



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO JURISDICCIONAL  
EXPEDIENTE N.º 0019-2006-PI/TC

**SENTENCIA  
DEL PLENO DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Isidro Pascual Hinojosa Chambi y más de cinco mil ciudadanos (demandante) c.  
Municipalidad Provincial de Arequipa (demandado)

Del 14 de marzo de 2007

Asunto:

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por Isidro Pascual Hinojosa Chambi y más de cinco mil ciudadanos contra la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa (Ordenanza que regula de manera transitoria el funcionamiento de los mercados mayoristas en la ciudad de Arequipa).

Magistrados presentes:

**LANDA ARROYO  
ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ**





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0019-2006-PI/TC

LIMA

ISIDRO PASCUAL HINOJOSA CHAMBI  
Y MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Presidente; Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia.

#### I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por Isidro Pascual Hinojosa Chambi y más de cinco mil ciudadanos contra la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa, que regula de manera transitoria el funcionamiento de los mercados mayoristas en la ciudad de Arequipa.

#### II. DATOS GENERALES

**Tipo de proceso:** Proceso de Inconstitucionalidad.

**Demandante:** Isidro Pascual Hinojosa Chambi y más de cinco mil ciudadanos. **Normas sometidas a control:** Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa, que regula de manera transitoria el funcionamiento de los mercados mayoristas en la ciudad de Arequipa.

**Norma constitucional cuya vulneración se alega:** Artículo 2º, incisos 11), 14), 15) y 22), así como los artículos 61º y 62º de la Constitución.

**Petitorio:** Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA.

#### III. NORMA CUESTIONADA

Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa (Ordenanza que regula de manera transitoria el funcionamiento de los mercados mayoristas en la ciudad de Arequipa).

#### ORDENANZA MUNICIPAL N.º 373-2006-MPA

“(…)

**ARTÍCULO PRIMERO: RATIFÍQUESE** el funcionamiento como Mercado Mayorista al denominado “MERCADO MAYORISTA DE RIO SECO”, ubicado en el distrito de Cerro Colorado y **DECLÁRESE** como Mercado Mayorista de Tubérculos (papas y productos similares) al denominado “MERCADO MAYORISTA DE TUBERCULOS



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DEL SUR”, ubicado en la Av. Pérez de Cuéllar s/n, Distrito de J.D. Hunter, provincia y departamento de Arequipa.

**ARTICULO SEGUNDO:** Disponer que los camiones y demás vehículos que ingresen a la ciudad de Arequipa con productos del rubro “frutas”, se dirijan directamente hacia el Mercado Mayorista de Río Seco. De igual forma, todos los vehículos que ingresen a la ciudad de Arequipa con productos del rubro “tubérculos”, se dirijan directamente al Mercado Mayorista de Tubérculos del Sur. Únicos lugares autorizados para la carga, descarga y comercialización mayorista, para su posterior distribución a los mercados zonales y demás puestos de venta minorista.

**ARTICULO TERCERO:** Prohibir el ingreso y/o circulación de vehículos, que transporten más de 3.000.00 (tres mil) kilos de productos del rubro “frutas” y/o “tubérculos”, que se dirijan a lugares distintos a los señalados en el Artículo anterior.

**ARTICULO CUARTO:** Todo vehículo que transporte más de 3.000.00 kilos de productos del rubro “frutas”, deberá dirigirse directamente al Mercado Mayorista de Río Seco, por las siguientes rutas:

- Los que ingresen a la ciudad de Arequipa por el sector del kilómetro 48, deberán dirigirse por la carretera Variante de Uchumayo – Vía de Evitamiento hacia el Mercado Mayorista de Río Seco.
- Los que ingresen a la ciudad de Arequipa por la carretera a Puno pista Yura – Vía de Evitamiento Av. Metropolitana – Mercado Mayorista.
- Omate (Moquegua), Mollebaya - Characato, Cárcel - pista de Socabaya - Baden sobre el río Socabaya - Av. Salaverry - Av. Independencia - Av. Garcilazo de la Vega - Av. Mi Perú - Avelino Cáceres - M. Forga - Variante de Uchumayo - Vía de Evitamiento - Av. Metropolitana - Mercado Mayorista.
- Por Cayma Carretera de Chivay y Charcani – Av. Ramón Castilla – 20 de Abril – Ramón Castilla – Bolognesi – Mariano Melgar – Pancho Fierro – Cruce Puente Estribo – Calle No. 1 - Urbanización Cerro Colorado – Av. Pumacahua – Av. Aviación – Vía de Evitamiento – Av. Metropolitana – Mercado Mayorista.

