



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 510/2020

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

Con fecha 6 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular.

La secretaría del Pleno deja constancia de que el voto mencionado se adjunta a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agrega el voto singular de magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Consultora y Constructora Ypacons SRL contra la resolución de fojas 209, de fecha 19 de agosto de 2015, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de agosto de 2014, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), con emplazamiento de su procurador público. Solicita que se declare la nulidad del Acta de Incautación 00008-2014-6O0200, de fecha 30 de julio de 2014, a través de la cual el agente fiscalizador de la Sunat dispuso la incautación del vehículo marca Nissan, modelo Frontier, de placa de rodaje B3M838 (camioneta), de su propiedad, y que, por ende, se ordene a Sunat la devolución del vehículo automotor. Alega que la referida camioneta, conjuntamente con el petróleo que transportaba (un cilindro de 30 galones de capacidad), fue incautada por la Sunat por la presunta comisión del delito de comercio clandestino (numeral 1 del artículo 272 del Código Penal), al no contar con la autorización de traslado del insumo químico fiscalizado (petróleo), sin tener en cuenta que, al dedicarse a la construcción de edificios completos, ejecución de obras civiles, etc., tiene que trasladar combustible para su maquinaria que se encuentra en la obra “Servicios de Gestión y Conservación Vial por Niveles de Servicio del Corredor Vial: Huancavelica-Lircay-EMP. PE-3S (Huallapampa) y EMP. PS 3S (La Mejorada)-Acobamba-EMP. PE 3S (Puente Alcomachay)”, que viene ejecutando. Refiere que se encuentra autorizada por la misma Sunat para realizar actividades fiscalizadas de compra local y consumo de combustible. Aduce la vulneración de su derecho de propiedad, del principio de interdicción de la arbitrariedad, del principio *ne bis in idem* y del principio de razonabilidad.

La procuradora pública *ad hoc* de la Sunat contestó la demanda alegando que, en aplicación del artículo 43 del Decreto Supremo 044-2013-EF, Reglamento del Decreto Legislativo 1126 (que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas), los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

bienes incautados pasan a ser titularidad del Estado peruano representado por la Sunat; por lo que el vehículo incautado es de titularidad del Estado desde el momento en que se realiza la incautación basada en la presunción de la comisión del delito de comercio clandestino. Aduce, además, que no estamos frente a una infracción administrativa, ni siguiendo un procedimiento administrativo sancionador, sino ante una investigación de carácter penal, pues la incautación realizada se ejecutó en virtud de la existencia de un transporte ilegal de petróleo (al no contar con la documentación exigida), dentro de una zona de régimen especial (Ayacucho), a razón de la incidencia del delito de tráfico ilícito de drogas en dicha zona; por lo cual, todos los hechos fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público para las acciones correspondientes.

El Segundo Juzgado Civil de Huamanga, con fecha 12 de marzo de 2015, declaró improcedente la demanda por considerar que el solo transporte de combustible (petróleo) —considerado, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Supremo 009-2013-IN, un bien fiscalizado—, sin contar con los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo 1126, hace presumir la comisión de los delitos previstos en los artículos 272 y 296-B del Código Penal, referidos al comercio clandestino y tráfico ilícito de insumos químicos y productos, respectivamente; presunción que autoriza la incautación de los bienes fiscalizados y del medio de transporte por parte de la Sunat. Por ende, la pretendida nulidad del Acta de Incautación 00008-2014-6O0200 carece de asidero legal, en tanto el desvanecimiento de dicha presunción corresponde a las investigaciones que se efectúen a nivel del Ministerio Público. En otras palabras, los resultados de la investigación determinarán si la posesión que viene efectuando la Sunat resulta lesiva a los derechos de la recurrente.

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho confirmó la apelada por considerar que la nulidad del Acta de Incautación 00008-2014-6O0200 supondría interferir en las investigaciones realizadas a nivel fiscal o policial, así como en la jurisdicción penal; solicitud que no es factible postular en los procesos constitucionales, máxime si, en el proceso penal instaurado, la recurrente puede hacer valer su derecho conforme a ley para obtener lo pretendido.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se declare la nulidad del Acta de Incautación 00008-2014-6O0200, de fecha 30 de julio de 2014, a través de la cual el agente fiscalizador de la Sunat dispuso la incautación del vehículo marca Nissan, modelo Frontier, de placa de rodaje B3M838 (camioneta *pick up*), de su propiedad; y que, por ende, se ordene a Sunat la devolución del vehículo automotor. Alega la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

vulneración de su derecho de propiedad, del principio de interdicción de la arbitrariedad, del principio *ne bis in idem* y del principio de razonabilidad.

Análisis del caso concreto

2. La empresa recurrente alega que la camioneta *pick up* cuya devolución solicita, conjuntamente con el petróleo que transportaba (un cilindro de 30 galones de capacidad), fue incautada por la Sunat por la presunta comisión del delito de comercio clandestino (numeral 1 del artículo 272 del Código Penal), al no contar con la autorización de traslado del insumo químico fiscalizado (petróleo). Sin embargo, no se tuvo en cuenta que, al dedicarse a la construcción de edificios completos, ejecución de obras civiles, etc., tiene que trasladar combustible para su maquinaria que se encuentra en la obra “Servicios de Gestión y Conservación Vial por Niveles de Servicio del Corredor Vial: Huancavelica-Lircay-EMP. PE-3S (Huallapampa) y EMP. PS 3S (La Mejorada)-Acobamba-EMP. PE 3S (Puente Alcomachay)”, que viene ejecutando. En virtud de ello, afirma, se encuentra autorizada por la misma Sunat para realizar actividades fiscalizadas de compra local y consumo de combustible.
3. Mediante Decreto Legislativo 1126, se establecen las medidas para el registro, control y fiscalización de los *bienes fiscalizados* que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración de drogas ilícitas (artículo 1). Asimismo, define como bienes fiscalizados a los “[i]nsumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, maquinarias y equipos utilizados, directa o indirectamente, en la elaboración de drogas ilícitas [...]” (artículo 2). De la misma forma, el Decreto Supremo 024-2013-EF, vigente al momento de acaecidos los hechos, incluía al diesel como insumo químico y producto fiscalizado (artículo 1).
4. El referido Decreto Legislativo 1126 otorga competencia a la Sunat para el registro, control y fiscalización de los bienes fiscalizados (artículo 4). De la misma manera, establece que “[l]os Bienes Fiscalizados que sean trasladados en un medio de transporte no autorizado, según el Registro, serán incautados por la SUNAT conjuntamente con el medio de transporte empleado. Los bienes incautados se entienden adjudicados al Estado y la SUNAT actúa en representación de éste” (artículo 26). En esa misma línea, considera “transporte ilegal todo aquel traslado de Bienes Fiscalizados que no utilice la Ruta Fiscal aplicable o que no se someta a los controles o *que no tenga la documentación exigida*. En tal caso, se procederá conforme a lo establecido en el Artículo 32, cuando corresponda” (artículo 31; cursiva agregada). Dicho artículo 32, vigente al momento de ocurridos los hechos, establecía que “[l]a SUNAT procederá a la incautación de los Bienes Fiscalizados, así como de los medios de transporte utilizados para su traslado cuando en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización detecte la presunta comisión de los delitos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

previstos en los artículos 272 y 296-B del Código Penal, debiendo comunicar al Ministerio Público para las acciones correspondientes”.

5. El Decreto Legislativo 1126, en su artículo 34, vigente cuando sucedieron los hechos, establecía “que, en las áreas ubicadas en zonas geográficas de elaboración de drogas ilícitas, se implemente un Régimen Especial para el control de Bienes Fiscalizados. [...] Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio del Interior se fijará las zonas geográficas bajo este Régimen Especial. En este sentido, el derogado Decreto Supremo 009-2013-IN, en su artículo 1 fijó como zonas geográficas bajo régimen especial a las provincias de Huamanga, Huanta y La Mar del Departamento de Ayacucho.
6. De lo expuesto hasta el momento se advierte que, en determinadas zonas geográficas de elaboración de drogas ilícitas, se implementó un régimen especial para el control de bienes fiscalizados, utilizados en la elaboración de las referidas drogas, a cargo de la Sunat. Así, también se consideró transporte ilegal a todo aquel traslado de bienes fiscalizados que no cuente con la documentación exigida; por lo que se procedería a la incautación de los bienes fiscalizados, así como de los medios de transporte utilizados para su traslado, cuando la Sunat detectara la presunta comisión de los delitos previstos en los artículos 272 y 296-B del Código Penal. Finalmente, los bienes incautados se entienden adjudicados al Estado y la SUNAT actúa en representación de éste.
7. Conforme lo expresa la demandante, “el vehículo incautado se dirigía de la ciudad de Ayacucho a la localidad denominada Compañía, distrito de Paccayccasa, provincia de Huamanga” (fojas 47), es decir, el vehículo se incautó en una zona geográfica (Huamanga) bajo régimen especial. Asimismo, en Informe 000180-2014-SUNAT/600200, de fecha 13 de agosto de 2014 (fojas 72), se expresó:

4.2. La Tarjeta de Propiedad del Vehículo intervenido hace referencia que el propietario del mismo es la Empresa CONSULTORA & CONSTRUCTORA YPACONS S.R.L. con RUC N° 20452677921, empresa que se encuentra autorizada para realizar actividades fiscalizadas de COMPRA LOCAL y CONSUMO, mas no se encuentra inscrita para realizar la actividad de TRANSPORTE de dichos productos. Así también se verificó además que el conductor no mostró autorización alguna del OSINERGMIN para la compra-venta y/o traslado de combustible.

[...]

4.4. Que al efectuar las consultas en los Sistemas de SUNAT, se observó que el medio de transporte con Placa B3M-838, en que se transporta los bienes fiscalizados y el conductor del mismo, no fueron registrados en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

empresa CONSULTORA & CONSTRUCTORA YPACONS S.R.L. por lo que el vehículo y conductor mencionados no cuentan con la autorización para transportar bienes fiscalizados (petróleo); verificado ello correspondía efectuar la incautación de los bienes fiscalizados (treinta galones de petróleo) y del medio de transporte conforme lo establecido en el Art. 26º del D.L. 1126 y Art. 32º del mismo cuerpo normativo en concordancia a lo establecido en el Art. 43º del Reglamento – D.S. 044-2013-EF.

4.5. Que, en virtud a los hechos descritos, se habría detectado la presunta comisión del delito de Comercio Clandestino previsto en el numeral 1) del artículo 272º del Código Penal [...].

8. La demandante considera que la autorización, entregada por la Sunat, para la compra local y consumo de combustible conduce a presumir que dicho producto fiscalizado, trasladado en el vehículo incautado, sería destinado a la actividad que realiza la empresa (construcción) y no al tráfico ilícito de drogas o comercialización clandestina (fojas 46). Asimismo, estima que “la incautación del vehículo no se efectuó al presumirse la comisión de un delito, sino única y exclusivamente a la constatación de que el vehículo no cuenta con autorización de traslados del insumo químico fiscalizado” (fojas 49).

Sin embargo, lo expresado por la recurrente carece de sustento, pues el traslado ilegal de un bien fiscalizado (30 galones de petróleo), en un vehículo y con un conductor no autorizados, constituye una actuación no permitida por el ordenamiento jurídico, la cual hace presumir razonablemente la comisión de los delitos previstos en el Código Penal, en sus artículos 272 (comercio clandestino) y 296-B (tráfico ilícito de insumos químicos y productos fiscalizados); por lo que la Sunat incautó el bien fiscalizado, conjuntamente con el medio de transporte, y puso en conocimiento del Ministerio Público la presunta comisión del delito de comercio clandestino.

9. El artículo 39 del Decreto Legislativo 1126 dispone que “[l]os Bienes Fiscalizados, así como los medios de transporte incautados por la SUNAT [...], son de titularidad del Estado y la SUNAT actúa en representación de éste para efecto de las acciones de disposición [...]”. El mismo artículo establece que “[l]a disposición de los Bienes Fiscalizados y la donación o destino de los medios de transporte se efectuará aún cuando se encuentre la investigación fiscal o el proceso judicial en curso, dando cuenta al fiscal o juez penal que conoce la causa”.
10. La regulación descrita en el fundamento anterior tiene sustento en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, pues los bienes fiscalizados incautados constituyen insumos para la elaboración de drogas ilícitas y el medio de transporte de los referidos bienes favorecen la elaboración de estas; por lo que una manera de impedir la continuación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

del tráfico ilícito de drogas es la disposición, por parte del Estado, de los bienes fiscalizados y de los medios de transporte, sin la necesidad de la culminación de la investigación fiscal o el proceso judicial; máxime si el mismo artículo 39 dispone que “[s]i por resolución judicial con calidad de cosa juzgada o por resolución o disposición del Ministerio Público firme, consentida y confirmada por el superior jerárquico, se dispone la devolución de los Bienes Fiscalizados y medios de transporte, se procederá a su devolución o la restitución de su valor al propietario con cargo al presupuesto institucional de la SUNAT”.

11. Si bien estamos ante la presunta comisión de un delito, detectada por la Sunat y puesta en conocimiento del Ministerio Público, existe el riesgo de que, ante la devolución de los bienes fiscalizados y los medios de transporte incautados, se favorezca la elaboración de las drogas ilícitas y resulten en vano las acciones estatales por erradicar el tráfico ilícito de drogas; por lo que la incautación, adjudicación y disposición de los bienes fiscalizados y los medios de transporte se encuentran justificados. En el supuesto de que no se logre demostrar la comisión del hecho delictivo, se procederá a la devolución de lo incautado o, en su caso, la restitución de su valor. Y, en todo caso, pese al transporte ilegal de bienes fiscalizados cometido por el infractor, y pese a la detección, por parte de la Sunat, de la presunta comisión de un delito, si el afectado con la sanción (incautación) considera que esta es irregular, tiene expedito su derecho para impugnarla judicialmente y hacer uso del artículo 49 del Decreto Legislativo 1126, el cual dispone que “[p]ara la concesión de una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto la sanción impugnada, es necesario que el Usuario presente una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso el Juez podrá aceptar como contracautela la caución juratoria”.
12. En este sentido, se observa que la incautación del vehículo automotor de la recurrente por parte de la Sunat se realizó conforme a las atribuciones dispuestas por el Decreto Legislativo 1126; por lo que, al no haberse vulnerado su derecho de propiedad, ni los principios de interdicción de la arbitrariedad y de razonabilidad, corresponde desestimar la demanda en dichos extremos.
13. La recurrente manifiesta que, además de la incautación de su vehículo, la Sunat la sancionará con una multa, lo cual vulnera del principio *ne bis in idem*. Empero, de autos no se observa que a la actora se le haya impuesto multa alguna; por el contrario, la Sunat, en su contestación de demanda, expresa que en ningún momento se ha aplicado a la demandante dicha sanción. En consecuencia, dicho extremo también debe ser desestimado.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI OPINANDO PORQUE SE DECLARE FUNDADA LA DEMANDA

Con el debido respeto por la posición asumida por mis distinguidos colegas de la mayoría, discrepo de las afirmaciones contenidas en los fundamentos de la sentencia así como de la conclusión a la que arriba la misma. Desde mi punto de vista, los citados fundamentos resultan opinables y adoptan una visión que no comparto. A mi juicio, la demanda debe declararse fundada por las consideraciones que paso a exponer:

Sobre el enfoque adoptado por la sentencia.

1. La sentencia parte de una consideración exclusiva y excluyentemente legal (Cfr. Ver especialmente los fundamentos 4 y 5). Es decir, no propone en ningún momento un debate mínimo o elemental acerca de los derechos constitucionales por cuya protección se reclama. Todo su razonamiento se refugia en la ley y a partir de allí extrae sus conclusiones.
2. Consideramos al respecto que este proceder es totalmente incorrecto, pues supone renunciar a la verificación elemental de si las facultades que tiene la SUNAT (cuando se trata de la incautación de bienes no autorizados) resultan o no compatibles con la Constitución.
3. El hecho de que el ordenamiento infra constitucional desarrolle instituciones o reconozca facultades a propósito de las mismas, no significa bajo ningún concepto, que se ignore la base constitucional de las mismas, así como su adecuada utilización o puesta en ejercicio. El juez constitucional y por supuesto, el Tribunal Constitucional, como su máximo intérprete, no puede actuar como un órgano de mera legalidad, sino a la luz de la coherencia de la misma en relación con lo dispuesto en la Constitución.
4. Por lo demás, resulta conveniente recordar que la Constitución no se interpreta de conformidad con la ley, sino que es la ley la que se interpreta de conformidad con la Constitución, lo que obliga a replantear adecuadamente nuestros enfoques cuando se presentan controversias como la planteada en el caso de autos.

Sobre los temas que plantea la controversia.

5. Desde mi perspectiva, son varios los temas que debieron analizarse en el presente caso, entre los cuales cabe mencionar por ser particularmente importantes los siguientes: a) si es constitucional o no que frente al incumplimiento de una autorización en el traslado de un producto o insumo determinado, no sólo se proceda a la incautación de este último, sino también a la incautación del vehículo que lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

transporta; **b)** Si es constitucional o no que mientras aún no se determina judicialmente si existió o no delito, el Estado, so pretexto de una simple presunción, pueda adjudicarse la totalidad de los bienes incautados y por ende disponer de los mismos (venderlos, subastarlos, etc.) como si fuesen de su absoluta propiedad; **c)** Si es constitucional o no que a nombre del combate al tráfico ilícito de drogas, pueda optarse por todo tipo de medidas sancionadoras, sin distinguir contextos o situaciones y sobre todo, una adecuada proporcionalidad en las medidas aplicadas.

6. La sentencia suscrita por mis colegas, no se detiene a examinar ninguno de estos aspectos y como reitero extrae conclusiones sólo a la luz de lo dispuesto en la ley ordinaria, como si esta pudiese efectuar desarrollos al margen de los contenidos constitucionales.
7. Pues bien, desde mi punto de vista y cuanto al primer aspecto encuentro particularmente polémico y presumiblemente inconstitucional que cuando la infracción consiste en el traslado de un producto o insumo (en este caso el petróleo), no sólo se disponga la incautación de este último (lo que puede ser entendible), sino a su vez, la incautación definitiva y para todos sus efectos del vehículo que lo traslada.
8. Es a su vez opinable que mientras no se define judicialmente si existió o no delito, el Estado pueda disponer libremente de la totalidad de bienes incautados, pues con tal lógica la propiedad quedaría absolutamente limitada fuera de los supuestos previstos por el artículo 70 y siguientes de la Constitución. Ello por cierto al margen de verse desnaturalizado el derecho a la presunción de inocencia previsto en el artículo 2, inciso 24, parágrafo e) de la misma Norma Fundamental.
9. Si bien resulta legítimo que a nombre del combate al delito de tráfico ilícito de drogas, el Estado pueda optar por fórmulas de suyo restrictivas en relación con diversos derechos, el ejercicio de tales restricciones debe ser realizado de manera razonable y proporcional, lo que supone no sólo tomar en cuenta el resto de derechos constitucionales sino la previsión de no adoptarse medidas contrarias al debido proceso. Esto último, resulta particularmente importante en casos como el presente, en que el recurrente ha venido alegando que cuenta con autorización de la propia entidad demandada para realizar determinadas actividades relacionadas con el consumo de petróleo.
10. En resumen, no comparto en lo absoluto la postura asumida por la sentencia y antes por el contrario, encuentro perfectamente legítimas las aseveraciones efectuadas por la empresa recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00446-2016-PA/TC
AYACUCHO
CONSULTORA Y CONSTRUCTORA
YPACONS SRL

Sentido de mi voto

Por las consideraciones expuestas y habiéndose apreciado exceso en el proceder asumido por la emplazada, considero que la demanda debe ser declarada **fundada** y por consiguiente disponerse la devolución del vehículo incautado.

S.

BLUME FORTINI