



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0745-2005-PA/TC
HUÁNUCO - PASCO
ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES
FORMALES DEL MERCADO MODELO DE
HUÁNUCO Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Huánuco, a los 17 días del mes de mayo de 2005, reunida la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la presencia de los magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Presidente de la Asociación de Trabajadores Formales del Mercado Modelo de Huánuco, y apoderado común de los demás demandantes contra la resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco - Pasco, de fojas 708, su fecha 17 de diciembre de 2004, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de abril de 2003, don Antonio Reyes Reyles Talenas, Presidente de la Asociación de Trabajadores Formales del Mercado Modelo de Huánuco, y apoderado común de los codemandantes Janet Pizarro Peña, Magdalena Quispe Tito, Felipe Ríos Jáuregui, Anabelva Mallma Flores, Flora Flores de Mallma, Ana Julia Solís Alvarado, Manuel Mego Pérez, Gonzalo Javier Albornoz Mejía, Yolanda Peña Moreno, Isabel Ermitaño Atayauri, Trinidad Geove Jorge Aponte, Frechia Bacilia Espinoza Jesús, Zenaida Ponce de Noblejas, Damasias Aranda Bazán, Sebastiana Tereso Calderón, María Elena Fernández Espinoza, Dionicia Cosme Rosas, Hilda Campos Tucto, Eufracio Hilarión Martínez Falcón, Teófila Ureta de Sara, Virgilio Martínez Falcón, Marta Gonzales Osorio, Judith Ayala Jara, Inocente Pérez Pozo, Erlinda Matos Vargas, Dorila Carlos Tolentino, Clérico Campos Chuquiyauri, Juan Doroteo Ramos, Yimber Oswaldo Aliaga Villogas, Celia Celestino Soto, Yolanda Villogas de Aliaga, Fidencia Ruffilia Huamán Morales, Máximo Teófilo Chávez Guerra, María Concepción Chávez Guerra, Eleudora Cerila Juande Cabrera, Epifania Albornoz Martínez, Elma Pérez Calderón, Víctor Anaya Campos, Inocencia Natalia Calixto Cierito, Victoria Munguía de Respaldiza, Natividad Esquivel Sierra, Rufina Sánchez Chávez, Dedicación Albornoz Paredes, Lola Chávez Vega, Liberata Goñi Salgado, Edelmira Orbezo Berrospi, Eleazar Albornoz Mallqui, Marcela Casimiro Pizarro, Jaime Adolfo Céspedes Santillán, Hermas Fernández Villanueva, Adriana Serrano Pantaleón, César Soto Hinostroza, Eudocia Valverde Victorio, Marí Luz Mora Domínguez, Maxilia Pascual de Damacio, Grimalda Cristóbal Bravo, Adela Flores de Zevallos, Emiliana Domínguez de Mora, John Robert Mendoza Villar, Maura Martínez Ramírez, Guisella Movak Ferrer Tello, Emilia Agui Lucas, Wilman Albornoz Mallqui y Roxana Ponce Rojas, interponen demanda de amparo en contra de la Municipalidad Provincial de Huánuco, por la presunta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración de sus derechos relativos a la libertad de trabajo, a la propiedad, de legalidad, a la libertad de empresa y al debido proceso; solicitan que se declaren inaplicables la Ordenanza Municipal N.º 005-99-MPCH, y la Resolución de Alcaldía N.º 2095-MPHCO-A. Sostienen que son trabajadores del Mercado Modelo de Huánuco, organizados en la Asociación codemandante, reconocida por Resolución de Alcaldía N.º 171-2001-MPHCO-A y reconocida oficialmente para el proceso de privatización del mercado modelo, conforme a la Ley N.º 26569, su ampliatoria y reglamento, razón por la que los asociados no pueden ser considerados como trabajadores informales, pese a que a través de las normas impugnadas se pretende dejar sin efecto las licencias de funcionamiento de sus establecimientos comerciales para despojarlos de su centro de trabajo formal para, vía lanzamiento y de manera violenta, destrizar los kioscos de su propiedad. Hacen referencia que cuentan con una sentencia favorable del Segundo Juzgado Mixto de Huánuco en un proceso de cumplimiento, Exp. N.º 482-01, por la que se ordena a la emplazada para que ejecute el proceso de privatización del Mercado Modelo de Huánuco; sin embargo, aquélla, en lugar de ejecutar la sentencia, ha emitido la Resolución N.º 2095-2003-MPHCO-A, que de manera ilegal dispone el desalojo de los trabajadores formales del mercado modelo, razón por la que interponen la demanda de autos.

Asimismo, que la Ordenanza Municipal N.º 005-99-MPHCO dispuso la recuperación de los bienes de dominio público ocupados por personas dedicadas al comercio informal, lo que consideran que no les es aplicable en la medida que no tienen la condición de comerciantes informales, y todos tienen su puesto de trabajo debidamente autorizado por la emplazada, y cuentan con licencia de funcionamiento, así como RUC, pues su centro de trabajo está en un lugar determinado y tiene con todas las autorizaciones de ley. En lo que respecta a la Resolución N.º 2095-2003-MPHCO-A, ésta ha dejado sin efecto las resoluciones de licencia de funcionamiento y autorización de conducción de sus puestos de trabajo, sin considerar que conforme a lo dispuesto en el artículo 202º, inciso 2, de la Ley N.º 27444, la nulidad de una resolución sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior, declaración de nulidad que prescribe al año, mientras que los demandantes cuentan con resoluciones y autorizaciones desde hace más de 20 años.

La emplazada contesta la demanda a través de su apoderado, quien solicita que aquella sea declarada improcedente, pues su representada ha actuado en el uso de las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, pues los espacios que ocupan los demandantes no están reconocidos legalmente y no existen medios probatorios que acrediten que los comerciantes son formales.

El Segundo Juzgado Mixto de Huánuco, con fecha 21 de junio de 2004 (fojas 560), declaró fundada en parte la demanda, declarando inaplicables tanto la ordenanza como la resolución administrativa impugnadas, e infundada la misma, en lo relativo a la presunta afectación de los derechos constitucionales relativos a la propiedad, debido proceso y a la legalidad. En la precitada sentencia, el juzgador expone que los demandante no tienen la calidad de invasores, sino de ocupantes y posesionarios de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puestos de comercio del mercado modelo, no siendo de aplicación la ordenanza impugnada, pues aquellos son conductores reconocidos por la emplazada como tales.

La recurrida, revocando en parte la apelada, la declaró infundada, en atención a que la Ordenanza N.º 005-99-MPHCO fue expedida por la demandada en el ejercicio regular de sus atribuciones, con el objeto de preservar que las vías de circulación peatonal al interior y exterior del mercado se encuentren libres, no resultando irrazonable el fin perseguido –la protección de la integridad física de los usuarios–; en el caso de la emisión de la Resolución N.º 2095-2003-MPHCO, considera que ésta también ha sido emitida dentro del ejercicio de sus atribuciones, conforme a la Constitución Política del Perú.

FUNDAMENTOS

1. En lo relativo a la impugnación de la Ordenanza N.º 005-99-MPHCO, dicha pretensión debe ser desestimada, en tanto que fue expedida el año 1999, mientras que en autos se pretende impugnar sus efectos, fuera del plazo previsto para tal efecto, por el artículo 37º de la Ley N.º 23506, vigente al momento de la interposición de la demanda.

Además, aunque aquélla sirve de marco normativo para la expedición de la Resolución N.º 2095-2003-MPHCO; ello ocurre en tanto que ambas pretenden resolver los problemas relativos a la recuperación de las vías de dominio público; en cumplimiento de las atribuciones conferidas a las municipalidades por el artículo 195º, inciso 5, de la Constitución, y en beneficio de todos sus ciudadanos, para proteger tanto su seguridad como integridad, conforme a las recomendaciones del Instituto Nacional de Defensa Civil.

2. La Resolución N.º 2095-2003-MPHCO-A tiene por objeto recuperar las áreas consideradas de libre acceso, tales como pistas, veredas y estacionamiento de las zonas adyacentes al Mercado Modelo de Huánuco, por lo que debe procederse al retiro de puestos y kioscos, razón por la que se dispone notificar a los conductores de los mismos para que desocupen las áreas sobre las que están posesionados, quedando sin efecto las disposiciones emanadas de actos administrativos por los que se otorgaron derechos sobre el particular.
3. La precitada resolución ha sido emitida por la emplazada con arreglo a las atribuciones contenidas tanto en la Constitución (artículo 195º, inciso 5) como en la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 73º, inciso 2, numeral 6, de la Ley N.º 27972); es más, los demandantes no han acreditado que los puestos o kioscos que estaban conduciendo se encontraban fuera de las áreas comunes o de acceso al Mercado Modelo de Huánuco, puesto que aún cuando pudieran tener autorización para ocupar las mismas, ello sería en evidente perjuicio de los usuarios y explotando un bien público o común en beneficio propio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Por ello, este Colegiado considera que la facultad de clausurar establecimientos que prestan servicios a terceros es una atribución que se encuentra expresamente regulada en el artículo 49° de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, cuando su funcionamiento está prohibido legalmente; constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada; afecte la seguridad pública; viola las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produce olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales tanto para la salud como para la tranquilidad del vecindario. En ese sentido, contar con licencia de funcionamiento o licencias especiales no significa que el local, puesto o kiosko no pueda ser clausurado cuando se evidencien el peligro o riesgo para terceros, conforme ha quedado expuesto. De otro lado, también debe precisarse que, quienes han abierto establecimientos al público sin contar con la autorización respectiva, no pueden acudir a la presente vía, en tanto que la protección de los derechos constitucionales que invocan únicamente puede ocurrir cuando las actividades que desarrollan están previamente autorizadas por la autoridad competente y siempre que no afecten la moral, buenas costumbres y orden público, como principios rectores de toda convivencia dentro de un Estado Democrático de Derecho.

En ese sentido, también debe destacarse que en el caso de los establecimientos que cuentan con licencias transitorias o provisionales, ello tampoco impide que se disponga la clausura de los mismos por las razones antes expuestas.

5. Asimismo, la existencia de una sentencia emitida en un proceso de cumplimiento, como la que se aprecia a fojas 106 de autos (Exp. N.° 132-2001 de fecha 20 de setiembre de 2001), está referida a la obligación que tiene la autoridad administrativa de continuar con el proceso de privatización del Mercado Modelo de Huánuco, pero en modo alguno puede derivarse de dicha resolución, disposición o mandato alguno que pueda contravenir el ejercicio de las atribuciones que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Municipalidades establecen a favor de las corporaciones municipales.
6. Respecto de la aplicación del artículo 4° de la Ley N.° 26569, que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, en el sentido de que deben dejarse “(...) en suspenso las acciones judiciales de desalojo de los puestos y demás establecimientos y/o servicios de los respectivos mercados y cualquier otra acción administrativa o judicial dirigida a perturbar la posesión de sus actuales conductores (...)”, durante el plazo a que se refiere el artículo 3° de la misma norma, resulta importante señalar que la suspensión a que se ha aludido tiene por objeto permitir que los actuales conductores de puestos y demás establecimientos y/o servicios, se acojan a la ley precitada. De otro lado, resulta necesario precisar que el espíritu de la norma es el de vincular únicamente a los propietarios de los puestos o kioscos –en el caso de autos–, que forman parte del Mercado Modelo, y no a quienes ocupan áreas que no están destinadas para servir a dichos fines y que por su naturaleza constituyen áreas comunes o vías de acceso, dispuestas en beneficio de la comunidad; lo contrario implicaría permitir la

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

explotación de áreas o vías públicas por parte de particulares, con el consecuente perjuicio para la población en su conjunto.

7. Finalmente, este Colegiado también considera que debe precisarse que para ser considerado un trabajador formal, no basta conformar una persona jurídica con dicha denominación; para tal efecto, los trabajadores o empresarios formales deben cumplir con los requisitos que la legislación establece para el desarrollo u otorgamiento de un servicio y, además, los predios que ocupen deben estar debidamente autorizados para tal efecto, sea en terrenos de particulares o en terrenos de propiedad de entidades del sector público, pero en modo alguno pueden ocupar y pretender la explotación de áreas comunes o bienes de uso público, situación que no puede ser convalidada por el transcurso del tiempo, ni legitimada sobre la base de la posesión constante y permanente de parte de los bienes de dominio público que están ocupando, pues son imprescriptibles e inalienables, conforme lo dispone el artículo 73° de la Constitución.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)