



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, 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 votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Ledesma Narváez.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Agueda Palacios Gallardo contra la resolución de fojas 329, de fecha 20 de setiembre de 2013, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### Demanda

1. Con fecha 3 de agosto de 2012, la recurrente interpone demanda de amparo con el objeto de que se deje sin efecto la Resolución Directoral 0010-2012-MPM-CH-DDSYE, de fecha 19 de julio de 2012, emitida por la Dirección de Desarrollo Social y Económico de la Municipalidad Provincial de Morropón, Chulucanas, mediante la cual se sancionó a la actora, en su calidad de representante de la discoteca La Caverna, con una multa equivalente al 20 % de una unidad impositiva tributaria (UIT) y con la clausura definitiva de su local comercial ubicado en el pasaje Paita Ilo, Chuculanas, por haber incurrido en la infracción signada con el código CUIS B11 en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, que consiste en expender bebidas alcohólicas entre las 23:00 y las 6:00 del día siguiente.
2. Aduce que, mediante escrito de fecha 2 de agosto de 2002, solicitó licencia especial de funcionamiento ante la Municipalidad Provincial de Morropón, Chulucanas, pedido que no fue respondido, por lo que requirió la aplicación del silencio administrativo positivo. En consecuencia, considera que la resolución cuya nulidad se pretende desconoce la existencia de una resolución ficta de otorgamiento de licencia especial de funcionamiento, por lo que se estaría vulnerando su derecho de petición, libertad de empresa y trabajo.

#### Contestación de la demanda

3. La Municipalidad Provincial de Morropón, Chulucanas, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada, en atención a que, a la fecha en que la actora requirió acogerse al silencio administrativo positivo, la normatividad vigente señalaba que en dicho supuesto correspondía la aplicación del silencio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

señalaba que en dicho supuesto correspondía la aplicación del silencio administrativo negativo. Por lo tanto, la actora carece de licencia municipal especial, motivo por el cual sería plenamente aplicable la ordenanza municipal que fija un horario para el expendio de bebidas alcohólicas (entre las 23:00 y las 6:00 del día siguiente), la que tiene como propósito cautelar derechos fundamentales como la salud y la tranquilidad, así como bienes constitucionales como el orden público y la seguridad ciudadana.

#### **Sentencia de primera instancia o grado**

4. El Juzgado Mixto de Chulucanas de la Corte Superior de Justicia de Piura declaró infundada la demanda, ya que la demandante carecía de licencia de funcionamiento especial al no proceder su solicitud de acogimiento al silencio administrativo positivo, lo que obedeció a que, según el artículo 34.1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, vigente en ese entonces, en los casos de interés público, salud y seguridad ciudadana opera el silencio administrativo negativo.

#### **Sentencia de segunda instancia o grado**

5. La Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura confirmó la recurrida por similares fundamentos. Asimismo, agrega que, al no ser aplicable el silencio administrativo positivo, la actora debió dar por denegada su solicitud e impugnar la resolución ficta denegatoria en la vía correspondiente.

#### **FUNDAMENTOS**

##### **Delimitación del asunto litigioso**

6. La presente demanda de amparo tiene por objeto que se deje sin efecto la Resolución Directoral 0010-2012-MPM-CH-DDSYE, de fecha 19 de julio de 2012, emitida por la Dirección de Desarrollo Social y Económico de la Municipalidad Provincial de Morropón, Chulucanas, mediante la cual se sancionó a la actora con una multa equivalente al 20 % de una unidad impositiva tributaria (UIT) y con la clausura definitiva de su local comercial, ubicado en el Pasaje Paita 110, Chulucanas, por haber incurrido en la infracción signada con el código CUIS B11 en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, que consiste en expender bebidas alcohólicas entre las 23:00 y las 6:00 del día siguiente.
7. La recurrente sostiene que el mencionado establecimiento contaba con licencia especial de funcionamiento, en aplicación del silencio administrativo positivo correspondiente a su solicitud de fecha 2 de agosto de 2002, que la habilitaba a atender más allá de las 23:00 horas.

mr



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

### **Análisis del caso concreto**

#### ***En relación con la presunta vulneración de los derechos a la libertad de empresa y al trabajo***

8. Se verifica en autos que, al momento de producirse la clausura de la discoteca La Caverna, la recurrente contaba con licencia municipal de funcionamiento otorgada mediante Resolución Jefatural 000131-2011 JUR/MPM-CH, de fecha 18 de marzo de 2011, emitida por la Jefatura de la Unidad de Rentas de la Municipalidad Provincial de Morropón, Chulucanas (fojas 5). Dicha licencia habilitaba a la actora a operar de 6:00 a 23:00. Sin embargo, ante la constatación por parte de la autoridad municipal de que la mencionada discoteca funcionaba fuera del horario autorizado, fue sancionada con multa y, como medida complementaria, se dispuso la clausura del local.
9. Al respecto, cabe indicar que la licencia de funcionamiento mencionada en el fundamento anterior no ha sido impugnada o cuestionada por la recurrente, quien solo se ha limitado a establecer que esta poseía licencia especial de funcionamiento, la cual la habilitaba a funcionar más allá de las 23:00 horas y durante toda la madrugada. De lo expuesto en el párrafo precedente, se advierte que la recurrente tramitó y obtuvo una licencia de funcionamiento que la autorizaba a operar solo hasta las 23:00 horas; por lo tanto, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

#### ***En relación a la presunta vulneración del derecho de petición***

10. Dado que la actora denuncia la omisión de la administración municipal de emitir una respuesta a su pedido de otorgamiento de licencia especial de fecha 2 de agosto de 2002, debe evaluarse si se vulneró su derecho de petición.
11. Al respecto, el Tribunal Constitucional no comparte lo alegado por la demandante en este extremo. De autos se aprecia que, si bien la recurrente solicitaba la aplicación del silencio administrativo positivo establecido en el artículo 33 (entonces vigente) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ello no era posible toda vez que su pedido de licencia especial para el funcionamiento de su local más allá de las 23:00 horas no calificaba dentro de alguno de los supuestos allí previstos.
12. En esa misma línea, se advierte de los actuados que la recurrente no cumplió con adecuar la referida solicitud de licencia especial a la normativa municipal posteriormente expedida, sino que se limitó a alegar la supuesta existencia de un derecho adquirido que, a su entender, derivaría del silencio administrativo positivo cuya aplicación también invoca en este caso. Si bien su pedido fue ingresado el 2 de agosto de 2002, fecha en la que se encontraba vigente la Ordenanza Municipal 003-2001-MPM-CH-A (fojas 346 y siguientes), la cual no establecía la configuración de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

silencio administrativo alguno ni positivo ni negativo, dicho instrumento normativo fue posteriormente dejado sin efecto por la Ordenanza Municipal 016-2002-MPM-CH, de fecha 31 de diciembre de 2002, donde se previó la aplicación del silencio administrativo negativo frente a la inactividad de la administración municipal en las solicitudes de licencia de funcionamiento. Ulteriormente, se expidieron las Ordenanzas Municipales 002-2007-MPM-CH y 032-2010-MPM-CH, las cuales regulaban aspectos como el horario para la venta de bebidas alcohólicas y el otorgamiento de licencias de funcionamiento de locales de diversos rubros comerciales, respectivamente, no advirtiéndose en autos actuación alguna de la recurrente destinada a adecuar su solicitud de licencia especial a la normativa municipal acotada.

- 13. Es recién con posterioridad a la papeleta de infracción de fecha 21 de abril de 2012 (fojas 19) que la demandante reitera su solicitud de licencia especial de funcionamiento con fecha 27 de abril de 2012 (fojas 378); por lo que no se advierte la vulneración al derecho de petición alegado.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda al no haberse acreditado la vulneración de sus derechos a la libertad de empresa, trabajo y petición.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA QUE LA DEMANDA DEBE SER DECLARADA FUNDADA POR HABERSE LESIONADO EL DERECHO DE PETICIÓN DEL DEMANDANTE**

Si bien concuerdo con mis colegas en declarar infundada la demanda con relación a la afectación de los derechos a la libertad de empresa y trabajo; discrepo, respetuosamente, respecto del extremo referido a declarar INFUNDADA la demanda en cuanto al derecho de petición, pues, considero que la demanda es FUNDADA en este extremo, por las razones que paso a exponer:

1. La recurrente, señala que con fecha 2 de agosto de 2002, solicitó una licencia especial de funcionamiento ante la Municipalidad de Morropón, Chulucanas, esto con la finalidad de ampliar su horario de atención al público. La referida petición, según refiere la demandante, nunca mereció respuesta por parte de la emplazada.
2. La Municipalidad emplazada refiere que los argumentos planteados por la demandante, "sobre una supuesta licencia de funcionamiento especial obtenida por resolución ficta", contraviene el artículo 34.1.1. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues su petición se encontraba sujeto al silencio negativo.
3. Lo afirmado por la parte emplazada también se desprende del contenido de la Carta 116-2012-MPM-CH-A, del 26 de junio de 2012, donde se menciona que

*"... conviene señalar que si bien es cierto, su persona ha acreditado documentalmente que desde el año 2002 ha venido solicitando reiteradamente el otorgamiento de una Licencia Especial de Funcionamiento, que le permita realizar sus actividades (propias de su negocio) más allá del horario fijado por esta comuna; todas esas peticiones resultan irrelevantes a la fecha, habida cuenta que, con fecha 07 de marzo de 2001, solicitó LICENCIA MUNICIPAL DE FUNCIONAMIENTO, ello dentro del nuevo marco normativo (...)" (f. 88).*

4. La Constitución en su artículo 2, inciso 20, reconoce el derecho fundamental de toda persona: "a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad".
5. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, el derecho de petición establece los siguientes deberes de la administración: a) "Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias. b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho. c) Admitir y tramitar el petitorio. d) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación. e) Comunicar al peticionante la decisión adoptada" (Cfr. Sentencia 1042-2002-AA/TC, Fundamento 2.2.4, último párrafo).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

AGUEDA PALACIOS GALLARDO

6. Además en la Sentencia 05265-2009-PA/TC se ha ratificado que el contenido constitucionalmente protegido de este derecho está conformado por dos aspectos: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, unido irremediamente al anterior, está referido a la obligación de la autoridad de otorgar una respuesta al peticionante. Dicha respuesta "(...), deberá necesariamente hacerse por escrito y en el plazo que la ley establezca. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados" (fundamento 5).
7. En el presente caso, se aprecia que la petición de la recurrente sobre su licencia de funcionamiento especial del 21 de abril de 2002 no mereció respuesta alguna, al grado de que en este proceso la parte emplazada admitió no haber emitido respuesta sobre dicha petición, manifestando que "la recurrente no cumplió con adecuar la referida solicitud de licencia especial a la normativa municipal posteriormente expedida, sino que se limitó a alegar la supuesta existencia de un derecho adquirido que (...) derivaría del silencio administrativo positivo (...)" (f. 346 y siguientes).
8. En tal sentido, considero que la parte emplazada sí lesionó el derecho de petición de la recurrente, pues omitió dar respuesta a su solicitud de licencia especial, esto en contravención expresa del contenido constitucionalmente protegido del citado derecho, pues, aun cuando la petición administrativa carezca de sustento jurídico, igualmente merece una respuesta a fin de informar al administrado, las razones de dicha decisión.

#### Sentido de mi voto

Mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda por haberse vulnerado su derecho de petición; y, en consecuencia, ordenar a la Municipalidad Provincial de Morropón dar respuesta escrita a la petición de fecha 2 de agosto de 2002.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08005-2013-PA/TC

PIURA

DISCOTECA "LA CAVERNA" Representado(a)  
por AGUEDA PALACIOS GALLARDO

**VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ**

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso considero que el extremo de la demanda que cuestiona la Resolución Directoral 0010-2012-MPM-CH-DDSYE, de fecha 19 de julio de 2012, que resolvió la clausura definitiva del local comercial del demandante y le impone una multa, debe ser declarado **IMPROCEDENTE**, en vista que es una pretensión (declaración de nulidad de un acto administrativo municipal) que puede ser tramitada en el proceso contencioso-administrativo, el cual cuenta con una estructura idónea para atender lo cuestionado en la demanda. Por otro lado, tampoco se acredita un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite por la vía ordinaria.

En ese sentido, este extremo debe ser rechazado en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional

S.



LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**



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