



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

***Tema:*** *Acción Popular contra el Item 1 del Decreto Supremo 013-2005-EF, publicado el 28/01/2005, en relación a las Infracciones sancionables con multa, numeral 4 literal D), Tabla de Sanciones aplicable a las infracciones previstas en el T.U.O. de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo 129-2004-EF*

***Sumilla:*** *El dispositivo legal impugnado no viene viciado de inconstitucionalidad, es norma reglamentaria que guarda coherencia con la Ley General de Aduanas, e integra el ordenamiento jurídico en materia de legislación aduanera; promulgado conforme al procedimiento constitucional, con la publicación oficial, regula el monto de las multas aplicables a las infracciones previstas en el artículo 103 de las Ley General de Aduanas; manteniendo la presunción de validez constitucional.*

Lima, veintitrés de mayo  
de dos mil trece.-

**I. VISTOS:**

**I.1 Objeto de grado.**

El recurso impugnatorio de apelación formulado por el demandante don Félix Salvador Ríos Vargas, contra la sentencia de primera instancia, resolución número veintidós, de fecha primero de diciembre de dos mil once, obrante a fojas doscientos treinta y ocho, que declara infundada la demanda de Acción Popular interpuesta por la parte recurrente contra el Ministerio de Economía – MEF y otro, con lo demás que contiene.

**I.2 Fundamentos de la sentencia apelada.**

La resolución número veintidós, de fecha primero de diciembre de dos mil once, obrante a fojas doscientos treinta y ocho, que declara infundada la demanda de Acción Popular interpuesta por don Félix Salvador Ríos Vargas con el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y otro; se fundamenta en que no existe incompatibilidad formal en la dación de la norma impugnada, que fue expedida conforme a la Carta Magna y Ley General de Aduanas; que tampoco existe incompatibilidad en el fondo con



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

la Constitución Política del Estado, debido a que la tabla de sanciones contempló aplicar multa administrativa por la infracción de no consignar en la declaración, los códigos aprobados por la autoridad aduanera a efectos de determinar la correcta liquidación de los tributos y derechos antidumping o compensatorias de ser el caso; que la obligación a cargo del Agente de Aduanas se encuentra regulada en el inciso c) del artículo 100 del Texto Único Ordenado la Ley General de Aduanas; señala que no existe doble imposición en razón que la multa es una sanción económica que se impone a los responsables de infracciones administrativas aduaneras, y que en cuanto a los derechos antidumping, su naturaleza es de protección al mercado y a los derechos de los consumidores, ésta se produce en el acto de importación; que toda obligación tributaria aduanera es pasible de la imposición de intereses moratorios por la demora en su cumplimiento; que la infracción por la no consignación del código para la correcta aplicación de los derechos antidumping aplicable al agente de aduana resulta un supuesto diferente al que origina la aplicación de los derechos antidumping, los que tienen su origen en el supuesto de comprobarse la existencia de importación de mercancías que produce un daño comprobado a la producción nacional, cuyo pago le corresponde asumir al importador; que el agente de aduana debe cumplir con la normatividad que expide la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, respecto a la transmisión de la declaración aduanera, entre ellas la de observar las regulaciones de transmisión de los códigos que inciden en el cobro de los tributos y derechos antidumping o compensatorios que corresponden; concluyendo que no se configura la supuesta doble imposición de que está aplicando una multa –derechos antidumping- y adicionalmente sobre ésta otra multa establecida en el numeral 4, inciso d) del artículo 103 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

**I.3 Fundamentos del recurso de apelación.**

El apelante señala que se debe privilegiar la definición de toda Acción Popular, que es una de control concentrado y de carácter abstracto que para el caso submateria no se ha aplicado; que el sexto considerando de la resolución apelada contiene un criterio de dudoso entendimiento; que la tabla de sanciones soslayando la reserva de ley, ha sido aprobada por decreto supremo, que nace en virtud del texto del segundo párrafo del artículo 102 del Decreto Legislativo N° 809, párrafo que no ha debido aprobarse por el congreso porque inconstitucionalmente otorga a la Superintendencia de Aduanas carta libre para legislar en materia sancionadora vía decreto supremo, apropiándose de la reserva de ley. Que, la taxatividad que se exige para la ley penal es igualmente aplicable al procedimiento administrativo sancionador, esto es, que las sanciones administrativas deben ser dictadas por normas con rango de ley y no por normas infralegales como el decreto impugnado. Anota que, no existe en ninguna parte de la ley, el principio de tipicidad concreta para determinar la obligación de asignar los códigos aprobados, porque además, para que un hecho sea calificado como infracción debe estar previsto en la forma que establecen las leyes previamente a su realización; que al no haberse tipificado explícitamente la obligación que en vía de interpretación se pretende endilgar a los agentes de aduana; exigen una redacción específica e indubitable que expresa el mismo artículo 100 antes precisado para las mercancías prohibidas y restringidas en sus incisos e) y f). Señala que si no hay obligación o prohibición escrita de manera clara e indubitable, no puede existir infracción ni sanción alguna que pudiera aplicarse. Que, es un imposible normativo concordar las infracciones de los numerales 4 y 5, literal d) del artículo 103 con la obligación del literal c) del artículo 100 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas. Solicitan la aplicación del artículo 38 parte in fine de la Constitución



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

Política, defendiendo el ordenamiento jurídico con finalidad de levantar inconstitucionalidades incurridas en la legislación aduanera. Expresan que la Sala Superior habría incumplido con lo dispuesto por el Supremo colegiado, pues con el nuevo pronunciamiento debió incluir una evaluación integral de los fundamentos de hecho y derecho de la demanda y escritos, que no se ha pronunciado sobre los efectos antijurídicos de aplicación abusiva de norma de rango menor, generadora de multas que alcanzan cifras siderales y anti promotoras de los valores que busca proteger la Carta Magna; que su escrito número cinco no fue materia de análisis alguno. Que, la Superintendencia Nacional de administración Tributaria – SUNAT ha emitido circulares que son disposiciones de menor jerarquía en toda la escala de normas aplicables, que sin lógica cobran fuerza de ley y sirven como sustento legal para definir como infracción; que no se han meritado las circulares N° 11-2004/SUNAT/A, N° 18-2004/SUNAT/A y la N° INTA-CR-79; que las circulares no son normas válidas para la imposición de obligación tributaria y no puede crear obligaciones nuevas a los administrados. Que, no se ha considerado que para la aplicación de sanciones como consecuencia de la Tabla de Sanciones, ha debido someterse previamente a controles objetivos respecto del monto, para que no sea usado como amenaza frente a un eventual incumplimiento o incluso respecto de su impugnación; que la tabla de sanciones es desproporcionada, injusta e irrazonable respecto de la falta cometida. Que, el decreto supremo no tiene motivación, y la impugnada ha dejado de lado la evaluación del origen formal de la norma. Alega trato discriminatorio otorgado a los Agentes de aduana por la tabla de sanciones.

**I.4 Absolución de la emplazada.**



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

El Procurador Público Especializado Supranacional encargado de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, que ejerce la defensa del emplazado Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, solicita que se confirme la sentencia apelada que desestimó la demanda. Fundamenta que la tabla de sanciones de la norma impugnada contempló aplicar multa administrativa a los agentes de aduanas que no consignen en la Declaración Única de Aduanas los códigos aprobados por la autoridad aduanera que sirven para determinar la correcta liquidación de los tributos y derechos antidumping o compensatorios de ser el caso; que es obligación del agente de aduanas al ser un operador de comercio exterior –auxiliar de la función pública aduanera, cuyo accionar se encuentra regulado por ley. Anota, que el recurso de apelación reitera los mismos argumentos del escrito de demanda con el agregado que no existe orden lógico en el planteamiento, habiendo señalado que se ha generado una doble imposición en la medida que la norma impugnada ha aplicado sobre la multa establecida por los derechos antidumping, una multa adicional; que se ha establecido sanciones sin antes haber creado obligaciones a los agentes de aduana, y contraviene los principios de legalidad, razonabilidad y tipicidad. Alega el Procurador que la multa es una sanción pecuniaria que se impone a los responsables de haber cometido alguna infracción administrativa, a raíz del incumplimiento de una obligación formal previamente establecida, y que los derechos antidumping si bien tienen la condición de multa, se aplican a la importación de determinados bienes cuyos precios de exportación dumping causen o amenacen causar perjuicio a la producción peruana. Que, los conceptos son de naturaleza distinta, la multa proviene de la obligación formal del agente de aduanas como responsable del Fisco de verificar la correcta información para una adecuada liquidación de tributos, caso contrario se le inicia un procedimiento administrativo sancionador o se le impone una multa administrativa; reitera que los derechos



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

antidumping son de protección al mercado y derechos de los consumidores, que se produce en el mismo acto de importación y no respecto de hechos distintos a éste, como sí ocurre con la multa, lo que refuerza con la norma del artículo 46 del Decreto Supremo N° 006-2003-PCM; no habiéndose generado un supuesto de doble imposición siendo supuestos legales distintos; en cuanto a los intereses señala que toda obligación tributaria aduanera es pasible del pago de intereses moratorios en la demora de su cumplimiento. Expresa que la sanción impuesta en la norma impugnada si tiene su correlato en la obligación impuesta previamente a los agentes de aduana en el inciso c) del artículo 100 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, de consignar la declaración exigida para la correcta liquidación de los tributos y derechos antidumping o compensatorios; así como en los artículos 58 y 59 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas; que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, por la facultad otorgada por la Única Disposición Complementaria del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, emitió los documentos necesarios para la aplicación de lo dispuesto en la norma. Que, la conducta infractora ha sido establecida en la normatividad tributaria de conformidad con los principios de legalidad, razonabilidad y tipicidad y con lo dispuesto en el artículo 101 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas; finalmente cita jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

**II. CONSIDERANDO:**

**PRIMERO: Delimitación del objeto de pronunciamiento.**

1.1 La demanda de acción popular de fojas treinta y dos y siguientes formulada por don Félix Salvador Ríos Vargas, no contiene una pretensión clara; es así que inicialmente señala que recurre en esta





**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

acción: “*en contra de los efectos*” del Decreto Supremo N° 013-2005-EF, publicado el veintiocho de enero de dos mil cinco, y en el petitorio señala: “*Proceso constitucional de ACCION POPULAR contra el Decreto Supremo N° 013-2005-EF, publicada el 28/01/2005, (especialmente en su ítem I.- Infracciones sancionables con multa, numeral 4 literal D), TABLA DE SANCIONES APLICABLE A LAS INFRACCIONES PREVISTAS EN EL T.U.O. DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS, DECRETO SUPREMO 129-2004-EF, en adelante LA LEY por vulnerar e infringirla a ésta, en su Artículo 104°, así como soslayar los principios de legalidad, razonabilidad y tipicidad en la calificación de infracciones a los Agentes de Aduana en su Artículo 103°, sin antes haber creado las obligaciones correspondientes a los Agentes de Aduana en su Artículo 100° de LA LEY*”.

1.2 No obstante los defectos de la demanda, se tiene en consideración que los procesos constitucionales se rigen por los principios previstos en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que en su tercer párrafo faculta a los Jueces a adecuar la exigencia de las formalidades al logro de los fines de los procesos constitucionales<sup>1</sup>, procediendo a extraer del contenido de la demanda, que la presente acción se dirige a obtener la declaración de inconstitucionalidad y derogatoria de la disposición de la siguiente norma reglamentaria:

---

1 Artículo III.- Principios Procesales

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, intermediación y socialización procesales.

El Juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente Código.

Asimismo, el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales.

Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación.

La gratuidad prevista en este artículo no obsta el cumplimiento de la resolución judicial firme que disponga la condena en costas y costos conforme a lo previsto por el presente Código.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

- Item 1 del Decreto Supremo N° 013-2005-EF, publicado el veintiocho de enero de dos mil cinco, en relación a las Infracciones sancionables con multa, numeral 4 literal d), Tabla de Sanciones aplicable a las infracciones previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo N° 129-2004-EF.

1.3 La pretensión se sustenta básicamente, en que la norma impugnada vulnera el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo N° 129-2004-EF, en su artículo 104, así como soslaya los principios de legalidad, razonabilidad y tipicidad en la calificación de infracciones a los Agentes de Aduana en su artículo 103, sin antes haber creado las obligaciones correspondientes a los Agentes de Aduana en su artículo 100 de la precitada ley.

1.4 Habiendo sido declarada infundada la demanda en primera instancia, corresponde efectuar pronunciamiento en grado de apelación; y si bien el apelante alega haber presentado varios escritos, estos se revisan en tanto forman parte de los actuados, mas ello no significa que se tenga que consignar en la sentencia apreciaciones de cada uno de ellos, en tanto las afirmaciones contenidas en los escritos constituyen un medio de prueba considerados como declaración asimilada, a tenor de lo previsto en el artículo 221 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria, y de acuerdo al artículo 197 del mismo código, todas las pruebas se valoran en forma conjunta, sin embargo en la resolución se expresan las valoraciones esenciales y determinantes de la decisión; además, el pronunciamiento de los Jueces Constitucionales, se emiten teniendo presente los fines del proceso de acción popular y los efectos de la sentencia, conforme a los artículos 75 y 81 del Código Procesal Constitucional.





**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

1.5 Cabe anotar, que si bien el apelante alega defectos de motivación en la sentencia recurrida, este Supremo Tribunal tiene en consideración, que el reenvío en los procesos constitucionales no es siempre una opción, ello, en concordancia a la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 20 del Código Procesal Constitucional -que cuando el supuesto vicio de la resolución impugnada sólo alcanza a ésta, no procede declarar la nulidad y reponer el tramite, debiendo el Tribunal emitir pronunciamiento-; la norma citada se ubica en el Título I de Disposiciones Generales de Procesos Específicos entre los que no se encontraría la Acción Popular, sin embargo en los principios generales del Título Preliminar, artículo IX, se admite la aplicación supletoria de normas de otros códigos procesales, resultando con mayor razón de aplicación la norma que forma parte del mismo Código Procesal Constitucional, que guarda coherencia con los fines del proceso de Acción Popular –esto es, la defensa de la Constitución- conforme a lo previsto en el artículo 75 del citado código; a mayores argumentos, los jueces se encuentran facultados a adecuar las formalidades al cumplimiento de los fines del proceso constitucional y aplicar la economía procesal, conforme al artículo III del Título antes anotado; atendiendo además, que en anterior oportunidad se ha declarado nula la recurrida, que los vicios procesales alegados por el impugnante, en esencia se tratan de cuestionamientos orientados por sus discrepancias con lo resuelto por la primera instancia; en este caso, se procede absolver el grado sin necesidad de nulificar la sentencia apelada.

**SEGUNDO: Competencia para resolver el Proceso Constitucional de Acción Popular.**

2.1 La Acción Popular es una garantía constitucional reconocida en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, que



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

procede contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general –cualquiera sea la autoridad de la que emanen-, que infrinjan la Constitución, la ley; teniendo previsto el artículo 76 del Código Procesal Constitucional, que la demanda procede además de los casos de infracción constitucional o la ley, cuando las normas infralegales no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o las leyes, según el caso.

2.2 El proceso de Acción Popular, es de competencia exclusiva del Poder Judicial, conforme se desprende de los artículos 85, 93, 96 y 82 del Código Procesal Constitucional; conociendo en primera instancia la Sala Superior, y en segunda y última instancia la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

2.3 En este proceso constitucional, los Jueces se encuentran facultados a determinar la nulidad con efecto retroactivo de las normas impugnadas, determinando sus alcances en el tiempo; las sentencias que queden firmes tienen la calidad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial “El Peruano”<sup>2</sup>.

2.4 La acción popular y el control constitucional de las normas infralegales por el Poder Judicial, también encuentra sustento en el artículo 138 de la Constitución Política del Perú del año 1993, que vincula a los jueces preferir la norma constitucional: “*En todo proceso, de existir*

---

<sup>2</sup> Conforme resulta de los siguientes artículos del Código Procesal Constitucional:

Artículo 81, tercer párrafo: Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará los alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 82.- Cosa Juzgada. Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

*incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera, igualmente prefieren la norma legal sobre toda norma de rango inferior*"; conteniendo la norma constitucional un principio en el sentido de *norma dirigida a los órganos de aplicación*, que indica como deben proceder los magistrados en los casos de incompatibilidad constitucional de una norma legal y de las normas de rango inferior, prefiriendo la norma constitucional y la ley según el caso.

2.5 La norma constitucional citada, guarda perfecta armonía con lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado, que dispone: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”*.

2.6 Para determinar la inconstitucionalidad de las normas infralegales en el proceso de Acción Popular, previamente se acude a la interpretación, agotando los medios para ubicar una compatible con las normas constitucionales; por lo que, la labor hermenéutica y emisión de sentencias interpretativas no son ajenas a los Jueces del Poder Judicial; en el control judicial de constitucionalidad de las normas, la primera tarea es agotar la búsqueda de una interpretación acorde a la Constitución y a las Leyes; declarando la inconstitucionalidad o ilegalidad cuando es manifiesta y no sea factible encontrar alguna interpretación compatible con las mismas<sup>3</sup>; la labor interpretativa evita declaraciones innecesarias de inconstitucionalidad, contribuye a la seguridad jurídica y a mantener el orden de nuestro sistema normativo, preservando las normas que admitan interpretación conforme a la Constitución y a la ley<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> MESIA, Carlos, Exégesis del Código Procesal Constitucional, Gaceta Jurídica, Primera Edición, Lima, año 2004, página 77.

<sup>4</sup> La revisión judicial de las leyes tiene como antecedente la “judicial review” de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en el caso Marbury vs Madison, actuando como Juez Supremo y Presidente de la Sala John Marshall en la acción de “Writ of Mandamus”, estableciendo la supremacía de la Constitución y que una ley contraria a ella era nula e ineficaz; sin embargo dicha



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

2.7 De lo expuesto se concluye, que los jueces en los procesos a su cargo preservan la supremacía de la norma constitucional, atienden la presunción de validez constitucional de las normas legales e infralegales; y sólo cuando las normas no admitan interpretación conforme a la Constitución, proceden a realizar al control de constitucionalidad, inaplicando o declarando la nulidad de la norma (sea control difuso o acción popular).

2.8 En este orden, es facultad de este Supremo Tribunal absolver la apelación de la sentencia expedida en el proceso de Acción Popular estableciendo si la norma reglamentaria anotada admite interpretación conforme a la Constitución.

**TERCERO: Rol del Poder Judicial en el control de constitucionalidad.**

3.1 Destacamos, que el Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado establecido en nuestra Constitución Política de 1993, a quién se le ha encargado el ejercicio de la potestad de administrar justicia como lo prevé el artículo 138 de la Carta Magna, esta atribución constitucional se ejerce con arreglo a la Constitución y a las leyes con total independencia conforme al inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado; el principio de independencia del Poder Judicial encuentra su razón en su calidad de garante de los derechos fundamentales frente a cualquier actuación arbitraria de los otros poderes, órganos constitucionales, autoridades públicas o particulares.

3.2 Entre los instrumentos que el constituyente ha previsto para asegurar la eficacia de la Constitución Política, se encuentra el control de

---

Corte también tiene establecido que la validez constitucional es la última cuestión que realizará sobre una ley, debido que en principio no se busca una confrontación de la ley con la Constitución, debiendo agotarse todos los recursos para encontrar su constitucionalidad, y solo cuando sea inevitable se admite la revisión judicial de la ley.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

constitucionalidad que consiste en los medios jurídicos que previenen, reparan, nulifican o sancionan la violación de las normas constitucionales; que siendo a posteriori, persiguen reparar el orden constitucional, así en nuestro ordenamiento jurídico, el Poder Judicial también es responsable de la defensa de la Constitución en los procesos judiciales de su competencia ejerciendo el control de constitucionalidad, revisando si las normas que integran el sistema jurídico son conformes con la Constitución.

3.3 En este contexto es pertinente señalar, que el resolver el presente caso de Acción Popular, sobre la constitucionalidad de la disposición legal impugnada, es atribución de esta Sala Suprema del Poder Judicial, como Poder del Estado encargado de la administración de justicia por mandato constitucional, y en la condición de garantes nos compete la protección de los derechos fundamentales contribuyendo a su efectivización.

**CUARTO: Normas presuntamente vulneradas.**

4.1 El apelante pretende vía acción popular, la inconstitucionalidad de la norma precisada en el primer considerando de esta resolución por infringir los artículos 103 y 104 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo N° 129-2004-EF.

4.2 En ese sentido, en el examen de las normas denunciadas se tiene presente que es un caso de infracción a una norma legal, por lo que, de determinarse la infracción, la norma reglamentaria denunciada sería expulsada del ordenamiento vigente, en tanto ninguna norma infralegal puede subsistir en oposición a la norma legal, ello conforme al artículo 51 de la Constitución anotado en considerando anterior.

**QUINTO: Acción Popular contra norma derogada.**



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

5.1 El Decreto Supremo N° 013-2005-EF, de fecha veinticinco de enero de dos mil cinco, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el veintiocho de enero del mismo año; sin embargo, dicha norma fue derogada por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 031-2009-EF publicado el once de febrero del dos mil nueve.

5.2 Por lo que de acuerdo al artículo 51 en concordancia con el artículo 109 de la Constitución Política, -en general y salvo las excepciones-, resultan vigentes y obligatorias las normas a partir del día siguiente de su publicación; determinando que la norma impugnada entró y permaneció en vigencia desde el veintinueve de enero del año dos mil cinco hasta su derogatoria por el Decreto Supremo N° 031-2009-EF, que a su vez entró en vigencia el doce de febrero de dos mil nueve.

5.3 La demanda de acción popular se presentó el veintiuno de abril de dos mil nueve, esto es, en fecha que el Decreto Supremo N° 013-2005-EF, se encontraba derogado y sin vigencia.

Al respecto se atiende, que las normas derogadas en ciertos casos siguen produciendo efectos ultractivos, y cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma no se revisa su vigencia sino su validez, impidiendo que produzca efectos a los hechos iniciados durante su vigencia; asimismo que de acuerdo al artículo 81 del Código Procesal Constitucional, la sentencia emitida en proceso de acción popular puede establecer la nulidad de las normas impugnadas con efecto retroactivo; teniendo señalado el Tribunal Constitucional que la declaración de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales, y que se puede realizar el control de validez constitucionalidad de normas





**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

derogadas que sigan produciendo efectos, o cuando ya no lo realicen, se trate de efectos en el pasado sobre temas de derecho penal o tributario<sup>5</sup>.

5.4 En el presente caso, el proceso constitucional se ha formulado respecto de una norma de materia tributaria derogada referida a la tabla de sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Legislativo N° 809 y modificada por Decreto Legislativo N° 951; sin embargo el demandante además de no haber formulado con claridad su pretensión, no ha precisado si ésta se dirige a los efectos que sigue produciendo la norma o a los efectos del pasado en algún caso sobre derecho tributario.

5.5 Revisados, los fundamentos de la demanda se advierten que estos son confusos, refiriéndose a la norma en tiempo presente y pasado simultáneamente en relación a su aplicación; señalando en el fundamento 4.1 de la misma que la tabla del Decreto Supremo N° 013-2005-EF se pretende aplicar en lo referente a los derechos antidumping una multa; en el fundamento 4.3 expresa que la tabla del referido decreto sería inaplicable; en el fundamento 4.9 denuncia abuso en la aplicación de la tabla.

En el fundamento 4.14 señala que las disposiciones cuestionadas han sido copiadas en la nueva legislación generadas en sustitución, como el Decreto Supremo N° 031-2009-EF; reafirmando su acción contra el decreto derogado en razón de la potestad de fiscalización posterior de la autoridad administrativa, y *“que mantener el statuo quo de la tabla de sanciones cuestionada se mantendrá vigente 05 años después de su derogación”*.

---

<sup>5</sup> STC N° 0004-2004-AI/TC de fecha 21 de setiembre del 2004, fundamentos 2 y 3.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

5.6 De lo que se extrae, que en definitiva la demanda de acción popular se encuentra dirigida contra los efectos del ítem 1 numeral 4 literal d) del Decreto Supremo N° 013-2005-EF; asimismo se anota, que en el supuesto que resulte fundada la demanda, corresponderá a este Supremo Tribunal determinar los efectos y alcances en el tiempo, según lo establecido en el proceso.

**SEXTO: Constitucionalidad formal del ítem 1 numeral 4 literal d) del Decreto Supremo N° 013-2005-EF.**

6.1 El demandante tiene denunciada la inconstitucionalidad de la norma arriba citada, sustentando su demanda en que la norma vulneraría los artículos 104 y 103 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas; sin embargo al apelar cuestiona la legitimidad en la producción de la norma impugnada, alegando que debió ser aprobada por ley y no por decreto supremo.

6.2 Al respecto, se tiene presente que las normas legales gozan de presunción de validez constitucional, además que éstas son obligatorias durante su vigencia conforme lo ordena el artículo 109 de la Constitución Política del Estado: “*La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación (...)*”<sup>6</sup>; en tanto hayan sido promulgadas conforme al procedimiento previsto en la Constitución, las leyes gozan de legitimidad<sup>7</sup>; como señala la doctrina especializada, se debe suponer a priori que la norma no se encuentra viciada de ilegitimidad, en ese orden quien

---

<sup>6</sup> **Artículo 109 de la Constitución Política del Perú:** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

<sup>7</sup> El artículo 108 de la Constitución establece el procedimiento de aprobación y promulgación de una ley.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

enjuicie la norma debe cumplir con la exigencia de demostrar objetivamente dicha inconstitucionalidad<sup>8</sup>.

6.3 El Decreto Supremo N° 013-2005-EF, que aprueba la Tabla de sanciones Aplicables a las infracciones previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, fue promulgado por el Presidente de la República, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, en ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Estado; norma que establece:

*“Corresponde al Presidente de la República:*

*8) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.*

6.4 Asimismo, el decreto supremo cumple el requisito de validez constitucional al contar con el refrendo del Ministro de la cartera de Economía y Finanzas, cumpliendo la exigencia prevista en el artículo 120 de la Constitución Política vigente.

La norma impugnada viene a ser la reglamentación de una ley, no siendo exigible que la tabla que establece la multa aplicable sea aprobada por ley, pues se está reglamentando en función de la Ley General de Aduanas que establece en su artículo 103, las infracciones sancionables; no estando ante un caso de creación, modificación, derogación o exoneración de tributos, que de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política, se encuentran reservados a las leyes o decretos legislativos; habiendo interpretado el Tribunal Constitucional, que la reserva de ley en

---

<sup>8</sup> CANOSA USERA, Raúl, Interpretación y Fórmula Política, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

materia tributaria conforme a la norma constitucional antes citada, es en principio una reserva relativa, siendo posible derivaciones al reglamento cuando los parámetros están claramente establecidos en la propia ley<sup>9</sup>; supuesto que cumple el decreto supremo impugnado, que aprueba la tabla de sanciones conforme a la referencia normativa del artículo 103 de la Ley General de Aduanas que tiene regulado los casos de infracción sancionables con multa.

6.5 En ese orden, el dispositivo legal impugnado no viene viciado de inconstitucionalidad, tratándose de una norma reglamentaria que guarda coherencia con la Ley General de Aduanas, e integra el ordenamiento jurídico en materia de legislación aduanera; promulgado conforme al procedimiento constitucional previsto en el artículo 118; además, ha cumplido con el requisito esencial de la publicación en el diario oficial “El Peruano” con fecha veintiocho de marzo de dos mil cinco, por lo que, validamente entró en vigencia conforme al artículo 51 de la Constitución Política del Estado; periodo en el cual resultaba obligatoria conforme al artículo 109 de la misma Constitución; manteniendo la presunción de validez constitucional y de legitimidad en lo que respecta a su producción normativa.

**SÉTIMO: Constitucionalidad material del Item 1 numeral 4 literal d) del Decreto Supremo N° 013-2005-EF.**

7.1 El Decreto Supremo N° 013-2005-EF, en el artículo 1 dispone la aprobación de la Tabla de Sanciones Aplicables a las infracciones previstas en la Ley General de Aduanas.

---

<sup>9</sup> STC N° 05558-2006-AA/TC de fecha 13 de abril del 2007, fundamento 3° y 4°. Se tiene presente el sentido interpretativo establecido por el Tribunal Constitucional, conforme a la vinculación prevista en el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

El ítem 1 tiene por título “Infracciones sancionables con multa”, fijando en el acápite “A” las sanciones aplicables a los transportistas y representantes en el país; en el acápite “B” se refería a sanciones aplicables a los agentes de carga internacional; en el acápite “C” a las sanciones aplicables a los almacenes aduaneros; en el acápite “D” a las sanciones aplicables a los despachadores de aduanas.

7.2 El numeral 4 del acápite “D”, constituye el extremo normativo materia de impugnación, el cual establecía la sanción de multa a los despachadores de aduana cuando:

*“No consignen o consigne erróneamente en la declaración, los códigos aprobados por la autoridad aduanera a efecto de determinar la correcta liquidación de los tributos y los derechos antidumping o compensatorios cuando correspondan”.*

La multa equivalente al doble de los tributos y derechos antidumping o compensatorios dejados de pagar; cero punto diez (0.10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por cada tipo de mercancía, cuando no existan tributos ni derechos antidumping o compensatorios dejados de pagar.

La norma, precisa el sustento jurídico para la aplicación de la sanción, en el numeral 4 literal d) del artículo 103 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.

7.3 El apelante alega que dicha norma contraviene los artículos 103 y 104 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, Decreto Supremo N° 129-2004-EF; sustentando que la norma impugnada habría generado una doble imposición de sanción aplicando una multa adicional en relación con la consignación de los derechos antidumping; habría establecido sanción sin previamente haber determinado las obligaciones a



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

los agentes de aduana; que soslaya los principios de legalidad, razonabilidad y tipicidad en la calificación de infracciones a los Agentes de Aduana previstos en el artículo 103 de la precitada ley.

7.4 Al respecto no se advierte vulneración del artículo 103 del Decreto Supremo N° 129-2004-EF, que establece las infracciones sancionables con multa, para los transportistas o sus representantes en el país, para los agentes de carga internacional, los almaceneros de aduana, y los despachadores de aduana, señalando respecto de estos últimos en el numeral 4 literal d), cuando:

*“No consignen o consignen erróneamente en la declaración, los códigos aprobados por la autoridad aduanera a efectos de determinar la correcta liquidación de los tributos y de los derechos antidumping o compensatorios cuando correspondan”.*

Dicha norma guarda concordancia con el artículo 101 de la misma ley, que recoge el principio de legalidad, en tanto, para que el hecho sea calificado como infracción, se encuentre previsto en la forma que establece las leyes, previamente a su realización; y que no procede aplicar sanciones por interpretación extensiva de la norma.

7.5 De lo que se determina, que el artículo 103 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, conforme al principio de legalidad tiene determinado por ley la infracción; y conforme al principio de tipicidad establece las infracciones sancionables con multa; con indicación de la sanción específica de multa, así como indicación de la infracción regulada en la ley, cumpliendo con la descripción expresa, detallada y clara de la conducta infractora, conteniendo dos supuestos, uno referido a la omisión de consignar en la declaración los códigos aprobados por la autoridad aduanera para determinar la correcta liquidación de tributos y derechos; y





**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

el segundo, a la consignación errónea de los mismos. Pudiendo los administrados conocer las conductas prohibidas por ley, así como las sanciones que se les aplicará en caso de incurrir en infracción.

7.6 En este contexto normativo, el Item 1 del Decreto Supremo N° 013-2005-EF, numeral 4 literal d) -norma impugnada-, establece el monto de la multa aplicable como sanción a las infracciones previstas en la ley antes acotada; no existiendo doble sanción, pues la norma legal contempla la infracción sancionable con multa y la reglamentaria establece el monto de la multa.

7.7 Concluyendo en este extremo, que no se ha acreditado que la norma impugnada vulnere el artículo 103 Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, ni se ha probado vulneración a los principios de legalidad, tipicidad.

7.8 Respecto a los derechos antidumping, éstos se encuentran relacionados con la fijación de precios predatorios, y se aplica a las importaciones de bienes para eliminar el perjuicio ocasionado por el dumping a la industria nacional del país importador; el pago de derechos antidumping corresponde al importador en razón de importación de determinados bienes cuando el precio de exportación dumping ocasionen o amenacen causar perjuicio a la producción nacional; por lo que si bien la norma sanciona al despachador de aduana con una multa equivalente al pago del doble de los tributos y derechos antidumping o compensatorios dejados de pagar; lo que hace es utilizar el monto de los tributos y derechos antidumping y compensatorios, como referencia para la determinación del monto de la multa ha aplicar al despachador cuando incurre en la infracción; por lo que tampoco se ha acreditado doble sanción, pues uno es el pago que le corresponde al importador por concepto de derechos antidumping, y otra es la sanción de multa –



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

equivalente a los montos de los conceptos anotados, multa aplicable al despachador por incumplimiento de sus obligaciones.

7.9 El apelante también tiene alegado que se habría establecido la multa sin que se hubiere previsto una obligación; sin embargo como se tiene señalado en los fundamentos anteriores de esta resolución, la multa prevista en la norma impugnada responde a la infracción contemplada en la ley general de aduanas; asimismo cabe anotar que las obligaciones del agente de aduana se contemplaron en el artículo 100 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, de las que citamos las previstas en los incisos a) al inciso d):

*“El agente de aduana, como auxiliar de la función pública, estará sujeto a las siguientes obligaciones:*

- a) Desempeñar personal y habitualmente las funciones propias de su cargo, sin perjuicio de la facultad de hacerse representar por su apoderado debidamente acreditado.*
- b) Verificar los datos de identificación del dueño o consignante de la mercancía, que va a ser despachada, conforme a lo que establece la SUNAT.*
- c) Gestionar la destinación de las mercancías de acuerdo al régimen, modalidad o tipo de despacho que corresponda.*
- d) Gestionar el despacho con los documentos exigibles según el régimen, operación o destino aduanero especial o de excepción, de acuerdo con la normatividad vigente”.*

7.10 Guardando relación la multa administrativa con la infracción prevista en el artículo 103 de la referida ley, cuando los agentes de aduanas no consignen en la Declaración Única de Aduanas los códigos aprobados por



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

la autoridad aduanera que sirven para determinar la correcta liquidación de los tributos y derechos antidumping o compensatorios de ser el caso; y con las obligaciones de los agentes como auxiliares de la función pública, de cumplir los deberes señalados en el artículo 100 de la misma ley, que le obligan a un desempeño personal y habitualmente las funciones propias de su cargo, verificar los datos del dueño o consignante de la mercancía conforme a lo establecido por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, gestionar la destinación de la mercancía de acuerdo al régimen, modalidad o tipo de despacho que corresponda, gestionar el despacho con los documentos exigibles según el régimen, operación o destino aduanero especial o de excepción y de acuerdo a la normatividad vigente; por lo que la norma legal conforme a los principios de legalidad y tipicidad tiene previstas las obligaciones, así como las infracciones sancionables con multa; en ese contexto, tampoco se acredita que la norma reglamentaria impugnada, que regula el monto de las multas conforme a las normas legales, sea inconstitucional.

7.11 En lo que se refiere al principio de razonabilidad, se tiene que la norma impugnada regula la multa tomando como referencia el doble de los tributos y derechos antidumping compensatorios dejados de pagar, en un caso; en otro caso, cuando no existan tributos ni derechos antidumping o compensatorios dejados de pagar, la multa es equivalente al cero punto diez (0.10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por cada tipo de mercancía. Multa que resulta razonable, en tanto el incumplimiento de la obligación del agente de aduana al no consignar los códigos aprobados para la correcta liquidación de los tributos y derechos antidumping o compensatorios, ocasiona perjuicio económico al Estado, además que vulnera normas de obligatorio cumplimiento.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

Adicionándose que de acuerdo a lo señalado en el considerando 7.9 de esta resolución, que la ley citada prevé la calidad del despachador de aduanas de auxiliar de la función pública, de acuerdo a la misma se encuentra vinculado a lo previsto en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado: *“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”*, y al principio de *“buena administración”* cuyo incumplimiento es lesivo del interés público, de los ciudadanos y del bienestar general, máxime cuando se encuentran comprometidos recursos y finalidades públicas (como la promoción del bienestar general, conforme al artículo 44 de la Constitución Política); teniendo señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia sobre la trascendencia del cumplimiento de las funciones públicas, asimismo ha anotado que: *“los actos en los que los funcionarios públicos atenten contra el correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atentan contra las bases mismas del Estado”*<sup>10</sup>; concluyendo en la razonabilidad de la multa con la gravedad de la infracción y los perjuicios al Estado y al bienestar general.

7.12 El artículo 104 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, establece la aplicación de intereses moratorios a las multas y se liquidaran por día calendario desde la fecha en que se cometió la infracción; previendo el dispositivo legal: *“Los intereses moratorios se aplicarán a las multas y se liquidarán por día calendario desde la fecha en que se cometió la infracción o cuando no sea posible establecerla, desde la fecha en que la administración aduanera detectó la infracción, hasta el día de pago”*.

La regulación legal sobre el pago de intereses moratorios, guarda concordancia con lo previsto en los artículos 33 y 31 del Código

---

<sup>10</sup> Fundamento 15 STC N° 00017-2011-AI/TC de fecha 3 de Mayo del 2012; STC N° 2235-2004-AA/TC, STC N° 2234-2005-AA/TC, STC N° 00008-2005-AI/TC.



**SENTENCIA**  
**A.P. N° 1691-2012**  
**LIMA**

Tributario, constituyendo tales intereses exigibles cuando no se paga la deuda dentro de los plazos legales.

Cabe anotar que esta norma no ha sido objeto de impugnación en la demanda de Acción Popular materia de pronunciamiento; y en cuanto a la norma impugnada, esto es, el Item 1 del Decreto Supremo N° 013-2005-EF, numeral 4 literal d), que regula las multas aplicables a las infracciones previstas en el artículo 103 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, no contraviene el citado dispositivo legal referido a los intereses moratorios.

Por los fundamentos expuestos, y al no haberse acreditado la inconstitucionalidad de la norma impugnada, resulta infundada la Acción Popular, por lo que se debe confirmar la sentencia venida en grado.

**III. DECISIÓN:**

Por estas consideraciones, **CONFIRMARON** la sentencia apelada resolución número veintidós, de fecha primero de diciembre de dos mil once, obrante a fojas doscientos treinta y ocho, que declara **INFUNDADA** la demanda incoada, con lo demás que contiene, en los seguidos por don Félix Salvador Ríos Vargas contra el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y otro; sobre Proceso de Acción Popular; **ORDENARON** publicar la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”; y los devolvieron. Juez Supremo Ponente: Rueda Fernández.-

**SS.**

**SIVINA HURTADO**  
**ACEVEDO MENA**  
**VINATEA MEDINA**  
**MORALES PARRAGUEZ**  
**RUEDA FERNÁNDEZ**

*Slv/Ovo.*