



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 592-99-AA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESUS MARÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los veintiséis días del mes de abril de dos mil, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Presidente; Díaz Valverde, Vicepresidente; Nugent y García Marcelo, pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por la Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Jesús María contra la Resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas doscientos ochenta y cuatro, con fecha veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve, que declaró improcedente la Acción de Amparo.

ANTECEDENTES:

La Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Jesús María, con fecha veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y siete, interpone Acción de Amparo contra el Presidente, el Ejecutor Coactivo y el Auxiliar Coactivo del entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, por violación del derecho constitucional al debido proceso y solicita que se deje sin efecto la ejecución de la medida cautelar de embargo en forma de retención dispuesta por la demandada por intermedio de su ejecutor coactivo, de las cuentas corrientes que la municipalidad mantenía en el Banco de Comercio y otras entidades financieras, hasta por un monto de once millones de nuevos soles (S/.11 000 000).

La demandante sostiene que la actitud arbitraria de la entidad demandada atenta contra el patrimonio municipal provocando la inmovilización de los importes de la recaudación de diversos tributos, lo que perjudica la prestación de los servicios públicos. Indica que en el presente caso se pretende la cobranza coactiva de una obligación para la cual no se está legalmente autorizado por la Ley General del mencionado Instituto, utilizándose una vía procedimental no aplicable en razón a la naturaleza de la obligación que se quiere cobrar; asimismo, que se trata de ser juez y parte, arrogándose atribuciones jurisdiccionales que están reservadas a la jurisdicción ordinaria, con el fin de que prospere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su ilegal pretensión de cobro. Precisa que la ley señala los procedimientos que se han de seguir para cada clase de proceso o para obtener determinadas declaraciones.

El apoderado del Presidente del Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy EsSalud) contesta la demanda y sostiene que el embargo preventivo en forma de retención que solicitó hizo efectivo su ejecutor coactivo sobre las cuentas de la municipalidad demandante se encuentra arreglado a la Ley N.º 24786 y el Decreto Ley N.º 17355. Manifiesta que ello fue necesario con el fin de recuperar la suma de carácter tangible que dicha municipalidad indebidamente embargó y posteriormente cobró con fecha quince de mayo de mil novecientos noventa y seis. Señala que su institución, mediante carta notarial de fecha once de febrero de mil novecientos noventa y siete, solicitó a la Alcaldesa demandante la devolución de la suma de diez millones trescientos un mil trescientos cuarenta y dos nuevos soles (S/. 10 301 342,00), en estricto cumplimiento de la resolución del Tribunal Fiscal del trece de enero de dicho año, mediante la cual se declaró fundada la queja que formuló el Instituto Peruano de Seguridad Social, la cual no ha sido cumplida por parte de la mencionada corporación municipal.

El Ejecutor Coactivo del entonces Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy EsSalud) contesta la demanda y manifiesta que las acciones de garantía no proceden cuando son interpuestas por las dependencias administrativas contra los poderes del Estado y los organismos creados por la Constitución, en los actos efectuados en el ejercicio regular de sus funciones. Considera que no existe violación alguna de los derechos de la municipalidad demandante, por cuanto la ejecución del embargo en la vía coactiva se encuentra conforme a ley, según lo dispuesto por el Decreto Ley N.º 17355, concordante con el artículo 637º del Código Procesal Civil. Se trata de un reclamo que debe debatirse acorde con el derecho administrativo, no siendo idónea para ello la Acción de Amparo, ya que la misma no procede ni en el supuesto negado que dicha ejecutoría coactiva hubiese actuado fuera del ejercicio regular de sus funciones.

El Juez del Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas doscientos veintiocho, con fecha catorce de octubre de mil novecientos noventa y ocho, declaró improcedente la demanda, por considerar que de la misma se aprecia que el hecho considerado como lesivo se circunscribe a la ejecución de la medida de embargo, la cual se ha hecho efectiva respecto de las cuentas corrientes que la municipalidad demandante tiene en las entidades del sistema financiero, lo que se demuestra con la Resolución N.º 001-97 de fecha treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y siete, dictada por el ejecutor coactivo demandado; sin embargo, la demanda fue presentada el veintiuno de mayo de aquel año, excediendo el plazo de ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, a fojas doscientos ochenta y cuatro, con fecha veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve, confirmó la apelada, por considerar que al margen de las consideraciones de caducidad y lo relativo a la imposibilidad de que las entidades públicas puedan demandarse entre sí en la vía del amparo, ésta no resulta idónea para modificar una resolución emitida en un procedimiento administrativo. Contra esta Resolución, la municipalidad demandante interpone Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, de acuerdo con el Decreto Ley N.º 17355, aplicable al caso de autos, la cobranza coactiva es uno de los privilegios que tiene la Administración Pública para la recuperación de sus adeudos, en virtud de las facultades otorgadas por las leyes en sus materias específicas, en cuyo procedimiento coactivo ejercerán los actos de coerción para el cobro o de ejecución forzosa que le atañen dentro de su potestad ejecutiva, con arreglo a ley, debiendo garantizarse en dicho procedimiento a los obligados el desarrollo de un debido procedimiento coactivo.
2. Que el inciso 4) del artículo 6º de la Ley N.º 23506 establece que no proceden las acciones de garantía de las dependencias administrativas, incluyendo las empresas del Estado, contra los poderes del Estado y los organismos creados por la Constitución, por los actos efectuados en el ejercicio regular de sus funciones. En tal sentido, y teniéndose en cuenta lo resuelto por este Tribunal en el Expediente N.º 916-97-AA/TC, en cuanto se ha establecido la condición de entidad pública que contiene la denominación de "dependencia administrativa" a que se refiere la citada norma legal; por lo que en el presente caso ha de evaluarse si dicha entidad autónoma y descentralizada ha actuado o no dentro del ejercicio regular de sus funciones a través de su ejecutor coactivo, responsable del procedimiento de ejecución coactiva.
3. Que, mediante la Resolución N.º 001-97, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley N.º 17355, en concordancia con el artículo 46º de la Ley N.º 24786, se declaró por presentada la demanda de cobranza coactiva interpuesta por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social contra la Municipalidad Distrital de Jesús María. Asimismo, mediante la Resolución N.º 004-97 del tres de marzo de mil novecientos noventa y siete, de fojas doce de autos, la Ejecutoría Coactiva de la mencionada entidad requirió al Banco de la Nación así como a todas las entidades del sistema bancario y financiero, para que cumplan con las retenciones resueltas en las resoluciones N.º 001-97 y N.º 002-97 de dicho procedimiento coactivo, e informen y pongan a disposición de dicha ejecutoría todos y cada uno de los montos retenidos; igualmente, en vía de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acларación, se estableció que dichas medidas se mantendrán vigentes a nivel nacional y hasta que se complete la suma de dinero ordenada retener.

