



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 184/2021

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC

LIMA

BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de febrero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ricardo Jesús Corbacho Cueva, abogado de la empresa Brocatti SAC, contra la resolución de fojas 689, de fecha 17 de setiembre de 2014, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de febrero de 2014, la empresa Brocatti SAC, por intermedio de su representante legal, don Frank Barmak Raich, interpone demanda de amparo contra la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), con el objeto de que se inaplique el Decreto Supremo 307-2013-EF, el cual —según entiende— restringe el acogimiento al sistema de garantías previas a toda empresa que realice operaciones de importación de mercancías que se consideran sensibles al fraude y que no sea considerada como importador frecuente u operador económico autorizado.

Sostiene que el Decreto Supremo 307-2013-EF antedicho, sin una justificación objetiva y razonable que permita un trato diferenciado, la excluye de la modalidad “despacho garantizado, 48 horas”. Al respecto, señala que se encuentra impedida de obtener la categoría de importador frecuente, pues esto requiere que el monto mínimo por importación sea de ochenta millones de dólares americanos. Refiere que tampoco puede ser calificada como operador económico autorizado, debido a que el trámite correspondiente solo puede seguirse por agentes de aduana, almacenes aduaneros y exportadores, excluyendo de esta forma a los importadores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

A entender de la recurrente, la situación descrita hace prever una flagrante violación a los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, libertad de comercio e industria, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad; y amenaza de violación a estos derechos, pues tampoco podrá aplicar el sistema de despacho garantizado en futuras importaciones.

La Presidencia del Consejo de Ministros contesta la demanda argumentando que esta debe ser declarada improcedente en virtud del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, al no ser el proceso de amparo la vía adecuada para resolver el conflicto.

El Ministerio de Economía y Finanzas contesta la demanda aduciendo que el tema debatido no incide directamente en la vulneración de derechos constitucionales, sino en temas de índole patrimonial y mercantil cuya finalidad es el lucro; además, no acredita un acto concreto de afectación producido por la norma cuya inaplicación solicita, limitándose a cuestionarla en abstracto, no siendo el amparo la vía idónea para tal fin. En todo caso, al ser un decreto supremo, aduce que la vía idónea es la acción popular.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria contesta la demanda y aduce que, en el presente caso, la diferenciación establecida en el Decreto Supremo 307-2013-EF se basa en la adopción de medidas normativas para combatir la subvaluación de mercancías de riesgo, por cuanto el mecanismo de la garantía previa limita la fuerza de control de Aduanas al no permitir dicho control previo al levante sobre el valor declarado por el importador. Asimismo, explica que la garantía otorgada por la recurrente responde a obligaciones contraídas en el periodo 2013.

El Decimoprimer Juzgado Constitucional Subespecialidad en Temas Tributarios Aduaneros e Indecopi de Lima, con fecha 30 de junio de 2014, declaró infundada la demanda por considerar que si bien se ha establecido un trato diferenciado entre las diferentes empresas importadoras, esto obedece a bases objetivas y razonables; por lo que no existe discriminación a la recurrente, solo un trato diferenciado lo cual se encuentra constitucionalmente permitido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

La Sala revisora confirmó la apelada, en base a argumento similares y precisando que la norma cuestionada se encuentra razonablemente justificada en tanto que se introdujo al observar que un sector de empresas importadoras de mercancías de riesgo empleaba el mecanismo de garantías previas como estrategia para eludir el control aduanero, pues este solo se efectuaba en la etapa de conclusión del despacho, a diferencia del control previo al levante, mejorando, en todo caso, la condiciones de control a la importación de mercancías sensibles al fraude.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, el Tribunal Constitucional observa que, tras la pretensión de inaplicación de la totalidad del Decreto Supremo 307-2013-EF, en realidad subyace el cuestionamiento al artículo 3, el cual incorpora el último párrafo al artículo 213 del Decreto Supremo 010-2009-EF, Reglamento del Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, en su relación con los artículos 160 y 167 del Decreto Legislativo 1053, en cuanto establecen:

Decreto Legislativo 1053- Ley General de Aduanas

Artículo 160.- Garantía Global y Específica previa a la numeración de la declaración

Los importadores y exportadores y beneficiarios de los regímenes, **podrán presentar, de acuerdo a lo que defina el Reglamento**, previamente a la numeración de la declaración de mercancías, garantías globales o específicas, que garanticen el pago de la deuda tributaria aduanera, derechos antidumping y compensatorios provisionales o definitivos, percepciones y demás obligaciones de pago que fueran aplicables. (...) (resaltado nuestro¹)

Artículo 167.- Levante en cuarenta y ocho horas

¹ Párrafo modificado por el artículo 3 de Decreto Legislativo 1433, que modifica la Ley General de Aduanas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de setiembre de 2018, el cual entrará en vigor a partir del 31 de diciembre de 2019, de conformidad con el inciso 2 de su primera Disposición Complementaria Final.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

La autoridad aduanera dispondrá las acciones necesarias para que, en **la medida de lo posible**, las mercancías puedan ser de libre disposición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al término de su descarga.

