



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

A tenor del artículo 90 del Código Procesal Civil los procesos sujetos a acumulación deben encontrarse en trámite; por lo que carece de sustento acumular al presente proceso uno cuya demanda ha sido declarada improcedente por no haberse agotado la vía administrativa.

Lima, tres de noviembre de dos mil veinte.

LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA; con los expedientes acompañados; vista la causa número 1496-2019, y producida la votación correspondiente conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, expide la siguiente sentencia.

I.- ASUNTO

Es objeto de grado, el recurso de apelación interpuesto el **Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Lince**, obrante a fojas ciento setenta y nueve, contra el auto de fecha once de marzo de dos mil veinte obrante a fojas ciento sesenta y seis, en el extremo que declara **improcedente la acumulación de procesos** solicitado por la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de Lince.

II.- ANTECEDENTES:

1.DEMANDA:

Mediante escrito de fecha primero de agosto de dos mil diecinueve obrante a fojas setenta y tres, el **Procurador Público de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, interpone demanda peticionando se declare la nulidad total de la **Resolución N° 451-2018-CEB-INDECOPI** expedida el once de setiembre de dos mil dieciocho,



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

que resuelve declarar como barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con carné sanitario o de salud para todas aquellas personas que brinden servicio atendiendo al público y/o manipulando alimentos sin excepción alguna, materializada en el artículo 5 de la Ordenanza 141.

Asimismo, en modo de **acumulación objetiva originaria accesorio**, se declare que no constituye barrera burocrática ilegal, la regulación de contar con carné sanitario o de salud para todas aquellas personas que brinden servicio atendiendo al público y/o manipulando alimentos sin excepción alguna, materializada en el artículo 5 de la Ordenanza 141. Expone como argumentos de su demanda lo siguiente:

- A través de la Resolución N° 0295-2018/STCEB-IN DECOPI, de fecha veintiuno de junio de dos mil dieciocho, el INDECOPI inicia procedimiento de oficio en contra de la recurrente y la Municipalidad Distrital de Lince, por una presunta imposición de las siguientes medidas: *i)* La exigencia de contar con un carné de sanidad a todas aquellas personas que elaboren, manipulen y/o expendan alimentos y bebidas en los establecimientos comerciales, industriales y/o servicios en módulos debidamente autorizados, y a todas aquellas personas que prestan diferentes servicios de atención al público en el distrito, sin excepción alguna, expedido en la Municipalidad Distrital de Lince por el órgano competente, contenida en el artículo 3 de la Ordenanza N° 274-MDL y el artículo 6 de la Ordenanza N° 141-MML; y *ii)* La exigencia de contar con un documento que garantice que el manipulador no es portador de enfermedades infectocontagiosas, ni tener síntomas de ellas, contenida en el Código 4.141 de la Tabla de Infracciones y Sanciones Administrativas, aprobada por la Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 390-2017-MDL, modificada por la Ordenanza N° 394-2017-MDL, y el artículo 5° de la Ordenanza N° 141-MML.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

- Existe un proceso judicial iniciado por la Municipalidad recurrente el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, en el cual interpusieron demanda contenciosa administrativa ante el Vigésimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo Sub Especialidad en Temas de Mercado, Exp. N° 03638- 2016-0-1801-JR-CA-25, a fin de que se declare la nulidad de la Resolución N° 0623- 2015/SDC-INDECOPI y la Resolución N° 0192-2016/GEB-INDECOPI, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia impuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima de contar con un carné de sanidad para todas aquellas personas que brinden servicios atendiendo al público en general y/o manipulando alimentos en la jurisdicción de la Provincia de Lima; exigencia contenida en el artículo 6 de la Ordenanza 141. Dicho proceso judicial se encuentra en trámite en la Sala Constitucional Permanente CAS 17705-2017 al haberse declarado procedente el recurso, INDECOPI debió suspender el procedimiento administrativo hasta que se resuelva de manera definitiva el proceso contencioso a fin de evitar duplicidad de resoluciones.
- Sobre la legalidad de la medida: A la fecha de publicación de la Ordenanza 141 se encontraban vigentes la Ley 23853 (anterior Ley Orgánica de Municipalidades), la Resolución Ministerial 535-97-SA/DM, por la cual se aprobó el Código de Principios Generales de Higiene; y, el Decreto de Alcaldía 066, que aprueba el Plan Estratégico de Lima para mil novecientos noventa y ocho, disposiciones que otorgaban facultades a la Municipalidad en materia de salud pública.
- Sobre la necesidad de la regulación del carné de sanidad: importa precisar que en Lima existe un alto número de niños afectados por enfermedades transmitidas por alimentos, debido a la falta de higiene en el manejo y preparación de estos, tanto en familias como en restaurantes y mercados. El carné de salud es un medio eficaz para la



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

prevención y control de la salud e higiene de las personas que prestan diferentes servicios de atención al Público dentro de Lima.

-

2. SOLICITUD DE ACUMULACIÓN

La **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE** mediante escrito de fecha nueve de setiembre de dos mil diecinueve obrante a fojas ciento cuarenta y siete, solicita a la Presidencia de la Quinta Sala Contencioso Administrativo Sub Especialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima, la **acumulación** del presente proceso N° 9972-2019-0-1801-SP-CA-05 con el Exp. N° 08008-2019-0-1801-JR.CA-25 por conexidad en la materia y las partes, indicando que:

- Con fecha diecisiete de julio de dos mil diecinueve, la Municipalidad Distrital de Lince interpuso demanda contencioso administrativo contra el ÍNDECOPI impugnando la Resolución N°0130-2019/SE L-INDECOPI de fecha veinticinco de abril de dos mil diecinueve y la Resolución N°0451-2018/CEB-INDECOPI de fecha once de setiembre de dos mil dieciocho. Siendo que dicho proceso ha sido redireccionado al mismo órgano jurisdiccional por ser el competente para dilucidar estos temas, conforme a lo normado por el Decreto Legislativo N°1256.
- La conexidad estriba en que los actos administrativos impugnados y las partes, en ambos procesos judiciales, son los mismos; es decir, al igual que la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta entidad edil también impugnó judicialmente las resoluciones emitidas por el INDECOPI en el procedimiento administrativo sobre barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con el carnet de sanidad.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

3. AUTO DE PRIMERA INSTANCIA

La Quinta Sala Especializada en lo contencioso administrativo con subespecialidad en temas de mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima, emite la resolución N° 05, de fecha once de marzo de dos mil veinte, obrante a fojas ciento sesenta y seis, declarando **improcedente la acumulación, saneado el proceso, fija los puntos controvertidos** y dispone prescindir de la realización de la audiencia de pruebas. En la presente resolución únicamente se expondrán los argumentos relacionados a lo que es materia de apelación, esto es, lo referido a la acumulación del proceso. En ese sentido, la mencionada resolución declara improcedente la acumulación por los siguientes fundamentos:

- Que la pretensión postulada por la Municipalidad Distrital de Lince es similar a la planteada en este proceso por la Municipalidad Metropolitana de Lima, toda vez que se solicita la nulidad tanto de la Resolución N° 130-2019/SEL-INDECOPI como la Resolución N° 451-2018/CEB-INDECOPI, existiendo además identidad en cuanto a la parte demandada (INDECOPI). Sin embargo, por resolución número dos del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve (folios 204 del Expediente N° 14125-2019) se declaró improcedente la demanda interpuesta por la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de Lince, al no haber agotado la vía administrativa.
- El artículo 90 del Código Procesal Civil, regula los requisitos y trámite de la acumulación sucesiva de proceso; de su tenor, se desprende que los procesos sujetos a acumulación deben encontrarse en trámite; es más, haberse realizado el emplazamiento de la demanda.
- Bajo ese contexto, no obstante haber apelado la Municipalidad Distrital de Lince la improcedencia de su demanda y haberse concedido con efecto suspensivo, la acumulación solicitada deviene improcedente, en



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

tanto que no se admitió su trámite y, por ende, no se realizó emplazamiento alguno.

III.- AGRAVIOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La presente resolución deberá ser emitida en función a los agravios, errores de hecho y de derecho invocados, así como al sustento de la pretensión impugnatoria que haya expuesto la parte recurrente en su escrito de apelación; consecuentemente, los alcances de la impugnación de la resolución recurrida determinarán los poderes de este Supremo Tribunal para resolver de forma congruente la materia objeto del recurso, de conformidad con el principio "*tantum devolutum quantum appellatum*".

RECURSO DE APELACION

Mediante escrito obrante a fojas ciento setenta y nueve, **el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Lince**, interpone recurso de apelación contra la Resolución N° 5, denunciando los siguientes agravios:

- El *A quo* ha incurrido en un error de interpretación, pues del artículo 90 del Código Procesal Civil, se desprende que los procesos sujetos a acumulación deben encontrarse en trámite; es más, haberse realizado el emplazamiento de la demanda. Sin embargo, el único requisito que establece la norma citada es que debe pedirse antes que uno de ellos sea sentenciado, sin más límites; es decir, puede solicitarse desde la interposición de la demanda hasta antes de la sentencia. No se requiere que la demandada haya sido emplazada.
- En el presente caso, se cumple con el requisito para la procedencia de la acumulación de procesos, pues el trámite de la demanda recaída en el Expediente N° 14125-2019 se encuentra en trámite, al haber sido



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

apelado y éste concedido con efecto suspensivo y seguirá así mientras no haya archivo definitivo.

- Del mismo modo, la conexidad estriba en que los actos administrativos impugnados y las partes, en ambos procesos judiciales, son los mismos; al igual que la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta entidad edil también impugnó judicialmente las razones emitidas por INDECOPI en el procedimiento administrativo sobre barrera burocrática ilegal.
- Deberá elevarse los actuados al superior jerárquico a efectos de ordenar la acumulación del proceso instaurado.

Mediante resolución número siete de fecha dieciocho de agosto de dos mil veinte obrante a fojas ciento ochenta y cuatro, **se resuelve conceder sin efecto suspensivo y sin la calidad de diferida** el recurso de apelación interpuesto.

IV.- FUNDAMENTOS DE ESTA SALA SUPREMA

PRIMERO.- En línea de principio es necesario precisar que la acumulación de procesos es una figura creada para cumplir el principio de economía procesal. Con la acumulación en vez de tramitar varios procesos por separado, se sigue un solo trámite, lo que logra además la economía procesal es una pronta resolución de los casos y a la vez se logra una seguridad jurídica al evitarse fallos contradictorios pues un mismo juez se va a pronunciar en una misma sentencia respecto a todos los procesos acumulados.

Al respecto el principio de la economía procesal inspira el fenómeno de la acumulación de varios procesos en uno solo.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

SEGUNDO.- En dicho sentido el artículo 90 del Código Procesal Civil referido a la acumulación sucesiva de procesos, establece: *“Artículo 90.- Requisitos y trámite de la acumulación sucesiva de procesos.- La acumulación sucesiva de procesos debe pedirse antes que uno de ellos sea sentenciado. El pedido impide la expedición de sentencia hasta que se resuelva en definitiva la acumulación. La acumulación sucesiva de procesos se solicita ante cualquiera de los Jueces, anexándose copia certificada de la demanda y de su contestación, si la hubiera. Si el pedido es fundado, se acumularán ante el que realizó el primer emplazamiento. De la solicitud de acumulación se confiere traslado por tres días. Con la contestación o sin ella, el Juez resolverá atendiendo al mérito de los medios probatorios acompañados al pedido. La decisión es apelable sin efecto suspensivo. Esta acumulación será declarada de oficio cuando los procesos se tramitan ante un mismo Juzgado”*

TERCERO.- En ese contexto tenemos que en el Exp. N° 14125-2019 – cuya acumulación al presente se solicita – efectivamente la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de Lince interpone demanda contenciosa administrativa con el propósito de que se declare la nulidad de la Resolución **N° 130-2019/SEL-INDECOPI**, que confirmó la Resolución N° 451- 2018/CEB-INDECOPI, en el extremo que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con carné de sanidad a todas aquellas personas que elaboren, manipulen y/o expendan alimentos y bebidas en los establecimientos comerciales, industriales y/o servicios en módulos debidamente autorizados, y a todas aquellas personas que presten diferentes servicios de atención al público, sin excepción



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

alguna, materializada en el artículo 5 de la Ordenanza 141; así como la nulidad de la aludida Resolución N°451- 2018/CEB-INDECOPI.

CUARTO.- Si bien existe identidad de pretensión y de partes, cierto es que en el proceso 14125-2019 mediante resolución número 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve se declaró improcedente la demanda interpuesta por la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de Lince, por no haber agotado la vía administrativa, siendo ello así carece de sustento acumular al presente proceso uno que ya no se encuentra en trámite por haberse declarado improcedente la demanda al no haber agotado los medios necesarios para obtener el restablecimiento de sus derechos, previamente a la interposición de la demanda; del tenor de la norma – artículo 90 del Código Procesal Civil – se desprende que los procesos sujetos a acumulación deben encontrarse en trámite, circunstancia que fue claramente determinada por la instancia de mérito, a ello se agrega que si bien dicha improcedencia de la demanda fue objeto de apelación, cierto es que la misma tampoco ha sido objeto de emplazamiento a la parte demandada, por lo que corresponde confirmarse la resolución apelada declarando la improcedencia de la acumulación solicitada.

V. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, en aplicación de lo prescrito por el artículo 364 del Código Procesal Civil: **CONFIRMARON** la resolución N° 5 de fecha once de marzo de dos mil veinte obran te a fojas ciento sesenta y seis, en el extremo que declaró **IMPROCEDENTE la acumulación de procesos** solicitado por la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de Lince; en los seguidos por el Procurador Público de la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el INDECOPI



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

APELACIÓN 1496-2020

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

y otro, sobre nulidad de resolución administrativa; y *los devolvieron*.

Interviene como Ponente el Señor Juez Supremo **Salazar Lizárraga**.

S.S.

TÁVARA CÓRDOVA

SALAZAR LIZÁRRAGA

TORRES LÓPEZ

DE LA BARRA BARRERA

ARRIOLA ESPINO

KHM/sg