**ARTICULO QUINTO:** Todo vehículo que transporte más de 3.000.00 kilos de productos del rubro “tubérculos”, deberá dirigirse directamente al “Mercado Mayorista de Tubérculos del Sur”, por las siguientes rutas:

- De la Costa: Variante de Uchumayo y/o Tiabaya – Av. M. Forga – Av. Eduardo de Romaña - Av. Ernesto Gunther – Av. J.L. Bustamante y Rivero – Mercado Mayorista.
- De la Sierra: Puno-Cuzco: Pista Yura - Vía de Evitamiento - Variante de Uchumayo - Av. M. Forga - Av. Eduardo de Romaña - Av. Ernesto Gunther - Av. J. L. Bustamante y Rivero - Mercado Mayorista.

Por Cayma: Carretera que viene de Chivay y Charcani - vía troncal de la Urb. Rafael Belaúnde de Cayma Mzs. J-I-K-C-E-D- cruza torrentera vía de ENACE - Sector 7 linderos con sectores 9 y 10 – vía Urb. Deán Valdivia-Sector 8 con lindero 13 - vía sector 5-4 con lindero sector 13 - vía sector 3 con lindero terrenos eriazos - vía sector 2 con lindero Asoc. 28 de Julio Mz. W y vía sector 2 con lindero Asoc. Sol de Oro - vía sector 2 linderos terrenos CORPAC Cono de vuelo - cruza puente vía PP.JJ.V.A. Belaúnde del distrito de Cerro Colorado-Huallaga - Av. Aviación - Vía Evitamiento - Variante de Uchumayo - Av. M. Forga - Av. Eduardo de Romaña - Av. Ernesto Gunther - Av. J. L. Bustamante y Rivero - Mercado Mayorista.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- De Omate y distritos zona sur de Arequipa: carretera que se dirige a la cárcel – H. Zevallos Gámez: Av. Jesús - Av. Simón Bolívar – Av. San Fernando - pueblo tradicional de Socabaya - Badén sobre el río Socabaya - Av. Salaverry - calle 1 Av. Independencia - Los Geranios – Atahualpa - Av. Las Peñas - Av. Francisco Mostajo-Zegarra Ballón - Av. J.L. Bustamante y Rivero - Mercado Mayorista.
- Por Chiguala: Balneario de Jesús - Prolongación Av. Jesús - Av. La Colonial - Av. Kennedy - Av. Guardia Civil - Av. Hartley - Av. La Cultura -Prolongación. Andrés Avelino Cáceres – Rotonda - Av. Cementerio - Av. Las Peñas - Av. Francisco Mostajo - E. Zegarra Ballón – Av. J. L. Bustamante y Rivero - Mercayo Mayorista.

**ARTICULO SEXTO:** Disponer que el “MERCADO MAYORISTA DE TUBERCULOS DEL SUR-ASOCOMAT”, destine puertas de ingreso y salida de vehículos para el abastecimiento y desabastecimiento de los productos. Estas puertas de acceso deberán de ser distintas a las de ingreso de las personas. Así también deberá de construir los pabellones y/o plataformas para el expendio de sus productos, en el plazo de 06 meses; plazo que se computará a partir de la vigencia de esta Ordenanza.

**ARTICULO SEPTIMO:** Prohibir la comercialización mayorista de productos del rubro de frutas y tubérculos, en lugares no autorizados por la Municipalidad Provincial de Arequipa.

**ARTICULO OCTAVO:** El incumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 2°, 3°, 4° y 5° de la presente Ordenanza, dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones:

**a. AL TRANSPORTISTA:**

**Sanción 0.14: Muy Grave:** Imposición de Papeleta equivalente al pago de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por prestar servicio de transporte de mercancías o carga por vías urbanas distintas a las determinadas por la presente Ordenanza.