Para dicho efecto, será requisito, entre otros, la presentación de la garantía global o específica previa a la numeración anticipada de la declaración, de conformidad con lo previsto en el artículo 160.

Además, en el caso de haber sido seleccionadas las mercancías a reconocimiento físico, el declarante deberá ponerlas a disposición de la Administración Aduanera en cualquiera de las zonas o almacenes previamente designados por ésta para tal fin. (resaltado nuestro)

Decreto Supremo 010-2009-EF- Reglamento de la Ley General de Aduanas

Artículo 213.- Obligaciones cubiertas por las garantías

Las garantías presentadas previamente a la numeración de la declaración aduanera de mercancías, conforme a lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley, aseguran todas las deudas tributarias aduaneras y/o recargos, incluyendo los derivados de cualquier régimen aduanero, solicitud de transferencia de mercancías importadas con exoneración o inafectación tributaria o solicitud de traslado de mercancías de zonas de tributación especial a zonas de tributación común.

Las garantías presentadas previamente a la numeración de la declaración aduanera de mercancías amparan las deudas tributarias aduaneras y/o recargos que

- a) Se hayan determinado dentro del plazo de culminación del despacho aduanero, de acuerdo a lo establecido en el artículo 131 de la Ley.
- b) Se hayan determinado en la fiscalización posterior al despacho aduanero siempre y cuando se haya requerido la renovación de la garantía hasta por un año, de acuerdo a lo establecido en el artículo 219.

Las deudas tributarias aduaneras y/o recargos comprendidos en el párrafo anterior se mantendrán garantizados aun si son materia de reclamo o apelación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

El inciso b) del segundo párrafo no será aplicable a las garantías presentadas por las empresas del servicio de entrega rápida cuando actúan como importadores.

Decreto Supremo 307-2013-EF- Modifican el Reglamento de la Ley General de Aduanas aprobado por Decreto Supremo 010-2009-EF

Artículo 3.- Incorporación de un último párrafo al artículo 213 del Reglamento de la Ley General de Aduanas

[...]

No **podrán** ser garantizadas las deudas tributarias aduaneras y/o recargos correspondientes a las declaraciones aduaneras del régimen de importación para el consumo que sean realizadas por empresas que a la fecha no sean calificadas como importadores frecuentes, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 193-2005-EF y disposiciones complementarias, o no sean certificadas como operador económico autorizado, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 186-2012-EF y disposiciones complementarias; y que amparen mercancía cuya clasificación arancelaria corresponda a las subpartidas nacionales de la sección XI del Arancel de Aduanas y que sean sensibles al fraude, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 29173 y modificatorias, contenidas en el Decreto Supremo correspondiente. (resaltado nuestro²)

2. Por tanto, la presente demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables a la accionante los alcances del último párrafo del artículo 213 del Decreto Supremo 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, introducido por el artículo 3 del Decreto Supremo 307-2013-EF y a su vez modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 163-2016-EF, por considerar que dicho extremo contiene una norma autoaplicativa que vulnera de manera directa y concreta sus derechos fundamentales.

² Se debe confrontar con el artículo 1 del Decreto Supremo 163-2016-EF, que modificó, entre otros, dicho extremo sustituyendo únicamente la palabra **puede** por la palabra **podrán** (cfr. http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00443.htm/a%C3%B1o296066.htm/mes296067.htm/dia297018.htm/sector297032.htm/sumilla297035.htm#JD_ds010-2009-EF, consultada en fecha 6 de diciembre de 2018).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAN RAICH
(GERENTE GENERAL)

Análisis del caso

3. Ahora bien, en el presente caso resulta pertinente remitirnos a la sentencia dictada por este Tribunal en el Expediente 01547-2014-PA/TC sobre el amparo contra normas:

15. [...] el Tribunal ha interpretado el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución admitiendo ciertos supuestos de amparo contra normas, al considerar que lo contrario (declarar siempre y sin matices la improcedencia de los amparos contra normas) podría generar situaciones de desprotección de los derechos fundamentales en aquellos casos en que las normas legales transgredan directamente derechos constitucionales (como si se tratase de auténticos actos).
16. Lo anterior, desde luego, ha requerido que este Tribunal precise en qué casos es posible cuestionar una norma legal a través de un proceso de amparo. Así, hemos indicado que [L]a procedencia de este instrumento procesal [el amparo contra normas] está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una norma autoaplicativa, operativa o denominada también de eficacia inmediata, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida que adquiere su eficacia plena en el mismo momento que entra en vigencia.

[E]n tal caso y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino además porque tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma extensiva, sino con una orientación estrictamente restrictiva, esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de la pretensión” (RTC Exp. N.º 00615-2011-PA/TC, f. j. 6-7, resaltado nuestro).

17. Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal precisa que lo que corresponde analizar a los jueces constitucionales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

cuando se encuentren frente una demanda de amparo contra normas es si la disposición legal cuestionada es autoaplicativa (es decir, si se trata de una “norma-acto”) y, una vez determinado ello, si la lesión o amenaza alegada incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.

18. En otras palabras, exige a los jueces constitucionales realizar un *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal* y, una vez determinado ello, se deberá continuar con el *análisis de relevancia iusfundamental* que exige el artículo 5, inciso 1 del Código Procesal Constitucional, para establecer si ha existido alguna intervención *prima facie* en los derechos que invoca.
4. En base a lo expuesto, corresponde realizar previamente un análisis de carácter autoejecutivo de la norma reglamentaria en cuestión, para continuar con el análisis de relevancia *iusfundamental* que exige el inciso 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional y determinar si corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.
5. El último párrafo del artículo 213 del Decreto Supremo 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, introducido por el artículo 3 del Decreto Supremo 307-2013-EF, a su vez modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 163-2016-EF, tiene carácter autoaplicativo, porque desde su entrada en vigor, en mérito del artículo 160 del Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, se excluyen de garantizar aquellas declaraciones de importación para el consumo realizadas por empresas que a esa fecha no estén calificadas como importadores frecuentes o que no estén certificadas como operador económico autorizado, y que amparen mercancías clasificadas arancelariamente en las subpartidas nacionales de la sección XI del Arancel de Aduanas, siempre que estas sean consideradas como mercancías sensibles al fraude. Es decir, la sola vigencia del último párrafo del precitado artículo 213 del Decreto Supremo 010-2009-EF establece una variación en el empleo de la garantía global y específica dispuesta por el artículo 160 del Decreto Legislativo 1053, que alcanza a todas aquellas empresas que se encuentren en el supuesto de hecho descrito anteriormente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

6. Ahora bien, este Tribunal estima que la demanda no esgrime argumentos constitucionalmente sólidos que determinen la inaplicación de la referida norma. Y es que, *prima facie*, no se advierte intervención alguna en los derechos constitucionales invocados en tanto que la disposición reglamentaria bajo comentario resulta una medida objetiva y proporcional que apunta a evitar la subvaluación en la importación de mercancías textiles y sus manufacturas, prácticas recurrentes en aquellas empresas que no son importadores frecuentes, conforme a lo expuesto en la exposición de motivos del Decreto Supremo 307-2013-EF. Tal medida responde a la política tributaria del Estado de fortalecer el ejercicio de la potestad aduanera por parte de la Administración Tributaria que se encuentra habilitada a focalizar el control concurrente sobre los sectores de mayor riesgo y evitar prácticas cuyo objeto es eludir el control aduanero y los posibles ajustes del valor durante la etapa del despacho aduanero, lo cual no contraviene en modo alguno las disposiciones normativas que contienen los citados tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Perú en esta materia, en tanto que contemplan el establecimiento de procedimientos aduaneros simplificados sin descuidar el mejor cumplimiento de la legislación aduanera correspondiente.
7. Por otro lado, se advierte que la empresa recurrente no se encuentra impedida de realizar operaciones comerciales de importación, por lo que deberá someterse al control aduanero respectivo antes del levante de la mercancía importada, asumiendo los costos en los que incurra por concepto de almacenaje y sobrestadíos, los cuales son admisibles en el desarrollo de este tipo de actividad económica, hecho que no constituye un motivo para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la que goza la disposición cuestionada.
8. Por lo expuesto queda claro que no corresponde emitir pronunciamiento de fondo respecto de la controversia planteada, pues si bien la norma reglamentaria cuya inaplicación se pretende es autoaplicativa, sus efectos no inciden, *prima facie*, en los derechos que invoca la demandante.

Por estas consideraciones el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01251-2015-PA/TC
LIMA
BROCATTI SAC, REPRESENTADA
POR FRANK BARMAK RAICH
(GERENTE GENERAL)

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