



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1267-99-AA/TC
LA LIBERTAD
VÍCTOR RAÚL MONTES CUEVA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los catorce 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 don Víctor Raúl Montes Cueva contra la Resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas cuatrocientos treinta y siete, su fecha diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, que, confirmando la apelada del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve, declaró improcedente la Acción de Amparo promovida contra el Concejo Provincial de Trujillo.

ANTECEDENTES:

Don Víctor Raúl Montes Cueva interpone Acción de Amparo contra el Concejo Provincial de Trujillo, por considerar vulnerados sus derechos constitucionales a la iniciativa privada, a la libertad de trabajo y empresa, a la igualdad ante la ley y al debido proceso, como consecuencia de haberse dispuesto mediante Resolución Directoral N.º 103-98-DACPLE-MPT, de fecha veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y ocho, la clausura del Restaurant Turístico El Limonero, de propiedad del demandante. Solicita, por consiguiente, se declare inaplicable esta resolución y las posteriores que la confirman y se declare inconstitucional la negativa al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento correspondiente. Especifica el demandante que en uso de su derecho a la libre iniciativa sacó adelante el Restaurant Turístico El Limonero, con el fin de promover la comida típica de la localidad y presentar bailes folclóricos. El mismo se inauguró en mil novecientos noventa y dos dentro del lote C-1 de la urbanización Villa Hermosa, habiendo obtenido de la Municipalidad de Trujillo, la Licencia de Funcionamiento N.º 321-92 a nombre de su entonces socio don Oswaldo Kaufmann Medina. Posteriormente, en el año mil novecientos noventa y cuatro, se expide una nueva Licencia con N.º 4990-96-MPT, empero, esta vez, a nombre del demandante. En mil novecientos noventa y ocho, y debido a problemas con el propietario del lote C-1, se realizó una remodelación del citado restaurant quedando instalado desde tal fecha en lo que era su antigua cochera, esto es, comprendido entre los lotes 10 y 16 de la manzana "C" de la urbanización Villa Hermosa, habiendo adquirido los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

terrenos adyacentes para construir una nueva cochera. En este procedimiento se invirtió mucho dinero para, finalmente –en agosto de mil novecientos noventa y ocho–, reinaugurar las nuevas construcciones, mucho más modernas y acogedoras que las anteriores. De manera paralela a todo ello, el propietario del lote C-1 optó por instalar en dicho terreno un restaurante denominado Huerto El Limonero, pero que no tenía ninguna conexión con el local del demandante. En este orden de cosas, el recurrente solicitó en un primer momento la licencia con su nueva dirección (es decir, la de los lotes 10 a 16), pero la Municipalidad se negó previamente a otorgar el Certificado de Zonificación, alegando que la ubicación no era conforme. Poco después, la misma Municipalidad inició una campaña contra su restaurante, multándolo constantemente y, por último, ordenando su clausura mediante la cuestionada Resolución Directoral N.º 103-98-DACPLE-MPT, por supuesta contaminación ambiental ocasionada por ruidos molestos que perjudicaban a los vecinos y por carecer de Licencia de Funcionamiento, circunstancia frente a la cual el demandante recurrió, habiéndose expedido la Resolución de Alcaldía N.º 1790-98-MPT, de fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y, posteriormente, la Resolución de Concejo N.º 45-99-MPT del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve, con lo cual quedó agotada la vía administrativa. Con la referida clausura y la negativa de regularizar su situación, la Municipalidad viola gravemente sus derechos. Bajo dicho contexto, no se explica como se le niega la licencia y se ordena la clausura por causa de tipo ambiental (alegándose ruidos molestos), cuando el Decreto Legislativo 757º o Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada establece en su artículo 52º el modo de proceder previamente a cualquier decisión de suspender u otorgar licencias y cuando el recurrente ha buscado efectuar las mejoras necesarias para superar cualquier deficiencia sin que la municipalidad demandada lo haya aceptado, supuestamente, por quejas de los vecinos. Por otra parte, resulta discriminatorio que mientras a su local se le cuestiona, la demandada no diga nada de locales similares que realizan las mismas actividades, uno de los cuales incluso se encuentra ubicado junto al del demandante (el Huerto El Limonero) y respecto del cual se alega que sí cuenta con Licencia Municipal. Por último, indica el demandante que existen graves contradicciones en la municipalidad, como cuando afirma que la Licencia con la que cuenta el Restaurant Turístico El Limonero (N.º 4990-96) no le pertenece y que corresponde, en todo caso, al Restaurant Huerto El Limonero, sin tomar en cuenta el nombre de la persona a quien fue expedida o como cuando sostiene que la clausura del local del demandante se genera por denuncias de los vecinos efectuadas en mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y cinco, esto es, cuando su restaurante actual aún no existía ni funcionaba en su nuevo local.

Contestada la demanda por don José Humberto Mungia Zannier, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Trujillo, ésta es negada y contradicha fundamentalmente en atención a que si bien el negocio del demandante funciona bajo la modalidad de restaurante, en la práctica realiza actividades bailables y musicales durante el día, las mismas que, incluso, frecuentemente, se extienden hasta altas horas de la noche. Dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

local ha venido soslayando disposiciones municipales y en su afán de entablar competencia comercial con otros locales como el Huerto El Limonero (que también se encuentra en proceso de clausura) ha ocasionado alteraciones a la tranquilidad pública, la paz, el sosiego, el descanso, la salud y las buenas costumbres a que tiene derecho el vecindario, pues ha intensificado la contaminación sonora, los desórdenes callejeros y el desasosiego vecinal, perjudicando a los moradores de las urbanizaciones Vista Hermosa, Covicorti, San Judas Tadeo y los Rosales de San Andrés, por lo que los vecinos de las mismas solicitaron con fecha diez de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, la intervención de la autoridad municipal, habiéndose constatado que se venían desarrollando actividades bailables, infringiendo la Ordenanza N.º 02-94-MPT de fecha dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, en cuyo artículo 2º se consideran nocivos los ruidos que excedan los setenta y cinco decibeles. Posteriormente, con fecha cuatro de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, y ante la persistencia de la contaminación sonora y atentado contra las buenas costumbres, moradores de la urbanización Vista Hermosa solicitaron a la Municipalidad la clausura del negocio del demandante, por estimar que se estaba improvisando en su interior una discoteca. Frente a dicha denuncia, la Dirección de Actividades Comerciales, Productiva y Licencias Especiales de la Municipalidad organizó el Expediente N.º 2091-98 y, con fecha veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y ocho, expidió la Resolución Directoral N.º 103-98-DACPLE/MPT, cuestionada en el presente proceso, la misma que posteriormente fue confirmada en diferentes instancias. La Municipalidad ha procedido finalmente de acuerdo con sus atribuciones y en defensa de los derechos del vecindario, aplicando los artículos 119º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853, la Ordenanza N.º 02-94-MPT y su Reglamento, el Decreto de Alcaldía N.º 016-94-MPT, concordantes con el artículo 2º inciso 22) de la Constitución Política del Estado.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Trujillo, de fojas doscientos noventa y nueve a trescientos cuatro, con fecha veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve, expide resolución, declarando infundada la demanda, principalmente por considerar: Que la decisión administrativa municipal sobre clausura del establecimiento del demandante se encuentra debidamente justificada en antecedentes factuales y normas imperativas, pues el demandante no contó con licencia de funcionamiento expedida por la municipalidad emplazada para su establecimiento, existiendo tal licencia únicamente en relación con otro local aledaño y de similar actividad de propiedad de don Oswaldo Kauffman, añadiéndose que el propio demandante, en aras de obtener autorización municipal de apertura de su establecimiento, solicitó el Certificado de Compatibilidad de Uso y Habitabilidad como requisito previo, el mismo que le fue denegado por la misma entidad edilicia, verificándose, además, que la emplazada impuso sucesivas multas al demandante, por haber desarrollado actividades en el mismo restaurante sin contar con la autorización correspondiente, así como por ocasionar ruidos molestos, no habiéndose vulnerado ningún derecho constitucional del demandante; Que los derechos invocados, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial los relativos a la libre iniciativa privada, a la libertad de trabajo y empresa, comercio e industria no son absolutos ni irrestrictos, encontrándose por encima de ellos, la tranquilidad y salud públicas, sin perder de vista el respeto a las buenas costumbres.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, a fojas cuatrocientos treinta y siete, con fecha diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, confirma la apelada aunque entendiendo como improcedente la acción, en atención a que el cierre del local del demandante se produjo dentro de un procedimiento administrativo y que incluso se encuentra en ejecución por ante el Juzgado Coactivo, por lo que la violación, de existir, se ha convertido en irreparable, siendo de aplicación el inciso 3) del artículo 6° de la Ley N.° 23506. Contra esta resolución, el demandante interpone Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, conforme aparece del petitorio contenido en la demanda interpuesta, el objeto de ésta se dirige a la no aplicación de la Resolución Directoral N.° 103-98-DACPLE-MPT de fecha veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y ocho, así como, por extensión, a la no aplicación de la Resolución de Alcaldía N.° 1790-98-MPT de fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y la Resolución de Concejo N.° 45-99-MPT del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve, por considerar que las mismas vulneran los derechos constitucionales del demandante, concernientes a la libre iniciativa privada, la libertad de trabajo y empresa, comercio e industria, a la igualdad y al debido proceso; por otra parte, a que se ordene a la emplazada Municipalidad Provincial de Trujillo el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento al establecimiento comercial del demandante.
2. Que, por consiguiente, y a efectos de acreditar las condiciones de procedibilidad de la acción o, en su caso, la legitimidad o no de la demanda interpuesta, procede señalar, en primer término, que en el caso de autos no cabe invocar la sustracción de la materia justiciable prevista en el inciso 3) del artículo 6° de la Ley N.° 23506, tal y como lo ha hecho la resolución recurrida, por cuanto el hecho de que el establecimiento comercial del demandante haya sido clausurado y que tal medida se encuentre en proceso de ejecución, no supone en lo absoluto que la violación de derechos alegada se haya tornado irreparable. Por el contrario, de estimarse favorablemente la demanda, no sólo resulta fácticamente posible, sino constitucionalmente procedente reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales reclamados, conforme al artículo 1° de la Ley acotada.
3. Que, por otra parte, e ingresando a evaluar los aspectos de fondo que encierra el presente proceso constitucional, cabe precisar que para este Tribunal, la demanda interpuesta resulta en principio plenamente legítima, por cuanto, si bien los gobiernos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

locales poseen atribuciones de fiscalización y control sobre los establecimientos comerciales y bajo dicho contexto, en efecto —ante la circunstancia de que su funcionamiento sea ilegal y peligroso, contrario a las normas reglamentarias o perjudicial para la salud o tranquilidad del vecindario—, pueden disponer la clausura transitoria o definitiva de los mismos, tal y como lo reconoce el artículo 119° de la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 23853; no es menos cierto que el ejercicio de tal potestad no puede ser realizado de forma contraria a los derechos constitucionales o a las normas de desarrollo de los mismos, sino de manera armoniosa o compatible con los diversos intereses que puedan encontrarse en conflicto.

4. Que, en el caso de autos no se observa de parte de la autoridad emplazada una actitud precisamente orientada al logro de los objetivos anteriormente señalados. Ello puede corroborarse en los siguientes hechos: a) La entidad demandada no toma en cuenta que conforme al Decreto Legislativo N.° 757 o Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno, se ha buscado eliminar los obstáculos que perjudiquen la consolidación de la inversión de los particulares o las entidades privadas, lo que incluso concuerda con el Decreto Legislativo N.° 705 o Ley de Promoción de Micro Empresas y Pequeñas Empresas del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno, bajo cuyo amparo el demandante procedió a inscribir su Restaurant Turístico El Limonero en el Registro Unificado del Ministerio de Industria y Turismo; b) Si bien la clausura dispuesta por la Resolución Directoral N.° 103-98-DACPLE/MPT (y ratificada por la Resolución de Alcaldía N.° 1790-98-MPT y la Resolución de Concejo N.° 45-99-MPT) tiene como sustento principal la existencia de ruidos molestos para la tranquilidad del vecindario y el derecho al descanso de sus habitantes, es bastante discutible, por decir lo menos, que la demandada no aplique el mismo criterio cuando en la misma zona justifica o, en todo caso, no promueve ningún tipo de medida sancionadora respecto de establecimientos similares al del demandante, como el Restaurant Huerto El Limonero de propiedad de don Oswaldo Kaufmann Medina o el Restaurant Fiestas, en el entendido de que aquéllos sí cuentan con licencia para sus actividades. Esto último incluso se agrava si se tiene en cuenta que las quejas de los vecinos, no se refieren única y exclusivamente al local del demandante, sino a los establecimientos aledaños, conforme se acredita a fojas doscientos ochenta y dos y siguientes de los autos; c) El hecho de alegarse ruidos molestos en el caso del establecimiento del demandante y, por el contrario, la existencia de licencia para los otros locales como justificativo de su funcionamiento, pone de manifiesto que la verdadera razón por la que se dispuso la clausura del primero no se refiere en realidad a las citadas anomalías sonoras, sino a la carencia de licencia de funcionamiento (como, por lo demás, se corrobora de la parte resolutive contenida en la resolución cuya inaplicabilidad se solicita), situación que resulta contradictoria si se parte del supuesto causal por el que se inició el proceso que terminó con la clausura del establecimiento del demandante; d) Si bien es cierto que la autoridad municipal ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constatado que el establecimiento del demandante de la Acción de Amparo presenta ochenta y siete decibeles en su interior y setenta y ocho decibeles en su exterior, lo que efectivamente contraviene la Ordenanza Municipal N.º 02-94-MPT y, por ende, perjudica a los vecinos, no es menos cierto que la misma demandada no sólo ha podido sino que ha debido adoptar medidas preventivas que desaparezcan o disminuyan tales ruidos a niveles permisibles en el medio ambiente, estableciendo plazos adecuados, ya que es sólo en última instancia, que se pueden adoptar medidas como la cuestionada en el presente proceso, conforme lo ha previsto el artículo 52º del Decreto Legislativo N.º 757; e) El hecho de que el establecimiento del demandante no cuente con licencia de funcionamiento no supone que no pueda cumplir con los requisitos exigidos por las disposiciones municipales. Bajo dicho contexto no basta con alegar que su establecimiento se encuentra ubicado en zona no conforme, sino que es necesario acreditarlo debidamente, lo que, sin embargo, en ningún momento ha hecho la demandada Municipalidad Provincial de Trujillo; y f) Es significativo resaltar que el tratamiento discriminatorio de la demandada no sólo se manifiesta en la diferencia de trato respecto de las sanciones aplicadas al establecimiento del demandante, sino en el hecho de que mientras a éste le niega la licencia de funcionamiento (fojas doscientos ochenta y siguientes), al propietario del Restaurant Huerto El Limonero le concede las facilidades para obtener el mismo documento, como se corrobora a fojas ciento cuarenta y nueve (esto último, incluso, de forma contradictoria a lo que sostiene en las resoluciones cuestionadas, y en las que para distinguirlo del local del demandante, y como se ha dicho en los acapites b) y c), da por hecho que el local del Huerto El Limonero sí cuenta con la referida licencia).

5. Que, por otra parte, y aún cuando las consideraciones precedentes llevan a este Tribunal a estimar favorablemente la demanda, por existir, en efecto, una clara transgresión de sus derechos constitucionales, no puede dejar de precisarse, habida cuenta de las consecuencias que esta sentencia pueda tener respecto de terceros (las personas afectadas por establecimientos como los del demandante), cuyos derechos también deben salvaguardarse, que los alcances de este fallo no suponen en lo absoluto que el funcionamiento del establecimiento del demandante deba darse de forma ilimitada o dentro de un contexto carente de fiscalización municipal, pues no se trata de negar o desconocer las competencias municipales, sino de armonizarlas en función de los intereses de toda la colectividad. Ello quiere decir que mientras el establecimiento del demandante funcione acorde con las exigencias y requisitos establecidos por el gobierno local, su funcionamiento será plenamente válido, caso contrario, serán procedentes las medidas sancionadoras que correspondan. Incluso, si la Licencia que se le otorgue por mandato de esta sentencia es para Restaurante Turístico con presencia de espectáculos, empero con funcionamiento para un determinado y racional número de horas, justamente en salvaguarda de la tranquilidad de los vecinos, ellas, se entiende, no pueden prolongarse más de lo debido. Tampoco, y mucho menos, pueden adoptarse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

giros distintos a los permitidos por la respectiva licencia y, por supuesto, en todo momento debe entenderse que el funcionamiento del establecimiento del demandante supone servir a quienes lo frecuentan, pero sin perjudicar los intereses de los demás.

6. Que, por consiguiente, y habiéndose acreditado transgresión de los derechos constitucionales reclamados, resultan de aplicación los artículos 1°, 2°, 3°, 24° incisos 2), 10), 16) y 22) de la Ley N.° 23506 en concordancia con los artículos 1°, 2°, incisos 2) y 15), 58° y 59° de la Constitución Política del Estado. Por el contrario, al no haberse acreditado actitud o intención dolosa de parte de quienes conforman o representan la entidad emplazada, no resulta de aplicación el artículo 11° de la Ley N.° 23506.

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 la Resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas cuatrocientos treinta y siete, su fecha diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda; reformándola declara **FUNDADA** la Acción de Amparo interpuesta por don Víctor Raúl Montes Cueva y, en consecuencia, inaplicables la Resolución Directoral N.° 103-98-DACPLE-MPT del veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y ocho, la Resolución de Alcaldía N.° 1790-98-MPT del dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y la Resolución de Concejo N.° 45-99-MPT del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve; ordena asimismo a la Municipalidad Provincial de Trujillo otorgar al establecimiento comercial Restaurant Turístico El Limonero, la respectiva Licencia de Funcionamiento, manteniendo en todo momento sus facultades de control y fiscalización respecto del giro correspondiente y en observancia de las disposiciones municipales pertinentes. 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

Francisco S. Ocaña
Francisco S. Ocaña
Francisco S. Ocaña
Lsd.

Lo que certifico:

[Firma]
Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR