



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2002-2003-AA/TC
LIMA
LIZARDO CANALES MOTTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de octubre de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Lizardo Canales Motta Moreno contra la resolución de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 106, su fecha 12 de mayo de 2003, que declaró infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2002, el recurrente interpone acción de amparo contra la Municipalidad de Santa Eulalia de Acopaya, solicitando que a) se declare inaplicable la Resolución de Alcaldía N.º 179-2002-MDSE, de fecha 14 de mayo de 2002, que le impone una multa “por funcionar con licencia municipal vencida”, y dispone la “clausura temporal” del establecimiento comercial que dirige en el Jr. Los Próceres, N.º 151 –San Pedro de Mama– en el distrito de Santa Eulalia de Acopaya; b) se restituya el funcionamiento de su establecimiento, dejándose sin efecto la clausura temporal y la multa impuesta; c) se deje sin efecto los incisos a) y b) del petitorio de la Licencia de Funcionamiento Provisional N.º 358, otorgado mediante Resolución de Alcaldía N.º 026-99-MDSE, de fecha 13 de febrero de 1999. Alega que el 5 de septiembre de 2001 solicitó información a la administración sobre los requisitos, tasas y la ordenanza que facultaba a la municipalidad a cobrar la deuda; que esta emitió la resolución impugnada sin pronunciarse sobre el fondo de su pedido, por lo que considera que están siendo violados sus derechos constitucionales.

La emplazada contesta la demanda afirmando que la licencia de funcionamiento del demandante había caducado; puesto que la misma, al haber sido otorgada al amparo del Decreto Legislativo 705 –Ley de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa– “tiene vigencia temporal, y que el accionante tiene la obligación de gestionar ante la autoridad municipal la Licencia Definitiva cumpliendo para ello con los requisitos pertinentes”; que al no haberse procedido de este modo, se encontraba habilitada legalmente para ordenar su clausura temporal y aplicar la multa correspondiente; que, por lo tanto, la resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnada no sería incompatible con la Constitución, y que, en consecuencia, no se ha violado derecho constitucional alguno; agregando que el actor no ha agotado la vía previa.

El Juzgado Especializado en lo Civil del Cono Este de Lima, con fecha 26 de agosto de 2002, declaró infundada la demanda, considerando que al ordenar la clausura del local, la municipalidad ha actuado conforme a las competencias que establecen la Constitución y la ley.

La recurrida confirmó la apelada, estimando que la licencia otorgada en el marco del Decreto Legislativo 705, modificada posteriormente por la Ley N.º 2778, solo puede considerarse una licencia temporal, la misma que “adquiere carácter definitivo luego de las evaluaciones pertinentes [...]”; y que, en consecuencia, al ordenarse la clausura temporal, no se estaría violando ningún derecho, sino ejerciéndose una facultad conferida por ley.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable la Resolución de Alcaldía N.º 179-2002 MDSE, emitida por la Municipalidad Distrital de Santa Eulalia de Acopaya, de fecha 14 de mayo de 2002, que ordenó la clausura temporal del local de propiedad del recurrente y el pago de una multa por funcionar con licencia municipal vencida.
2. Respecto a la aplicación de la Ley 27180 al caso materia de autos, el demandante alega que “[...] la Municipalidad demandada ha actuado en forma arbitraria, violando el derecho del demandante al trabajo, por haber clausurado su local comercial pese a encontrarse en vigencia la Resolución de Alcaldía N.º 026-99-MDSE (Licencia de Funcionamiento), al amparo de la Ley N.º 27180 [...]”.
3. Con relación a la falta de agotamiento de la vía previa que aducen los demandados, se aprecia de autos (f.13) que el recurso de nulidad interpuesto por el demandante contra la resolución cuestionada fue resuelto por la Administración con fecha 5 de junio de 2002, quedando con ello agotada la vía previa en sede administrativa.
4. Asimismo, se advierte que la municipalidad otorgó al actor licencia de *funcionamiento provisional* por un año, desde el 13 de febrero de 1999 hasta el 13 de febrero de 2000, al amparo del Decreto Legislativo 705, para actividades correspondientes al giro de Hospedaje y Restaurante Campestre.
5. El 1 de enero de 2002 entró en vigencia la Ley 27180, que modificó diversos artículos del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal. Así, a partir de esta modificatoria, el decreto en mención, en su artículo 71º, establece que “La licencia de apertura de establecimiento tiene vigencia indeterminada”. Este Tribunal ya se ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pronunciado en casos anteriores sobre los efectos de esta disposición. En el Exp. N.º 1128-2003-AA/TC dijo: “Si bien en dicho Certificado se expone que la fecha de vencimiento del mismo es el 29 de diciembre de 1999, en aplicación del artículo 74º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, dicha licencia no necesita de renovación alguna (...) salvo cuando se trate de cambio de giro, uso o zonificación”; de igual forma, en el Exp. N.º 2295-2003-AA/TC señaló: “Respecto al alegato del demandante de que no tenía que renovar su licencia, pues esta fue renovada tácitamente, cabe indicar que si bien el artículo 71º de la Ley N.º 27180 establece que la licencia de apertura de establecimiento tiene una vigencia indeterminada, debe entenderse que su validez se condiciona a que las licencias expedidas con anterioridad al 1 de enero 2000, para el funcionamiento del mismo local, se encuentren vigentes, lo que no ha sucedido en el presente caso”.

6. Este Tribunal ha interpretado que las licencias de funcionamiento otorgadas antes del 1 de enero de 2000 no necesitan renovación; no obstante esto, estas licencias deben estar vigentes; es decir, deben haber sido otorgadas por la municipalidad respectiva luego de las verificaciones pertinentes. En el caso de autos, la licencia de funcionamiento del demandado era de carácter *provisional* y fue expedida sobre la base del Decreto Legislativo 705, el cual estableció, en su artículo 11º, que “ Con la sola presencia de la Solicitud Simplificada de Licencia Municipal de Funcionamiento se considerará como otorgada una Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional, con validez de 12 meses a partir de la fecha de presentación de la misma, periodo dentro del cual *el Municipio Distrital hará las verificaciones y evaluaciones correspondientes para otorgar o denegar la Licencia Municipal con carácter definitivo, una vez vencido dicho plazo*” Corresponde, entonces, determinar si la naturaleza especial de este tipo de licencias las excluye de las consecuencias del supuesto establecido en el artículo 71º del Decreto Legislativo N.º 776, modificado por la Ley N.º 27180, o si, por el contrario, también estas licencias deben considerarse automáticamente definitivas.
7. Las licencias de funcionamiento que están previstas en el artículo 11º del Decreto Legislativo 705, creadas especialmente para promover la micro y pequeña empresa, tienen carácter *provisional*, pues son emitidas por el solo hecho de solicitarlas, exigiendo al administrado requisitos menos rigurosos y de mera información. No obstante, corresponde a la municipalidad, en este caso, hacer las evaluaciones técnicas y legales a efectos de conceder o no la licencia definitiva, lo que debe ocurrir, según lo dispone la referida norma, dentro de un año de efectuada la solicitud de la licencia.
8. Por su parte, las licencias de funcionamiento que se otorgan a través del trámite ordinario, no son expedidas sino hasta que la entidad administrativa verifica que el establecimiento cumple los requisitos que se han establecido en las normas técnicas correspondientes. Estas licencias, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 27180,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podían ser *temporales*, es decir, otorgarse con límite de tiempo, luego del cual se tenía que renovarlas; pero siempre, antes de su expedición, se verificaban los requisitos técnicos por parte de la autoridad competente, en este caso, el municipio.

9. En conclusión, se aprecia que existen, por un lado, las licencias *provisionales*, que se otorgan mientras la municipalidad evalúa los requisitos de las normas técnicas y en el marco de lo que establece la legislación de promoción de la Micro y Pequeña empresa; y las licencias *temporales*, que se expedían, antes de la entrada en vigor de la Ley 27180, luego de la evaluación de la administración, aunque con un tiempo determinado de eficacia.
10. El demandante sostiene que la licencia conferida en forma *provisional*, es decir sin ninguna verificación previa de parte de la autoridad competente y al amparo del Decreto Legislativo 705, para la conducción de su local, hoy clausurado en forma temporal, habría quedado convertida en licencia definitiva en aplicación de la Ley 27180 y que, en consecuencia, la decisión del municipio de declarar el cierre temporal y de aplicarle una multa, resultaría arbitraria y violatoria de su derecho fundamental al trabajo.
11. Este Tribunal considera que solo las licencias *temporales* vigentes y que se venían otorgando según el régimen general, quedan comprendidas en el supuesto del artículo único de la Ley 27180, que modifica el Decreto Legislativo 776, mas no las licencias *provisionales* otorgadas en el marco de la legislación de promoción de la micro y pequeña empresa. Incluir a las licencias *provisionales* obtenidas al amparo del artículo 11° del Decreto Legislativo 705, en los supuestos del artículo 71° del Decreto Legislativo N.° 776, modificado por la Ley N.° 27180, privaría a las municipalidades de las facultades que les confiere su propia Ley Orgánica, y además, crearía una situación de alarma social, puesto que se estaría ante la posibilidad de que se puedan abrir establecimientos con licencias otorgadas sin verificación previa, las que, luego, se volverían definitivas sin que haya habido pronunciamiento por parte de la autoridad municipal correspondiente. En este sentido, este extremo de la pretensión de la demanda no puede ser admitido por este Tribunal.
12. No obstante lo dicho, queda por determinar si la actuación del municipio al determinar la clausura del local por funcionar con "licencia vencida", afecta el derecho fundamental al trabajo, como alega la demandante. En el presente caso, la licencia transitoria o provisional de funcionamiento tenía vigencia desde el 13 de febrero de 1999 hasta el 13 de febrero de 2000.
13. La autoridad municipal manifiesta haber notificado al demandante en más de una ocasión, para que concurra al municipio, al haberse constatado que en el mencionado

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

local se venían organizando actividades para las que no se contaba con la autorización correspondiente, sin haber recibido respuesta alguna. Esta aseveración no ha sido contradicha por el demandante y debe considerarse, por tanto, como cierta por el Tribunal.

14. Conforme consta en autos, pese a que la licencia *provisional* del recurrente ha sido otorgada para el giro Hospedaje y Restaurante Campestre, se acredita que en el referido local se han venido realizando actividades bailables o fiestas sociales que se prolongaban hasta la madrugada, perturbando la tranquilidad de los vecinos del lugar; lo que no aparece refutado por el recurrente, quien, por el contrario, ha insistido en que tiene licencia definitiva al amparo de la Ley N.º 27180 y, refiriéndose a los hechos que se incluyen en la Resolución de Alcaldía N.º 179-2002 (considerando 2), ofrece como prueba de descargo una discutible Autorización Subprefectural que, más bien, prueba la realización de actividades para las que no contaba con autorización de la autoridad competente.
15. En este contexto, si bien la Resolución de Alcaldía impugnada, en su parte resolutive, se refiere a la aplicación de una multa “por funcionar con licencia municipal vencida”, es evidente que también deben tenerse en cuenta sus fundamentos, esto es, los hechos que obligan a la autoridad municipal, en uso de sus facultades, a imponer la multa y disponer la clausura temporal del establecimiento.
16. En consecuencia, habiendo hecho uso la municipalidad de las facultades que le confiere su Ley Orgánica, y considerando el reiterado incumplimiento de las normas por parte del recurrente, no puede considerarse que se hayan violado los derechos invocados.

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.

ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:


.....
Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)