



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02147-2009-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima (Arequipa), a los 30 días del mes de junio de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Vergara Gotelli, Landa Arroyo, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto de los magistrados Beaumont Callirgos y Landa Arroyo, que se agrega

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Municipalidad Provincial del Callao, debidamente representada por su Procurador Público, contra la resolución de fecha 2 de octubre del 2008, segundo cuaderno, expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, que confirmando la apelada declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de octubre del 2007 la recurrente interpone demanda de amparo contra los vocales integrantes de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, señores Flor Aurora Guerrero Roldán, Carlos Hugo Gutiérrez Paredes y Smith Baltazar Otarola Benavides; y contra el Procurador Público a cargo de los asuntos del Poder Judicial, por vulnerar su derecho constitucional al debido proceso con la emisión de la resolución N.º 2, de fecha 16 de julio del 2007, que confirmó la medida cautelar de embargo en forma de intervención en recaudación hasta por la suma de S/. 6,241.78 nuevos soles sobre los ingresos propios que percibe la municipalidad por conceptos de: expedición de certificados de soltería, carnet de sanidad, visación de planos y memoria descriptiva, compatibilidad de uso, licencia de apertura de establecimiento, licencia de funcionamiento definitivo, licencia de funcionamiento provisional, inspección ocular para autorización de ruta, baja de vehículo y constatación de características técnicas. Sostiene que en el proceso judicial sobre acción de cumplimiento, signado con el N.º 2003-04095, seguido por Huanca Chambi Julio en su contra, la Sala demandada al confirmar el embargo en forma de intervención en recaudación sobre los ingresos que percibe la municipalidad por concepto de tasas municipales, vulneró su derecho al debido proceso en la modalidad de motivación defectuosa, pues considera que contraviene lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en los Expedientes N.ºs 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, ya que -según ella- obvió determinar en el caso concreto qué bienes cumplen o no las condiciones de ser de dominio privado y, por ende, embargables. Agrega que según el artículo 74º de la Constitución Política del Perú, las tasas no constituyen bienes de dominio privado porque están relacionadas con el cumplimiento de funciones de un órgano público, y en consecuencia son inembargables por ser un bien de dominio público.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02147-2009-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

15

contesta la demanda argumentando que la pretensión de la recurrente es cuestionar una resolución firme recaída en otro proceso constitucional, por lo que de acuerdo a lo establecido en el inciso 6 del artículo 5º del Código Procesal Constitucional, la demanda debe ser declarada improcedente. Asimismo señala que en el proceso judicial de cumplimiento no se ha atentado contra derecho alguno de la recurrente, y que por el contrario, se le ha respetado sus derechos a la tutela procesal efectiva y al debido proceso.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, con fecha 21 de febrero del 2008, declara infundada la demanda por considerar que no es posible cuestionar vía proceso de amparo el criterio adoptado por la Sala emplazada en el asunto de fondo, pues no se puede convertir a la jurisdicción constitucional en una suprainstancia de revisión, ya que establecer el momento en que se debe determinar la condición de un bien como de dominio privado y si por ende es embargable, es una competencia que pertenece exclusivamente a la jurisdicción especializada en lo civil.

A su turno, la Sala Superior revisora confirma la apelada por considerar que la resolución cuestionada cuenta con debida motivación, la cual no se ve afectada por su brevedad y concisión siendo un exceso pretender que se justifique la determinación de la calidad del bien embargado.

FUNDAMENTOS

Precisión del Petitorio

1. Conforme al petitorio de la demanda, se aprecia que la recurrente cuestiona en sede constitucional la resolución N.º 2, de fecha 16 de julio del 2007, por ser vulneratoria de su derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, ya que en dicha resolución se obvió determinar si los bienes (ingresos propios) sobre los que recayó la medida cautelar cumplían o no las condiciones de ser un bien de dominio privado y por ende embargable.

Un análisis preliminar: La embargabilidad de los bienes del Estado

2. Este Tribunal Constitucional, en los Expedientes Acumulados N.ºs 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, caso Colegio de Abogados de Ica y Defensoría del Pueblo, y con relación a la embargabilidad de los bienes del Estado, tuvo oportunidad de señalar que *"la inexistencia de una ley especial que determine qué bienes del Estado son embargables, no supone que el juez de ejecución y el órgano administrativo correspondiente no puedan dictar o ejecutar embargos sobre bienes del Estado. (...) En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar, en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las"*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02147-2009-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

16

condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables”; añadiendo que “ante el vacío de legislación que precise qué bienes estatales pueden ser embargados, el principio general es que al juez le corresponde pronunciar el carácter embargable de un determinado bien, analizando, en cada caso concreto, si el bien sobre el que se ha trabado la ejecución forzosa está o no relacionado con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y si está o no afecto a un uso público”.

3. Conforme se aprecia de lo expuesto este Colegiado en cumplimiento de su labor de pacificación sobre la interpretación constitucional y de integración de las disposiciones constitucionales, así como en aras de tutelar el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales de las partes litigantes que resulten vencedoras contra el estado, ha señalado que resulta constitucionalmente legítimo proceder a la ejecución forzosa contra los bienes del Estado, siempre y cuando estos sean de dominio privado. Sin perjuicio de ello le ha impuesto a la judicatura y a los órganos públicos revestidos de competencias ejecutivas un deber de valoración, motivación y fundamentación al momento de determinar el carácter embargable de un determinado bien del Estado, otorgándole dos parámetros de evaluación: i) si el bien a embargar tiene relación con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y ii) si el bien a embargar está afectado a un uso público.

Análisis del caso concreto: Análisis del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales

4. Habiéndose impuesto dichos deberes de valoración, motivación y fundamentación al momento de determinar el carácter embargable de un bien del Estado, en el caso de autos, a fojas 19, primer cuaderno, se aprecia que dichos deberes han sido completamente inobservados o incumplidos por parte de la Sala demandada, pues la resolución cuestionada no contiene valoración, motivación, ni fundamentación alguna respecto a si los ingresos propios que percibe la Municipalidad Provincial del Callao eran utilizados o no en el cumplimiento de sus funciones institucionales o si se encontraban o no afectos al uso público. Por el contrario la resolución cuestionada, respecto al carácter embargable de los ingresos propios, solamente argumenta que “(...) la demandada no ha informado al juez ni ha acreditado con documento alguno, que los conceptos embargados, están relacionados con el cumplimiento de sus funciones como órgano público, y si los mismos, están o no afectos a un uso público, no correspondiendo al juez sustituirse a las partes, por cuanto, la actividad probatoria en nuestro sistema jurídico procesal, se rige por el principio de que la carga de la prueba corresponde a los sujetos de la relación procesal (...)”. Se aprecia pues que la Sala demandada no efectuó una determinación concreta del carácter embargable de los ingresos propios de la Municipalidad, no efectuó el análisis acerca de si dichos ingresos propios tienen o no relación con el cumplimiento de las funciones institucionales de la Municipalidad Provincial del Callao, por último no analizó si los ingresos propios estaban afectos o no a un uso público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02147-2009-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

17

5. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales *es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones judiciales no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso.* (Cfr. STC N° 3943-2006-PA/TC, fundamento 4). Este Supremo Colegiado, precisando el contenido del derecho constitucional a la debida motivación de las resoluciones judiciales, ha establecido que éste “(...) obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...) El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva) (STC N° 04295-2007-PHC/TC, fundamento 5 e). Concordantemente este Tribunal ha señalado también que “el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta, prima facie, siempre que exista: (...) b) congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; (...)” (STC 04348-2005-PA/TC, fundamento 2). En la presente controversia, este Tribunal observa que la recurrente argumentó en su escrito de apelación de la medida cautelar de embargo ordenada que “los ingresos propios no necesariamente constituyen bienes de dominio privado razón por la cual su judicatura deberá de precisar con exactitud a qué bienes se refiere y de ese modo determinar qué bienes a criterio del juzgado tienen la calidad de bienes de dominio público (inembargables) y bienes de dominio privado (embargables)”; pese a ello, la Sala demandada, inobservando la pretensión de la recurrente, resolvió que “(...) la demandada no ha informado al juez ni ha acreditado con documento alguno, que los conceptos embargados, están relacionados con el cumplimiento de sus funciones como órgano público, y si los mismos, están o no afectos a un uso público, no correspondiendo al juez sustituirse a las partes, por cuanto, la actividad probatoria en nuestro sistema jurídico procesal, se rige por el principio de que la carga de la prueba corresponde a los sujetos de la relación procesal (...)”. Se comprueba así que la resolución cuestionada contiene intrínsecamente un defecto insubsanable de nulidad que la convierte en ineficaz, pues la judicatura omitió pronunciarse por el carácter embargable de los ingresos propios que percibe la Municipalidad Provincial del Callao, aspecto éste que fue alegado por la recurrente en su escrito de apelación.
6. Conforme a lo expuesto, en la resolución cuestionada se ha procedido con inadecuada motivación, resultando evidente que tal hecho tiene relación directa con el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, pues tal como se desprende de los considerandos 4 y 5, antes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02147-2009-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

18

de procederse a dictar la medida de embargo en forma de intervención en recaudación, no existió una razonable y coherente motivación sobre la naturaleza del bien de uso privado que las instancias judiciales le han asignado a los ingresos propios que percibe la Municipalidad. Por tanto este Tribunal, discrepando con los argumentos emitidos por las instancias inferiores, considera que la demanda debe ser estimada, dejándose sin efecto la resolución cuestionada a fin de que la Sala demandada expida nueva resolución que ordene trabar embargo sobre bienes de la recurrente fundamentándose el carácter embargable de ellos en función a su no uso y/o utilización para fines públicos. Para ello, y a efectos de no vulnerar el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales del Sr. Huanca Chambi Julio, demandante y vencedor del proceso judicial subyacente, la Sala deberá ordenar a la recurrente, bajo apercibimiento de imponerle multas fijas o acumulativas, que señale bien libre por el monto ordenado en el proceso judicial subyacente, a efectos que se proceda a la ejecución forzada de la sentencia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, **NULA** la resolución N° 02, de fecha 16 de julio del 2007.
2. Ordenar que la Primera Sala Civil del Callao expida nueva resolución, teniendo en cuenta lo acotado en el fundamento 6° de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02147-2009-PA/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL
CALLAO

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
BEAUMONT CALLIRGOS Y LANDA ARROYO**

En el siguiente voto exponemos nuestro parecer respecto a la embargabilidad de los bienes del Estado, opinión que guarda concordancia con la posición mayoritaria que declara **FUNDADA** la demanda:

1. El fundamento 25 de la STC 0015-2001-AI, 0016-2001-AI y 004-2002-AI indica, en relación a la embargabilidad de los bienes del Estado, que: *“Es preciso insistir en que la inexistencia de una ley especial que determine qué bienes el Estado son embargables, no supone que el juez de ejecución y el órgano administrativo correspondiente no puedan dictar o ejecutar embargos sobre bienes del Estado.*

Por el contrario, la inexistencia de una ley especial que fije qué bienes son embargables, impone en ambos órganos públicos un deber especial de protección del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar, en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables”.

2. A partir de ello, se desprende, en primer lugar, que el bien jurídico que se persigue proteger es el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. Ello implica que el deber especial de protección del indicado derecho recae, de acuerdo a lo propuesto por el Tribunal Constitucional, en el juez y en el órgano administrativo. El segundo alcance que se desprende del fallo en comento, se refiere a la forma en que se efectiviza la protección del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. De lo anotado, fluye que el Tribunal Constitucional considera que es el juez el encargado de determinar cuáles son los bienes que cumplen con las condiciones de un bien de dominio privado. Este accionar debe ser efectuado por el juez bajo responsabilidad de hacer efectivo el derecho fundamental en juego, vale decir el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

3. Conforme a lo expuesto en el fundamento 8 de las STC 0015-2001-AI, STC 0016-2001-AI y STC 004-2002-AI el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional, reconocido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20

en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución. También se encuentra aludido en el segundo párrafo del inciso 2) del mismo artículo 139, cuando se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución.”

4. En esa línea de ideas, es pertinente señalar que el Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido de este derecho impone especiales exigencias a los sujetos pasivos del derecho, es decir, a los que se encuentran en principio vinculados y, en particular, a quienes participaron en calidad de partes en el proceso y, desde luego, al propio juez. Al respecto menciona que “[...] *el glosado derecho exige un particular tipo de actuación. Y es que si el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia o en una resolución judicial sea cumplido, es claro que quienes las dictan, o quienes resulten responsables de ejecutarlas, tienen la obligación de adoptar, según las normas y procedimientos aplicables -y con independencia de que la resolución a ejecutar haya de ser cumplida por un ente público o no- las medidas necesarias y oportunas para su estricto cumplimiento.*”
5. Resulta claro que el sentido de lo afirmado por este Colegiado respecto de la actuación de los operadores jurídicos se orienta a la protección del derecho en cuestión y es ahí donde estos actores tienen la responsabilidad de conseguir que el derecho fundamental logre su máxima eficacia. Tan es así que la sentencia bajo comentario establece que la citada norma debe ser interpretada conforme al siguiente tenor: “*Los bienes del Estado que se incluyan en la futura ley y que, por el hecho de estar allí expresados, sean los únicos bienes que puedan ser embargables, lo serán porque tienen, o deberán tener, la condición de bienes de dominio privado.*”
6. De lo indicado se concluye que la ley que pretenda determinar los bienes del Estado sujetos a embargo, y que a la fecha no ha sido expedida, debe contemplar los bienes embargables atendiendo a su naturaleza o condición de bienes de dominio privado. En ese sentido, debe entenderse que la labor del juez para lograr la eficacia del derecho fundamental no se configura con la determinación de la naturaleza del bien embargable, pues un bien no se convierte de inembargable a embargable con el solo análisis que pueda hacer el operador. Lo que permitirá realizar el embargo y efectivizar el derecho de ejecución es la condición que recae en el bien, y en esa medida una motivación adecuada es lo que se exige del juez a efectos que pueda efectuarse la medida de embargo.
7. Los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha expedido en aplicación concreta de los lineamientos establecidos respecto a la embargabilidad de los bienes del Estado han respondido a la evaluación de la motivación utilizada por los jueces para la determinación de la calidad de bienes embargables. En la STC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21

03981-2006-PA se resuelve una demanda de amparo interpuesta por el Ministerio de Agricultura contra los vocales de la Sala Contencioso Administrativo y el juez provisional del Primer Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, al haberse vulnerado el debido proceso mediante la expedición de una resolución que ordena se trabé embargo a sus cuentas, en la medida en que se ordena embargar cuentas que son de dominio público conforme al artículo 1 del Decreto de Urgencia 019-2001, y que serían inembargables. En el citado pronunciamiento el Tribunal sostuvo que “[...] *el juez que dictó la medida de embargo ha determinado previamente la viabilidad legal de dicha medida, toda vez que se trataba de atender un mandato judicial que supone, en buena cuenta, garantizar la efectividad y eficacia del derecho a que las sentencias sean cumplidas en sus propios términos, como parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la tutela jurisdiccional recogido en el artículo 139.3 de la Constitución. Siendo ello así, la demanda debe rechazarse, ya que las pretensiones en ella contenidas no están directamente relacionadas con el contenido constitucionalmente protegido de los derechos que invoca la entidad recurrente, por lo que es de aplicación el artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional.*”

8. En la STC 07721-2006-PA se resuelve una demanda de amparo interpuesta por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social contra los vocales integrantes de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, al haberse violado el derecho constitucional a una decisión fundada en derecho porque se calificaron los bienes materia de embargo en forma de inscripción como de dominio privado sin ninguna motivación. En este caso se estableció que la presunta resolución violatoria estuvo adecuadamente motivada a pesar de ser genérica señalando que *“el derecho a una decisión debidamente motivada no supone, dentro de su ámbito constitucionalmente protegido a través del proceso de amparo, el que las razones que expongan los jueces en sus decisiones tengan que necesariamente convencer a las partes y, en particular, a la parte vencida en un proceso cualquiera. La motivación entraña, en función de los objetivos del proceso: a) la obligación de poner en conocimiento de las partes las razones que aduce el Juez u órgano colegiado, en cualquiera de las instancias del proceso, respecto de la decisión adoptada, a efectos de que éstas puedan hacer valer su derecho al recurso impugnando la decisión; b) por su parte, respecto del órgano de revisión, la motivación permite el control de las decisiones venidas en grado, confirmando o revocando la decisión (objetivo concreto del proceso); finalmente; c) respecto de la comunidad en su conjunto, la motivación permite que los jueces, mediante la publicación de sus decisiones, den cuenta pública de que actúan con imparcialidad y dentro del marco jurídico vigente a efectos de solucionar los conflictos en la sociedad (objetivo general o abstracto del proceso).”*

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9. De lo anotado, se observa que el Tribunal Constitucional ha evaluado las decisiones judiciales en el marco de la defensa del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y los límites que tiene todo derecho fundamental en función a dos perspectivas. La primera que la naturaleza del bien sobre el cual puede recaer el embargo debe tratarse de un bien de dominio privado. Y que la resolución judicial debe encontrarse suficientemente motivada. El cumplimiento de estas directrices determina el ámbito del análisis que le corresponde efectuar al Tribunal en el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales que dispongan la embargabilidad de los bienes del Estado.

Es esta, pues, en líneas generales, nuestra posición.

Sres.

BEAUMONT CALLIRGOS
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR