



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de mayo de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el procurador público adjunto de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) contra la resolución de fecha 20 de setiembre de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con escrito de fecha 19 de abril de 2016 y escrito de modificación y ampliación de demanda de fecha 28 de abril de 2016, el procurador público Adjunto de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) interpuso demanda de amparo² contra los jueces de la Cuarta Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, y que se ponga en conocimiento del procurador público del Poder Judicial, de don Arturo Emiliano Vélez Campoblanco, don Jorge Loo Martínez y don Mauro Antonio Arroyo Montes. Plantea, como *pretensión principal*, que se declare la nulidad parcial de la Resolución 22, de fecha 19 de noviembre de 2015³ –notificada el 4 de marzo de 2016–, en el extremo que confirmó las resoluciones 131⁴, 132⁵ y 134⁶ –corregida con Resolución 144⁷–, que declaró fundada en parte la solicitud formulada por don Arturo Emiliano Vélez Campoblanco, don Jorge Loo Martínez y don Mauro Antonio Arroyo Montes, en consecuencia, se ordenó que la Sunat cumpla con efectuar una correcta adecuación de sus categorías conforme a la Resolución de Superintendencia

¹ Foja 1799

² Foja 7 y 809

³ Foja 753

⁴ Foja 219

⁵ Foja 411

⁶ Foja 644

⁷ Foja 653



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

224-2006/SUNAT y sus normas complementarias, en sus considerandos sexto, séptimo y noveno⁸. Por consiguiente, solicita, como *pretensión accesorio*, que la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima cumpla con dictar una nueva resolución conforme a derecho.

La demandante alega que la resolución cuestionada ha vulnerado los derechos al debido proceso, de defensa y debida motivación de las resoluciones judiciales y a la cosa juzgada. La entidad demandante sostiene, que en etapa de ejecución los señores Arturo Emiliano Vélez Campoblanco, Jorge Loo Martínez y Mauro Antonio Arroyo Montes, solicitaron la revisión de sus homologaciones, pretendiendo la adecuación de sus categorías de profesional I a profesional especializado II, lo que fue amparado mediante las resoluciones 131, 132 y 134, contra las cuales interpuso recurso de apelación.

En cuyos agravios se precisó que los pedidos de los señores Jorge Loo Martínez y Mauro Antonio Arroyo Montes se resolvieron sin que previamente se corra traslado de los mismos a su representada, que se consideró los años de servicios prestados en el régimen laboral público de los citados trabajadores, pese a que constitucionalmente la acumulación de tiempo de servicios prestados en regímenes laborales distintos resulta imposible por la incompatibilidad de regímenes (276 y 728), pues los mismos son excluyentes y diferenciados y por la prohibición establecida en la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, no se analizó que a partir del momento en que se asumió el nuevo régimen laboral privado se establecieron los nuevos cargos, categorías y niveles correspondientes a dicho régimen laboral, distintos al régimen laboral público, asumido a partir del 23 de setiembre de 1991 en el caso de Sunat y desde el 1 de enero de 1992 en el caso de la ex Aduana, no se analizó que la exigencia de la permanencia en el grupo ocupacional (grupo ocupacional de apoyo GOA y grupo ocupacional de especialista GOE), está referido única y exclusivamente al tiempo de servicio prestado en el régimen laboral privado, por lo que, para el acceso a la categoría de profesionales no pueden ser tomados en cuenta los años de servicios, ni los cargos ejercidos en el régimen laboral público, no se analizó que en el caso de los citados trabajadores, fueron reincorporados a la Sunat al amparo de lo establecido en la Ley 27803, lo que genera un nuevo vínculo laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la referida ley no se analizó que la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que se debería considerar a los trabajadores reincorporados los años de servicios prestados con anterioridad al cese, resulta

⁸ Expediente 25454-2006-4-1801-JR-CI-01



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

contrario a lo dispuesto en la Ley 27803 y su reglamento, y que existe error al señalarse que el Informe 019-2008-SUNAT/2F4300 considera los años de trayectoria y permanencia de los trabajadores en la ex Dirección General de Contribuciones y Dirección General de Aduanas. Recurso que fue resuelto mediante la Resolución 22, de fecha 19 de noviembre de 2015, dejando sin resolver los agravios propuestos en los recursos de apelación.

