



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPS. N.ºs 3571-2004-AA/TC Y 481-2005-AA/TC
(ACUMULADOS)
LIMA
SUNAT

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima 18 de febrero de 2005

VISTOS

Los recursos extraordinarios interpuestos por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT–, en los Expedientes N.ºs 3571-2004-AA/TC y 0481-2005-PA/TC, contra las sentencias expedidas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República de fechas 23 de abril de 2004 y 1 de junio de 2004, respectivamente, expedientes ambos acumulados mediante Resolución del Tribunal Constitucional de fecha 23 de marzo de 2005; y,

ATENDIENDO A

1. Que mediante los procesos acumulados, la recurrente cuestiona decisiones judiciales producidas en instancia definitiva en un anterior proceso constitucional de amparo que declaró fundadas las demandas interpuestas por las empresas Cementos Lima S.A. (Expediente N.º 3571-2004) y Cementos Andinos S.A. (Expediente N.º 0481-2005). Ambos procesos tuvieron como emplazada, es decir, como agresora de los derechos constitucionales que fueron amparados, a la ahora recurrente Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT–.
2. Que, en consecuencia, en ambos procesos promovidos por la demandante estamos ante la figura que comúnmente se conoce como “amparo contra amparo”, cuya eventualidad está ahora prevista de manera expresa como causal de improcedencia liminar en un proceso de amparo, conforme al inciso 6º del artículo 5º del Código Procesal Constitucional. No obstante, el presente proceso acumulado será resuelto por este Colegiado teniendo en cuenta las reglas de la legislación que estuvo vigente a la hora de la interposición de la demanda, a efectos de no afectar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de la recurrente.
3. Que si bien es cierto que de la legislación anterior se podía desprender una interpretación a favor del “amparo contra amparo” (artículo 6º, inciso 2 de la Ley N.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23506 y también el artículo 10 de la Ley N.º 25398), también lo es que la jurisprudencia de este Tribunal ha sido lo suficientemente estricta para evaluar su procedencia dado que se trata del cuestionamiento una decisión judicial resultante de un proceso excepcional, previsto para la tutela de los derechos fundamentales. Así, en el Expediente N.º 200-2002-AA/TC, este Colegiado fijó algunos parámetros para admitir a trámite una demanda de amparo que cuestionaba por “irregular” un proceso judicial referido a un amparo anterior. Estas reglas son básicamente las siguientes: a) sólo procede un “amparo contra amparo” frente a una violación manifiesta de alguno de los elementos del debido proceso, debidamente acreditada por quien lo alega; b) la pretensión sólo debe centrarse en aspectos estrictamente formales del debido proceso, excluyendo toda posibilidad de análisis sobre el fondo controvertido en el proceso constitucional cuestionado; c) no puede cuestionarse una decisión que en instancia definitiva del Poder Judicial favoreció al actor del primer amparo, dado que se estaría afectando la garantía constitucional de la cosa juzgada; esta regla también puede ser comprendida en el sentido de que sólo puede admitirse un “amparo contra amparo” cuando no hay sentencia estimatoria en el primer amparo; y, d) un “amparo contra amparo” será improcedente si a través del mismo se cuestiona una decisión de este Colegiado.

4. Que en el presente caso, en ambas demandas acumuladas se impugnan procesos promovidos contra decisiones judiciales que, tutelando los derechos constitucionales vulnerados por la propia SUNAT, se pronunciaron declarando fundada una demanda anterior, promovida por las empresas ahora emplazadas, Cementos Lima S.A. y Cementos Andinos S.A. Es decir, estamos precisamente ante el supuesto establecido por la jurisprudencia de este Colegiado como causal de improcedencia de un “amparo contra amparo” a que se refiere el punto c) del considerando precedente.
5. Que teniendo en cuenta que la recurrente se ha apoyado de manera literal en el argumento del voto particular emitido en la Corte Suprema en uno de los procesos acumulados, referido precisamente a la interpretación de la causal de improcedencia ya aludida, es necesario dejar establecido que con dicha regla procesal, este Colegiado se estaba refiriendo a la imposibilidad de cuestionar una decisión judicial emitida en última y definitiva instancia en un proceso de amparo que había estimado una demanda por violación de un derecho fundamental. En consecuencia, el criterio interpretativo esbozado en dicho voto, no sólo no se condice con lo expresado por este Tribunal, sino que además concluye en un razonamiento errado al sostener que dicha regla “(...) debe ser entendida en el sentido de que la acción de garantía resulta improcedente cuando es promovida por quien ha obtenido una sentencia constitucional definitiva a su favor (...)”, lo cual implicaría considerar como actor en el nuevo amparo, a la misma persona cuya demanda ya ha sido declarada fundada, con el agregado de que dicho actor tendría que cuestionar una “flagrante irregularidad” en el proceso donde precisamente ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sido amparado, contraviniendo el principio de legalidad que jalona la actividad procesal recursiva, que nos enseña que sólo puede cuestionar una decisión jurisdiccional quien sufre agravio con ella, desde que carece de interés para los efectos de dicho cuestionamiento el que ha sido favorecido con tal resolución, pues resultaría irracional admitirle una impugnación contra decisión que lo beneficia.

6. Las normas procesales, verbigracia el Código Procesal Constitucional, son de aplicación inmediata, salvo, tratándose del citado complejo legal, las excepciones expresamente establecidas en su Segunda Disposición Final, porque el proceso es un conjunto de actos jurídicos independientes por sus contenidos pero concatenados por sus objetivos, a tal punto que uno es consecuencia del que lo antecede y causa del que vendrá, producidos paulatina y sucesivamente en el tiempo bajo el principio de preclusión. Y es que las normas procesales no hacen sino regular la conducta de los sujetos procesales, garantizándoles igualdad de oportunidades a través de un proceso debido garantista llevado por formas que señalan tiempo, lugar y modo.

Cuando una norma procesal entra en vigencia la regulación que impone alcanza solo a aquellos actos que están por realizarse, vale decir que dicha normatividad no afecta a los actos que en el proceso en trámite ya se realizaron al amparo de la norma procesal anterior, toda vez que de hacerlo se estaría aplicando en forma retroactiva, situación prohibida por la Constitución y porque la aplicación inmediata a partir de la vigencia de la norma tiene como presupuesto mejorar el desenvolvimiento del proceso en garantía de los derechos de los justiciables; ello es así porque toda norma de procedimiento tiene carácter instrumental.

En el caso de la aplicación de costas y costos del proceso, cuestión regulada hoy por el Código Procesal Constitucional en su artículo 56° y anteriormente por el artículo 11° de la Ley N.° 23506, es evidente que el reembolso se da en la oportunidad de la sentencia desde que la imposición de dicho pago viene como consecuencia de la determinación de la responsabilidad de quien resulta perdedor. Porque precisamente, recién en dicho acto procesal, aun en los casos en los que en la demanda no se hubiera requerido el pago, puede determinarse a la parte obligada al reembolso de los gastos del proceso, teniéndose al efecto en consideración la antigua aplicación de la fórmula del *victus victori* recogida por el Código Procesal Civil en su artículo 412°, aplicable supletoriamente a los procesos constitucionales por expresa disposición del artículo 56° *-in fine-* del Código Procesal Constitucional.

La exoneración del pago de las costas, en cambio, constituye la excepción (usualmente costas procesales y costas personales), pues la regla es su imposición al perdedor. Este ha sido el tratamiento tradicional en el proceso peruano desde la regencia del Código de Procedimientos Civiles de 1912, en el que se trató el concepto con el carácter de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reembolso de los gastos que el litigante victorioso se vio obligado a efectuar exclusivamente por la actitud injustificada del perdedor. Al respecto, Julián Romero (Estudios de Legislación Procesal, T. III, pág., 564) refiriéndose al tema expresó, ya hace casi un siglo, lo siguiente: “(...) en el Perú el pago de las costas no constituía de acuerdo con la legislación derogada la regla general, sino la excepción, porque sólo se aplicaba a los casos de temeridad o malicia; pero que en el Código de Procedimientos Civiles vigente, inspirándose en otras legislaciones, como la italiana o la francesa especialmente ha variado de modo sustancial el sistema anterior y hoy el pago de las costas es la regla y la exoneración constituye la excepción”.

En conclusión, no se puede, para los efectos de la imposición de las costas y costos, tenerse en consideración la fecha de interposición de la demanda, toda vez que el pago de los referidos conceptos se puede imponer como obligación derivada sólo al momento de emitirse la sentencia, y no antes. Entonces, si el Código Procesal Constitucional entró en vigencia el 1 de diciembre de 2004 y esta resolución se emite el 18 de febrero de 2005, el acto procesal de la sentencia debe ceñirse a lo preceptuado en el Código Procesal Constitucional respecto a este punto.

7. Que si bien la referida norma procesal constitucional contiene una variante en relación al criterio general del proceso civil en cuanto a costos, pues expresamente señala la procedencia de su aplicación al demandante perdedor en razón de la temeridad, la calificación de dicha conducta solo puede determinarse evaluando los hechos concretos del actor durante el *iter* procesal, vale decir, en virtud de una apreciación razonada ajena a todo subjetivismo.

En el presente caso se aprecia de lo actuado que la SUNAT fue demandada en dos anteriores procesos de amparo por las personas jurídicas Cementos Lima S.A. y Cementos Andino S.A. para que se abstenga de cobrar deudas tributarias contenidas en resoluciones de determinación de adeudos y multas tenidas como de responsabilidad de las referidas demandantes, sustentándose en la ilegalidad e injusticia de tal imposición. En ambos procesos la SUNAT fue vencida en segunda instancia, habiéndose determinado en cada una de las referidas sentencias que los reparos al impuesto a la renta determinados por la SUNAT eran arbitrarios.

Concluido esos procesos, la referida institución estatal encargada de la recaudación de impuestos recurrió nuevamente a la sede constitucional, esta vez como demandante, y, evidentemente ante la imposibilidad legal de cuestionar lo que ya se había definido en los procesos anteriores, interpuso demandas de amparo con no otra finalidad que revertir lo que ya era cosa juzgada, obteniendo dos decisiones en esta sede constitucional que uniformemente rechazaron dicha pretensión, que entrañaba la aplicación de la figura conocida como “amparo contra amparo”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Que, consecuentemente, la conducta de la SUNAT repetida en los procesos acumulados evidencia la reiteración de actos procesales destinados a desconocer y bloquear una decisión que ya había pasado en autoridad de cosa juzgada. Siendo así, resulta evidente la temeridad determinada objetivamente de acuerdo a la previsión del citado artículo 56° del Código Procesal Constitucional, por lo que debe imponerse el pago de los costos de los procesos acumulados a la entidad demandante.

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

RESUELVE, con el voto singular que se adjunta del magistrado Landa Arroyo, que discrepa con la parte resolutive N.º 2 del fallo,

1. Declarar **IMPROCEDENTES** las demandas en los procesos acumulados de autos.
2. Imponer el pago de los costos a la demandante en favor de las personas jurídicas demandadas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



VOTO SINGULAR DEL DR. LANDA ARROYO

Con el debido respeto a las opiniones de mis colegas, debo precisar que si bien concuerdo con el FALLO o parte dispositiva de esta Resolución en cuanto a la improcedencia del amparo, discrepo de las razones expresadas para sustentar la procedencia del pago de costos en el presente caso, por los argumentos que expongo a continuación:

1. En primer lugar, tomando en cuenta que el artículo 56° del Código Procesal Constitucional establece que *"...si el amparo fue desestimado por el juez, éste podrá condenar al demandante al pago de costas o costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad. En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos ..."*; es evidente que la aplicación de dicha regla, se encuentra condiciona *prima facie*, a la valoración por parte del juez, de una actuación manifiestamente temeraria de parte del demandante vencido. De modo que, al no encontrarse definidos los supuestos según los cuales se configura la pretendida temeridad, resultaba imperioso que este Colegiado delimite los alcances de dicho término de manera general, a fin de que, su tarea de valoración cuente con parámetros objetivos y previsibles que le permitan pronunciarse atendiendo a las circunstancias y hechos al interior de cada proceso.

En otras palabras, la decisión tomada en este caso respecto al pago de costos, debió fundarse necesariamente, en un análisis previo de lo que se entiende como manifiesta actuación temeraria, lo cual, no fue resuelto con la debida rigurosidad conforme se advierte de los considerandos 6 al 8 de la Resolución. Únicamente de esta manera, hubiera podido lograrse, verdaderamente, lo que mis colegas afirman en el considerando 7, esto es, que *"...la calificación de dicha conducta solo puede determinarse evaluando los hechos concretos del actor durante el iter procesal, vale decir, en virtud de una apreciación razonada ajena a todo subjetivismo"*.

A nuestro juicio, "temeridad", siguiendo la literalidad del término, supone la acción arriesgada, a la que no precede un examen meditado sobre los peligros que puede acarrear o los medios de sortearlos¹; esto implica, que en un proceso judicial, el mismo sea accionado sin fundamento y mala fe.

Asimismo, complementando la definición precedente; consideramos pertinente para evaluar la temeridad o mala fe en la actuación de las partes, invocar los artículos 109° al 112° del mencionado Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente en función del artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. En dichos artículos, se establece que son deberes de las partes, entre otros, proceder con veracidad, probidad, lealtad y buena fe en

¹ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Tomo VIII. 16 Edición Editorial Heliasta SRL. Buenos Aires - Argentina.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos sus actos e intervenciones en el proceso (inc. 1); ergo, no actuar temerariamente en el ejercicio de sus derechos procesales (inc. 2).

Siendo tales los principios rectores de la actuación de las partes, es decir, *proceder con veracidad, probidad, lealtad y buena fe*; el artículo 112 del mismo texto, establece que ha existido temeridad o mala fe, en los siguientes casos: a) cuando sea manifiestamente la carencia de fundamento jurídico de la demanda contestación o medio impugnatorio, b) cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad, c) cuando se sustrae, mutile o inutilice alguna parte del expediente, d) cuando se utilice el proceso o acto procesal para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos, e) cuando se obstruya la actuación de los medios probatorios, f) cuando por cualquier medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso; y, g) cuando por razones injustificadas las partes no asistan a las audiencias generando dilación.

2. Así las cosas, y siendo ese el marco de referencia que a nuestro modesto entender, debió presidir el juicio de la presunta actuación temeraria del procurador de la SUNAT, nos resulta más que evidente, que dicho Organismo no ha procedido de mala fe, sino más bien, al igual que la actuación proba de la defensa de los demandados, sus actos han buscado revertir un precedente que a todas luces era perjudicial para los intereses del Estado.

Lo antes dicho nos resulta indiscutible, no sólo por cuestionables evidencias en los primeros amparos, sino por la propia obligación legal de los procuradores del Estado.

En efecto, en el transcurso de los procesos que terminaron en sentencias en calidad de cosa juzgada a nivel de poder judicial, - hoy cuestionados en amparo-, el *a quo* y el *a quem*, exceptuando este caso del trato que normalmente se dan a otros similares, admitieron las demandas cuando aún no se había agotado la vía administrativa, sustentando tal excepción, bajo el argumento que de admitirse dicho requisito de procedibilidad, hubiera obligado a la empresa asumir el pago previo de la deuda antes de ir al contencioso administrativo, conforme lo dispuesto en el artículo 158 del Código Tributario, sin tomar en cuenta que la referencia al *solvet et repete* ya había sido derogada en ese entonces por Ley N° 27584. Más grave aún, en el caso del amparo presentado por la empresa Cementos Lima, la Sala emitió su fallo, pronunciándose de manera extensiva por puntos no controvertidos en la demanda; lo cual, no sólo ameritó la interposición de una queja ante la OCMA, sino que a fojas 216 (Exp. 3571-2004-AA/TC), luego de un año de haber emitido el controvertido fallo, la 1ra Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima -mediante Resolución de fecha 27 de abril del 2004-, precisó los alcances del mismo, señalando que solo debía inaplicarse las resoluciones de determinación concretamente cuestionadas por la empresa, admitiendo de este modo, haber fallado extrapetita.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Adicionalmente a ello, mal podría alegarse la temeridad o mala fé en este caso, cuando de acuerdo al Decreto Ley N° 17537, que crea el Consejo de Defensa del Estado, los procuradores públicos no sólo están facultados para defender al Estado ante las distintas instancias judiciales, incluso el Tribunal Constitucional (art. 14, inc 1); sino que, es obligación de los mismos, *ejercitar en los juicios, todos los recursos legales que sean necesarios en defensa de los derechos del Estado* (art. 35, literal a). De este modo, la actuación de los procuradores no sólo se encuentra legitimada, sino que, está sujeta a la potestad de control de la Contraloría General de la República, y a las eventuales sanciones que prevé la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y la Contraloría General de la República

3. Resulta claro, que mis distinguidos colegas, no han evaluado los hechos ocurridos durante el iter procesal de los primeros amparos y simple y directamente han aplicado la causal de improcedencia jurisprudencial, según la cual *no puede cuestionarse una decisión que en instancia definitiva favoreció al actor del primer amparo*. Atendiendo a las circunstancias del caso, tal regla merecía ser evaluada con mayor detenimiento en este caso—y de seguro en casos futuros—; y es que, por un lado, si bien el Tribunal debe ser coherente y previsible en la aplicación de su propia jurisprudencia, ello no implica que exista una obligación absoluta de observancia a la misma, para lo cual, sólo basta observar el artículo VII del título preliminar del Código Procesal Constitucional. Por otro lado, siendo fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales —como el debido proceso— es entendible, que aun cuando estemos frente a una sentencia de cosa juzgada formal, pueda evaluarse en su sentido material.
4. En nuestra opinión, el análisis de las circunstancias en que se desarrollaron los primeros procesos y la presunción de legalidad de los actos de la administración *-iuris tantum-*, claramente explicarían no sólo la decisión de los procuradores de la SUNAT de optar por la vía del amparo contra amparo, sin ningún componente malicioso, sino antes bien, confirmarían la presunción antes referida. Contrariamente, la decisión mayoritaria en esta sentencia, se ha basado exclusivamente en evaluar la temeridad por la *“reiteración de actos procesales destinados a desconocer y bloquear una decisión que ya había pasado en autoridad de cosa juzgada...”* (considerando 8); sin considerar que, el núcleo del derecho de defensa también lo integran elementos tales como, procurar revertir o corregir precedentes que no sean acordes en este caso, con los intereses del Estado, de conformidad con los artículos 47 y 139-3 de la Constitución.
5. De otro lado, no puede soslayarse, que quien solicita el pago de costas es una persona jurídica. En efecto, su propia naturaleza, hace que se encuentre en posición asimétrica frente al reconocimiento de derechos de la persona natural; lo cual implica, el reconocimiento de derechos fundamentales de las primeras pero sólo cuando por su naturaleza jurídica les sean aplicables, para cuya determinación juega un rol importante la interpretación del Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, justificando razonablemente, las diferencias de trato que se desprendan a consecuencia de esta distinta realidad. En nuestra consideración, dicha evaluación, también debe trasladarse para evaluar la procedencia de costos.

6. No menos relevante, son las diferencias existentes en razón a las finalidades que persiguen las partes en este proceso; así, mientras la representación de la SUNAT actúa buscando fines de *interés público*, las empresas demandadas lo hacen atendiendo fines privados no menos legítimos; pero ello, implica que la presunta actuación maliciosa, tenga menor intensidad cuando se actúa en *defensa de los intereses del Estado*, bajo la presunción de legalidad y legitimidad de los actos de la administración; lo cual, a su vez, implica mayor rigurosidad en la demostración de la temeridad que como ya lo hemos señalado, no ha sido aportada ni evaluada con la debida diligencia en autos.

Así pues, el artículo 47 de la Constitución señala que la defensa de *los intereses del Estado* está a cargo de los procuradores público; desde luego, son ellos, quienes en representación del Estado evalúan lo que conviene o perjudica al interés estatal en cada proceso y accionan en su protección. De este modo, compartiendo lo señalado por Sainz Moreno, “ en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda la actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación”.

7. Para concluir, quiero advertir - y sin que ello signifique avalar la tesis del pago de costos en el presente caso -; que cualquier decisión mayoritaria de este Tribunal respecto al pago de costos, debe determinar prudentemente su alcance, en base a principios de equidad y tomando en cuenta la razonabilidad del *quantum* de los gastos incurridos.

SS


CÉSAR LANDA ARROYO


Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)