



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 0343-2004-AA/TC  
LIMA  
YRMA OFELIA CARRANZA MADRONA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de enero de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Yrma Ofelia Carranza Madrona contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 79, su fecha 6 de agosto de 2003, que declara improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 11 de junio de 2001, la recurrente interpone acción de amparo contra la Municipalidad Distrital de Lince, solicitando que se le restituya sus derechos de petición y defensa, violentados por la emplazada y que, en consecuencia, se recepcione el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Alcaldía N.º 227-01; se declare inaplicable la Ordenanza Distrital N.º 026, de fecha 13 de setiembre de 2000, por violentar el Decreto Supremo N.º 094-92-PCM, y se declare vigente el TUPA de la municipalidad emplazada, aprobado por la Ordenanza N.º 021, de fecha 28 de junio de 2000.

Sostiene la accionante que la emplazada ha violado sus derechos de petición y de defensa, al ordenar a la Oficina de Trámite Documentario que no recepcione documento alguno sin el previo pago de una tasa de S/. 40.00, la misma que no era contemplada en el TUPA del año 2000, el cual fue aprobado por la Ordenanza N.º 021, de fecha 28 de junio de 2000. Manifiesta que el Decreto Supremo N.º 094-92-PCM –Reglamento de las Disposiciones sobre Seguridad Jurídica en materia Administrativa contenidas en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada–, en su artículo 33º, prescribía que el TUPA de cada institución debía ser aprobado antes del 31 de abril, y que, por lo tanto, no estaba obligada al pago adicional aprobado. Así mismo, manifiesta que la actuación de la emplazada tiene por objeto impedir que se reclamen las sanciones que se le impusieron hasta por el monto de S/. 7,250.00.

La emplazada niega y contradice la demanda en todos sus extremos, aduciendo que lo que la demandante pretende es no pagar un derecho por el recurso administrativo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de reconsideración, pretendiendo para ello impugnar una ordenanza municipal, lo que no es posible a través de un proceso de amparo.

El Sexagésimo Tercer Juzgado Civil de Lima, con fecha 6 de marzo de 2002, declara improcedente la demanda por considerar que, a la fecha de interposición del recurso de reconsideración en sede administrativa, ya se encontraba vigente la Ordenanza N.º 026, por lo que la exigencia del pago de la tasa de S/. 40.00 para la interposición del recurso administrativo, no puede constituir, en modo alguno, la vulneración del derecho de petición invocado.

La recurrida confirma la apelada por estimar que la pretensión de la demandante colisiona con el sistema ordenado de la administración, así como con el respeto a las normas vigentes.

## FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 026, de fecha 13 de setiembre de 2000, expedida por la emplazada, en virtud de la cual se impone a la demandante el pago de la suma de S/. 40.00 como arancel para admitir a trámite el recurso de reconsideración planteado, afectando con ello su derecho de petición.

### Derecho de petición

2. En primer lugar, no constituye materia de pronunciamiento por parte de este Colegiado, la legalidad o razonabilidad de las sanciones impuestas a la accionante, sino, inicialmente, determinar si se ha afectado el derecho de petición que ella alega.
3. Como lo ha expuesto este Tribunal en la STC 1042-2002-AA, y ha sido reiterado en las STC 2254-2003-AA, 2919-2002-AA y 1444-2004-AA, el contenido esencial del derecho de petición –artículo 2º, inciso 20), de la Constitución– está conformado por dos aspectos, el primero de los cuales se relaciona con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos por escrito a la autoridad competente; y el segundo, vinculado inevitablemente al anterior, se refiere a la obligación de dicha autoridad de dar una respuesta al peticionante por escrito y en un plazo razonable.
4. En ese sentido, se entiende que el recurso de la demandante debería haberse planteado cumpliendo los requisitos previstos en las leyes y reglamentos, una de las cuales es precisamente la Ordenanza Municipal N.º 026, por lo que es necesario analizar el contenido de dicha norma, antes de pronunciarse sobre el particular.

### Derecho de acceso a los recursos

5. No corresponde realizar en el presente proceso un análisis de la constitucionalidad de la citada norma, según los términos del artículo 200º, inciso 4), de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución; esto es, determinar si es constitucional la mencionada norma, sino únicamente evaluar el control difuso conforme lo autoriza el artículo 138° de la Norma Fundamental.

6. Por ello, es tarea de este Colegiado dilucidar si el requisito del pago de la suma de S/. 40.00 por concepto de derechos para interponer un recurso de reconsideración, constituye una afectación, no solo del derecho de petición o del derecho de defensa alegados, sino de cualquier otro derecho fundamental.
7. Partiendo de la premisa de que el legislador, en su oportunidad, previó la obligatoriedad de la vía administrativa como requisito para el acceso a la justicia, ello significa que esta vía debe ser regulada de manera breve para ser compatibilizada con el principio *pro actione*, más aún cuando se impongan requisitos para su tránsito que tengan por objeto obstaculizar su recorrido y, de modo indirecto, limitar el acceso del interesado a la justicia ordinaria.
8. Así, revisando el marco legal conforme al cual el Estado puede ejercer su potestad tributaria, se aprecia que el artículo 74° de la Carta Magna dispone que la potestad tributaria está sujeta a reserva de ley; y, en el caso específico de los gobiernos locales, que ellos pueden "(...) crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de las mismas, dentro de su jurisdicción y con los límites señalados por la ley". Este artículo necesariamente debe concordarse con el inciso 4) del artículo 195° de la Constitución, que establece que los gobiernos locales son competentes para "Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley", precepto hoy vigente a tenor de la modificación introducida por la Ley N.º 27680, y que anteriormente estaba previsto en el artículo 192° de la Carta Fundamental.
9. En concordancia con lo antes expuesto, la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario define la Tasa como "(...) el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente", estableciendo que las mismas son las "(...) que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos".
10. Por otro lado, el Decreto Legislativo N.º 776, que aprueba la Ley de Tributación Municipal, luego de reiterar, parcialmente, lo expuesto en su artículo 66°, dispone, en su artículo 67°, que "Las municipalidades no pueden cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo a sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades"; y que "Sólo en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto".



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En este orden de ideas, se observa que el recurso presentado es el de reconsideración, recurso planteado para que la propia autoridad administrativa que emitió el acto impugnado revise su pronunciamiento, no apreciándose en el caso de autos que la autoridad administrativa tenga que prestar un servicio administrativo adicional al que le corresponde en tanto órgano de la Administración Pública, siendo, por tanto, desproporcionado pretender imponer el pago de un derecho a fin de tramitar el citado recurso.

Consecuentemente, corresponde que en autos se determine si la reclamación presentada por la parte demandante en sede administrativa se encuentra relacionada con una acción de la administración o se debe a un pedido del administrado, así como si deriva de un acto de control o fiscalización distinto del ordinario. Del escrito de fojas 1, queda plenamente acreditado que el acto administrativo reclamado mediante recurso de reconsideración deriva de una acción de control ordinaria impuesta por la Constitución, en el artículo 195.5, conforme a la modificación introducida por la Ley N.º 27680 y que anteriormente se encontraba regulado en el artículo 192.4 del texto constitucional, según su redacción original.

Este Colegiado considera que en vista de que una imposición de multa es un acto por el que no se puede cobrar tasa alguna –por derivar de un acto de control ordinario–, con mayor razón no se puede pretender cobrar una tasa por el procedimiento de reclamación iniciado por la parte demandante en sede administrativa, por cuanto ello no solo se convertiría en una limitación innecesaria para el acceso a los recursos en tal sede, sino que, además, importaría una limitación a los derechos de acción y de acceso a la jurisdicción ordinaria, puesto que constituye un requisito para tal efecto haber agotado la vía administrativa, lo que en el presente caso no será posible, en tanto se siga exigiendo a la demandante el pago por un supuesto servicio adicional y distinto del ordinario.

12. Por consiguiente, procede amparar parcialmente la demanda, a fin de que la emplazada admita el recurso de reconsideración planteado y se pronuncie con arreglo a sus atribuciones; de otro lado, corresponde denegar la pretensión relativa al control de la Ordenanza N.º 026, así como a declarar la vigencia, en su caso, del TUPA aprobado mediante la Ordenanza N.º 021, puesto que ello importaría un examen de constitucionalidad que este Colegiado no va a realizar en el presente caso.

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

### HÁ RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA, en parte**, la demanda; en consecuencia, dispone que la emplazada admita a trámite el recurso de reconsideración planteado y se pronuncie conforme a sus atribuciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 0343-2004-AA/TC  
LIMA  
YRMA OFELIA CARRANZA MADRONA

2. **INFUNDADA** en cuanto a que se emita pronunciamiento sobre la vigencia de la Ordenanza N.º 026.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ALVA ORLANDINI  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

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