Sostiene que en su recurso de apelación se precisó que los pedidos de los señores Jorge Loo Martínez y Mauro Antonio Arroyo Montes se resolvieron sin que previamente se corra traslado de los mismos a su representada, para cuyo efecto argumentó que el hecho de contradecir similares argumentos en el caso del señor Vélez Campoblanco, tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, lo que es falso, pues de haberse puesto en conocimiento se hubiera discutido sobre la aplicación de la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de Estado. Asimismo, la cuestionada resolución afecta la inmutabilidad de la cosa juzgada, pues conforme a la STC 04922-2007-PA/TC y sus aclaratorias y la STC 1253-2011 y su resolución aclaratoria ha quedado establecido que el proceso de homologación debió efectuarse —como así se hizo— conforme a las estructuras de categorías de la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT y el Informe 019-2008-SUNAT, y es con base en los mismos que la sala cuestionada debió de revisar la correcta categorización de los trabajadores precitados, sin embargo, se pretende resolver las apelaciones contra las resoluciones 131, 132 y 134, sin considerar lo expuesto por el Tribunal Constitucional.

Agrega que los trabajadores Arturo Emiliano Vélez Campoblanco y Jorge Loo Martínez fueron reincorporados definitivamente en el año 2005, iniciándose un nuevo vínculo laboral con la entidad, reconociéndosele la categoría de profesional, cubriendo las plazas puestas a disposición para la reincorporación de los trabajadores cesados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 27803, su reglamento y la Resolución Ministerial 024-2005-TR, de acuerdo al perfil exigido por su representada y cumplido por los demandantes, se les otorgó la categoría de profesional, considerando el perfil que a la fecha registraba, sin considerar el cargo ejercido ni el tiempo de servicio registrado antes de su cese, pues de lo contrario implicaría contravenir lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 27803 y artículo 23 de su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 014-2002, pudiendo computarse el tiempo de servicio solo para fines pensionarios.

En el caso del trabajador Mauro Arroyo Montes fue reincorporado en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

año 2006, en cumplimiento de un mandato judicial, se le asignó la categoría de profesional especialista I, vigente en las líneas de carrera de la ex Aduana, aprobado mediante Resolución de Superintendencia 1497, del 30 de diciembre de 1999, conforme se aprecia del Memorándum 919-2007—SUNAT/2F4300, esto es, la Sunat cumplió con asignar una categoría vigente en dicha oportunidad de profesional, en el caso de los trabajadores Arturo Vélez Campoblanco y Jorge Loo Martínez, y de profesional especialista I al trabajador Mauro Arroyo Montes conforme lo establecía la Resolución de Superintendencia 134-2001-SUNAT y la Resolución de Superintendencia de Aduanas 1497, ya en el año 2008, producto de la ejecución de la sentencia del proceso de homologación se le asignaron las categorías de profesional I, conforme lo establece la Resolución de Superintendencia 224-2006-SUNAT al cumplir con los requisitos exigidos, no obstante, este análisis no ha sido realizado por la Sala Superior, ocasionando que sin motivación alguna se inaplique la Ley 27803 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 114-2002-TR, dejando sin resolver sus agravios propuestos en el recurso de apelación contra las resoluciones 131, 132 y 134, por lo que dicha omisión no solo vulnera su derecho a una debida motivación sino también al derecho de defensa.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha ratificado lo establecido en el artículo 12 de la Ley 27803 y artículo 23 del Decreto Supremo 014-2002-TR, a través de la Casación 8788-2009 La Libertad. De haber analizado con detenimiento lo establecido por la Ley 27803 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 014-2002-TR la Sala Superior hubiera advertido que la reincorporación de los beneficiarios de la Ley 27803 conlleva el establecimiento de un nuevo vínculo laboral, no obstante, sin motivación alguna inaplica las citadas normas, dejando sin resolver los agravios propuesto en los recursos de apelación.

En la cuestionada resolución se omite pronunciarse sobre los requisitos que se exigen para otorgar la categoría de profesional especializado I y II, con las cuales los demandantes no contaban, pues el Informe 019-2008-SUNAT/2F4300 no considera de ninguna forma los años de trayectoria y permanencia de los trabajadores en la ex DGC y DGA, pues los años de permanencia son los generados a partir de la fecha en que ambas entidades asumieron por mandato de ley el régimen laboral privado —desde el 1 de enero de 1992 para el personal de Aduanas y desde el 1 de octubre de 1991 para el personal de Sunat—, pues no existe justificación fáctica o jurídica que permita computar el tiempo de servicio prestado bajo el régimen laboral público, para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

el cumplimiento del requisito de servicios previsto para los grupos ocupacionales y categorías del régimen laboral privado (GOE y GOA), no obstante, la resolución cuestionada no advierte que los demandantes no cumplen con los requisitos, pues nunca ejercieron ningún cargo directivo propio del régimen de la actividad privada (DL 728) al haber cesado a partir del 1 de enero de 1992.

La Sala Superior inaplica sin motivación alguna los requisitos establecidos en el Informe 019-2008-SUNAT/2F4300 y sus complementarias (Informe 013-2010/SUNAT) reconociendo a los demandantes las categorías de profesional especializado I y II, que no les corresponde, incrementando sus remuneraciones hasta en un 45 %. Del mismo modo sin ningún sustento jurídico ni fáctico concluye que la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado es solo aplicable en materia pensionaria, pues en tanto subsistan regímenes diferenciados de trabajo entre la actividad privada y la pública, en ningún caso y por ningún concepto pueden acumularse servicios prestados bajo ambos regímenes. Es nulo todo acto o resolución en contrario.

El Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 7 de junio de 2016⁹, admitió a trámite la demanda.

El procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contestó la demanda¹⁰ y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Refiere que lo que se pretende es un nuevo examen de lo resuelto por los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias y facultades dentro de un proceso regular.

Don Arturo Emiliano Vélez Campoblanco, don Jorge Loo Martínez y don Mauro Antonio Arroyo Montes como litisconsortes necesarios¹¹. Deducen las excepciones de litispendencia y representación defectuosa o insuficiente del demandante. Sostiene que las resoluciones emitidas por el juzgado que declararon fundadas las solicitudes de revisión de sus homologaciones han sido resueltas en un proceso regular, teniendo en cuenta los lineamientos de la Resolución 128, otorgando todas las garantías y derechos al debido proceso

⁹ Foja 868

¹⁰ Foja 882

¹¹ Foja 899



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

para ambas partes, las mismas que fueran apeladas y luego de los exámenes exhaustivos de los actuados y los fundamentos sólidos de las solicitudes se confirmaron estas. Agrega que la demandante, mediante escrito de fecha 9 de marzo de 2016, propuso la nulidad parcial de la Resolución 22, materia de impugnación, la cual no ha sido resuelta, por lo que no existe resolución firme ni consentida.

El Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 7, de fecha 28 de junio de 2018¹², declaró infundadas las excepciones deducidas. Con Resolución 15, de fecha 30 de junio de 2021¹³ —integrada con Resolución 18, de fecha 12 de agosto de 2021¹⁴—, se declaró fundada en parte la demanda e improcedente en el extremo que solicitó la nulidad de la Resolución 22, que resolvió las resoluciones 132 y 134 por afectación al debido proceso en su faz del derecho a la defensa, por considerar que en el extremo del derecho de defensa, no se advierte una manifiesta o grave afectación de la demandante, pues conoció del proceso y tuvieron posibilidad de exponer argumentos que sustenta su defensa.

Agrega que en el análisis de los hechos se determina que la Sala Superior ha omitido valorar y pronunciarse sobre el objeto del recurso de apelación, sobre la posibilidad de que la reincorporación de los trabajadores generan un nuevo vínculo laboral, contabilizando las categorías y niveles que tenían los ex trabajadores de Aduanas con las que tiene los trabajadores de la Sunat, con base en las normas legales invocadas y la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT y sus normas complementarias y los lineamientos aprobados en el Informe 019-2008/SUNAT/2F4300.

Asimismo, la Sala Superior cuestionada ha justificado su decisión señalando que la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado solo se aplica a temas pensionarios. Agrega que la cuestionada resolución afecta la inmutabilidad de la cosa juzgada, toda vez que las STC 04922-2007-PA/TC y sus resoluciones aclaratorias y la STC 1253-2011 y su aclaratoria, dejaron establecido que el proceso de homologación debe efectuarse conforme a las estructuras de categorías de la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT y el Informe 019-2008/SUNAT/2F4300 y sus normas complementarias, por lo que es en base a estas normas que debió

¹² Foja 1021

¹³ Foja 1232

¹⁴ Foja 1392



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

resolverse y no solo limitarse a interpretar la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT.

A su turno, la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, con Resolución 37, de fecha 20 de setiembre de 2022, confirmó la Resolución 7, de fecha 28 de junio de 2018, y revocó la sentencia apelada y reformándola la declaró infundada, por estimar que la cuestionada Resolución 22 ha dado las razones mínimas en que sustentó la decisión y respondió a las alegaciones de las partes del proceso.

FUNDAMENTOS

Delimitación de petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad parcial de la Resolución 22, de fecha 19 de noviembre de 2015, en el extremo que confirmó las resoluciones 131, 132 y 134 —corregida con Resolución 144—, que declaró fundada en parte la solicitud formulada por don Arturo Emiliano Vélez Campoblanco, don Jorge Loo Martínez y don Mauro Antonio Arroyo Montes, en consecuencia, se ordena que la Sunat cumpla con efectuar una correcta adecuación de sus categorías conforme a la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT y sus normas complementarias, en sus considerandos sexto, sétimo y noveno. Por consiguiente, que la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima cumpla con dictar una nueva resolución conforme a derecho. En rigor, los cuestionamientos de la demandante se engloban en la presunta vulneración al derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Análisis de la controversia

2. Cabe mencionar que el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5 de la Constitución Política. Se trata de una manifestación del derecho fundamental al debido proceso (artículo 139, inciso 3 de la Norma Fundamental), el cual se encuentra comprendido en lo que el Nuevo Código Procesal Constitucional denomina tutela procesal efectiva, una de cuyas manifestaciones es, en efecto, el derecho a la obtención de una resolución fundada en derecho.
3. Tal como lo ha expuesto el Tribunal Constitucional en el fundamento 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

de la sentencia emitida en el Expediente 01480-2006-PA/TC, en donde delimitó el ámbito de protección del derecho fundamental a la debida motivación de resoluciones: “El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión”.

4. En el presente caso, la recurrente alega que la resolución que cuestiona no ha resuelto los agravios de su recurso de apelación. Al respecto precisa que los pedidos de los señores Jorge Loo Martínez y Mauro Antonio Arroyo Montes se resolvieron sin que previamente se corra traslado de los mismos a su representada, la cuestionada Resolución 22, de fecha 19 de noviembre de 2015, ha precisado que estos se circunscriben al hecho de que la demandada no ha tomado en cuenta los años que laboró en la ex Aduanas dentro del régimen laboral público, argumentando que ello fue debatido ampliamente por el procurador en el proceso del trabajador Vélez con similares alegatos, por lo que si ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa.
5. Asimismo la cuestionada resolución precisa que en la ejecución del fallo expedido por el Tribunal Constitucional se deben considerar las categorías y niveles de los trabajadores provenientes de la ex Aduanas, pues lo que se ha dispuesto en la sentencia es compatibilizar las categorías y niveles que tenían los trabajadores de la ex Aduanas con la que tiene los trabajadores de la Sunat, con base en la nueva estructura de carrera aprobada por la Resolución de Superintendencia 224-2006/SUNAT y que el argumento de tener en cuenta únicamente el tiempo laborado por el trabajador en el régimen de la actividad privada a partir de su reincorporación, lo que pretende la demandada es reabrir el debate sobre el fondo de la controversia, desconociendo el carácter inmutable de la cosa juzgada, pues al no considerar el periodo de tiempo laborado por el trabajador en la administración pública, lo que hace es persistir en su accionar discriminatorio hacia los extrabajadores de la ex Aduanas y mantenerlos en una situación de desigualdad frente a otros trabajadores de la entidad, así también considera que la decisión del *a quo* no contraviene la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, por cuanto no está en cuestión derechos de carácter pensionarios, sumado a que determinada la fundabilidad de la demanda en los términos que ha dispuesto el Tribunal Constitucional, dado el carácter inmutable de la cosa juzgada, es improcedente toda discusión al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

respecto. Del mismo modo, se precisa los años con los que cuenta cada uno de los solicitantes y el cargo que ocuparon y concluye precisando que lo argumentado por la Sunat es contrario a los principios laborales de protección y de igualdad sin discriminación previstos en los artículos 23, tercer párrafo y 26, inciso 1 de la Constitución Política del Perú, lo que amerita desestimar sus agravios.

6. Consecuentemente, este Tribunal considera que la decisión judicial que se cuestiona ha sido adoptada sin vulnerar ninguno de los derechos fundamentales que invoca la entidad demandante, razón por la cual corresponde desestimar la demanda.
7. Finalmente, en su recurso de agravio constitucional¹⁵, la demandante precisa que mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2021, solicitó a la Sala Superior la nulidad de las resoluciones 19 y 20 emitidas en el presente proceso, pues se extendió el plazo que tenía el litisconsorte pasivo Arturo Emiliano Vélez Campoblanco para apelar la sentencia de primera instancia y concedieron el recurso, no habiéndose pronunciado al respecto la Sala Superior. Al respecto, debe precisarse que, si bien la sala no se ha pronunciado sobre la nulidad alegada, se debe tener en cuenta que mediante escrito de fecha 4 de enero de 2023 se presentó la hoja de presentación del recurso de apelación, de fecha 13 de julio de 2021, con lo que se acreditaría lo que observó el juzgado, que solo se habían presentado los anexos y no el recurso de apelación del litisconsorte pasivo, por lo que le concedió el plazo de un día para presentarlo. Además, en autos obra el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia interpuesta por el procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial, lo que en nada agravia a la parte demandante.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

¹⁵ Foja 1829



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05255-2022-PA/TC
LIMA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(SUNAT)

SS.

**PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