**b. AL CONDUCTOR:**

**Sanción R.9: Muy Grave:** Imposición de Papeleta equivalente al pago de multa de 0.20 de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por conducir vehículos de transporte de mercancías o carga por vías urbanas distintas a las determinadas por la Autoridad Municipal.

**ARTICULO NOVENO:** “Los Mercados Mayoristas creados, funcionarán de manera transitoria hasta la creación del MERCADO MAYORISTA MACRO REGIONAL DEL SUR, al cual deberán trasladarse una vez que inicie su funcionamiento. Mediante Decreto de Alcaldía, se dictarán las normas reglamentarias y complementarias que sean necesarias para el cumplimiento de la presente Ordenanza”.

**ARTICULO DECIMO:** La Policía Nacional del Perú deberá de apoyar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza, conforme lo dispone el Artículo 46° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y demás normas sobre la materia.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO:** Encárguese a la Gerencia de Servicios al Ciudadano, Comercialización y Policía Municipal, el cumplimiento de la Presente Ordenanza.

**ARTICULO DECIMO SEGUNDO:** Deróguense las disposiciones municipales que se opongan a la presente Ordenanza”.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### IV. ANTECEDENTES

#### 1. Demanda

1. Con fecha 29 de agosto de 2006, Isidro Pascual Hinojosa Chambi, Presidente y Representante Legal de la Asociación de Comerciantes y Productores Mi Mercado, y más de cinco mil ciudadanos, interponen la presente demanda solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA, expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa, por considerar que viola el artículo 2º, incisos 11 (libertad de tránsito), 14 (contratar con fines lícitos), 15 (libertad de trabajo) y 22 (goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida), así como los artículos 61º (libre competencia) y 62º (libertad de contratar) de la Constitución.

#### Argumentos de hecho y derecho

- El demandante advierte que la Municipalidad Provincial de Arequipa abusando de sus atribuciones ha expedido la Ordenanza cuestionada violando normas constitucionales, así como la Ley N.º 28026 del sistema de mercados mayoristas de alimentos, perjudicando a muchos ciudadanos arequipeños.
  - En ese sentido, señala que la norma cuestionada al establecer en su artículo segundo que los camiones y demás vehículos que ingresen a la ciudad de Arequipa con productos del rubro “frutas” y “tubérculos” se dirijan directamente hacia el Mercado Mayorista de Río Seco y al Mercado Mayorista de Tubérculos del Sur, respectivamente, viola su derecho de libertad de trabajo toda vez que impide la libre elección para dedicarse a la comercialización de dichos productos en cualquier mercado.
  - Asimismo, advierte que tanto la disposición contenida en el artículo segundo así como la del artículo tercero de la ordenanza impugnada violan la libertad de tránsito puesto que prohíbe el transporte de los productos por cualquier parte del territorio de la ciudad de Arequipa, más aún, establece una ruta determinada para el transporte de frutas y tubérculos.
  - También sostiene el demandante que la norma cuestionada cuando prohíbe el transporte de frutas y tubérculos por la ciudad de Arequipa en una cantidad superior a los 3 000 kilos, limita su derecho a contratar con fines lícitos porque impone un margen para su ejercicio.
- Según el recurrente se ha afectado el derecho de libre competencia porque al ratificarse al Mercado Mayorista de Río Seco como uno dedicado a la venta exclusiva de frutas y al crearse el Mercado Mayorista de Tubérculos del Sur para la comercialización únicamente de tubérculos, se fomenta la creación de monopolios.
- Por último, en el escrito de la demanda también se alega violación del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, toda vez que en el lugar donde se encuentra ubicado el Mercado Mayorista de Tubérculos del Sur se ha producido una contaminación ambiental; asimismo, este Mercado no cumple con los requisitos mínimos que permiten la preservación de la salud.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2. Contestación de la demanda

2. Con fecha 20 de noviembre de 2006, se corrió traslado a la emplazada, la misma que al contestar oportunamente la demanda omitió cumplir con un requisito de procedibilidad, en consecuencia, recién con fecha 6 de febrero de 2007, una vez subsanado el vicio formal en que se incurrió, la Municipalidad Provincial de Arequipa presenta nuevamente su escrito de contestación de demanda en los siguientes términos:

- Sostiene que las normas cuestionadas han sido expedidas a la luz de la Constitución y en fiel cumplimiento de las formalidades legales y técnicas establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Aduce que la norma cuestionada no ha violado ni restringido el ejercicio de libertad de trabajo ni el derecho a contratar con fines lícitos de los demandantes, toda vez que lo único que ha normado y regulado son las actividades de acopio, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas para que sean llevadas a cabo en un lugar más apropiado, sin que esto signifique el fomento de monopolios.
- Asimismo señala en relación a la supuesta afectación de la libertad de tránsito que el tema del transporte público constituye toda una problemática donde específicamente el transporte de carga es una preocupación especial de los gobiernos locales, por tanto, es un deber normar el tránsito público y esto no supone la afectación de derecho alguno ya que lo que se busca, por el contrario, es brindar un mejor servicio público a los ciudadanos.
- Respecto a la supuesta afectación del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la emplazada advierte que con la expedición de la Ordenanza cuestionada no se ha perjudicado el medio ambiente y, en todo caso, ha sido deber del demandante probar la supuesta vulneración.

## V. FUNDAMENTOS

### §1. Petitorio

3. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA, de fecha 20 de febrero de 2006, expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa. A juicio del recurrente, cuando la emplazada expide dicha Ordenanza y establece un régimen transitorio que regula el funcionamiento de los mercados mayoristas viola el artículo 2º, incisos 11 (libertad de tránsito), 14 (contratar con fines lícitos), 15 (libertad de trabajo) y 22 (goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida), así como los artículos 61º (libre competencia) y 62º (libertad de contratar) de la Constitución.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### §2. Sobre los presupuestos formales para evaluar la constitucionalidad de la norma objeto de control

#### 2.1 La norma sometida a examen de constitucionalidad

4. El artículo 200°, inciso 4) de nuestra *ley fundamental* señala expresamente que el proceso de inconstitucionalidad puede ser interpuesto “contra las normas que tienen rango de ley”, otorgándole dicha cualidad a las ordenanzas municipales. En ese sentido, resulta correcto que a través del presente proceso se esté evaluando la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa, guiados por el objetivo fundamental de defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa, tal como lo establece el artículo 75° del Código Procesal Constitucional.
5. Sin embargo, para que la función de control de constitucionalidad pueda ser ejercida eficazmente se requiere que el actor que promueve la demanda de inconstitucionalidad plantee con claridad cuál es la norma o cuáles son las normas que cuestiona. Es el caso que el recurrente peticiona la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA, pero también en el escrito de su demanda solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 145-2002-MPA, sin embargo, del análisis de autos se deja entrever claramente que las normas supuestamente violatorias de la *ley fundamental* son las que se encuentran contenidas en la primera ordenanza mencionada, por lo que centraremos el examen de control de constitucionalidad únicamente en el contenido dispositivo de dichas normas.

#### 2.2 El reconocimiento del bloque de constitucionalidad

6. El bloque de constitucionalidad, como ya ha dicho este Colegiado en reiteradas oportunidades (Expedientes N.ºs 0002-2005-AI/TC; 0013-2003-CC/TC; 0005-2005-CC/TC; 3330-2004-AA/TC), puede ser entendido como el conjunto de disposiciones que deben tomarse en cuenta al momento de apreciar los supuestos vicios de inconstitucionalidad de que adolece una ley sometida a control. El propio Código Procesal Constitucional en su artículo 79° ha establecido que

para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

7. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional para analizar la presente demanda partirá de un canon interpretativo integrado por las normas de la Constitución, y en tanto desarrollan su contenido, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2.3 La finalidad del Proceso de Inconstitucionalidad

8. Este Colegiado ha establecido que mediante el proceso de inconstitucionalidad, la Constitución Política del Estado ha confiado al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las leyes y las normas con rango de ley. En él, quien cuenta con legitimación para interponer la demanda, *prima facie*, no persigue la tutela de intereses subjetivos, sino “la defensa de la Constitución” como norma jurídica suprema. No obstante, aun cuando se trata de un proceso fundamentalmente objetivo, es decir, un proceso en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía (por un lado, la Constitución, que actúa como parámetro; y, por otro, la ley o las normas con rango de ley, que constituyen las fuentes sometidas a ese control), también tiene una dimensión subjetiva, en la medida que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, según establece el Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional<sup>1</sup>.

9. Por tanto, si, como sostiene Zagrebelsky,

toda concepción de la Constitución trae consigo una concepción del procedimiento, como toda concepción del procedimiento trae consigo una concepción de Constitución, [pues] no existe un *prius* ni un *posterius*, sino una implicación recíproca<sup>2</sup>,

para luego afirmar que las dos vocaciones del proceso constitucional (subjetiva y objetiva) son

mezclas que se hacen necesarias todas las veces en que la tutela primaria de uno de los dos intereses (subjetivo y objetivo) comporte el abandono o la violación del otro<sup>3</sup>,

es deber, entonces, del juez constitucional tener presente que el proceso orientado por antonomasia a defender la supremacía de la Constitución (proceso de inconstitucionalidad), siempre tendrá también, en última instancia, la vocación subjetiva de preservar los derechos fundamentales de las personas.

10. En el caso de autos, además de invocarse la afectación de la Constitución en forma directa, los demandantes manifiestan que los cuestionados artículos de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA han vulnerado sus derechos constitucionales. En vista de ello, este Colegiado previo análisis determinará si resulta pertinente o no emitir un pronunciamiento respecto de cada uno de los extremos de inconstitucionalidad planteados.

<sup>1</sup> Cfr. STC N.º 0020 y 0021-2005-AI/TC, fundamento 16 y STC N.º 0005-2006-PI/TC, fundamento 7.

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo (2001) ¿Derecho Procesal Constitucional? En: *Revista Peruana de Derecho Procesal*, N.º IV, diciembre 2001, p. 402.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 404.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### §3. Sobre los presupuestos materiales para evaluar la constitucionalidad de la norma objeto de control

#### 3.1 El rol del Estado en la economía según la Constitución de 1993

11. A través de su desarrollo jurisprudencial este Colegiado ya ha señalado cuál es el rol del Estado en la actividad económica de los particulares según los principios establecidos en la Constitución de 1993. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC, caso Roberto Nesta Brero y más de cinco mil ciudadanos, el Tribunal Constitucional dictó las pautas de interpretación de los principios que inspiran nuestro régimen económico, señalando, en primer lugar, que de un análisis conjunto de los artículos 3º y 43º de la Ley Fundamental, el Estado peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas del Estado Social y Democrático de Derecho.
12. Al respecto, el Estado Social y Democrático de Derecho no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad ante la ley; y pretende conseguir su mayor efectividad dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca.
13. De esta forma, la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho requiere de dos aspectos básicos: la exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando que se torne en obstáculos para el desarrollo social.
14. Dentro de ese marco, nuestro régimen económico, según el artículo 58º de la Constitución, se ejerce dentro de una *economía social de mercado*. Esta es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado.
15. De manera que, dado el carácter *social* del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.
16. Más aún, lo hasta aquí expuesto por este Colegiado, resulta a su vez concordante



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con el principio de subsidiariedad del Estado. En efecto, conforme se señaló en el fundamento 19 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, la subsidiariedad en el plano *horizontal* supone que la relación existente entre el Estado y la ciudadanía se desarrolle en el marco del respeto a la autonomía y la libre determinación de los individuos, reduciéndose la intervención pública a lo esencial.

17. Ello por cuanto, desde la perspectiva de este principio, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo.
18. Así, a diferencia de la Constitución de 1979, que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60º que "(...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (...)".
19. Ahora bien, si, por un lado, el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituye un límite al poder estatal, también es cierto que, por otro lado, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de la libertad para la actuación de los individuos del mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.
20. Y es que, si bien la Constitución de 1993 busca garantizar el máximo respeto al ejercicio de las libertades económicas de los particulares, tal objetivo no puede concebirse de manera absoluta y aislada de la necesidad de protección de otros bienes constitucionales igualmente valiosos basados en la dignidad humana. De ahí que el propio ejercicio de las llamadas libertades económicas *no se concibe como fin en sí mismo y ajeno al ideal del orden económico y social justo*; prueba de ello es que la propia Constitución ha determinado los límites a su ejercicio, conforme se advierte de su artículo 59º, sancionando el abuso de estas libertades en perjuicio de la moral, la salud y las seguridades públicas; de igual modo, el artículo 60º condiciona el ejercicio del derecho de propiedad a su armonización con el bien común.
21. Específicamente en lo concerniente al régimen económico de la Constitución de 1993, el capítulo sobre principios generales establece una serie de directrices de amplia determinación pero que, en conjunto, constituyen el hilo conductor constitucional que sirve de guía a la actuación estatal en materia económica; y en base a los cuales el legislador puede modular su libertad de configuración, a fin de cumplir los objetivos ahí establecidos.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. Tales principios integrantes de la denominada Constitución Económica constituyen normas programáticas, mandatos de optimización a cargo del legislador que se fundamentan, a su vez, en el deber estatal de promocionar el bienestar general (artículo 44° de la Constitución). Cabe precisar, sin embargo, que aun cuando semánticamente presentan cierto grado de indeterminación y, por consiguiente, amplia flexibilidad a favor del legislador; tales disposiciones no pueden asumirse como capaces de sustentar cualquier tipo de legislación arbitraria y carente de adecuación objetiva, pues los límites a la intervención estatal en la actividad económica de los particulares se constituyen ahí donde tal actuación supondría una violación del principio de vinculación a los derechos fundamentales.
23. No se trata, pues, ni de asumir un texto constitucional neutro a cualquier modelo económico y capaz de sustentar cualquier tipo de intervención, sino uno que dentro de márgenes razonables de flexibilidad, permita la libre configuración del legislador tomando en cuenta las circunstancias históricas y económicas de cada periodo; y todo ello, dentro del hilo conductor de nuestro régimen económico, el cual, basado en una economía social de mercado, busque el justo equilibrio entre el principio de subsidiariedad y la solidaridad social.
24. De este modo, se aprecia, en el artículo 58° de la Ley Fundamental, la cláusula que establece que “(...) el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”. Esta disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado.
25. Asimismo, el artículo 59° de la Constitución recoge una cláusula de garantía para las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria; pero, a la vez, establece un mandato, cual es “brindar oportunidades de superación a aquellos sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”.
- A juicio de este Tribunal, dicha cláusula no sólo determina un rol negativo para el legislador, de no interferir irrazonablemente en tales libertades económicas, sino que al mismo tiempo le otorga un margen de actuación a fin de garantizar condiciones materiales de igualdad.
26. De esta manera, el artículo 59° del texto constitucional habilita la intervención estatal para cumplir con el deber de garantizar el principio-derecho de igualdad, no sólo en aquellas situaciones de sospechosa mayor vulnerabilidad, recogidas expresamente en el artículo 2.2 de la Constitución –por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole– sino, principalmente, lo habilita para establecer medidas adecuadas y necesarias que le permitan cumplir con la promoción de la pequeña empresa en todas sus modalidades.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por su parte, el artículo 60° de la Ley Fundamental establece una reserva de ley absoluta, para habilitar al Estado a realizar excepcional y subsidiariamente actividad empresarial, directa e indirectamente, cuando el interés público o la conveniencia nacional lo justifique.

27. Finalmente, como aspecto fundamental de una economía social de mercado, el Estado *facilita y vigila* la libre competencia. El artículo 61° de la Constitución delega al legislador la labor de garantizar el acceso al mercado en igualdad de condiciones, al tiempo de reprimir y limitar el abuso de posiciones de dominio o monopólicas a efectos de garantizar no sólo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios.

28. De este modo, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, no cabe duda que el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares, a fin de garantizar bienes constitucionales que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción en tanto actividad y/o protección del grupo menos favorecido.

### 3.2 El gobierno local

29. En su sentencia recaída en el Expediente N.º 3283-2003-AA/TC, caso Taj Mahal Discoteque, este Colegiado definió las municipalidades como

(...) los gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas, las cuales le son asignadas atendiendo lo siguiente:

a) Competencia por territorio.

Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas sólo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (esto se conoce como la jurisdicción).

b) Competencia por grado.

Se refiere a que, sin perjuicio de su autonomía, entre las municipalidades provinciales, distritales y delegadas existen dos tipos de relaciones: de coordinación, para las labores conjuntas, y de subordinación de las segundas para con las primeras, en el sentido que deben someterse a la decisión final o a su autorización que según el caso emitan. Se establece, así, un criterio de jerarquía.

c) Competencia por materia.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Según la cual, los campos específicos en los cuales las municipalidades pueden actuar, se encuentran enumerados en la Ley Orgánica de Municipalidades.

30. En ese sentido, cabe afirmar que los gobiernos locales ejercen descentralizadamente el poder del Estado en las distintas provincias y distritos del país, orientados por los intereses y necesidades particulares de los vecinos. La *ley fundamental*, así como las normas de rango legal que desarrollan los preceptos constitucionales aplicables a la materia, establecen expresamente cuáles son sus atribuciones y competencias, las mismas que serán ejercidas dentro del ámbito territorial previamente delimitado por el Congreso de la República.

### 3.3 La garantía institucional de la autonomía municipal

31. La garantía institucional de la autonomía municipal aparece recogida en el artículo 194° de la Constitución cuando establece que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)”.

32. El concepto de garantía institucional ha servido de instrumento para constitucionalizar determinadas instituciones que son parte del núcleo esencial que conforma todo ordenamiento jurídico. La “autonomía municipal” es uno de esos casos a través del cual se busca proteger el ámbito de acción de los gobiernos locales en su interrelación con otros órganos del Estado.

33. Al respecto, este Tribunal en su sentencia recaída en el Expediente N.º 0013-2003-AI/TC, caso Municipalidad Provincial de Urubamba, ha señalado que

(...) frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes: a) contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades; b) contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y c) contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Paulo Loras. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 256-257].

34. En esta línea cabe señalar que si bien los gobiernos regionales, locales, provinciales y distritales gozan de autonomía no pueden olvidar que forman parte de un Estado Constitucional, de modo tal que en virtud del principio de fuerza normativa de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución se encuentran directamente vinculados a ella y, en consecuencia, las decisiones, el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones necesariamente deberán respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional.

35. En consecuencia, como ya tuvo oportunidad de advertir este Colegiado en el proceso de inconstitucionalidad N.º 0007-2001-AI/TC, la autonomía otorgada a los gobiernos municipales si bien es cierto que les permite desenvolverse libremente en asuntos de naturaleza administrativa, económica y política, no supone, por otro lado, “autarquía funcional” al extremo de que cualquiera de sus competencias pueda desvincularse del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. Por tanto, no porque un órgano es autónomo deja de pertenecer al Estado ya que sigue formando parte de él y en ese sentido no puede apartarse del sistema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.
36. La *ley fundamental*, en síntesis, otorga y garantiza a los gobiernos municipales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Sin embargo, dicha autonomía no podrá ser ejercida deliberadamente respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde necesariamente tal autonomía tendrá que ser graduada en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales.

### 3.4 Las competencias constitucionalmente otorgadas a los gobiernos locales

37. De acuerdo a lo establecido por el artículo 195º de la Constitución, los gobiernos locales

(...) promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo,

en ese sentido, son competentes, específicamente, para:

(...)

5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

(...)

8. 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.

38. En consecuencia, nos encontramos ante la presencia de atribuciones de naturaleza indisponible e irrenunciable otorgadas por el propio constituyente a los gobiernos





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

locales. Por tanto, no cabe discusión por parte de autoridad o persona alguna que pretenda cuestionar dichas competencias, a no ser que éstas sean ejercidas sin contemplar el marco normativo constitucional, trasgrediendo las demás leyes y vulnerando la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

### §4. Análisis del caso concreto

39. En el caso de autos el recurrente solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA, expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa, por considerar que viola sus derechos reconocidos en el artículo 2º, incisos 11 (libertad de tránsito), 14 (contratar con fines lícitos), 15 (libertad de trabajo) y 22 (goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida), así como los artículos 61º (libre competencia) y 62º (libertad de contratar) de la Constitución.
40. Si bien es cierto que en el desarrollo argumentativo de la presente sentencia se ha hecho referencia a la doble dimensión de los procesos constitucionales (fundamentos 8 y 9, *supra*) y este Colegiado ya ha aceptado la posibilidad de que en un proceso de inconstitucionalidad, de naturaleza esencialmente abstracta, se pueda llevar a cabo un juicio de valor tendiente a otorgar tutela a intereses subjetivos; también es cierto que si el recurrente alega la inconstitucionalidad de una norma basándose en la afectación directa de derechos fundamentales, resulta necesario que acredite, aunque sea en forma mínima, la alegada violación. En el presente caso el recurrente no cumple con este requisito y del contenido de la demanda tampoco se desprenden elementos que permitan inferir la existencia de situaciones supuestamente atentatorias de los derechos fundamentales invocados. Por tanto, no se llevará a cabo un análisis que conduzca a emitir un pronunciamiento sobre cada uno de los extremos de inconstitucionalidad planteados por la supuesta afectación de los derechos fundamentales del demandante.
41. No obstante, con el propósito de resolver la presente causa, debemos referirnos al contenido de la Ordenanza impugnada para verificar si efectivamente las situaciones que pretende regular escapan a los parámetros establecidos por la propia Constitución, produciendo su desnaturalización y afectación. En ese sentido, cabe concluir que la tan aludida Ordenanza Municipal N.º 373-2006-MPA busca regular el funcionamiento transitorio de los mercados mayoristas de la ciudad de Arequipa empleando, para ello, un criterio de comercio especializado en virtud del cual se distribuye en determinados mercados la venta exclusiva de algunos productos. Asimismo, ha diseñado un sistema de rutas que obliga a los vehículos de carga (dedicados al traslado de la mercadería para ser comercializada en dichos mercados) a transitar únicamente por esas vías con el objeto de ordenar el tránsito y el transporte público.
42. El artículo 195º de la Constitución regula las competencias de los gobiernos locales. Tales preceptos constitucionales han sido desarrollados por la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece, en su artículo 83º, parágrafo 1.1,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como función exclusiva de las municipalidades provinciales, la de regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia y, en su artículo 81°, párrafo 1.4, la de normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.

43. Por tanto, la emplazada en virtud de la prerrogativa de autonomía municipal y de acuerdo a las atribuciones que la propia Constitución le ha conferido, expide la Ordenanza cuestionada sin que esto suponga una situación de inconstitucionalidad. El hecho que la Municipalidad Provincial de Arequipa, basándose en un criterio de comercio especializado, ordene la distribución de determinados productos en algunos mercados para que se dediquen a su venta exclusiva, no supone un ejercicio arbitrario de las atribuciones que la propia Constitución le ha conferido ni mucho menos una colisión con los derechos fundamentales; por el contrario, tal actuación se justifica en la finalidad constitucional de prestar servicios públicos de manera eficiente. Asimismo, en cuanto al otro extremo que forma parte del contenido de la norma impugnada y que está relacionado con la regulación del tránsito y del transporte público, también cabe señalar que la actuación de la emplazada se encuentra plenamente justificada, toda vez que al establecer rutas de acceso para el uso obligatorio y exclusivo por parte de los vehículos de carga, se busca contribuir al orden público y la seguridad de los transeúntes y residentes de las otras zonas urbanas que forman parte de la ciudad.

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

### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO**  
**ALVA ORLANDINI**  
**BARDELLI LARTIRIGOYEN**  
**VERGARA GOTELLI**  
**MESÍA RAMÍREZ**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
 SECRETARIO RELATOR (f)