EXP. N.° 04173-2010-PA/TC
LORETO
INVERSIONES ORO NEGRO S.A.C.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de julio de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Inversiones Oro Negro S.A.C. contra la resolución de la Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, de fojas 319, su fecha 23 de septiembre de 2010, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos

ANTECEDENTES

Con fecha 5 de abril de 2010, la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Punchana, a fin de que se deje sin efecto la Resolución de Alcaldía N.° 074-2010-MDP-A, del 29 de marzo de 2010, que confirmando la Resolución Gerencial N.° 77-2010-GR-MDP, del 19 de marzo de 2010, resolvió la clausura definitiva del establecimiento comercial denominado Hospedaje Detalles, y le impone una sanción administrativa de multa por la suma de S/. 12,600 (doce mil seiscientos nuevos soles). Invoca la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la motivación de las resoluciones, a la libertad de empresa, al trabajo, a la igualdad y del principio de legalidad.

Manifiesta que las cuestionadas resoluciones tuvieron como motivo el haberse encontrado menores de edad en el referido hospedaje, sin detallarse los motivos o las circunstancias de dichas presencias; sostiene que tomó conocimiento de la incidencia al obtener el acta de infracción, pues la diligencia se realizó en presencia de una persona que no tiene facultades en la empresa. Agrega que la demandada decide la clausura del local, sustentándose en que este hecho podría devenir en delitos contra la libertad sexual (violación sexual de menor de edad, seducción u otros), así como en delitos contra la libertad (trata de personas), involucrándola de manera indebida, sin haberse discutido los hechos en un proceso judicial.

El Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Punchana solicita que se declare improcedente la demanda alegando que el amparo no es la vía idónea para dilucidar la controversia sino el proceso contencioso-administrativo; o infundada ya que

la recurrente ha venido haciendo un uso indebido de la licencia municipal concedida, pues en dicho establecimiento se ha permitido el ingreso de menores de edad, infracción tipificada conforme al Código N.° 8-803 del Régimen de Aplicación de Sanciones (RAS) aprobado por la Ordenanza Municipal N.° 009-2007-CM/MDP. Agrega que siempre se le ha notificado a la recurrente las infracciones cometidas en su local, y que sin embargo al haber hecho caso omiso, se dispuso la clausura definitiva.

El Primer Juzgado Civil de Maynas, mediante resolución de fecha 26 de junio de 2010, declara fundada la demanda por considerar que no existe suficiente motivación jurídica que lleve a la decisión adoptada; porque del análisis profundo de las decisiones administrativas cuestionadas se llega a la conclusión de que el hecho de prohibir el ingreso de menores de edad no constituye una falta que por sí sola amerite una sanción tan drástica que implique la clausura definitiva del local, y porque el solo hecho de encontrar a menores en el hospedaje no amerita automáticamente una determinación definitiva que implique la consumación de delitos de trata de personas o contra la libertad personal. Estima, además, que la sanción aplicada a la demandante ha sido demasiado drástica, no habiendo la emplazada actuado del mismo modo frente a las mismas circunstancias con otros hospedajes.

La Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, revocando la apelada, declara improcedente la demanda en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

1. Mediante la demanda de amparo de autos la empresa recurrente persigue que se deje sin efecto la decisión de la comuna emplazada de disponer la clausura definitiva del establecimiento comercial que conduce denominado Hospedaje Detalles, e imponerle una sanción administrativa de multa por la suma de S/. 12,600 (doce mil seiscientos nuevos soles).

2. Consta en autos que con fecha 22 de agosto de 2002, la municipalidad demandada expidió la correspondiente licencia de funcionamiento a favor del denominado Hospedaje Detalles, cuyo representante legal es la recurrente empresa Inversiones Oro Negro S.A.C.

3. Del Parte Int. N.° S/N-10-PNP-SP-C3 ALFA se advierte que el 6 de marzo de 2010 se realizó un operativo en presencia del Fiscal competente, en el cual se intervino el Hospedaje Detalles y se halló a dos menores de edad; C.S.S.B. (16) en la Habitación N.° 2, y L.F.G. (17), en la Habitación N.° 9, las cuales fueron conducidas a la

CPNP– Punchana. Ante ello se emitió la Notificación de Infracción N.° 063-2010, que corre a fojas 27, al mencionado hospedaje, por no llevar el control de los usuarios y permitir el ingreso de menores de edad, infracción tipificada con Código N° 8-803, de acuerdo a la Ordenanza Municipal N.° 009-2007-CM/CMDP.

4. Los documentos antes mencionados dieron lugar a que mediante la Resolución Gerencial N.° 77-2010-GR-MDP, de fecha 19 de marzo de 2010, que obra a fojas 35 y siguientes de autos, la Gerencia de Rentas de la Municipalidad Distrital de Punchana dispusiera la clausura definitiva del Hospedaje Detalles, por incumplimiento de la Ordenanza Municipal N° 009-2007-CM/MDP, conforme a la cual constituía infracción identificada con el Código N.° 8-803 el permitir el ingreso de menores de edad a los locales de hospedaje. Por lo mismo, impone a la recurrente una sanción administrativa de multa ascendente a 3.5 Unidades Impositivas Tributarias, equivalentes a S/. 12,600 (doce mil seiscientos nuevos soles). Dicha resolución fue luego confirmada mediante la Resolución N.° 074-2010-MDP-A, de fecha 29 de marzo de 2010.

5. La Ordenanza Municipal N.° 009-2007-CM/MDP aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones (RAS) y establece que una de las infracciones es la identificada con el Código N.° 8-803, esto es, el permitir el ingreso de menores de edad a los locales de hospedaje, correspondiendo una sanción de multa ascendente a 3.5 UIT y, como medida complementaria, la clausura del local.

6. Conforme a lo dispuesto por el artículo 195.8 de la Constitución, los Gobiernos Locales son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley. Así también lo dispone la Ley Orgánica de Municipalidades en el artículo 79°, acápite 3.6. No obstante, como este Tribunal ya lo ha establecido en anterior jurisprudencia, si bien los Gobiernos Locales tienen la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad en los asuntos de su competencia, queda claro que ésta debe ejercerse de conformidad con la estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste. En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

7. Es por ello que tales facultades no son irrestrictas, pues, en observancia de los derechos y principios constitucionales, deben enmarcarse dentro de ciertos límites,

por lo que en el presente caso corresponde analizar si el modo de proceder de parte de la comuna emplazada, al momento de imponer a la actora la sanción materia de autos, afectó los derechos por ella invocados.

8. Y es que en supuestos como el de autos se impone a la Administración el deber de ejercer su potestad sancionadora dentro de ciertos márgenes, es decir, que de producir actos de gravamen contra los administrados debe hacerlo de manera legítima y justa, por cuanto queda claro que la Administración no goza de plena discrecionalidad para ejercer su potestad sancionadora, sino que las sanciones deben guardar relación con el hecho y las circunstancias que motivan su imposición.

9. En efecto, el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los administrados, sobre todo cuando es la propia Administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y que si bien no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se reclama del Poder Judicial, su actuación y sus decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que los actos administrativos son fiscalizables a posteriori.

10. De otro lado, sin ánimo de proponer una definición, conviene precisar que el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados. Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales derivan del *ius puniendi* del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.

11. A juicio del Tribunal Constitucional, en el caso concreto no se advierte afectación de los invocados derechos al debido proceso, a la motivación de las resoluciones, a la libertad de empresa, al trabajo, a la igualdad, así como del principio de legalidad, toda vez que:

    a) La Ordenanza Municipal N.° 009-2007-CM/MDP precedió a la conducta sancionable (permitir el ingreso de menores de edad al hospedaje), a cuyo efecto

correspondía la sanción de multa de 3.5 UIT y la clausura del hospedaje.

b) En efecto, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a la sanción administrativa, advirtiéndose que la conducta estaba exactamente delimitada, sin indeterminación alguna, de manera que la recurrente se encontraba en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos. No se aprecian, pues, cláusulas generales o indeterminadas de infracción que hayan permitido una actuación librada al "arbitrio" de la Administración. No se trató de un tipo legal genérico, que por cierto están proscritos, y la sanción se sustentó en un análisis concreto y pormenorizado de los hechos.

c) La sanción impuesta se deriva del hecho de que la conducta prohibida y su consecuencia estaban previstas legalmente.

12. En consecuencia, este Colegiado estima que la comuna emplazada ha actuado en ejercicio de las competencias que la Constitución y la Ley Orgánica le reconocen, no habiendo afectado los derechos y principios invocados en la demanda, las que, por cierto, no son absolutas, pues deben ejercerse conforme a ley. En efecto, independientemente de las consideraciones anotadas en el Fundamento 11, también advierte este Tribunal que se ha respetado y garantizado el debido proceso, y que los actos administrativos cuestionados se encuentran debidamente motivados; asimismo, que la actora tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa sin limitación alguna, máxime cuando se ha tomado conocimiento de que, a pesar de la clausura dispuesta, el hospedaje que conduce la recurrente estaba operando al margen de la ley (*Cfr.* notas periodísticas de la web de Radio *La Voz de la Selva* de marzo y mayo de 2010).

12. Por lo demás, deben ser desestimados los restantes argumentos de la recurrente (que se la pretende involucrar con delitos contra la libertad sexual como violación sexual de menores de edad, seducción u otros, así como delitos relacionados con la trata de personas, no discutidos en un proceso judicial), en tanto, como se ha visto, la razón de la clausura lo fue el permitir el ingreso de menores de edad a un local de hospedaje, que constituía una conducta sancionable; como tampoco se ha acreditado que se haya afectado el derecho a la igualdad por el hecho de que, según alega, a otros locales similares no se les sancionó con la clausura, en tanto no se ha demostrado cuál sería el término de comparación.

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

EXP. N.° 04173-2010-PA/TC
LORETO
INVERSIONES ORO NEGRO S.A.C.

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR