



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 830/2021

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 24 de agosto de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Ramos Núñez y los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera (quienes votaron en fecha posterior) han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Por su parte, el magistrado Miranda Canales emitió un voto singular por declarar fundada en parte e infundada la demanda y los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada emitieron votos singulares declarando fundada en parte la demanda de amparo.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de agosto de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados 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 a lo aprobado en la sesión del Pleno del 16 de septiembre de 2021. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia de que los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Nacional de Armadores Pesqueros de la Ley 26920 contra la resolución de fojas 199, de fecha 18 de setiembre de 2018, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de setiembre de 2017, la recurrente interpone demanda de amparo contra los jueces integrantes de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, señores Tello Gilardi, Vinatea Medina, Rueda Fernández, Malca Guaylupo, Walde Jáuregui, Toledo Toribio y Bustamante Zegarra, solicitando la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales, expedidas en el proceso de acción popular (Expediente 4196-2015-LIMA) promovido por ella contra el Ministerio de Producción:

- Resolución de 19 de diciembre de 2016 (fojas 74), expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, en el extremo que revocó la Resolución 18, de 24 de noviembre de 2014 (fojas 51), integrada por Resolución 21, de 11 de diciembre de 2014 (fojas 72) y, reformándola, declaró que la expulsión de la norma –Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE– es sin efecto retroactivo y el proceso es sin condena de costos; y,
- Resolución de 11 de enero de 2017 (fojas 140), emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que declaró improcedente su solicitud de aclaración de la resolución de 19 de diciembre de 2016.

Asimismo, solicita que se ordene el efecto retroactivo de la sentencia emitida en el proceso de acción popular subyacente en el que fue vencedora, ya que el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE es nulo desde su publicación en el diario oficial *El Peruano*; y se condene al Ministerio de Producción al pago de costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 6 de noviembre de 2017, declara improcedente la demanda, por considerar que no es competencia del juez constitucional efectuar una nueva reevaluación de las decisiones de fondo adoptados por la justicia competente ajustada a derecho, al no ser el juzgado constitucional una nueva instancia, porque se debe entender que los hechos y la valoración de los medios probatorios ofrecidos por las partes en el procedimiento regular ya han sido previamente compulsados.

La Sala superior competente confirma la apelada, por estimar que no se advierte la constatación de agravio manifiesto a los derechos fundamentales que invoca la parte demandante, que comprometa de manera seria el contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, por lo que se encuentra incurso en la causal de improcedencia prevista en el artículo 5, inciso 1 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente solicita la nulidad de las resoluciones de fechas 19 de diciembre de 2016 y 11 de enero de 2017; que se ordene el efecto retroactivo de la sentencia emitida en el proceso de acción popular subyacente en el que fue vencedora, ya que el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE es nulo desde su publicación en el diario oficial *El Peruano*; y que se condene al Ministerio de Producción al pago de costos del proceso.

Análisis de la controversia

2. Este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 04853-2004-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de septiembre de 2007, ha establecido, con carácter de precedente, que el proceso de amparo contra amparo, así como sus demás variantes (entre ellas amparo contra acción popular), es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios. Entre estos, tenemos que su habilitación se condiciona a que la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta.
3. En el presente caso, la asociación demandante alega: (i) que se ha acreditado que durante su vigencia el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE se aplicó a diversos procesos administrativos sancionadores, seguidos contra varios de sus agremiados, por lo que dichos procesos deben ser archivados al devenir de una norma ilegal e inconstitucional; y (ii) que la Sala suprema demandada, sin ninguna razón justificable y en contra de lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, ha ordenado exonerar del pago de costos procesales al Ministerio de Producción. Por consiguiente, considera que han violado sus derechos fundamentales a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso, en sus manifestaciones del derecho a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

debida motivación de las resoluciones judiciales y del derecho al procedimiento preestablecido por ley.

4. Sin embargo, se puede apreciar que, pretextando la vulneración de sus derechos fundamentales, la accionante pretende que se reexamine lo analizado y determinado en el proceso de acción popular subyacente, respecto a los efectos de la sentencia estimativa y la condena de costos del proceso; para lo cual reproduce los argumentos que planteó en su solicitud de aclaración, rechazada mediante resolución de fecha 11 de enero de 2017, la que también cuestiona.
5. En todo caso, el mero hecho de que la recurrente disienta de la fundamentación que sirve de respaldo a las resoluciones objetadas, no significa que no exista justificación o que, a la luz de los hechos del caso, aquella sea aparente, incongruente, insuficiente o incurra en vicios de motivación interna o externa. Muy por el contrario, se advierte que tales resoluciones cumplen con especificar las razones por las cuales se estableció, por un lado, que la sentencia estimativa no tenía efecto retroactivo y el proceso era sin condena de costos (cfr. considerandos 3.14 y 5 de la resolución de fecha 19 de diciembre de 2016); y, por otro, que su solicitud de aclaración era improcedente (cfr. fundamentos 3 a 6 de la resolución de fecha 11 de enero de 2017). De ello se colige que las resoluciones cuestionadas cuentan con una debida motivación.
6. En consecuencia, en el presente caso no se cumplen los requisitos para la procedencia de un proceso de amparo contra acción popular.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
RAMOS NÚÑEZ

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Coincido con el sentido de la ponencia, en razón a lo allí expresado. En consecuencia, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Lima, 2 de septiembre de 2021.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de la ponencia, en razón a lo allí expresado. En consecuencia, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Lima, 16 de septiembre de 2021.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes razones:

Delimitación del petitorio

La recurrente solicita lo siguiente:

- Se declare la nulidad de la resolución, de fecha 11 de enero de 2017, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República en el expediente recaído en la Acción Popular 4196-2015-Lima, que resolvió “Declarar improcedente la solicitud de aclaración de la sentencia de fecha diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis (...)”.
- Se declare la nulidad sólo del artículo segundo de la parte decisoria de la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2016, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República en el expediente recaído en la Acción Popular 4296-2015-Lima que resolvió lo siguiente: “Segundo.- **REVOCAR** la misma sentencia, en el extremo que establece efecto retroactivo, y en el extremo que condena la Ministerio de la Producción al pago de costos del proceso; **REFORMANDO** dichos extremos se declara que la expulsión de la norma es **SIN EFECTO RETROACTIVO; y el proceso es SIN CONDENAS DE COSTOS**”.

Como puede apreciarse, la discusión se centra en la revocación de la sentencia por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia respecto a los efectos de la sentencia y al pago de los costos procesales, cuestiones que abordaremos de inmediato

Resoluciones de primera y segunda instancia

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 6 de noviembre de 2017, declara improcedente la demanda, por considerar que no es competencia del juez constitucional efectuar una nueva reevaluación de las decisiones de fondo adoptados por la justicia competente ajustada a derecho, al no ser el juzgado constitucional una nueva instancia, porque se debe entender que los hechos y la valoración de los medios probatorios ofrecidos por las partes en el procedimiento regular ya han sido previamente compulsados.

La Sala superior competente confirma la apelada, por estimar que no se advierte la constatación de agravio manifiesto a los derechos fundamentales que invoca la parte demandante, que comprometa de manera seria el contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, por lo que se encuentra incurso en la causal de improcedencia prevista en el artículo 5, inciso 1 del Código Procesal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

Constitucional.

Sobre los efectos retroactivos de la sentencia 04196-2015-Lima

1. Este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 04853-2004-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de septiembre de 2007, ha establecido, con carácter de precedente, que el proceso de amparo contra amparo, así como sus demás variantes (entre ellas amparo contra acción popular), es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios. Entre estos, tenemos que su habilitación se condiciona a que la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta.
2. En el presente caso, la asociación demandante alega: (i) que se ha acreditado que durante su vigencia el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE se aplicó a diversos procesos administrativos sancionadores, seguidos contra varios de sus agremiados, por lo que dichos procesos deben ser archivados al devenir de una norma ilegal e inconstitucional.
3. Sin embargo, se puede apreciar que, pretextando la vulneración de sus derechos fundamentales, la accionante pretende que se reexamine lo analizado y determinado en el proceso de acción popular subyacente, respecto a los efectos de la sentencia estimativa; para lo cual reproduce los argumentos que planteó en su solicitud de aclaración, rechazada mediante resolución de fecha 11 de enero de 2017, la que también cuestiona.
4. En todo caso, el mero hecho de que la recurrente disienta de la fundamentación que sirve de respaldo a las resoluciones objetadas, no significa que no exista justificación o que, a la luz de los hechos del caso, aquella sea aparente, incongruente, insuficiente o incurra en vicios de motivación interna o externa. Muy por el contrario, se advierte que tales resoluciones cumplen con especificar las razones por las cuales se estableció, que la sentencia estimativa no tenía efecto retroactivo. De ello se colige que las resoluciones cuestionadas cuentan con una debida motivación.
5. A mayor abundamiento, la aplicación de las disposiciones normativas cuando estuvieron vigentes ya han sido debidamente aplicadas en los diversos casos donde recaían. En ese sentido, dichos casos ya han terminado, por lo que retrotraer los efectos del documento normativo atentaría contra la seguridad jurídica.

Sobre la condena de costos procesales

6. El artículo 97 del Código Procesal Constitucional de 2004, aplicable al caso bajo análisis, establecía lo siguiente: “Si la sentencia declara fundada la demanda se impondrán los costos que el juez establezca, los cuales serán asumidos por el Estado. Si la demanda fuere desestimada por el Juez, éste podrá condenar al demandante al pago de los costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad. En todo lo no previsto en materia de costos, será de aplicación supletoria lo previsto en el Código Procesal Civil”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

7. La sentencia emitida en el proceso de Acción Popular 4196-2015-Lima tomó la siguiente decisión:

“Primero: **CONFIRMAR** la sentencia conenida en la resolución número dieciocho de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil catorce integrada por la resolución número veintiuno de fecha once de diciembre de dos mil catorce, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró **fundada** la demanda de Acción Popular, e inconstitucional el Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de diciembre de 2013, **DISPONIENDO** la expulsión del ordenamiento jurídico y la nulidad del Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE.

Segundo: **REVOCAR** la misma sentencia, en el extremo que establece efecto retroactivo, y en el extremo que condena al Ministerio de la Producción al pago de costos del proceso; **REFORMANDO** dichos extremos se declara que la expulsión de la norma es **SIN EFECTO RETROACTIVO**; y el proceso es **SIN CONDENA DE COSTOS**.”

8. Del artículo 97 transcrito, se observa que existe una ineludible obligación el juez a imponer el pago de costos procesales cuando la sentencia es declarada fundada. Otra situación se produciría si acaece un supuesto no regulado, piénsese por ejemplo en el desistimiento de la pretensión, que no estaba regulado en el Código Procesal Constitucional de 2004, pero sí en el Código Procesal Civil. Sin embargo dicha situación no es la que nos ocupa, por el contrario, del fallo de la sentencia transcrita se advierte que se debió declarar la condena de los costos procesal. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser declarado fundado.

Por todo lo expuesto, mi voto es el siguiente:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda. En consecuencia, **NULAS** las resoluciones judiciales, de fecha 11 de enero de 2017 y 19 de diciembre de 2016, expedidas en el proceso de Acción Popular 4196-2015-Lima, en el extremo que exonera el pago de costos procesales. Por lo tanto, **ORDENAR** a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, expedir nueva resolución teniendo en cuenta el pago de costos procesales de conformidad al artículo 97 del Código Procesal Constitucional de 2004.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo referido a los efectos retroactivos de la sentencia.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Me adhiero al voto singular del Magistrado Sardón de Taboada, por los fundamentos que en él se expresan y a los cuales me remito como parte del presente voto. En tal sentido, mi voto es porque se declare **FUNDADA EN PARTE** la demanda, por consiguiente, **NULAS** las resoluciones judiciales de fechas 19 de diciembre de 2016 y 11 de enero de 2017, en cuanto no ordenaron el pago de costos procesales al Produce. **ORDENAR** a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República emita nueva resolución ordenando al Ministerio de Producción cumpla con el pago de los costos procesales a favor de la asociación demandante.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el mayor respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, al discrepar con lo resuelto en la sentencia de mayoría. Mis razones son las siguientes:

La asociación recurrente fue vencedora en el proceso de acción popular (Exp. 4196-2015-LIMA) seguido contra el Ministerio de la Producción (Produce), proceso en el cual la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante sentencia de 19 de diciembre de 2016, declaró inconstitucional el Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE, disponiendo su expulsión del ordenamiento jurídico, así como su nulidad.

No obstante ello, no se otorgaron efectos retroactivos a dicha sentencia, y tampoco se condenó a Produce al pago de costos procesales. Esto motivó a que la asociación recurrente promoviera pedido de aclaración contra estos extremos, pedido que fue declarado improcedente por la misma sala suprema mediante resolución de 11 de enero de 2017.

El 25 de setiembre de 2017 la asociación recurrente interpone demanda de amparo contra los jueces integrantes de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, solicitando la nulidad de las resoluciones judiciales en los extremos descritos, toda vez que vulneran su derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

Sostiene que, en el proceso de acción popular subyacente, se acreditó que: (i) el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE se aplicó a diversos procedimientos administrativos sancionadores, seguidos contra varios de sus agremiados, por lo que dichos procedimientos deben ser archivados al provenir de una norma ilegal e inconstitucional; y, (ii) sin ninguna razón justificable y en contra de lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la sala suprema demandada ordenó exonerar del pago de costos procesales a Produce, pese a que su demanda de acción popular fue declarada fundada.

Al respecto, en relación al extremo de no otorgar efectos retroactivos a la sentencia de acción de popular de 19 de diciembre de 2016, aprecio que las resoluciones judiciales cuestionadas motivan adecuadamente la decisión, ya que explican que ello es una potestad del órgano judicial y que, de otorgarse, se afectarían situaciones y relaciones jurídicas surgidas durante la vigencia de la norma.

Sin embargo, no sucede lo mismo en relación al extremo de no condenar al Produce al pago de los costos procesales. El artículo 97 del derogado Código Procesal Constitucional señalaba lo siguiente sobre el proceso de acción popular:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04565-2018-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN NACIONAL DE
ARMADORES PESQUEROS DE
LA LEY 26920

Si la sentencia declara fundada la demanda se impondrán los costos que el juez establezca, los cuales serán asumidos por el Estado (...) (énfasis agregado)

Por tanto, en este extremo, las resoluciones judiciales cuestionadas se encuentran indebidamente motivadas, ya que la sala suprema resolvió sin tener en cuenta el ordenamiento jurídico aplicable —en éste caso, el artículo 97 del derogado Código Procesal Constitucional—, que era la norma aplicable sobre el pago de costos procesales en el proceso de acción popular.

Por demás, lo que expone la sala suprema para no condenar al pago de costos procesales contiene una deficiencia en la motivación interna, pues la complejidad de la materia y la existencia de motivos para litigar —razones en la que se sustenta— constituyen más bien criterios para fijar los montos por conceptos de costos procesales, y no para exonerarlos.

Así, se ha vulnerado el derecho a la debidamente motivación de las resoluciones judiciales de la asociación recurrente; por lo tanto, la demanda debe ser declarada **FUNDADA EN PARTE** con la consiguiente nulidad de las resoluciones judiciales cuestionadas de 19 de diciembre de 2016 y 11 de enero de 2017, en cuanto no ordenaron al pago de costos procesales al Produce. **ORDENAR** a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República expida nueva resolución absolviendo el pago de los costos procesales.

S.

SARDÓN DE TABOADA