



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 4656-2007-PA/TC
LIMA
IMPORTADORA FORMOSA S.R.L.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de octubre del 2007, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la empresa Importadora Formosa S.R.L. contra la resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 379, su fecha 1 de junio del 2007, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 22 de septiembre del 2006, la empresa Importadora Formosa S.R.L. interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones solicitando la inaplicación del artículo 2º del Decreto Supremo N.º 17-2005-MTC, por considerarlo una norma autoaplicativa que se constituye en una amenaza a sus derechos constitucionales a la libertad de empresa, contratación y libre iniciativa privada.

Sostiene, a la luz de lo señalado en las sentencias Nros. 0008-2003-AI/TC y 0017-2004-AI/TC, que las medidas adoptadas en el Decreto Supremo materia de cuestionamiento resultan desproporcionadas, tomando en consideración que el fin que persigue la norma es la renovación del parque automotor.

Sin perjuicio de lo expuesto, aduce que el artículo 2.º del Decreto Supremo en mención debe aplicarse a todos los actos que ocurran durante su vigencia, mas no al contrato celebrado entre la demandante y la empresa japonesa K & Y Corporation CO LTD, suscrito el 14 de julio del 2005, de conformidad con la Teoría de los Hechos Cumplidos recogida en el artículo 103.º de la Constitución.

Contestación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones contesta la demanda y deduce la excepción de prescripción, toda vez que habría transcurrido más de un año desde la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entrada en vigencia de la norma, por lo que resultaba de aplicación lo dispuesto en el artículo 44.º del Código Procesal Constitucional.

Por otra parte, señala que el Tribunal Constitucional, en las sentencias mencionadas por el demandante, se ha pronunciado respecto a Decretos de Urgencia, pero no respecto a Decretos Supremos.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) se apersona al proceso y solicita su intervención litisconsorcial, al considerar que el petitorio de la demanda está directamente vinculado con las funciones de administración y control de tráfico internacional de mercancías dentro del territorio aduanero, las mismas que son competencia de la SUNAT.

Pronunciamiento de Primera Instancia

Con fecha 11 de diciembre del 2006, el Tercer Juzgado Mixto de Condevilla declara fundada la demanda, al considerar que los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, si bien versan sobre un Decreto de Urgencia, guardan relación con el presente caso, ya que aborda temas relativos a restricción de derechos fundamentales, resultando la medida adoptada irracional y desproporcionada.

Asimismo, manifiesta que el Decreto Supremo introduce elementos distintos a los señalados en el Decreto Legislativo N.º 843, desnaturalizando dicha norma de superior jerarquía, ya que mientras el Decreto Legislativo hace referencia a vehículos automotores de transporte terrestre usados de carga y pasajeros, el Decreto Supremo cuestionado modifica requisitos mínimos a la importación de motores, partes, piezas y repuestos usados de uso automotor.

Pronunciamiento de Segunda Instancia

Con fecha 1 de junio del 2007, la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte revoca la sentencia de primera instancia y, reformándola, la declara improcedente, al considerar que no se enuncia ni identifica el hecho concreto que constituye la amenaza de los derechos constitucionales invocados, además de advertirse que se cuestiona de manera general y abstracta la constitucionalidad del Decreto Supremo N.º 017-2005-MTC.

FUNDAMENTOS

& Petitorio y Derechos Alegados

1. El objeto del proceso de amparo consiste en que se inaplique –de acuerdo a los alcances del artículo 3 del Código Procesal Constitucional- al caso de los demandantes y litisconsortes activos –y sólo de aquellos que interpusieron el recurso de agravio constitucional- el artículo 2 del Decreto Supremo N.º 017-2005-MTC,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que suspende la importación de motores, repuestos, partes y piezas usadas para vehículos automotores.

& Cuestiones Constitucionalmente Controvertidas

2. A fin de mejor resolver la presente demanda de amparo, este Colegiado considera pertinente pronunciarse sobre los siguientes aspectos:
 - 2.1 Cuestiones de procedencia de la demanda materia del presente proceso. Amparo contra normas y agotamiento de la vía previa.
 - 2.2 Verificar si es aplicable al caso en cuestión la Jurisprudencia emitida por este Tribunal (STC 0008-2003-AI/TC y 0017-2004-AI/TC) y si se han vulnerado los derechos alegados.

& Cuestiones de Procedencia - Amparo contra Normas

3. Considerando la sentencia venida en grado es pertinente señalar que en la STC N.º 4677-2004-PA/TC, se señaló "(...) la improcedencia del denominado "*amparo contra normas*", se encuentra circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en el normativo (...). Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (C.P. Const.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente."
4. Sin embargo, la restricción contenida en el segundo párrafo del inciso 2) del artículo 200º de la Constitución no impide que se interpongan demandas de amparo en contra de las denominadas *normas autoaplicativas*; es decir, contra aquellas normas de eficacia inmediata, cuyas disposiciones no necesitan, para su efectividad y cumplimiento, de ningún acto de la Administración, y que, además, inciden en forma directa en el ámbito subjetivo del demandante.
5. Cabe preguntarse, entonces, si las normas cuestionadas en autos son normas autoaplicativas. En la STC 1311-2000-AA/TC cuando se cuestionó la conformidad con el principio de legalidad del Derecho Supremo N.º 158-99-EF, señalamos que "*...si bien parece que el acto lesivo no se había producido al interponerse la demanda, pues no constaba en autos prueba de que el impuesto había sido aplicado o cobrado al accionante, es opinión de este Tribunal que el hecho de que el Decreto Supremo N.º 158-99-EF no requiera de acto posterior alguno para su obligatoriedad, lo cual hace un*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dispositivo legal de eficacia inmediata, imperativo frente a los sujetos pasivos del impuesto, por lo que no puede negarse su naturaleza autoaplicativa o de acto aplicatorio, es decir, con mayor certeza de ocurrencia que la amenaza de violación del derecho (...) y por ende, procedía esta acción de amparo, aun cuando en la práctica no se hubiera realizado todavía el acto de aplicación para la cobranza del impuesto...".

6. En el caso de autos, el demandante cuestiona a través del proceso de amparo la constitucionalidad en abstracto del artículo 2.º del Decreto Supremo N° 017-2005-MTC, habida cuenta que esta disposición incorpora requisitos de cuyo contenido se puede advertir que quienes no cumplan con tales disposiciones no podrán importar motores, repuestos, partes y piezas usadas para vehículos automotores. Planteadas así las cosas, es claro que los tres artículos que contiene el Decreto Supremo N° 017-2005-MTC son normas de carácter **autoaplicativo**, puesto que al imponer requisitos previos a cualquier acotación al pago (ya que sin ellos es imposible realizar su objeto social) por parte de la Administración Tributaria no necesitan, para su ejecución y cumplimiento, de ningún acto de la Administración, incidiendo en forma directa en el ámbito subjetivo de los demandantes y litisconsortes.
7. De ello, podemos concluir que al ser de naturaleza autoaplicativa la norma en cuestión, no es necesario agotar la vía previa (artículo 3º del C.P.Const. "Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de norma autoaplicativa incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la norma citada. Son normas autoaplicativas aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada...").

& Los alcances de la Sentencia recaída en el Exp. N° 0017-2004-AI/TC en relación con el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 140-2001

8. Este Colegiado, con motivo de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2005-AI/TC, hizo una interpretación del artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 140-2001, la cual es aplicable para resolver la presente controversia.
9. En la referida sentencia, para la evaluación de la inconstitucionalidad material, el Tribunal Constitucional partió de la siguiente premisa: *"si los fines de la norma cuestionada son, como aparece de sus propios considerandos, la implementación de medidas orientadas al mejoramiento y desarrollo del transporte terrestre por carretera, la corrección de las distorsiones que afectan la competencia del mercado formal por la presencia masiva de empresas informales y la preservación de la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte de pasajeros, procede preguntarse si dichos objetivos, sustentados en indiscutibles premisas constitucionales (El primero, referido a una competencia que al Estado corresponde verificar a través del sector correspondiente y los segundos, relativos a principios explícitos reconocidos en la llamada Constitución Económica),*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificaban sin embargo, y de alguna forma, la adopción de medidas como las contenidas en el Decreto de Urgencia N° 140-2001, particularmente la concerniente con su artículo 1°, referido a la suspensión de la importación de vehículos automotores usados de peso bruto, mayor a 3000 kilogramos, así como la importación de motores, partes piezas y repuestos usados para uso automotor”.

10. A fin de responder tal interrogante, el Tribunal Constitucional evaluó la intervención normativa del Ejecutivo mediante el *test de proporcionalidad*, el cual, conforme se aplicó en las sentencias 0045-2004-AI y 0004-2006-AI/TC, involucra la evaluación de la intervención normativa en base a los tres subprincipios que lo conforman; esto es, a) idoneidad; b) necesidad, y c) proporcionalidad en sentido estricto.

