



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 601-98-AA/TC  
 CALLAO  
 COOPERATIVA DE SERVICIOS ESPECIALES  
 MERCADO REPÚBLICA DE VENEZUELA LTDA.

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

**ASUNTO:**

Recurso Extraordinario interpuesto por la Cooperativa de Servicios Especiales Mercado República de Venezuela Ltda. contra la Resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, de fecha veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, que declaró improcedente la Acción de Amparo.

**ANTECEDENTES:**

La Cooperativa de Servicios Especiales Mercado República de Venezuela Ltda., representada por su Gerente don Max Rolando Choso Sánchez, interpone Acción de Amparo contra la Municipalidad Provincial del Callao, a fin de que se declaren inaplicables las notificaciones de multa cursadas a sus asociados por no adquirir la cartilla sanitaria publicada por la Municipalidad demandada.

Sostiene la demandante que sin que exista disposición legal alguna que disponga la obligatoriedad de adquirir las referidas cartillas, la municipalidad viene obligando a cada uno de los asociados de la cooperativa, a partir del cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, para que adquieran la referida cartilla y la publiciten en sus referidos puestos de venta, habiéndose continuado con el procedimiento, y, pretendiéndose efectuar incluso la cobranza coactiva por montos que superan los ciento ochenta nuevos soles (S/. 180.00) por cada asociado, lo que considera que provocaría el cierre de los pequeños negocios, dado que la mayoría de sus asociados son pequeños comerciantes cuyos montos de capital de trabajo están por debajo de lo que pretende cobrar la municipalidad mediante los procesos coactivos, violentando, entre otros, su derecho al trabajo.

Admitida la demanda, ésta es contestada por la Municipalidad Provincial del Callao, representada por don Raúl Sebastián Gonzales Mora, el cual propone la excepción de incompetencia al considerar que el Juzgado no es competente para conocer en primera instancia la impugnación de resoluciones administrativas emitidas por un gobierno local, sino la Sala Civil del Callao, de acuerdo con lo que prescribe el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 542° del Código Procesal Civil. Asimismo, manifiesta que por la naturaleza de la actividad comercial que desarrollan los asociados de la demandante, es decir, venta de productos de consumo humano, tienen la obligación de adquirir la cartilla sanitaria y colocarla en lugar visible en sus respectivos puestos de ventas; sin embargo, a pesar de que conocen dicha obligación, no han cumplido con adquirir la referida cartilla, la misma que contiene disposiciones en salvaguarda de la salud de la población y que, en todo caso, tal obligación ha sido establecida de acuerdo con las disposiciones del Código Sanitario y la Ley Orgánica de Municipalidades.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Civil del Callao, con fecha doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete, expide resolución declarando infundada la excepción de incompetencia e improcedente la Acción de Amparo, al considerar que, siendo el objeto de la Acción de Amparo cuestionar las resoluciones de multa administrativas expedidas por la demandada, es de aplicación lo previsto en el artículo 148° de la Constitución Política del Estado, el mismo que establece que las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa ante el órgano jurisdiccional competente, y en cuanto a la excepción propuesta considera que tratándose de una garantía constitucional, la competencia está prevista en el artículo 29° de la Ley N.° 23506, modificada por la Ley N.° 26792.

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, con fecha veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, confirmó la apelada en todos sus extremos reproduciendo sus fundamentos. Contra esta Resolución, la demandante interpone Recurso Extraordinario.

### FUNDAMENTOS:

1. Que la demandante, en representación de sus asociados, que son conductores de puestos de venta en el Mercado Venezuela, interpone la presente Acción de Amparo a fin de que se declaren inaplicables las notificaciones de multa y los respectivos procesos coactivos instaurados por la demandada con el argumento de que aquéllos no han cumplido con adquirir la cartilla sanitaria publicada por la Municipalidad demandada.
2. Que, de fojas quince a diecinueve de autos, se aprecia que durante el mes de enero de mil novecientos noventa y siete, la demandada cursó notificaciones a los asociados de la Cooperativa demandante a fin de que se presenten a la División de Sanidad a responder por la no adquisición de la Cartilla Sanitaria. La demandante, en versión que no ha sido contradicha por la demandada, sostiene que sus asociados se presentaron para efectuar los descargos correspondientes los días quince y veinte de enero del mismo año, habiéndose arribado a la conveniencia de efectuarse una inspección, la misma que se llevó a cabo el veintidós del mismo mes y año, y después de lo cual quedó establecido que tratándose de que la cooperativa era una persona jurídica, bastaba que se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adquiera una sola cartilla y, que los asociados podrían sacar copia de la misma para exhibirlas en sus puestos de venta.

3. Que, asimismo, en autos aparece que a partir del veintidós de mayo de mil novecientos noventa y siete, la Dirección General de Administración Tributaria y Rentas de la Municipalidad demandada empezó a notificar a los asociados de la demandante resoluciones de multa administrativa por carecer de la referida cartilla, conminándoseles al pago de una multa en el plazo de dos días. Asimismo, la Ejecutoría Coactiva de la misma Municipalidad emitió notificaciones para la cobranza coactiva, amparándose en el Decreto Ley N.º 17355.
4. Que la demandada, en su escrito de contestación a la demanda, alega que las multas aplicadas a los asociados de la demandante se han ceñido a las disposiciones municipales y obedecen al incumplimiento de la "obligación de adquirir la cartilla sanitaria y de colocarla en lugar visible".
5. Que, en el análisis de fondo de la presente causa, debe resaltarse que el Tribunal Constitucional considera que la validez legal de la Cartilla publicada por la demandada o de su contenido no está en cuestionamiento, sino el hecho de que la demandada obligue a su compra, aplique la multa y persiga el pago coactivamente.
6. Que el Decreto Legislativo N.º 757, que aprobó la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada, establece en su artículo 30º que las entidades públicas sólo podrán cobrar los derechos que consten en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), por la realización de los procedimientos administrativos. El cobro de estos derechos procederá únicamente cuando dichos procedimientos sean seguidos a solicitud de parte, y siempre que la tramitación correspondiente implique para la entidad la prestación de un servicio inherente a dicho trámite, el monto de los derechos no podrá exceder del costo real del servicio, sustentado por la Oficina de Administración de la entidad competente, bajo responsabilidad.
7. Que debe tenerse en cuenta que ni el Decreto Legislativo anotado ni ninguna de las disposiciones en que se sustenta la cartilla –como son el Código Sanitario, su Reglamento, ni la Ley Orgánica de Municipalidades– autorizan a la demandada a exigir con carácter obligatorio la adquisición de la Cartilla de Control Sanitario Municipal; asimismo, no existe disposición alguna que tipifique como infracción administrativa el hecho de no adquirir la mencionada cartilla ni tampoco que a tal infracción le corresponda la sanción de multa.
8. Que la Constitución Política del Estado enuncia los principios básicos que rigen el ordenamiento jurídico conforme al cual deben proceder las entidades públicas, tal es el caso del principio de legalidad, según el cual, en general, todos los


**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

poderes públicos están sometidos a la ley y, en particular, la actuación administrativa debe ajustarse en todo a dicho ordenamiento, tanto en sus procedimientos formales como en los objetivos de su actuación; relacionado con dicho principio está el de la interdicción de la arbitrariedad, pues es precisamente la actuación de la administración dentro del ordenamiento jurídico lo que permite excluir los comportamientos arbitrarios. Pues bien, en el presente caso, la demandada, actuando arbitrariamente, ha obligado a la compra de las cartillas, ha aplicado multas y exige coactivamente el pago de las mismas, sin tener ningún sustento legal y, más aún, contraviniendo disposiciones específicas, violentando los principios constitucionales de legalidad e interdicción de la arbitrariedad.

9. Que, en consecuencia, siendo ilegítima la facultad que la Municipalidad demandada se ha arrogado en el sentido de obligar a la compra de la mencionada Cartilla, resulta igual de ilegítimo el uso de procedimientos coactivos destinados a exigir el pago de las multas impuestas por el supuesto incumplimiento de la cuestionada obligación.
10. Que, más aún, si se tiene en consideración que la Cooperativa demandante está integrada por pequeños comerciantes con modesto capital de trabajo, las medidas de embargo amenazan sus derechos al trabajo y a la propiedad, y ponen de manifiesto la inobservancia de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad por parte de la demandada.

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

**FALLA:**

**REVOCANDO** en parte la Resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, de fojas setenta y seis, su fecha veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, en el extremo que, confirmando la apelada declaró improcedente la demanda, reformándola en este extremo declara **FUNDADA** la Acción de Amparo; en consecuencia, no aplicables a los asociados de la demandante las resoluciones de multa y sin efecto los procesos coactivos efectuados en contra de los mismos; y **CONFIRMÁNDOLA** en el extremo que declaró infundada la excepción de incompetencia. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ  
DÍAZ VALVERDE  
NUGENT  
GARCÍA MARCELO

*Jorge S. Acosta*  
*Diego Díaz*

*Luis Díaz*  
*García Marcelo*  
NF.

**Lo que certifico:**

*César Cubas Longa*  
Dr. César Cubas Longa  
SECRETARIO RELATOR