



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de agosto de 2008, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los Magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la Intendencia de Aduana de Tacna contra la sentencia expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, su fecha 4 de diciembre 2006, a fojas 120, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de febrero de 2006, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-Intendencia de Aduanas de Tacna, representada por doña Dianida Vargas Olivera, interpone demanda de amparo contra don Augusto Moisés Tamayo Pinto-Bazurco, en su calidad de titular de la Segunda Fiscalía Superior Mixta de Tacna, solicitando la nulidad de las Resoluciones N.ºs 129-05-MP-2FSM-Tacna, su fecha 3 de octubre de 2005, 001-2005-MP-2ªFSM-Tacna, su fecha 25 de noviembre de 2005, y de la Resolución S/N de fecha 30 de diciembre de 2005. Manifiesta que por medio de tales resoluciones se vulnera su derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139, inciso 3), de la Constitución, ya que el Ministerio Público decidió no formalizar denuncia argumentando que la abogada Dianida Vargas Olivera carecía de poderes para presentar la denuncia en representación de la SUNAT.

El Primer Juzgado Civil de Tacna, con fecha 7 de julio del 2006, declara improcedente la demanda, estimando que de acuerdo con la Resolución de Superintendencia N.º 217-2004/SUNAT, la Jefa del Departamento de Asesoría Legal de la Intendencia de Tacna estaba facultada para presentar denuncias ante el Ministerio Público. No obstante, indicó que siendo el Ministerio Público el titular de la acción penal, le correspondía la prosecución del delito, no existiendo vulneración a algún derecho fundamental de la demandante.

La recurrida confirma la apelada, considerando que si bien el Ministerio Público o la representante de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) pueden ejercer su derecho a denunciar, el Ministerio Público es quien protege a la sociedad debiendo respetarse su decisión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

019



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

FUNDAMENTOS

Rechazo liminar de la demanda y competencia del Tribunal para expedir una sentencia sobre el fondo

1. Como se aprecia de autos, las instancias precedentes han rechazado liminarmente la demanda. Frente a ello cabe expresar que en constante y reiterada jurisprudencia (sentencias de los Expedientes N^{os}. 04587-2004-AA/TC, 09754-2005-PC/TC, 01211-2006-PA/TC, 09895-2006-PA/TC, entre otros) este Tribunal ha expresado que si de los actuados se evidencia los suficientes elementos de juicio que permitan dilucidar y resolver la pretensión, resulta innecesario condenar al recurrente a que vuelva a ver que su proceso se reinicia o se dilata, no obstante todo el tiempo transcurrido, más aún si se tiene en consideración que, conforme se verifica de folios 68, 74, 75, 81, 96, 98, 101, 110, 116, 123, 124, 134 y 136 se ha cumplido con poner en conocimiento del emplazado el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que rechazó liminarmente la demanda y el auto que lo concede, así como la resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna que declara la nulidad de la resolución del *a quo*, entre otros autos procesales, conforme a lo dispuesto por el artículo 47º, *in fine*, del Código Procesal Constitucional.
2. Estando, pues, debidamente informado el demandante con la existencia de este proceso y sus fundamentos, se ha garantizado su derecho de defensa. Asimismo, verificándose de los actuados el supuesto al que se refiere la jurisprudencia, de contar con los suficientes elementos de juicio que permitan dilucidar que la controversia constitucional, resultaría ocioso privilegiar un formalismo antes la cautela del derecho fundamental invocado. En efecto, de una evaluación de los actuados se evidencia que existen los recaudos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo, por lo que, siendo así y en aplicación de los principios de economía y celeridad procesal, este Colegiado emitirá pronunciamiento de fondo.

Delimitación del petitorio

3. La recurrente solicita que se declaren nulas las resoluciones emitidas N^{os} 129-05-MP-2FSM-Tacna, 001-2005-MP-2FSM-Tacna y S/N de fecha 30 de diciembre de 2005 emitidas por la Segunda Fiscalía Superior Mixta debido a que afectan su derecho al debido proceso por cuanto el Ministerio Público estima que la Jefa del Departamento de Asesoría Legal de la Intendencia de la Aduana de Tacna no contaba con la legitimación activa para representar a la SUNAT.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

4. Por consiguiente, el problema a dilucidar es determinar si la justificación argumentativa del Ministerio Público resulta insuficiente y, por ende, vulnera el derecho al debido proceso de la actora.

Titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas

5. Antes de entrar al fondo de la materia debe precisarse preliminarmente lo concerniente a la titularidad de las personas jurídico-públicas. El tema ha merecido interesantes y enconadas posiciones tanto en la doctrina como en la jurisprudencia comparada. Y es que, en principio, las entidades públicas no tendrían derechos sino competencias. Por su parte, este Tribunal ya ha ido decantando su posición, expresando la posibilidad de que las personas jurídico-públicas puedan ser titulares de algún derecho fundamental como los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva (véase, al respecto, las resoluciones de los Expedientes N^{os} 1150-2004-AA/TC, 2939-2004-AA/TC y 4972-2006-PA/TC FJ 12). No obstante, este Colegiado considera pertinente reforzar los fundamentos que sostienen esta posición.
6. Una de las razones que generan el referido debate es el hecho de que tradicionalmente se ha comprendido que los derechos fundamentales son ejercidos por los individuos frente al Estado. En efecto, a partir de las revoluciones norteamericana y francesa, inspiradas en el iusnaturalismo racionalista, los derechos fundamentales se consagraban como esferas de libertad de la persona humana impenetrables por la voluntad del Estado. Es de recordar que nos encontramos frente a las libertades individuales clásicas, libertad de propiedad, de expresión, religiosa, entre otras, las que yacían edificadas sobre la autonomía de la voluntad del individuo y se manifestaban en un no hacer del Estado.
7. Con el devenir del siglo XX, el fenómeno de la industrialización y la crisis del Estado Liberal de Derecho, esta concepción de los derechos individuales debía ser complementada en concordancia con el contexto político y las demandas sociales. Surgen entonces, por primera vez, Constituciones que recogen los llamados derechos sociales, económicos y culturales cuya configuración es claramente diferente a la de las libertades clásicas. Ya no es posible hacer referencia solo a esferas de libertad –negativa–, se requiere ahora una acción positiva por parte del Estado. Se exige una serie de prestaciones en favor de los ciudadanos a fin de satisfacer ciertos requerimientos básicos, los que permitirán finalmente acceder o gozar plenamente de las libertades individuales.
8. De igual manera esto ocurre con los llamados derechos de tercera generación, dirigidos a tutelar manifestaciones relativas al cuidado del ambiente, el patrimonio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

cultural y el derecho a la paz, entre otros, cuya fundamentación se encuentra en el principio de solidaridad.

9. Es de inferirse, entonces, que la relación Estado-Sociedad ha variado sobremanera desde la configuración del Estado en el siglo XIX a la actualidad. De una visión que proponía una división tajante entre ambos, se ha derivado a una relación más similar a la integración de uno y otra. Ello implicó un cambio en la organización estatal que devino en la creación de diversas entidades públicas encargadas de cumplir con las obligaciones propias de la administración y prestación de servicios. Dichas entidades, a fin de cumplir con sus funciones debían –en muchos casos– acudir al órgano jurisdiccional. A manera de ejemplo podría hacerse referencia a la Defensoría del Pueblo y a la SUNAT; aquella se encuentra facultada para interponer demandas de amparo en virtud al artículo 40 *in fine* del Código Procesal Constitucional, mientras que ésta puede cuestionar vía el contencioso-administrativo las decisiones adversas emitidas por el Tribunal Fiscal, siempre que cumpla con lo establecido por el artículo 157 del Código Tributario. En tales supuestos, resulta evidente que el órgano jurisdiccional también tendrá que respetar los principios y derechos contenidos en el artículo 139 (entre ellos el numeral 3) de la Constitución, no solo por ser normas objetivas, sino también porque deben comprenderse como derechos fundamentales de las partes titulares del proceso.

Artículo 5 numeral 9 del Código Procesal Constitucional

10. Determinar que las personas jurídicas de derecho público sean titulares del derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, conlleva la posibilidad de su tutela vía el proceso de amparo. Aunado a ello, debe observarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 5 numeral 9 del Código Procesal Constitucional, la cual estipula que frente a conflictos entre entidades de derecho público la demanda tendrá que declararse improcedente. Es importante resaltar que tal disposición pretende que el amparo no sea utilizado para resolver contiendas competenciales, conflictos intraorgánicos entre entidades administrativas y conflictos competenciales o de atribuciones constitucionales en sentido estricto.
11. Frente a ello, es deber de este Colegiado dilucidar esta aparente antinomia, la misma que tendrá que ser resuelta en aplicación de criterios que integren las diferentes normas del Código Procesal Constitucional a la luz de la Constitución, de tal manera que se privilegie y optimice la tutela de los derechos fundamentales. A propósito de ello debe recordarse que si bien ningún derecho fundamental es absoluto, encontrándose sujeto a límites, ello no debe llevarnos a aplicar de manera irrazonable las figuras procesales que regulan la procedencia del amparo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

12. En efecto, del artículo 200, numeral 2, de la Constitución y del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que consagra como uno de los fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, se desprende que, en casos como el presente, la pretensión debe ser analizada a fin de determinar si efectivamente ha existido afectación al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. Optar por una alternativa contraria, en donde predomine la improcedencia de la demanda, claramente vaciaría de contenido los referidos derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas.
13. En suma, no se estaría procediendo conforme a la Constitución si *prima facie* se niega la posibilidad de que las personas jurídico-públicas puedan tutelar derechos como el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva. Por consiguiente, es claro que se debe pasar a analizar el fondo de la pretensión a fin de dilucidar la presente controversia.

Ministerio Público y debido proceso

14. El Ministerio Público es una entidad autónoma encargada, entre otras cuestiones, de la defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho. Asimismo, representa a la sociedad en los procesos judiciales (artículos 158 y 159 de la Constitución), siendo por lo tanto el titular de la acción penal. Se coloca así a esta entidad en una situación cuya toma de decisiones puede afectar de una u otra forma situaciones jurídicas de relevancia, lo que supone que la institución guarde un mínimo de motivación en sus resoluciones. Este criterio se enmarca dentro del principio de interdicción de la arbitrariedad.
15. Por otro lado, si bien se ha hecho referencia al artículo 139 de la Constitución, relativo a los principios de la función jurisdiccional, debe tenerse en cuenta que este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones que “el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo” (Sentencia del Expediente N.º 04289-2004-AA/TC, FJ 3).
16. Más puntualmente, se ha indicado que “En lo que respecta al derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución, cabe señalar que dicho atributo fundamental forma parte del "modelo constitucional del proceso", cuyas garantías mínimas deben ser respetadas para que el proceso pueda considerarse debido. En ese sentido, la exigencia de su efectivo respeto no solo tiene que ver con la necesidad de garantizar a todo justiciable determinadas garantías mínimas cuando este participa en un proceso judicial, sino también con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

propia validez de la configuración del proceso, cualquiera que sea la materia que en su seno se pueda dirimir, como puede ser la actividad investigatoria que desarrolla el fiscal penal en sede prejurisdiccional. De esta forma, el debido proceso no solo es un derecho de connotación procesal que se traduce, como antes se ha dicho, en el respeto de determinados atributos, sino también una institución compleja que desborda el ámbito meramente jurisdiccional” (Sentencia del Expediente N.º 02521-2005-FHC/TC, FJ 5).

17. Respecto la debida motivación se ha dicho también que “implica que una resolución deba contar con suficiente motivación tanto de los hechos como de la interpretación y/o razonamiento de normas invocadas. Por otro lado la motivación de una decisión no solo consiste en expresar la norma legal en la que se ampara, sino fundamentalmente en exponer suficientemente las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (Sentencia del Expediente 03283-2007-PA/TC, FJ 3).

Análisis de la controversia

18. Tal como se observa en folios 2, la Resolución de Superintendencia N.º 217-2004/SUNAT, publicada el 25 de setiembre de 2004, en su artículo 3 indica que los Jefes de División y Departamento de Asesoría Legal de las Intendencias de Aduanas tienen la condición de representantes y están premunidos de las facultades mencionadas en el artículo 2 de la misma norma, esto es, se encuentran facultados para actuar en materia administrativa, arbitral, civil, constitucional laboral y penal.
19. A folios 5, se observa que la resolución de la Superintendencia Nacional de Aduanas, N.º 000482-2004/SUNAT/A, de fecha 15 de octubre de 2004, resuelve encargar las funciones de Jefe del Departamento de Asesoría Legal de la Intendencia de Aduana de Tacna a doña Dianida Vargas Olivera.
20. De lo expuesto se deduce que la Jefa del Departamento de Asesoría Legal de la Intendencia de Aduana de Tacna se encontraba legitimada para presentar denuncias ante el Ministerio Público cuando así corresponda, de acuerdo a su competencia funcional. Lo expuesto resulta ser de tal claridad que llama la atención las decisiones tomadas por el Ministerio Público (folios 8, 11 y 15). En ellas, se hace mención de manera casi exclusiva a la falta de legitimidad para obrar, dejando de lado el análisis referente a la magnitud y trascendencia del supuesto delito cometido.
21. Lo planteado, sin embargo, no debe ser tergiversado o confundido. El hecho de que se le exija una motivación adecuada y coherente a las resoluciones del Ministerio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

Público no implica en modo alguno que se le pueda compeler a formalizar una denuncia. Al ser un ente constitucional autónomo, titular único y exclusivo de la acción penal, tal decisión se encuentra por entero dentro de sus ámbitos competenciales, lo que le permitirá en cada caso evaluar si existen o no los indicios suficientes para determinar la formalización de la denuncia. Lo contrario implicaría restringir la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido.

22. En suma, es claro apreciar que la motivación expuesta por la Segunda Fiscalía Superior Mixta de Tacna, al no observar un mínimo de coherencia con la realidad de los hechos en los motivos que expuso para no formalizar la demanda, afectó el derecho al debido proceso de la actora, al no haber motivado debidamente su decisión.

Actuación de las instancias inferiores

23. Ha llamado la atención de este Tribunal Constitucional las resoluciones vertidas tanto en primera como en segunda instancia. En ambas se observan consideraciones contradictorias. De un lado, tanto el *a quo* como el *ad quem* no ponen en duda la legitimidad de la Jefe del Departamento de Asesoría Legal de la Intendencia de Aduana de Tacna para interponer demanda de amparo e incluso la denuncia penal. Sin embargo, de otro lado, desechan la pretensión de la demandante en el entendido de que al ser el Ministerio Público el representante de la sociedad y el titular de la acción penal, sus decisiones deben de ser respetadas.

24. Evidentemente, tales resoluciones no hacen más que obviar el tema de fondo, no analizando ni ponderando las resoluciones cuestionadas. Renuncia así el juez constitucional a su deber de tutela frente a la vulneración de los derechos fundamentales producida por acto u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 200, inciso 2, de la Constitución). Y es que la manera como resuelven la causa dichas instancias, haciendo tan solo una referencia al rol constitucional del Ministerio Público, sin evaluar si es que efectivamente la resolución cuestionada se condice con tal cometido constitucional, pone en evidencia cuán endeble es la fundamentación esbozada.

25. Las argumentaciones propuestas por el *a quo* y el *ad quem* equivaldrían inclusive a sostener que “existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional”, lo que supone sostener que en tales ámbitos “la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder” (Sentencia del Expediente N.º 05854-2005-AA/TC, FJ 7). Este tipo de argumentos resultan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01407-2007-PA/TC

TACNA

INTENDENCIA DE ADUANA DE TACNA

inaceptables en el marco de una jurisdicción constitucional como la adoptada por la Constitución, que desarrolla procesos especiales cuya finalidad es precisamente garantizar su primacía y la efectiva vigencia de los derechos fundamentales.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; por consiguiente, **NULAS** las Resoluciones N.ºs. 129-05-MP-2FSM-Tacna, 001-2005-MP-2FSM-Tacna y la Resolución S/N de fecha 30 de diciembre de 2005 emitidas por la Segunda Fiscalía Superior Mixta de Tacna, debiéndose proceder a emitir un nuevo pronunciamiento con la debida motivación.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR