



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rogelio Flores Rojas, representante legal de la cooperativa de servicios múltiples Market'ss Limitada contra la Resolución 7, de fecha 18 de marzo de 2024¹, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró fundada la excepción de prescripción, sin pronunciamiento sobre el fondo y sobre la excepción de competencia por razón de la materia.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de junio de 2023², don Rogelio Flores Rojas, representante legal de la cooperativa de servicios múltiples Market'ss Limitada interpuso demanda de amparo contra doña Magnet Carmen Márquez Ramírez, exministra del Ministerio de Educación, y el procurador público de dicha cartera, por la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley y los principios de seguridad jurídica y jerarquía normativa. Solicitó lo siguiente: a) la inaplicación del Oficio Múltiple 061-2016-MINEDU/VMGP/DIGEDD-DITEN; b) se ordene al Ministerio de Educación que cumpla con la Cuadragésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014 – Ley 30114, que dispone la primera prioridad en el rango de los descuentos por planilla, así como lo dispuesto en el artículo 79 del Texto Único Ordenado de la Ley de Cooperativas (aprobado por el Decreto Supremo 074-90-TR), a fin de que los descuentos a favor de las cooperativas de servicios múltiples Market'ss Limitada se realicen con prioridad sobre cualquier otra obligación de los servidores (docentes de las UGEL), salvo los ordenados por ley y mandato judicial; y c) el pago de los costos procesales.

¹ Foja 187

² Foja 1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

Sostuvo que, con fecha 21 de julio de 2016, el Ministerio de Educación emitió el oficio cuestionado, basado en el Decreto Supremo 010-2014-EF, para hacer de conocimiento que las cooperativas tendrán el cuarto orden en los descuentos realizados por planillas, lo cual vulnera lo dispuesto en el TUO de la Ley General de Cooperativas y afecta económicamente a su representada.

Mediante Resolución 1, del 4 de octubre de 2023³, el Juzgado Mixto de Requena admitió a trámite la demanda.

Con fecha 24 de octubre de 2023⁴, la procuraduría pública del Ministerio de Educación formuló excepciones de prescripción y de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada, porque el Decreto Supremo 010-2014-EF desarrolla lo previsto en la Ley 30114 y, además, actualmente el Ministerio de Educación ha reubicado a la demandada del cuarto al tercer grupo de prelación.

Mediante sentencia contenida en la Resolución 3, del 11 de diciembre de 2023⁵, el Juzgado Mixto de Requena declaró infundadas las excepciones propuestas y fundada en parte la demanda, en consecuencia, inaplicable el oficio cuestionado y ordenó que las cooperativas se ubiquen en el tercer rango de prioridad en los descuentos, por estimar que los descuentos correspondientes a las cooperativas son de tercer rango, conforme a lo dispuesto por la Ley de Cooperativas.

A través de la Resolución 7, de fecha 18 de marzo de 2024⁶, la Sala revisora revocó la apelada y reformándola declaró fundada la excepción de prescripción, sin pronunciamiento sobre el fondo y sobre la excepción de competencia por razón de la materia.

³ Foja 46

⁴ Foja 50

⁵ Foja 152

⁶ Foja 187



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto lo siguiente:
 - a. la inaplicación del Oficio Múltiple 061-2016-MINEDU/VMGP/DIGEDD-DITEN;
 - b. se ordene al Ministerio de Educación que cumpla con la Cuadragésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014 – Ley 30114, que dispone la primera prioridad en el rango de los descuentos por planilla, así como lo dispuesto en el artículo 79 del Texto Único Ordenado de la Ley de Cooperativas (aprobado por el Decreto Supremo 074-90-TR), a fin de que los descuentos a favor de la cooperativa de servicios múltiples Market'ss Limitada se realice con prioridad sobre cualquier otra obligación de los servidores (docentes de las UGEL), salvo los ordenados por ley y mandato judicial; y,
 - c. el pago de costos procesales.

Sobre la procedibilidad de la demanda

2. Como es de verse de la resolución de segundo grado, se ha estimado la excepción de prescripción deducida por la parte emplazada, razón por la que, en primer lugar, corresponde emitir pronunciamiento sobre tal excepción.
3. El *ad quem* ha señalado que la demanda fue presentada fuera de los 60 días que es el plazo legal previsto por el Nuevo Código Procesal Constitucional, pues el demandante habría tomado conocimiento del cambio en el orden de prelación de los descuentos a través del Oficio 01588-2021-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITEN, del 14 de junio de 2021, pero interpuso su demanda el 28 de junio de 2023, es decir, más de dos años después.
4. En su recurso de agravio constitucional, la recurrente ha manifestado que al momento de notificado el oficio cuestionado, no le fue posible determinar que se generaría una situación de violación del principio de jerarquía normativa, debido a que, en mérito del principio de legalidad, el Ministerio de Educación tenía que actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al Derecho. Por ello continuó con las gestiones ante las UGEL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

para la habilitación de casilleros de descuento en el Sistema Único de Planillas, mas con el transcurrir de los meses advirtió una recaudación mínima al prevalecer otros grupos de descuento, por lo que alega la existencia de una afectación continuada.

5. Es necesario resaltar que el acto que le causa agravio a la demandante es uno que se produce periódicamente, ya que compromete su patrimonio de manera mensual cuando se procesa la planilla única de pagos de servidores activos y cesantes de las entidades del sector público que suscribieron obligaciones con su representada.
6. En efecto, el artículo 3 del Decreto Supremo 010-2014-EF, que aprueba normas reglamentarias para que las entidades públicas realicen afectaciones en la Planilla Única de Pagos, estipula que los descuentos *“se calculará[n] sobre la base del monto neto total que mensual y permanentemente perciba el servidor o cesante y que constituya ingreso de su libre disponibilidad, independientemente de la naturaleza de los conceptos que dicho monto pudiera comprender”*. Por tanto, a la luz de la norma antes glosada se puede concluir que se trata de una afectación continuada o de tracto sucesivo, que se produce mes a mes.
7. Sobre los actos de tracto sucesivo, el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente *“son aquellos hechos, sucesos, acontecimientos o manifestaciones de voluntad que se han generado y se seguirán generando sin solución de continuidad; es decir, tienen una ejecución sucesiva, y sus efectos se producen y reproducen periódicamente”*.⁷
8. En consecuencia, resulta aplicable la regla contenida en el artículo 45, inciso 3 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual establece que, si los actos que constituyen la afectación son continuados, el plazo se computa desde la fecha en que haya cesado totalmente su ejecución. Por lo que, al no haber vencido el plazo para interponer la presente demanda debe desestimarse la excepción de prescripción deducida por la parte demandada.
9. Respecto a la inaplicación del oficio cuestionado a fin de que se proceda a reubicar su deuda como primera prioridad⁸ en el orden de prelación de descuentos en la planilla de pagos de los servidores de la emplazada

⁷ Cfr. la sentencia emitida en el Expediente 3283-2003-AA/TC, fundamento 4 c) y el Expediente 07572-2005-AA/TC, fundamento 5.

⁸ Cfr. las fojas 39 y 224



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

según lo dispuesto por el artículo 79 del Texto Único Ordenado de la Ley de Cooperativas (aprobado por el Decreto Supremo 074-90-TR), y de conformidad con la Ley 30114 y el Decreto Supremo 010-2014-EF, esta Sala del Tribunal Constitucional aprecia que, tal pretensión no forma parte con el contenido constitucionalmente protegido del derecho y principios invocados.

10. En efecto, la accionante ha enfatizado que, el Oficio Múltiple 061-2016-MINEDU/VMGP/DIGEDD-DITEN, del 21 de julio de 2016, lesionó su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley y los principios de seguridad jurídica y jerarquía normativa, pues ha ubicado a las cooperativas –como es su representada– en el cuarto grado de prelación para la aplicación de los descuentos en las planillas de los servidores activos y cesantes del sector público sin argumentar cómo es que haber incorporado su deuda después de los mandatos judiciales y descuentos de ley, sin presuntamente haber tenido en cuenta una norma infralegal –como lo es el artículo 79 del TUO de la Ley de Cooperativas contenido en el Decreto Supremo 074-90-TR–, se podría haber afectado el derecho y principios invocados, más allá de una postergación del pago de sus deudas.
11. Cabe precisar que, a través de la Cuadragésima Primera Disposición Complementaria Final, Ley 30114, se estableció que a partir de la vigencia de esta norma cada sector regulará los criterios, plazos, modalidades, entre otras, en los que se produciría el descuento por planilla de sus servidores activos o cesantes:

“CUADRAGÉSIMA PRIMERA. Autorízase a las entidades del sector público, a partir de la vigencia de la presente disposición, a afectar la planilla única de pago con conceptos expresamente solicitados y autorizados por el servidor o cesante, vinculados, únicamente, a operaciones efectuadas por fondos y conceptos de bienestar y por entidades supervisadas y/o reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, con excepción de los sujetos obligados a reportar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) exclusivamente para fines de lavado de activos y financiamiento del terrorismo con arreglo a la Ley 29038, los que se aplican luego de otros descuentos de ley y mandato judicial expreso, de ser el caso, debiendo contar con la conformidad de las oficinas generales de administración o las que hagan sus veces en las entidades públicas.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

Para tal fin, se tiene en cuenta que el servidor o cesante reciba, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración, compensación económica o pensión neta mensual, según corresponda. Este porcentaje puede ser reajustado mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, con opinión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Bajo la misma formalidad, en un plazo que no exceda de treinta días hábiles de la entrada en vigencia de la presente disposición, se aprueban las normas para que las entidades públicas adecúen los descuentos que realizan actualmente en la planilla única de pago al citado porcentaje, así como los criterios, plazos, modalidades permitidas para los descuentos y otras necesarias para su aplicación”.

12. Así, en atención a lo ya establecido por la Ley 30114, se dictó el Decreto Supremo 010-2014-EF, precisando el orden de prelación para los descuentos por planilla:

Artículo 5.- Prelación

Al momento de efectuar la afectación de la planilla única de pagos solicitada por el servidor o cesante, la entidad considerará, en primer término, aquella que tuviera relación con la atención de las obligaciones asumidas por estos frente a los Fondos de bienestar y, sólo después, podrá considerar las relacionadas con créditos otorgados por las entidades supervisadas y/o reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

13. De las normas glosadas, se aprecia que el rango de prelación para los descuentos por planillas en el sector público tiene el siguiente orden: 1) descuentos de ley y mandato judicial; 2) fondos de bienestar; y 3) entidades supervisadas y/o reguladas por la SBS y AFP. Siendo que, tratándose de los fondos de bienestar, el artículo 4 del precitado decreto supremo precisa que “*procederá únicamente para la atención de obligaciones del servidor o cesante vinculados a los conceptos de bienestar siguientes: alimentación, salud, vivienda, educación, sepelio o esparcimiento*”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01524-2024-AA/TC
LORETO
COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES
MARKET'SS LIMITADA

14. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada en aplicación del artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional; sin perjuicio de las acciones que pudiera adoptar la demandante para el resguardo de sus intereses patrimoniales.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la excepción de prescripción.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA