

*Corte Suprema de Justicia de la República
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Tra*



**PROCESO DE ACCIÓN POPULAR
EXP. N° 25106 - 2017
LIMA**

Lima, dieciocho de abril
de dos mil dieciocho.-

VISTOS; con el expediente principal; y, **CONSIDERANDO:**

PRIMERO: Es materia de conocimiento de esta Sala Suprema, el recurso de apelación interpuesto por García Cuzquen Consultores Asociados Sociedad Civil a folios noventa y nueve, contra la Resolución número uno de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, obrante a folios ochenta y dos, que declaró improcedente la demanda de acción popular.

SEGUNDO: La demandante mediante recurso de apelación a folios noventa y nueve, ampliado a folios ciento doce, sostiene principalmente que **I)** Conforme al Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en Materias Constitucional y Contencioso Administrativo, para determinar si se trata de una norma infralegal de carácter general se deben superar tres criterios: **a)** Pertenencia al ordenamiento, **b)** Consunción y **c)** Generalidad en estricto. Sobre el primero, la recurrente indica que se cumple, pues, los precedentes de observancia obligatoria serían “normas adscritas a las normas tributarias”, sobre el segundo alega que la decisión del Tribunal Fiscal sería aplicable a una generalidad de casos, y finalmente sobre el tercero, el precedente tendría como destinatario a “un grupo o categoría de personas; y **II)** En materia de fondo, la accionante cuestiona que la impugnada Resolución del Tribunal Fiscal N° 1875 4-10-2013 haya establecido que la Resolución de Superintendencia N° 021-2007/SUNAT, relativa a la prórroga de la declaración jurada de obligaciones tributarias por la ocurrencia de desastres naturales y posterior declaración de estado de emergencia, solo es aplicable cuando se declaran los estados de emergencia con ocasión de dicho desastre y no cuando se declara como medida de prevención ante un desastre no acontecido, siendo que dicho acto contraviene lo dispuesto en la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley N° 29664 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, pues, dicha norma regula ambos supuestos (potencial desastre y ocurrencia del desastre) y no solo con la ocurrencia del desastre.

TERCERO: A través de la presente demanda, el actor solicita se declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la Resolución del Tribunal Fiscal N° 18754-10-2013, de fecha

PROCESO DE ACCIÓN POPULAR
EXP. N° 25106 - 2017
LIMA

dieciocho de diciembre de dos mil trece, publicada en el diario oficial “El Peruano” el tres de enero de dos mil catorce, que resolvió:

“2. Declarar que de acuerdo con el artículo 154° Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria, disponiéndose su publicación en el diario oficial “El Peruano” en cuanto establece el siguiente criterio: La Resolución de Superintendencia N° 021-2007/SUNAT, que establece una prórroga automática del plazo para cumplir obligaciones tributarias cuando se declara en estado de emergencia una zona por desastres naturales, sólo es aplicable cuando se declare en emergencia una zona por la ocurrencia de dichos desastres”.

CUARTO: La Sala Superior mediante Resolución número uno de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, obrante a folios ochenta y dos, declaró improcedente la demanda de acción popular, argumentado que: **I)** En el I Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Constitucional y Contencioso Administrativo, publicado el dos de febrero de dos mil dieciséis, se estableció los criterios para identificar las normas objeto de control en los procesos de acción popular, precisando en su fundamentación jurídica que:

*“El proceso constitucional de acción popular procede, propiamente, contra normas infralegales, esto es, (...) aquellas normas administrativas, resoluciones y decretos que, por su carácter general, comparten esa misma naturaleza reglamentaria; asimismo, se señaló (...), los jueces deberán observar los criterios de (1) pertenencia al ordenamiento jurídico, (2) consunción, (3) generalidad, desarrollando el criterio de pertenencia al ordenamiento, señalando: Por este criterio debe apreciarse si el reglamento (norma administrativa, decreto o resolución de carácter general) que ha sido impugnado en la demanda de acción popular, es una actuación que se incorpora al ordenamiento jurídico (...). Es decir, el juez deberá apreciar si el reglamento impugnado se incorpora al ordenamiento jurídico previamente existente, con la finalidad de modificarlo, innovarlo, derogarlo o interpretarlo con carácter permanente en el tiempo o no. (...); y **II)** La resolución administrativa impugnada no constituye una de carácter general ni de naturaleza reglamentaria, por lo que no cumple con los criterios de las normas que son objeto de control en un proceso de acción popular, de conformidad con el artículo 88 del Código Procesal Constitucional.*

PROCESO DE ACCIÓN POPULAR
EXP. N° 25106 - 2017
LIMA

QUINTO: Antes de ingresar a analizar el objeto de controversia de la presente Acción Popular, es preciso anotar, que este proceso constitucional constituye un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos y difusos, que procede interponer contra las normas de menor jerarquía, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, que contravengan la Constitución o las leyes por la forma o por el fondo. Dicho en otros términos, este proceso se establece como control ciudadano sobre el poder reglamentario de la administración pública y, sobretodo, para el caso del Gobierno, ya que mediante la actividad que le es propia, puede vulnerar las leyes y la Constitución.

SEXTO: De esta manera, el artículo 200, inciso 5 de la Constitución Política del Estado, instaura como garantía constitucional a la acción popular, y la ha configurado como aquel proceso constitucional: “(...) *que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.*”. Dicha previsión se encuentra precisada en el artículo 76 del Código Procesal Constitucional cuando señala que: “*La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso*”.

SÉPTIMO: Respecto a los agravios señalados en los numerales i) y ii), esta Sala Suprema advierte que la Resolución del Tribunal Fiscal N° 18754-10-2013 de fecha dieciocho de diciembre de dos mil trece, no constituye una norma que modifique o innove el ordenamiento jurídico, como exige el Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Constitucional y Contencioso Administrativo, sino que en su primer extremo confirma la multa a un contribuyente, y en el segundo extremo declara un criterio como precedente de observancia obligatoria, siendo este último extremo impugnado -en el presente caso-, el resultado o la interpretación de las normas preexistentes, tales como, los artículos 1, 3 y 5 de la Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), Ley N° 29664, y el artículo 67 del Reglamento de la citada Ley, concordante con la Resolución de Superintendencia N° 021-2007/SUNAT.

**PROCESO DE ACCIÓN POPULAR
EXP. N° 25106 - 2017
LIMA**

OCTAVO: Ahora bien, es preciso mencionar que el artículo 1315 del Código Civil señala que el caso fortuito o fuerza mayor impiden la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso; en esa misma línea, el artículo 174 del Texto Único Ordenado del Código Tributario estipula que no constituyen infracción los incumplimientos relacionados a la modalidad de emisión que deriven de caso fortuito o fuerza mayor, situaciones que serán especificadas mediante Resolución de Superintendencia de la Sunat; tal como ocurrió en el caso de autos, pues, la Autoridad Tributaria mediante Resolución de Superintendencia N° 021-2007/SUNAT estableció una prórroga del plazo de vencimiento para el cumplimiento de las obligaciones tributarias en zonas que ocurran desastres naturales y exista la declaración de estado de emergencia; en ese sentido, resulta coherente lo esgrimido por el Tribunal Fiscal en la Resolución impugnada, en tanto, el beneficio antes citado únicamente resulta aplicable cuando el desastre natural sea efectivo y no así cuando este solo es potencial.

NOVENO: Cabe indicar que el artículo 154 del Texto Único Ordenado del Código Tributario estipula que las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, las emitidas en virtud del artículo 102, en relación a un criterio recurrente de las Salas Especializadas, así como las emitidas por los Resolutores - Secretarios de Atención de Quejas por asuntos materia de su competencia, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria. De lo que se infiere con meridiana claridad que la jurisprudencia de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal constituye un modo de interpretación de la norma y no así una reglamentación o desarrollo de la misma.

DÉCIMO: Aunado a lo anterior, se verifica que la actora en esencia pretende cuestionar la validez de lo decidido por el Tribunal Fiscal a través del acto administrativo contenido en la Resolución N° 18754- 10-2013 de fecha dieciocho de diciembre de dos mil trece, expedida en el marco de un procedimiento administrativo tributario, lo cual no resulta viable a través del presente proceso -acción popular-, sino más bien, dicho cuestionamiento, en todo caso, debió hacerlo valer en la vía correspondiente, esto es, en el proceso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.



PROCESO DE ACCIÓN POPULAR
EXP. N° 25106 - 2017
LIMA

DÉCIMO PRIMERO: Por tanto, la Resolución contra la cual la accionante dirige su demanda no puede ser evaluada en el proceso de acción popular, al no cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 76 del Código Procesal Constitucional; motivo por el cual debe confirmarse la venida en grado.

Por tales consideraciones: **CONFIRMARON** la Resolución número uno de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, obrante a folios ochenta y dos, que declaró improcedente la demanda de acción popular. En los seguidos por García Cuzquen Consultores Asociados Sociedad Civil contra el Ministerio de Economía y Finanzas y otro; y, **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano"; y los devolvieron. Interviniendo como Juez Supremo Ponente: **Pariona Pastrana.**
S.S.

PARIONA PASTRANA

ARIAS LAZARTE

TOLEDO TORIBIO

CARTOLIN PASTOR

BUSTAMANTE ZEGARRA