4. Que, de la Carta N.º 093-GIF-GCF.IPSS.97 de fojas setenta y ocho, su fecha once de febrero de mil novecientos noventa y siete, se advierte que la Gerencia Central de Finanzas del Instituto Peruano de Seguridad Social solicitó a la Municipalidad Distrital de Jesús María, que en acatamiento de la Resolución N.º 106-5-97 emitida por el Tribunal Fiscal, cumpla con la devolución de la suma de S/. 10 301 342,00, más los intereses que se hayan generado, como consecuencia de la cobranza coactiva ejecutada por esta corporación municipal contra la primera entidad mencionada; y en caso ello no se cumpliera, se vería precisada a tomar las medidas que conduzcan a su cumplimiento.
5. Que, teniéndose en cuenta lo señalado en los fundamentos precedentes, y lo prescrito por el artículo 26º de la Ley N.º 25398, Complementaria de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, en cuanto señala que "[...] el plazo de caducidad a que se refiere el artículo 37º de la Ley se computa desde el momento en que se produce la afectación, aún cuando la orden respectiva haya sido dictada con anterioridad", de ello puede concluirse que en el presente caso no ha operado la caducidad de la acción, toda vez que las resoluciones que disponen la ejecución coactiva que se cuestionan datan del mes de enero y marzo de mil novecientos noventa y siete, respectivamente, y se ejecutaron con posterioridad a dichas fechas, y la demanda materia de autos ha sido presentada con fecha veintiuno de mayo de aquel año, es decir, dentro de plazo previsto por ley.
6. Que el artículo 46º de la Ley N.º 24786, que aprobó la entonces Ley General del Instituto Peruano de Seguridad Social, señala que dicha institución goza de la facultad de cobrar coactivamente las aportaciones, recargos, intereses, multas y toda obligación y/o adeudo que establezca, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar, de lo que se concluye que el asunto que motivó la cobranza coactiva ejecutada y que se cuestiona a través del presente proceso constitucional no se encuentra comprendido dentro de dichos supuestos.
7. Que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 5º del Código Procesal Civil, corresponde a los órganos jurisdiccionales civiles el conocimiento de todo aquello que no esté atribuido por la ley a otros órganos jurisdiccionales.
8. Que los incisos 1) y 3) del artículo 139º de la vigente Carta Política del Estado establecen la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, no pudiendo establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar o arbitral, y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos.

9. Que el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy EsSalud), mediante un embargo coactivo no puede pretender obtener la cobranza de una deuda que no sea de naturaleza administrativa, toda vez que ello está excluido de las disposiciones de la Ley de Facultades Coactivas; es decir, a través de la vía coactiva no se puede obtener válidamente la cobranza de obligaciones de distinta naturaleza a la antes precisada, debiendo las mismas ser recuperadas a través de los mecanismos judiciales correspondientes, de acuerdo con la normativa vigente.
10. Que, de lo expuesto en los fundamentos precedentes se advierte que se ha acreditado la vulneración de los derechos constitucionales invocados en la demanda, no así la actitud dolosa del demandado, por lo que no resulta de aplicación del artículo 11° de la Ley N.° 23506.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:

REVOCANDO la Resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas doscientos ochenta y cuatro, su fecha veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve, que confirmando la apelada declaró improcedente la Acción de Amparo; reformándola la declara **FUNDADA**; en consecuencia, inaplicable a la Municipalidad Distrital de Jesús María la Resolución N.° 001-97 y por extensión la Resolución N.° 004-97 dictadas por la Ejecutoría Coactiva del entonces Instituto Peruano de Seguridad Social. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ
DÍAZ VALVERDE
NUGENT
GARCÍA MARCELO

[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]

AAM.

Lo que certifico:

[Firma manuscrita]
Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR