAS** a la recurrente, teniendo en cuenta la gravedad del hecho de haber violado el precinto de seguridad, infracción que imposibilitó a la Administración Aduanera realizar el reconocimiento físico de la mercadería y cotejarla con la información consignada en la Declaración Única de Importación N.º 015972, frustrando su labor de fiscalización, la cual es una facultad discrecional con que cuenta, a tenor del artículo 62.º del Código Tributario, vigente cuando ocurrieron los hechos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9

29. Asimismo, la Declaración de Pago Anual del Impuesto a la Renta, Tercera Categoría, del ejercicio gravable 2000, presentada por la recurrente, obrante a fojas 64 de autos, tampoco acredita que la multa impuesta sea confiscatoria, pues, además de ser una declaración unilateral, sujeta a fiscalización, no corresponde al ejercicio en que ocurrieron los hechos (1997), y no constituye prueba suficiente para acreditar su capacidad económica y financiera; en todo caso, se debe dejar a salvo el derecho de la demandante para acreditar la alegada confiscatoriedad con los medios probatorios idóneos para tal fin, conforme a ley.
30. No habiéndose acreditado la vulneración de los derechos constitucionales invocados por la recurrente, la presente demanda debe ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)