Estos subprincipios han de aplicarse de manera sucesiva, siendo que, en caso de que no se supere alguno de ellos, se declarará inmediatamente la inconstitucionalidad de la norma sin necesidad de continuar con la evaluación en los siguientes niveles.

11. Así las cosas, este Colegiado llegó a la conclusión de que el artículo 1 del Decreto de Urgencia 140-2001 era inconstitucional, luego de que no superara el *examen de necesidad*, conforme a los siguientes argumentos: “ (...) este Colegiado considera que sin necesidad de adoptar una decisión como la contenida en el artículo 1° de la norma impugnada, bien pudo el Estado llegar a los mismos objetivos sobre la base de otro tipo de alternativas, en principio, menos gravosas. Tal aseveración resulta plenamente constatable por diversos motivos, entre los que se puede detallar los siguientes: **a)** La congestión generada por vehículos de transporte como aquellos cuya restricción de importación se ha dispuesto, es resultado, o de la excesiva libertad de acceso al mercado de transporte, o de la falta de control de las reglas que restringen el acceso de vehículos orientados a la finalidad descrita. Se trata, en otros términos, de verificar que las reglas de libre competencia, entendida esta como libertad de acceso y de participación en el mercado, no están siendo correctamente observadas, pese a existir elementos que permitirían corregir los eventuales excesos; **b)** Por otra parte, el mismo fenómeno de congestión y la correlativa contaminación que éste genera son producto del aumento desmedido de vehículos promovido por la existencia de incentivos de mercado que, de alguna forma, exigen un control equilibrado que actualmente no se ha venido dando. No es, pues, que no se pueda participar en la actividad de transporte, sino que la regulación aplicable al ejercicio de la misma no termina siendo la más efectiva en relación con la cantidad y calidad de los vehículos utilizados y a la protección del medio ambiente y la salud de los usuarios; **c)** Otro de los aspectos que se intenta mejorar es el concerniente a la informalidad; sin embargo, este último requiere de efectivas tareas de fiscalización y sanción por parte de las autoridades competentes, las mismas que, por lo menos durante la época en que se promovió la norma impugnada, no se vinieron realizando en forma efectiva. Más que atacar el problema del tráfico no permitido sobre la base de restricciones en la adquisición de vehículos, era, pues, pertinente reforzar las tareas de fiscalización sobre quienes por tener un vehículo de transporte pretendían



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercer dicha actividad; **d)** Lo mismo puede decirse de la seguridad de los peatones y demás vehículos que circulan por las vías del país así como de la calidad del servicio que se ha venido prestando y que requiere inevitablemente del establecimiento de reglamentos y normas técnicas, así como del cumplimiento de requisitos o exigencias mínimas en la capacitación o formación del personal encargado de brindar el servicio de transporte; **e)** Finalmente, la supuesta existencia de precios predatorios (perjudiciales) justifica de alguna forma, y acorde con los principios de protección al consumidor y el usuario, un cierto control sobre el mercado. Esta tarea, por otra parte, correspondía ser realizada por el Indecopi a través de su Comisión de Libre Competencia; sin embargo, y para la época en que fue emitida la norma cuestionada, dicha alternativa tampoco fue tomada en cuenta.

En suma, queda claro que cuando se señala que existe la necesidad de implementar medidas orientadas al mejoramiento y desarrollo del transporte terrestre por carretera, la corrección de las distorsiones que afectan la competencia del mercado formal por la presencia masiva de empresas informales y la preservación de la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte de pasajeros, es perfectamente viable llegar a los mismos objetivos utilizando fórmulas distintas y menos gravosas a la cuestionada, incorporando para ello adecuadas técnicas de control y fiscalización por parte de los organismos directamente involucrados. (...)”

12. Consecuentemente en la medida que el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 140-2001 fue declarado inconstitucional por la STC 0017-2004-AI, su aplicación al caso concreto, impidiendo la importación de la mercancía de los recurrentes, resulta evidentemente lesivo a sus derechos fundamentales, particularmente los relativos a la libertad de contratación y la libre iniciativa privada como integrantes de la economía social de mercado, entendiéndose que, *“Se toma como base la STC N.º 0008-2003-AI/TC (Constitución Económica), donde se dictaron las pautas de interpretación de los principios que inspiran el régimen económico en la Constitución de 1993, a fin de señalar que el rol del Estado en materia económica debe entenderse necesariamente desde la óptica del Estado Social y Democrático de Derecho. Bajo ese marco, los principios del régimen económico constituyen normas programáticas para el legislador, quien debe buscar el equilibrio entre la subsidiariedad y la solidaridad social...”* (STC 0034-2004-AI/TC).

& Los alcances de la Sentencia recaída en el Exp. N° 0017-2004-AI/TC en relación con el Decreto Supremo N° 017-2005-MTC

13. El Decreto Supremo N° 017-2005-MTC en su artículo 2 dispone que para la importación de motores, repuestos, partes y piezas usadas para vehículos de uso automotor, estos deben ser remanufacturados y, por lo tanto, deben cumplir con los siguientes requisitos:

a) Ser suministrados con garantía de fábrica similar a la de una mercancía nueva;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) La importación debe ser realizada para actividades productivas dentro del territorio nacional, siempre que los bienes a importar estén destinados a su utilización por empresas dedicadas a tales actividades como consumidores finales;
- c) El proceso de remanufactura también debe ser el original y los bienes deben estar compuestos completa o parcialmente por mercancías recuperadas; y
- d) En el mismo bien que se importe se debe indicar su condición de remanufacturado.

Finalmente, señala el dispositivo citado que “Los motores, partes, piezas y repuestos deben tener como destino su utilización exclusiva en vehículos que no circulen dentro del Sistema Nacional de Transporte Terrestre y que sirvan de apoyo en operaciones productivas. En el caso de los motores remanufacturados, estos deben tener una potencia igual o superior a los 380 kW”.

14. Del análisis de la imposición de los requisitos consignados en los incisos a) y c) podemos colegir que estos obligan a que la persona que importa los bienes en cuestión, deba contar con la garantía “de fábrica” y a que el proceso de remanufactura sea “el original”; tornándose ambos requisitos en inviables puesto que no se trata sólo de permitir las importaciones sino que las condiciones a cumplir por el demandante sean razonables, como se ha señalado en la citada jurisprudencia 0017-2004-AI/TC. En cuanto al requisito consignado en el inciso b) y la disposición del párrafo final del referido artículo 29-A del Reglamento Nacional de Vehículos incorporado por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 017-2005-MTC, es claro que la intención del legislador es la de restringir la importación sólo a los consumidores finales, pero siempre que sea para vehículos “que no circulen en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre”, lo cual se constituye en un requisito configurado para que en los hechos ninguna persona pueda importar motores, repuestos, partes y piezas usadas para vehículos automotores.

15. Además de lo analizado precedentemente, se debe tomar en cuenta la situación como importadores de motores, partes, piezas y repuestos orientados a satisfacer el mercado de piezas básicamente para el transporte público. Por otro lado, la fecha de publicación del Decreto Supremo N° 017-2005-MTC (15 de julio de 2005) que es por demás cercana a la fecha de publicación de la STC N° 017-2004-AI/TC (13 de julio de 2005); pudiendo evidenciarse que Estado aún mantiene pendiente la obligación correspondiente al deber de encontrar formas menos gravosas para cautelar bienes constitucionales superiores como ha establecido este Tribunal. En consecuencia, se permite la importación pero bajo condiciones irrazonables y con el argumento de la “protección del medio ambiente” cuyo análisis y consideración no es ajena al desarrollo de la jurisprudencia emitida por este Colegiado. Así en la STC 3510-2003-AA/TC se ha señalado que “ *En el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no solo se trata de garantizar la existencia de la persona o*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13 de la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, el "derecho a un medio ambiente seguro, sano, [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo". En consecuencia, lo que en el fondo se está haciendo es crear barreras comerciales no compatibles con nuestro régimen constitucional económico.

16. Por consiguiente, estamos convencidos de que la *protección al medio ambiente* es imprescindible para nuestro Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y ello se ha expuesto en abundante jurisprudencia. Sin embargo, en el caso que nos ocupa nos encontramos ante una realidad particular, donde los mecanismos utilizados por el Estado para dar solución a un problema de larga data, como es el "sistema de transporte público", no son compatibles con los principios relativos a nuestra Constitución Económica de 1993, ya que han puesto a la libre importación de motores, piezas, partes y autopartes en una situación que imposibilita su realización en el sistema de transporte nacional, reconocida en el artículo 58 de la Constitución.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta y, en consecuencia, **INAPLICABLE** al caso concreto de la demandante los efectos del artículo 2° del Decreto Supremo N° 017-2005-MTC.
2. **EXHORTAR** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y al Poder Ejecutivo a que cumpla con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada con la materia, de conformidad con el artículo 102, inciso 9, de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)