



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada que se agregan, y el fundamento de voto del magistrado Miranda Canales.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Municipalidad Provincial de Arequipa contra la sentencia de fecha 18 de octubre de 2012, de fojas 377, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de mayo de 2011, la demandante interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) - Intendencia Regional de Arequipa, su ejecutor coactivo y su procurador público, con el objeto de que se dejen sin efecto los procedimientos de ejecución coactiva 05106019544 y 0510607324, así como todas las medidas cautelares dispuestas en los expedientes de cobranza coactiva, por afectar las utilidades generadas en la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa.

Sostiene que, por haberse generado supuestas deudas de carácter tributario con la Sunat, se iniciaron los procedimientos de cobranza coactiva, pero que para que estas deudas puedan ser ejecutadas deberían estar contenidas en actos administrativos debidamente notificados, lo cual no ha ocurrido en su caso. Agrega que en los referidos procedimientos de ejecución coactiva se ordenó el embargo en forma de retención de las utilidades provenientes de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa, sin tener en cuenta que se trata de un bien del Estado de dominio público inembargable, por lo que considera que con ello se vulneran sus derechos de propiedad, a la inalienabilidad de los bienes del Estado y al debido procedimiento.

El procurador público *ad hoc* adjunto de la Sunat propone las excepciones de incompetencia y de falta de agotamiento de la vía administrativa y, sin perjuicio de ello, contesta la demanda aduciendo que es falso el supuesto de falta de notificación de la deuda tributaria y que la demandante no ha demostrado que el dinero embargado se encuentre afecto al servicio público.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

Tanto el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Arequipa, con fecha 4 de junio de 2012, como la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, con fecha 18 de octubre del mismo año, declaran infundadas las excepciones de incompetencia y de falta de agotamiento de la vía administrativa.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Arequipa, con fecha 5 de junio de 2012, declara infundada la demanda, estimando que la demandante no ha acreditado la vulneración del derecho al debido proceso, pues de autos se advierte que fue notificada de todas las resoluciones que dieron origen a los procedimientos de ejecución coactiva cuestionados. Por otro lado, agrega que, a la fecha en que se trabó embargo en forma de retención a las utilidades provenientes de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa, los fondos afectados no tenían la calidad de inembargables.

La sala superior competente confirma la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demandante pretende que se dejen sin efecto los procedimientos de ejecución coactiva 05106019544 y 0510607324, pues alega que las resoluciones coactivas dictadas en el marco de los referidos procedimientos, a través de las cuales se ordenó trabar embargos en forma de retención por las sumas de uno y cinco millones de nuevos soles, no les fueron notificadas mediante acto administrativo alguno. Asimismo, pide que se dejen sin efecto las medidas cautelares dispuestas en los expedientes de cobranza coactiva, alegando para ello que las utilidades provenientes de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa son inembargables, por tratarse de bienes estatales de dominio público.

Consideraciones previas

2. De inicio, apreciando que la demandante es una persona jurídica de Derecho Público, este Tribunal considera pertinente precisar que la causal de improcedencia regulada en el artículo 5, inciso 9, del Código Procesal Constitucional, está destinada a evitar el uso de los procesos constitucionales de la libertad para la solución de *conflictos de Derecho Público interno*, caracterizados por ser interinstitucionales, es decir, referidos a cuestiones relativas a facultades y competencias de instituciones (Cfr. STC Exp. N.º 2118-2007-PA).
3. La prohibición descrita líneas arriba no se es de aplicación cuando la persona jurídica de Derecho Público recurre a un proceso constitucional alegando la afectación de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

alguna garantía que compone el debido proceso o, si fuera el caso, de otro bien iusfundamental que la corporación pública pudiera titularizar.

4. Por otra parte, se verifica en autos que la Administración Tributaria planteó oportunamente las excepciones de falta de agotamiento de la vía previa y de existencia de una vía específica igualmente satisfactoria, las cuales fueron rechazadas por los jueces de primer y segundo grado.
5. Al respecto, este Tribunal debe precisar que si bien se han establecido legalmente algunos supuestos en los que los demandantes están eximidos de agotar la vía previa (artículo 46 del Código Procesal Constitucional), esta exoneración debe ser entendida como una excepción a la regla general, precisándose que lo regular será permitir a la propia Administración subsanar posibles errores o afectaciones iusfundamentales que hayan podido ocurrir por acción u omisión.
6. En el presente caso, se verifica que la demandante solicita entre sus pretensiones que se deje sin efecto los procedimientos de ejecución coactiva 05106019544 y 0510607324, debido a que dos resoluciones coactivas, a través de las cuales se le impuso embargos en forma retención, no les fueron notificadas. En relación con esta pretensión, este Tribunal estima que era necesario agotar la vía previa administrativa, lo cual podría hacerse, por ejemplo, a través del procedimiento contencioso tributario regulado en el TUO del Código Tributario, Decreto Supremo N.º 133-2013-EF, vía en la que es posible solicitar la nulidad de los actos de la Administración Tributaria (artículo 110) que hayan sido dictados prescindiendo del procedimiento legal establecido (artículo 109); o mediante el recurso de queja previsto en el mismo código (artículo 155, en concordancia con el literal h del artículo 92) que reconoce el derecho del contribuyente para interponer este recurso contra actuaciones o procedimientos que afecten directamente o infrinjan lo establecido por la norma tributaria.
7. Distinto es el caso de la pretensión de la demandante referida a que se dejen sin efecto las medidas cautelares dispuestas en los expedientes de cobranza coactiva. Al respecto, la norma tributaria (artículo 119 del TUO del Código Tributario) prevé diversos supuestos de suspensión o conclusión del procedimiento que no pueden considerarse propiamente como una vía previa administrativa, la cual pudiera o debiera agotarse. Siendo así, no cabe exigir el agotamiento de la vía previa con respecto a esta parte de la demanda.
8. No obstante lo anterior, aun queda pendiente analizar si la pretensión subsistente debe ser resuelta a través del proceso de amparo o si existe otra vía judicial ordinaria que pueda considerarse como específica e igualmente satisfactoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. A estos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

efectos, deberá utilizarse el “análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional” establecido como precedente vinculante en la STC Exp. N.º 02383-2013-AA (caso Elgo Ríos), ff. jj. 12-15 y 17, que ha sido complementado con lo dispuesto en la STC Exp. N.º 04968-2014-HC (caso Alejandro Toledo y otra), f. j. 14 y 15.

9. Sobre este asunto, este Tribunal tiene copiosa jurisprudencia en la que precisa que, en materia tributaria, existen vías ordinarias que pueden considerarse como específicas e igualmente satisfactorias (cfr. STC Exp. N.º 3417-2011-AA, RTC Exp. N.º 00611-2009-AA Resolución, RTC Exp. N.º 2612-2008-AA, RTC Exp. N.º 5920-2008-AA, RTC Exp. N.º 4921-2007-AA, RTC Exp. N.º 2879-2012-AA Aclaración, entre otras). No obstante ello, en diversas ocasiones este Tribunal ha admitido la procedencia de los denominados “amparos tributarios”, aunque algunas veces sin tomar suficientemente en cuenta lo dispuesto por el Código Procesal Constitucional sobre la residualidad del amparo.
10. En este contexto, y teniendo en cuenta el “análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional”, valga precisar que, de manera general, debe entenderse que los procesos que se instauran con la demanda de revisión judicial (artículos 23 y 40 de la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva), el recurso de apelación (artículo 122 del TUO del Código Tributario) y la demanda contencioso administrativa (artículo 157 y ss. del TUO del Código Tributario), con carácter meramente enunciativo, constituyen, *prima facie*, vías idóneas a través de las cuáles deberían encausarse pretensiones de carácter tributario, debiéndose optar por ellas y no por la vía excepcional del amparo.
11. Sin embargo, no obstante lo anterior, es claro que, en determinados supuestos o circunstancias específicas de algún caso concreto, podría ser necesario admitir a trámite las demandas de amparo con contenido tributario; por ejemplo, con respecto a situaciones excepcionales o urgentísimas en las que no sería posible encontrar protección idónea u oportuna en la vía procesal ordinaria. Esta admisión excepcional de las demandas de amparo se encuentra dispuesta, precisamente, en el precedente constitucional establecido en la STC Exp. N.º 02383-2013-AA, cuando hace referencia a la procedencia del amparo considerando los criterios de tutela idónea y de urgencia iusfundamental.
12. Así, de manera excepcional, y en atención a las singularidades de cada caso que deberían ser acreditadas por la parte demandante, este Tribunal considera que, en lo esencial, solo cabría acudir a la vía residual del amparo con respecto de (1) asuntos que no podrían discutirse o cuestionarse en la vía ordinaria; (2) asuntos para los cuales este Tribunal haya determinado expresamente, aplicando el análisis de pertinencia de la vía constitucional, que el amparo es la vía idónea, y siempre que se presenten los mismos elementos o propiedades relevantes del caso de que se trate; y

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

(3) asuntos de suma urgencia, sea por la importancia iusfundamental de lo discutido o por la gravedad o irreparabilidad del daño que podría ocurrir si no se brinda una protección especial, como la que puede obtenerse a través de los procesos constitucionales.

13. En el presente caso, este órgano colegiado constata que la pretensión de que, de manera directa, se deje sin efecto las medidas cautelares dispuestas en expedientes de cobranza coactiva no es una que pueda llevarse a un proceso judicial ordinario. En este sentido, no existe una vía procesal específica habilitada para lograr ello y, por ende, conforme a lo precisado en la STC Exp. N.º 04968-2014-HC (criterio que debe considerarse incorporado al análisis de pertinencia de la vía constitucional), corresponde admitir a trámite este extremo de la demanda.

Análisis del caso

14. Con respecto del análisis de fondo, este Tribunal constata que la pretensión de la municipalidad demandante de que se dejen sin efecto las medidas cautelares dispuestas en los expedientes de cobranza coactiva, vienen sustentado en que las utilidades provenientes de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa son inembargables, al tratarse de bienes estatales de dominio público. Es en ese marco que pide la tutela de sus derechos a la propiedad y a la inalienabilidad de los bienes del Estado (fojas 11). Así, el presente caso es un proceso de amparo iniciado por una entidad estatal.

15. Al respecto, y frente al silencio de nuestra Constitución política, la doctrina y la jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido, de manera muy excepcional, algunos bienes iusfundamentales cuya protección una corporación estatal podría llevar al proceso de amparo, en tanto que persona de Derecho Público (que es distinto al caso en que una entidad estatal actúe bajo las reglas del Derecho Privado, materia sobre la que este Tribunal no se pronunciará en esta ocasión). Así, este Tribunal solo ha admitido la posibilidad de proteger, como si se tratasen de derechos constitucionales de las entidades públicas, los derechos y las garantías que integran el debido proceso o el debido procedimiento (cfr. STC Exp. N.º 01407-2007-AA, f. j. 5 y ss.) o, cuando mucho, bienes difusos de interés general (por ejemplo: el derecho al medio ambiente y similares derechos difusos con reconocimiento constitucional, RTC Exp. N.º 00898-2008-AA, f. j. 2), sobre la base de que, por lo general, el Estado no es titular de derechos fundamentales, sino básicamente de competencia y atribuciones (vide STC Exp. N.º 0007-2003-AI, f. j. 4).

16. En el presente caso, la municipalidad recurrente sostiene que se afecta su derecho de propiedad, el cual, en determinados contextos, ciertamente podría ser afectado por vicios o problemas de procedimiento. Sin embargo, bien visto, lo que en realidad

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

persigue la entidad demandante a través de este proceso constitucional es que se proteja *el carácter inembargable de sus bienes*, lo cual, más bien, constituye una prerrogativa o privilegio dispuesto constitucionalmente a favor del Estado, y que no forma parte del contenido protegido del derecho fundamental a la propiedad (cfr. STC Exp. N.º 0008-2003-AI, STC Exp. N.º 0030-2004-AI, STC Exp. N.º 03258-2010-PA/TC, RTC Exp. N.º 02423-2010-PA/TC).

17. De esta forma, al no haberse acreditado en autos que haya existido una lesión al derecho constitucional que la entidad recurrente alega como vulnerado, la demanda debe ser rechazada por infundada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar infundada la demanda por no haberse acreditado la violación de los derechos constitucionales alegados por la Municipalidad Provincial de Arequipa, discrepo y me aparto completamente de lo afirmado en el fundamento 15 de la sentencia dictada en autos, pues en este se señala que solo de manera muy excepcional el Tribunal Constitucional ha reconocido algunos bienes de derecho fundamental cuya protección una corporación estatal podría llevar al proceso de amparo; que el Tribunal Constitucional solo ha admitido la posibilidad de proteger “como si se tratasen de derechos constitucionales de las entidades públicas” los derechos y las garantías que integran el debido proceso o el debido procedimiento o, cuando mucho, bienes difusos de interés general; y que, por lo general, el Estado no es titular de derechos fundamentales, sino básicamente de competencias y atribuciones.

Tales afirmaciones resultan contrarias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, marcada por una firme línea evolutiva de protección de los derechos fundamentales de las personas jurídicas públicas que, como veremos, tiende al reconocimiento claro, expreso y paulatino de derechos fundamentales en este tipo de personas; reconocimiento que no se limita a los derechos de orden procesal ni a los derechos difusos y que, por lo demás, es totalmente acorde con la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparada, por lo que sostener que solo de manera “muy excepcional” se han reconocido derechos fundamentales en personas jurídicas públicas, que el Tribunal Constitucional “solo ha admitido la posibilidad” de proteger “como si se tratasen de derechos fundamentales” las garantías que integran el debido proceso o “cuando mucho” bienes difusos de interés general, y que el Estado “no es titular de derechos fundamentales” sino básicamente de competencias y atribuciones, implica, por decir lo menos, desconocer esa línea jurisprudencial y acoger sin sustento una postura sumamente restrictiva en relación a este tema.

A continuación desarrollo mi posición al respecto:

1. Nuestra Constitución deja aclarada, desde su artículo 1, su postura humanista al señalar expresamente en este dispositivo que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. En ese orden de ideas, se entiende que el elenco de derechos fundamentales previsto en el artículo 2 de la Norma Fundamental, no esté, *prima facie*, previsto para las personas jurídicas. Y a ello abona el hecho que la Carta del 93, a diferencia de su predecesora, la Constitución de 1979, no contempla un artículo que señale que los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas, en cuanto les son aplicables.¹

2. Sin embargo, esto no ha impedido que el Tribunal Constitucional, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución y garante de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y de la primacía normativa de la Constitución, haya reconocido jurisprudencialmente que las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, sean realmente titulares de derechos fundamentales, llenando así el vacío normativo dejado por la Carta del 93. En efecto, en vasta jurisprudencia, que es armónica con experiencias extranjeras como la española², la alemana o la colombiana³, dicho Colegiado ha reconocido progresivamente derechos fundamentales en este tipo de personas, en lo que algunos autores han calificado como un “proceso de expansión” del régimen jurídico de los derechos fundamentales.⁴

3. En relación a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de derecho privado, en la Sentencia 00905-2001-AA/TC, pionera en este aspecto, se señaló lo siguiente:

Por extensión, considera que también las personas jurídicas pueden ser titulares de algunos derechos fundamentales en ciertas circunstancias (...) En dicho caso, tal titularidad no obedece al hecho de que actúen en sustitución de sus miembros, sino en cuanto a sí mismas y, naturalmente, en la medida en que les sean extendibles.

4. Posteriormente, mediante la Sentencia 04972-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional estableció una lista meramente enunciativa de los derechos fundamentales que poseen las personas jurídico-privadas. De tal manera, señaló expresamente lo siguiente:

¹ Cfr. Artículo 3 de la Constitución Política del Perú de 1979.

² Cfr. STC 53/1983, del 20 de junio; STC 19/1983, del 14 de marzo; STC 4/1982, del 4 de setiembre; entre otras.

³ Cfr. Sentencia de tutela T-521 de 1993, en la que la Corte Constitucional colombiana afirmó “...las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías: a) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas. b) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas”. Cfr. También la Sentencia SU.182/98, en la que tal corte dijo: “Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto (...) En conexidad con ese reconocimiento, las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y están cobijadas por las garantías constitucionales que aseguran su ejercicio, así como por los mecanismos de defensa que el orden jurídico consagra”.

⁴ DÍAZ LEMA, Juan Manuel. “¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?” En: *Revista de Administración Pública*. N.º. 120. Septiembre-diciembre. 1989, p.79.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

En medio del contexto descrito y aun cuando no se pretende ensayar aquí una enumeración taxativa de los derechos que puedan resultar compatibles con la naturaleza o estatus de las personas jurídicas, cabe admitirse, entre otros, y desde una perspectiva simplemente enunciativa, los siguientes: a) El derecho a la igualdad ante la ley (Artículos 2, incisos 2, 60, 63); b) Las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento. El derecho a fundar medios de comunicación (Artículo 2, inciso 4); c) El derecho de acceso a la información pública (Artículo 2, inciso 5); d) El derecho al secreto bancario y la reserva tributaria (Artículo 2, inciso 5, párrafo segundo); e) El derecho a la autodeterminación informativa (Artículo 2, inciso 6); f) El derecho a la buena reputación (Artículo 2, inciso 7); g) La libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica (Artículo 2, inciso 8); h) La inviolabilidad de domicilio (Artículo 2, inciso 9); i) El secreto e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados (Artículo 2, inciso 10); j) La libertad de residencia (Artículo 2, inciso 11); k) El derecho de reunión (Artículo 2, inciso 12); l) El derecho de asociación (Artículo 2, inciso 13); m) La libertad de contratación (Artículo 2, inciso 14); n) La libertad de trabajo (Artículo 2, inciso 15, y Artículo 59); o) El derecho de propiedad (Artículo 2, inciso 16); p) El derecho a la participación en la vida de la nación (Artículo 2, inciso 17); q) El derecho de petición (Artículo 2, inciso 20); r) El derecho a la nacionalidad (Artículo 2, inciso 21); s) El derecho a la inafectación de todo impuesto que afecte bienes, actividades o servicios propios en el caso de las universidades, institutos superiores y demás centros educativos (Artículo 19); t) La libertad de iniciativa privada (Artículo 58); u) La libertad de empresa, comercio e industria (Artículo 59); v) La libre competencia (Artículo 61); w) La prohibición de confiscatoriedad tributaria (Artículo 74); x) El derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional (Artículo 139, inciso 3).

5. Más adelante, en la Sentencia 00605-2008-PA/TC, manteniendo la línea jurisprudencial, el Tribunal Constitucional señaló:

Como premisa debe considerarse que las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales; sin embargo, ello no significa que dicha titularidad pueda predicarse de manera general respecto a todos los derechos, ya que ello estará condicionado a que así lo permita la naturaleza del bien protegido por el derecho en cuestión. En efecto, la titularidad de derechos como el de propiedad, defensa, debido proceso, tutela jurisdiccional, libertad de contrato, libertad de trabajo, de empresa, igualdad, entre otros, resulta indiscutible en atención a la naturaleza del bien protegido por estos derechos.

6. Ahora bien, respecto a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de derecho público, el camino recorrido no ha sido muy distinto al de las de derecho privado, pues a pesar de su distinta naturaleza, sus especiales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

peculiaridades y el diferente ámbito en el que se desenvuelven, el Tribunal Constitucional también ha admitido que gozan de derechos fundamentales, los que no se agotan en los derechos que comprende el debido proceso o la tutela procesal efectiva ni en los derechos de interés difuso, como se infiere erróneamente del fundamento que motiva el presente fundamento de voto.

7. La afectación de derechos fundamentales en las personas jurídico-públicas ha sido advertida por el Tribunal Constitucional cuando en determinadas situaciones –y lejos de utilizar el *ius imperium*– tales personas actúan como particulares, siendo por tanto susceptibles de amenazas ciertas e inminentes o vulneraciones concretas a sus derechos por parte de terceros, primordialmente por otras dependencias del propio Estado al ejercer sus competencias y/o atribuciones de modo irregular, y en contravención, entre otros, de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de arbitrariedad que condicionan y legitiman todo el accionar de la Administración Pública.
8. Desde sus inicios, el Tribunal Constitucional ha reconocido la situación antes descrita, pues en la Sentencia 916-97-AA/TC, de fecha 11 de junio de 1998, constató la vulneración del derecho fundamental a la propiedad de una persona jurídica de derecho público (el antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social – IPPS–, hoy EsSalud), manifestando lo siguiente:

[...] el exceso cometido por la demandada al incluir en las ordenanzas objeto de la presente acción de amparo, áreas de propiedad del Instituto Peruano de Seguridad Social, **constituye ejercicio irregular de sus funciones además de un acto que vulnera derechos constitucionales**; pues si bien, las Municipalidades están facultadas para emitir ordenanzas, a las cuales la Constitución Política del Estado les reconoce rango de ley, dichas ordenanzas necesariamente deben dictarse dentro del marco de las disposiciones constitucionales, de la Ley N° 23853, Orgánica de Municipalidades y del orden jurídico vigente en el país. Y si se tiene en cuenta que el artículo 70° de la referida Constitución establece que el derecho de propiedad es inviolable y que el artículo N° 923 del Código Civil señala que la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, **es evidente que las Ordenanzas Municipales cuestionadas, limitan el libre ejercicio del uso y disfrute del derecho de propiedad del demandante lesionándolo, por lo que en tales circunstancias, se ha producido un ejercicio irregular de funciones por parte de la Municipalidad demandada, resultando fundada la acción interpuesta.** (El énfasis me pertenece)

Nótese que este primer derecho fundamental aceptado de forma expresa para las personas jurídicas de derecho público no es de carácter procesal, sino sustantivo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

por lo que carece de asidero y de suyo cae la posición a la que hace mención en la sentencia de autos, en relación a que el Tribunal Constitucional solo ha admitido, de forma muy excepcional y como si se tratasen de derechos fundamentales, la posibilidad de proteger las garantías que integran el debido proceso.

9. En la Sentencia 2939-2004-AA/TC, de fecha 13 de enero de 2005, el Supremo Tribunal de Justicia Constitucional ratificó su posición tuitiva en relación a la titularidad de derechos fundamentales para las personas jurídico-públicas. Lo hizo al verificar la vulneración del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), en la que manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

[...] atendiendo a la naturaleza no estrictamente personalísima del derecho al debido procedimiento administrativo, se reconoce su extensión a las personas jurídicas, y, **entre ellas, se debe hacer extensivo dicho reconocimiento de la titularidad del derecho fundamental para el caso de las personas jurídicas de derecho público**, pues una interpretación contraria concluiría con la incoherencia de, por un lado, habilitar el ejercicio de facultades a las municipalidades consagradas en la Constitución y, por otro, negar las garantías necesarias para que las mismas se ejerzan y, sobre todo, puedan ser susceptibles de protección (...) **Este fundamento encuentra su sustento constitucional en el sentido de reconocer a las personas jurídicas, independientemente de su naturaleza pública o privada, que puedan ser titulares de algunos derechos fundamentales, y que en esa medida puedan solicitar su tutela mediante los procesos constitucionales, entre ellos, el amparo.** Por tal razón, la municipalidad sí se encuentra legitimada para presentar la presente demanda. (El énfasis me pertenece)

10. Por su parte, en la Sentencia 1150-2004-AA/TC, de fecha 29 de abril de 2005, el Tribunal Constitucional concluyó que EsSalud (antes IPSS) vulneró el derecho fundamental de defensa del Banco de la Nación, previsto en el artículo 139, inciso 14 de la Constitución, señalando a la letra lo siguiente:

Inicialmente, es pertinente examinar si el Tribunal Constitucional es competente para analizar un proceso que contraponga los intereses de dos entidades de derecho público. La demanda en el presente caso ha sido presentada por el Banco de la Nación y dirigida básicamente contra el Seguro Social de Salud, ESSALUD, ex IPSS. Según el artículo 6 inciso 4 de la Ley 23506, aplicable al caso concreto, no proceden las acciones de garantía “de las dependencias administrativas, incluyendo las empresas públicas, contra los Poderes del Estado y los organismos creados por la Constitución, por los actos efectuados en el ejercicio regular de sus funciones”. **Contrario sensu, se observa que sí proceden los procesos constitucionales entre tales entidades en caso de que**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

la actividad de la demandada no haya sido efectuada en el ejercicio regular de sus funciones, tal como se critica a ESSALUD.

11. En este punto, debo precisar que en la Sentencia 04972-2006-PA/TC antes referida, el Tribunal Constitucional dejó la puerta abierta para el reconocimiento de más derechos fundamentales en las personas jurídicas de derecho público que deben ser determinados en cada caso en concreto, al sostener textualmente lo siguiente:

Este Colegiado considera pertinente advertir que cuando se habla de las personas jurídicas en el sentido y forma que aquí se viene describiendo, fundamentalmente se entiende a la organización de sujetos privados o, en estricto, a las personas jurídicas de derecho privado, debiéndose puntualizar que, por el contrario, el estatus jurídico de las llamadas personas jurídicas de derecho público (esto es, la que pertenecen o actúan a nombre del Estado) no necesariamente y en todos los casos resultaría el mismo que aquí se ha desarrollado, **aun cuando respecto del mismo pueda también predicarse, bajo determinados supuestos, una cierta incidencia de los derechos fundamentales que en su momento debido corresponderá también precisar.** (El énfasis me pertenece)

12. Más aún, en la Sentencia 01407-2007-PA/TC, de fecha 8 de agosto de 2008, bajo un título rotulado “Titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas”, el Tribunal Constitucional realizó las siguientes precisiones:

[...] este Tribunal ya ha ido decantando su posición, expresando la posibilidad de que las personas jurídico-públicas puedan ser titulares de algún derecho fundamental como los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva.

Y, a renglón seguido, sostuvo:

Una de las razones que generan el referido debate es el hecho de que tradicionalmente se ha comprendido que los derechos fundamentales son ejercidos por los individuos frente al Estado. En efecto, a partir de las revoluciones norteamericana y francesa, inspiradas en el iusnaturalismo racionalista, los derechos fundamentales se consagraban como esferas de libertad de la persona humana impenetrables por la voluntad del Estado. Es de recordar que nos encontramos frente a las libertades individuales clásicas, libertad de propiedad, de expresión, religiosa, entre otras, las que yacían edificadas sobre la autonomía de la voluntad del individuo y se manifestaban en un no hacer del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

[...] Con el devenir del siglo XX, el fenómeno de la industrialización y la crisis del Estado Liberal de Derecho, esta concepción de los derechos individuales debía ser complementada en concordancia con el contexto político y las demandas sociales. Surgen entonces, por primera vez, Constituciones que recogen los llamados derechos sociales, económicos y culturales cuya configuración es claramente diferente a la de las libertades clásicas. Ya no es posible hacer referencia solo a esferas de libertad –negativa–, se requiere ahora una acción positiva por parte del Estado. Se exige una serie de prestaciones en favor de los ciudadanos a fin de satisfacer ciertos requerimientos básicos, los que permitirán finalmente acceder o gozar plenamente de las libertades individuales.

[...] De igual manera esto ocurre con los llamados derechos de tercera generación, dirigidos a tutelar manifestaciones relativas al cuidado del ambiente, el patrimonio cultural y el derecho a la paz, entre otros, cuya fundamentación se encuentra en el principio de solidaridad.

Finalmente, concluyó en lo siguiente:

Es de inferirse, entonces, que la relación Estado-Sociedad ha variado sobremanera desde la configuración del Estado en el siglo XIX a la actualidad. De una visión que proponía una división tajante entre ambos, se ha derivado a una relación más similar a la integración de uno y otra. Ello implicó un cambio en la organización estatal que devino en la creación de diversas entidades públicas encargadas de cumplir con las obligaciones propias de la administración y prestación de servicios. Dichas entidades, a fin de cumplir con sus funciones debían –en muchos casos– acudir al órgano jurisdiccional.

13. Al respecto, comparto la opinión que en la actualidad ya no hay una división categórica entre Estado y sociedad, pues las relaciones entre ambos han devenido en una suerte de integración por una mayor interacción o dinamismo del Estado, a través de sus diversas entidades. Existe ahora un entramado que genera diversas correlaciones, inclusive entre las propias entidades del Estado. Tal tendencia ha obligado a reconocer la titularidad de derechos fundamentales por parte de personas jurídico-públicas y su eventual vulneración en concretos supuestos. Algo que se ha observado en experiencias europeas como la alemana, cuyo Tribunal Constitucional Federal ha reconocido los derechos fundamentales a las libertades de arte, ciencia, investigación y enseñanza científica a las universidades públicas⁵ y los derechos fundamentales a las libertades de expresión e información a los

⁵ BVerfGE 15, 256 (262). Véase al respecto: Castillo, L. (2007). La persona jurídica como titular de derechos fundamentales. Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces, tomo 167, p. 18.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

medios de comunicación de derecho público⁶; o la española, cuyo Tribunal Constitucional ha reconocido también el derecho a la libertad de información a los medios de comunicación estatales⁷ y hasta el derecho fundamental a la autonomía universitaria a las universidades públicas.⁸ Aquello ocurre, como afirma Castillo Córdova, cuando la persona jurídico-pública exige “espacios de libertad” y su actuación va estrechamente relacionada con la efectiva vigencia de derechos fundamentales de personas naturales.⁹

14. En Latinoamérica, la Corte Constitucional colombiana también ha tenido una línea jurisprudencial evolutiva en este aspecto, al señalar que la titularidad de derechos de las personas jurídico-públicas depende de: (i) que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y (ii) que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectado.¹⁰ Así, además de los derechos fundamentales procesales¹¹, ha reconocido que las personas jurídicas de derecho público titularizan el derecho a la igualdad¹², a la libertad de empresa¹³, a la libertad de asociación¹⁴, a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia¹⁵, a la inviolabilidad de los documentos y papeles privados¹⁶, al derecho a la información¹⁷, al *habeas data*¹⁸ y al derecho al buen nombre, entre otros.¹⁹
15. Comparto también la opinión de que las personas jurídicas de derecho público gozan de derechos fundamentales en tanto así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, lo que será atendido en cada caso concreto por el órgano de administración de justicia. Es evidente que, dada su naturaleza, no pueden titularizar todos los derechos que tienen las personas naturales ni las personas jurídicas de derecho privado, pero ello no significa, en modo alguno, que la titularidad de derechos fundamentales se circunscriba a los derechos de índole procesal o a los derechos de interés difuso. Tal titularidad va más allá y así lo ha

⁶ BVerfGE 31, 314 (322) Véase al respecto: Castillo, L. Loc. Cit.

⁷ STC 190/1996, del 25 de noviembre. Loc. Cit.

⁸ STC 55/1989, del 23 de abril y STC 75/1997, del 21 de abril. Loc. Cit.

⁹ Castillo, L. (2007). La persona jurídica como titular de derechos fundamentales. Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces, tomo 167, p. 18.

¹⁰ Sentencia C-360/1996, Sentencia T-267/2009, entre otras.

¹¹ Sentencia T-463/1992

¹² Sentencia C-360/1996

¹³ Sentencia SU 1193/2000

¹⁴ Sentencia SU 1193/2000

¹⁵ Sentencia T-267/2009

¹⁶ Sentencia T-267/2009

¹⁷ Sentencia T-267/2009

¹⁸ Sentencia T-267/2009

¹⁹ Sentencia T-267/2009



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

advertido el Tribunal Constitucional en las sentencias antes citadas, que como hemos visto, admiten el régimen de expansión de la titularidad de los derechos fundamentales.

16. En efecto, de las sentencias dictadas por nuestro Tribunal Constitucional se puede colegir lo siguiente:

- Que si bien, a diferencia de la Constitución de 1979, la Constitución Política del Perú de 1993 no consagra un artículo que reconozca derechos fundamentales a las personas jurídicas, el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, sí ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a tales personas, tanto públicas como privadas.

- Que, dada la dinámica actual, el ejercicio irregular de las competencias de una entidad pública o poder del Estado no solo puede afectar los derechos de particulares sino también el de otras entidades del propio Estado.

Así lo demuestran las Sentencias 916-97-AA/TC, 2939-2004-AA/TC, 1150-2004-AA/TC y 1407-2007-PA/TC, antes citadas, así como las Sentencias 06614-2008-AA, 02147-2009-AA y 03238-2013-AA, que declararon fundadas las demandas interpuestas por la Municipalidad Provincial del Callao (las dos primeras) y la Municipalidad Distrital de Chorrillos (la última), al constatar la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva y a la obtención de una resolución fundada en el derecho (que, finalmente, vulneró el patrimonio municipal).

También deben mencionarse las siguientes sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en procesos constitucionales promovidos por personas jurídicas de derecho público, en las que si bien se desestimaron las pretensiones hubo pronunciamiento sobre el fondo del asunto, lo que implica que se superaron los filtros de improcedencia y se analizaron si se vulneraron los derechos fundamentales alegados; derechos que, entre otros, fueron el derecho a la tutela procesal efectiva, al debido proceso, a la defensa, al debido procedimiento administrativo y a un medio ambiente sano y equilibrado: Sentencia 00571-2006-AA/TC; Sentencia 00017-2008-AA/TC; Sentencia 00232-2009-AA/TC; Sentencia 04095-2010-AA/TC; Sentencia 01848-2011-AA/TC; Sentencia 00323-2011-AA/TC; Sentencia 04525-2012-AA/TC; y Sentencia 02388-2013-AA/TC.

- Que el Tribunal Constitucional ha reconocido que las afectaciones a los derechos fundamentales de las personas jurídicas de derecho público no se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

limitan, restringen o constriñen a los derechos constitucionales que derivan de las garantías que integran el debido proceso ni a los derechos constitucionales difusos, pues el máximo órgano de administración de justicia constitucional ha dejado abierta la posibilidad de que, bajo determinados supuestos, puedan predicarse afectaciones de otros derechos fundamentales, que “en su momento debido corresponderá también precisar”. Y esto es algo que se condice con las experiencias comparadas que han sido en parte antes referidas.

- Que el reconocimiento de derechos fundamentales en personas jurídicas de derecho público ha sido claro, expreso e indubitable. No existe ninguna duda de que titularizan algunos de esos derechos conforme se desprende de una revisión de las sentencias aludidas. Tampoco estos derechos han sido descritos en las mismas como competencias, atribuciones o “como si fueran derechos”, por lo que es evidente tal titularidad.
- Que, en suma, la línea jurisprudencial que ha venido construyendo el Tribunal Constitucional en materia de titularidad de derechos fundamentales para las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, ha sido tuitiva, finalista y garantista, reconociéndose cada vez más derechos fundamentales en las mismas. Esa línea se ve reflejada en numerosas sentencias dictadas por los sucesivos colegiados que han integrado el Tribunal Constitucional, de las cuales solo en forma ilustrativa he mencionado algunas.

17. Por todos estos motivos, no comparto en lo absoluto lo mencionado en el fundamento 15 de la sentencia que me ocupa, del que se desprende lo siguiente:

- a) Que en el caso de las personas jurídicas de derecho público, el Tribunal Constitucional solo ha admitido la posibilidad de proteger, “como si se tratasen de derechos constitucionales”, los derechos y las garantías que integran el debido proceso o el debido procedimiento o, cuando mucho, bienes difusos de interés general como el medio ambiente, citándose al respecto la Sentencia 01407-2007-AA y la Resolución 00898-2008-AA; y
- b) Que tales afirmaciones se realizan sobre la base de que, por lo general, el Estado no es titular de derechos fundamentales, sino básicamente de competencias y atribuciones, citándose al respecto la Sentencia 0007-2003-AI, f.j. 4).

18. El Tribunal Constitucional, como he mencionado, ha reconocido con toda claridad y precisión, en reiterado, constante y sólido trazo jurisprudencial, que las personas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

jurídicas de derecho público titularizan realmente derechos fundamentales, habiendo amparado demandas interpuestas por personas jurídicas de derecho público y no solo los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, como se aprecia de una revisión de tales procesos. Por lo tanto, la afirmación que se realiza en el fundamento en cuestión, relativa a que el Estado no sería titular de derechos fundamentales sino básicamente de competencias y atribuciones, es parcializada, carece de sustento y contraviene la jurisprudencia que desde hace veinte años ha venido consolidando el Tribunal Constitucional en esta materia. Tal afirmación constituye en puridad un retroceso que indebidamente se aparta de la jurisprudencia de este Tribunal y que no explica el porqué del apartamiento. Implica, en suma, una suerte de despojo del reconocimiento jurisprudencial que ha mantenido el Tribunal Constitucional en esta materia, que contraviene una justicia finalista, tuitiva y garantista. He allí las razones de mi apartamiento.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso, coincido con el fallo de la presente sentencia; sin embargo y muy respetuosamente considero necesario hacer algunas precisiones respecto al asunto que nos ocupa:

1. Iniciaré por precisar que el objeto de la demanda interpuesta contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) - Intendencia Regional de Arequipa, su ejecutor coactivo y su procurador público, se circunscribe a que se dejen sin efecto los Procedimientos de ejecución coactiva 05106019544 y 0510607324, así como todas las medidas cautelares dispuestas en dichos expedientes, por presuntamente afectar las utilidades generadas en la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa, alegando para ello, que son inembargables, por tratarse de bienes estatales de dominio público. Indica también que no han sido debidamente notificados vulnerándose así el debido procedimiento administrativo.
2. Respecto a los fundamentos relacionados a la falta de agotamiento de la vía previa y de existencia de una vía específica igualmente satisfactoria, las cuales fueron rechazadas por los jueces *a quo* y *ad quem*, considero oportuno realizar algunas precisiones, que no hacen más, que hacer un recuento de lo ya señalado por nuestra jurisprudencia en materia de amparo tributario.
3. Respecto a esto, este Tribunal ha precisado que el procedimiento tributario estándar tiene dos grandes etapas o partes, la primera, el procedimiento tributario de "determinación de la deuda", con el que nos referimos a lo relacionado con los valores de orden de pago y resolución de determinación, esto es, propiamente a la "deuda" y a la, segunda, la parte coactiva, con esto nos referimos, a la etapa en la que el Estado se dedica a encontrar la mejor forma (respetando los parámetros constitucionales) de poder cobrar la deuda ya calculada y así asegurar su acreencia, obviamente en esta etapa no es posible ya discutir situaciones reservadas al procedimiento principal, pues ese ya ha concluido, entendiendo así que ya no discutiremos la existencia de la deuda en esta segunda etapa. Así en el fundamento jurídico 44 y s.s. de la STC 0015-2005-PI/TC, se ha señalado respecto a la *ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos*, "la ejecutividad del acto administrativo está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación; está vinculada a la validez del acto administrativo. La ejecutoriedad del acto administrativo, en cambio, es una facultad inherente al ejercicio de la función de la administración pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal, así como a utilizar medios de coerción para hacer cumplir un acto administrativo y a contar con el apoyo de la fuerza pública para la ejecución de sus actos cuando el administrado no cumpla con su obligación y oponga resistencia de hecho.

Sin embargo, dicho mandato constitucional... no llega a sustentar la ejecutoriedad administrativa, en los términos estudiados, sino solo la ejecutividad de la voluntad administrativa. Será la Ley de Desarrollo (Ley 27444) la disposición que, asentándose en la Constitución, opta por dotarle de ejecutoriedad (coerción propia) a los mandatos de la Administración". En tal sentido, la 27444, establece que "los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley".

4. En tal sentido, de lo señalado en las consideraciones precedentes que justamente nos ofrece una clara especificación entre la determinación de la deuda y la etapa coactiva, soy de la opinión que, contrariamente a lo señalado en la sentencia en mayoría (fd. 6) que el procedimiento contencioso tributario no se constituye como vía previa para efectos del procedimiento de cobranza coactiva, puesto que la naturaleza de este último (artículo 124 del TUO del Código Tributario) no se condice con la de la etapa coactiva (artículo 114 del TUO del Código Tributario). Mas bien, lo que sí ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es que mediante el recurso de queja previsto en el mismo TUO del código (artículo 155) que reconoce el derecho del contribuyente para interponer este recurso contra actuaciones o procedimientos que afecten directamente o infrinjan lo establecido por la norma tributaria. En tal sentido, esta hubiera sido la única vía previa para casos de ejecución coactiva. Es decir, el contencioso tributario tiene justamente como objeto el cuestionar mediante los recursos pertinentes (reclamación y apelación) el origen y determinación de la deuda.
5. Sobre si la pretensión debe ser resuelta a través del proceso de amparo o si existe otra vía judicial ordinaria que pueda considerarse como específica e igualmente satisfactoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

Constitucional. , debe entenderse que los procesos que se instauran con la demanda de revisión judicial (artículo 23 y 40 de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva), el recurso de apelación (artículo 122 del TUO del Código Tributario) y la demanda contencioso administrativa (artículo 157 y ss. del TUO del Código Tributario), con carácter meramente enunciativo, constituyen, *prima facie*, vías idóneas a través de las cuáles deberían encausarse pretensiones de carácter tributario, debiéndose optar por ellas y no por la vía excepcional del amparo. Debiendo dejar en claro, a diferencia de la sentencia en mayoría, que en el caso de la Ley 26979, no resultaría aplicable al caso que nos ocupa, pues de su propio texto se puede evidenciar que es para procedimientos tributarios que emanan de los gobiernos regionales, locales, entre otros y no del gobierno central (Sunat) en cuyo caso es aplicable el propio Código Tributario. Resulta importante hacer esta distinción, pues de ella resulta como consecuencia directa cual sería la vía específica para controversias que no resisten un análisis constitucional.

6. Sin embargo, no obstante lo anterior, coincido en la consideración relativa a que deberá verse caso por caso y evaluando las circunstancias específicas de la situación concreta, pudiendo ser necesario admitir a trámite las demandas de amparo con contenido tributario realizando precisamente el *examen de relevancia iusfundamental* antes que el de *pertinencia de la vía constitucional*, pues el primero es condicionante y cancelatorio del segundo, en la medida de que este presupone que el demandante cuente con una posición de derecho fundamental inicialmente válida (es decir, que *prima facie* sea titular del derecho fundamental que alega) y ello se determina con el primer análisis.
7. Pues bien, en lo que respecta a la pretensión de la municipalidad demandante de que se dejen sin efecto las medidas cautelares dispuestas en los expedientes de cobranza coactiva, la entidad sustenta su pedido en que las utilidades provenientes de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa son inembargables, al tratarse de bienes estatales de dominio público. Es en ese marco que pide la tutela de sus derechos a la propiedad y a la inalienabilidad de los bienes del Estado (fojas 11). Al respecto, cabe precisar que la recurrente no ha demostrado cómo tales medidas lesionan sus derechos y tampoco si son de dominio público. En caso de estos últimos, tenemos que la característica que los define es justamente la de ser para el uso y disfrute todos los ciudadanos, lo que es diametralmente opuesto a la naturaleza de las utilidades, tal y como se alega, considerando precisamente que dichos conceptos provienen de la actividad empresarial del Estado. En tal sentido, no se trata de bienes conceptos inembargables, estando la Administración Tributaria haciendo uso de las facultades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC

AREQUIPA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

que le otorgan las normas aplicables para cobrar las deudas coactivas.

8. Por último, respecto a la falta o indebida notificación que en principio si estaría en la esfera de protección de la etapa o procedimiento coactivo al que hace alusión, de lo actuado no puede evidenciarse ninguna prueba o situación que nos lleve a concluir que se ha vulnerado en alguna medida el debido procedimiento administrativo.

Por lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

S.


MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00867-2013-PA/TC
AREQUIPA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
AREQUIPA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Coincido con el fallo de la sentencia en mayoría, pero discrepo de su fundamentación, en tanto que le falta claridad.

En el presente caso, la municipalidad recurrente cuestiona el embargo en forma de retención trabado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) sobre las utilidades de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa.

Alega que dichas utilidades son bienes estatales de dominio público, por lo que tienen condición de inembargables. Sin embargo, la municipalidad recurrente no demuestra cómo tales utilidades son bienes estatales de dominio público.

La característica primordial de un bien estatal de dominio público radica en estar dedicado *al uso de todos*, lo que evidentemente no ocurre con las utilidades materia de la presente controversia.

Las utilidades objeto de la presente controversia son ingresos provenientes de la actividad empresarial del Estado. Por tanto, no están dedicadas al uso de todos, sino al que les asigna la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa.

Dichas utilidades no tienen, pues, la condición de bienes estatales de dominio público y, consecuentemente, sí pueden ser embargadas por la Administración Tributaria, conforme a ley.

Por lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL