



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01739-2008-PA/TC

UCAYALI

EMPRESA DE TRANSPORTES Y

REPRESENTACIONES TURISMO

CENTRAL S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de agosto de 2009, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Vergara Gotelli, Landa Arroyo y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en discordia del magistrado Vergara Gotelli, que se agrega, y el voto dirimente del magistrado Calle Hayen.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Empresa de Transportes y Representaciones Turismo Central S.A. contra la sentencia expedida por la Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, de fojas 102, su fecha 18 de enero de 2008, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2007, la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, con el objeto de que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, por medio de la cual se restringe el ingreso de camiones pesados y ómnibus al centro de la ciudad, disponiéndose además que las empresas de transporte que tengan sus terminales en el perímetro urbano sean reubicadas indefectiblemente en el eje de la carretera Federico Basadre a partir del Km 4. Denuncia la afectación de sus derechos constitucionales a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Con fecha 31 de julio de 2007, el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo contesta la demanda señalando que debe ser declarada improcedente, aduciendo que, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, la acción de amparo no procede contra normas legales, como lo es una ordenanza municipal. Asimismo, la niega y contradice en todos sus extremos, afirmando que la norma cuestionada por la demandante ha sido emitida por la Municipalidad en ejercicio de su autonomía administrativa, y atendiendo a las necesidades del desarrollo local.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Provincia de Coronel Portillo, con fecha 31 de julio de 2007, declaró infundada la demanda, considerando que la emplazada actuó en el ejercicio de sus competencias, lo cual no atenta contra los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos constitucionales de la demandante.

La Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, con fecha 18 de enero de 2008, confirmó la apelada por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicabilidad al caso concreto de la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, que inserta nuevos artículos a la Ordenanza N.º 015-2003-MPCP, para efectos de regulación del servicio de transporte público en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, así como de los parámetros de acceso y autorización para dicho servicio; se aduce que se estaría vulnerando los derechos constitucionales de la empresa recurrente a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Amparo contra normas legales

2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el amparo contra normas procede cuando la norma cuya inaplicación se solicita es de carácter autoaplicativo. La norma reviste tal condición “cuando no requiere de un acto posterior de aplicación sino que la afectación se produce desde la vigencia de la propia norma” [Cf. STC N.º 2302-2003-PA, fundamento 7, primer párrafo].
3. En el presente caso, en la demanda se ha afirmado que la Ordenanza impugnada lesiona los derechos constitucionales de la empresa recurrente al restringir el ingreso de vehículos pesados, tales como los buses empleados para el transporte interprovincial de pasajeros al centro de la ciudad. En efecto, la norma cuestionada dispone en su artículo primero, “INSÉRTESE como nuevos artículos de la Ordenanza N.º 015-203, lo siguiente

Artículo 194º.- **A partir del 1º de junio de 2007**, no se permitirá el uso de las calles en el perímetro urbano para el tránsito de los vehículos de transporte pesado, como los tronqueros y otros, los mismos que deberán circular por las vías que la institución municipal haya determinado y/o determine para tales usos”. (énfasis nuestro)

Respecto de la naturaleza de esta norma impugnada, este Colegiado concuerda con lo alegado por la recurrente, en el sentido de que se trata de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata; esto es, aquella que está dirigida a destinatarios específicos –empresas de transporte- y cuya aplicabilidad no se encuentra sujeta a la realización de algún acto posterior, sino que adquiere su eficacia



plena en el mismo momento en que entran en vigencia, desplegando sus efectos en fecha determinada –a partir del 1 de junio de 2007-. En consecuencia, corresponde ingresar a analizar el fondo del asunto en este extremo.

4. La empresa recurrente impugna el extremo referido a la incorporación del artículo 191º, que establece:

“Artículo 191º.- **Al término de la prórroga que se otorgue a través de norma de similar jerarquía**, a las empresas de transporte que tengan sus terminales en el perímetro urbano, se les reubicará indefectiblemente en el eje de la Carretera Federico Basadre a partir del Km. 4.” (énfasis nuestro).

Cabe señalar que en autos no consta en autos que esta prórroga a través de una ordenanza hubiese sido dictada. Sin embargo, no puede obviarse que el traslado de los terminales ubicados en el perímetro urbano establecido por la Ordenanza impugnada en su artículo 191º, trae como consecuencia una prohibición que incide directamente en la situación jurídica de la empresa recurrente y, en tal sentido, reviste carácter autoaplicativo.

Sin embargo, tal conclusión debe ser examinada a la luz de lo establecido por la propia norma, según la cual, se establece que la afectación denunciada por la demandante ha de realizarse “Al término de la prórroga que se otorgue a través de norma de similar jerarquía”. ¿Significa ello que la norma carece de carácter autoaplicativo y que, por tanto, no procede el amparo contra la Ordenanza cuestionada?

Se trata sin duda de un supuesto de *vacatio legis*. Quiere ello decir que la Ordenanza ya está vigente, sin embargo su aplicabilidad está suspendida hasta en tanto se expida la citada prórroga. Desde tal perspectiva, los “efectos” prohibitivos de la Ordenanza aún no se han verificado, dado que ellos están condicionados a que tenga lugar la condición suspensiva. En síntesis, la Ordenanza impugnada establece una prohibición cuya destinataria es la empresa recurrente; sin embargo, tal prohibición se halla suspendida. Se trata de una norma autoaplicable, pero suspendida o en *vacatio* [Cf. STC N.º 5731-2006-PA/TC, fundamentos 3 a 7]. Desde tal perspectiva, la Ordenanza que aprobará el Concejo Municipal fijando la prórroga constituye una condición de decaimiento de la *vacatio*, mas no un “acto de aplicación” de la norma, dado que el acto de aplicación propio de las normas heteroaplicativas viene a ser la subsunción de un hecho bajo el supuesto previsto en la norma.

5. Asimismo, dado que el artículo 191º referido trata de una prohibición que desplegará su efecto en el futuro, representa ella, desde la perspectiva procesal, un supuesto de amenaza de los derechos de la recurrente. Siendo así, corresponde interrogar si dicho acontecimiento es cierto y de inminente realización (artículo 2º del Código Procesal Constitucional), a efectos de examinar la procedibilidad de la demanda:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Cierto: Tratándose de actos del poder público, la premisa de la que debe partirse, es que el poder público en general debe expedir los actos que el ordenamiento jurídico le impone. Desde tal perspectiva, a la cuestión de si el Concejo Municipal ha de expedir o no la ordenanza de prórroga, la respuesta, desde la perspectiva normativa, ha de ser categóricamente afirmativa. Dicha ordenanza se expedirá y, por ello, constituye un hecho de suceso cierto.

b) Inminente: En cuanto a la inminencia del acto, cabe señalar que, la *vacatio legis* no puede suponer un tiempo sin límite alguno; la inminencia, considerando por ella la proximidad en el tiempo del acto o suceso que ha de tener lugar en el futuro, puede estimarse como no remota debido a que el acontecimiento de dicho acto no puede considerarse *sine die*, máxime cuando de él depende el despliegue de los efectos de una norma tan importante como es el reordenamiento del servicio de transporte en Pucallpa.

Por todo ello, deviene en procedente la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por el artículo transcrito *supra*.

Municipalidades y regulación del servicio público de transporte de pasajeros y carga

6. La solución de la presente controversia radica en determinar si es que la norma cuya inaplicación se solicita, la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, constituye una lesión a los derechos constitucionales de la recurrente; o si, por el contrario, se trata de un ejercicio legítimo de las atribuciones conferidas a la emplazada por la Ley Orgánica de Municipalidades.
7. De conformidad con el artículo 195º, incisos 5) y 8), de la Constitución, los gobiernos locales son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, así como para 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 los monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
8. Estas competencias establecidas a nivel constitucional son desarrolladas a su vez en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, en cuyo artículo 81º numerales 1, 2 y 5 se señalan como competencias específicas de las municipalidades provinciales las siguientes: a) Normar, regular, y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial; b) Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

leyes y reglamentos nacionales sobre la materia; y c) Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.

9. Además, la actividad económica en cuestión, el servicio de transporte de pasajeros y carga, es un servicio público, de conformidad con el artículo 73º, numeral 2.2, de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto del cual las municipalidades deben ejercer un especial rol supervisor. Así, a través de las competencias constitucionales y legales reseñadas en los fundamentos precedentes, es que las municipalidades dan cumplimiento a sus funciones de regulación, fiscalización y sanción en esta materia.
10. Como se observa, con estas normas se confiere una amplia discrecionalidad a las municipalidades a fin de que puedan cumplir con sus obligaciones. No obstante, ello no significa que en virtud de la autonomía municipal se pueda vulnerar derechos fundamentales. Y es que si bien los derechos fundamentales no son derechos absolutos, las limitaciones que se admitan por parte del legislador tendrán que ser legítimas en tanto éstas se encuentren justificadas en la protección de bienes de relevancia constitucional. Para efectuar tal análisis, este Tribunal Constitucional ha optado por aplicar el *test de proporcionalidad* a fin de determinar si es que las medidas legales emitidas por la Administración son constitucionalmente legítimas. Este *test* está compuesto por tres sub juicios, el de adecuación (o idoneidad), necesidad y ponderación.
11. A través del juicio de adecuación, se exige que la medida impuesta tenga como objetivo un fin constitucionalmente relevante, y que la medida idónea sea alcanzar tal objetivo. Así, dicho fin no debe estar constitucionalmente prohibido y debe ser socialmente relevante. Como se aprecia, la medida cumple con lo descrito ya que apunta a mejorar el servicio de transporte público, a organizar y ordenar el espacio urbano, así como a disminuir el riesgo que genera para la integridad física de los ciudadanos el tránsito de vehículos pesados por el centro de la ciudad, o como lo ha indicado el *a quo*, el tránsito del transporte pesado que genera circunstancias de inminente peligro y congestión vehicular.
12. En el caso de autos, la emplazada justifica la imposición de las restricciones dispuestas por la norma impugnada aduciendo que el tránsito de vehículos pesados -tales como los buses para el transporte provincial e interprovincial de pasajeros-, por el centro de la ciudad implica un riesgo para la integridad física de los ciudadanos, lo cual se encuentra acreditado por las conclusiones de la Comisión Técnica Mixta Provincial de Tránsito, a las que hace referencia la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP en su parte considerativa¹.

¹ Dichas conclusiones fueron aprobadas por el Concejo Municipal de Coronel Portillo en la Sesión Ordinaria N.º 009-2007, de fecha 17 de mayo de 2007, que tuvo como consecuencia el Acuerdo N.º 065-2007.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Por medio del juicio de necesidad, se examina si dentro del universo de medidas que puede aplicar la Administración para lograr el fin propuesto, la medida adoptada es la menos restrictiva de derechos. La Ordenanza también cumple con este criterio, ya que si bien impide que el transporte pesado pueda transitar por el perímetro urbano, plantea previamente una reubicación, que permitirá que las empresas podrán desarrollar su labor adecuadamente y en armonía con otros bienes constitucionales.
14. A través del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, se persigue establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, a través de un balance entre sus costos y sus beneficios. En el caso de autos, si bien se advierte una restricción de la libertad de empresa de la demandante, en cuanto no puede elegir libremente por donde pueden transitar sus buses, esto se justifica en la protección y promoción de otros bienes constitucionales, como son los urbanísticos, de servicio público y de protección de la integridad de los ciudadanos.
15. Y es que como se aprecia en el artículo 59° de la Constitución, los derechos constitucionales a la libertad de empresa y a la libertad de trabajo deben ser ejercidos respetando la moral, la salud y la seguridad públicas.

Por todo ello, queda acreditado que la norma impugnada tiene su fundamento en un bien de relevancia constitucional -la seguridad pública-, en aras de resguardar a los ciudadanos de Pucallpa de circunstancias de inminente peligro a su integridad física y psíquica [artículo 2°, inciso 1), de la Constitución]. Asimismo, este Colegiado considera que es una medida necesaria y ponderada en favor de los bienes constitucionales detallados anteriormente.

Respecto de las disposiciones que resultan autoaplicativas, artículos 194° y 191° incorporados por la Ordenanza impugnada

16. En cuanto, al artículo 194° y 191°, debe precisarse que la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo no ha incurrido en una vulneración de los derechos constitucionales de la recurrente, en tanto que su actuación se encuentra amparada en la protección a un bien de relevancia constitucional, como lo es la seguridad pública, y en las atribuciones que le confieren tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Municipalidades. La Ordenanza en cuestión no supone la adopción de una política municipal destinada a impedir la libertad de empresa y de trabajo de las personas, sino más bien a promover el respeto de los derechos de los residentes de la localidad a la vida y integridad personal [artículo 2°, inciso 1), de la Constitución], así como a la paz y la tranquilidad [artículo 2°, inciso 22), de la Constitución].
17. Corresponde a la empresa demandante, al haber elegido en plena libertad la actividad para su giro comercial, respetar de manera estricta el marco normativo para su realización. Lo cual no es óbice para que la Municipalidad, en la implementación de la ordenanza impugnada, se conduzca conforme a criterios de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonabilidad, garantizando para ello un traslado y reubicación del terminal de transporte terrestre que sea respetuoso de los derechos de la recurrente y de las disposiciones municipales aprobadas para dichos efectos.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO
CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

**Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01739-2008-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
Y REPRESENTACIONES TURISMO
CENTRAL S.A.

VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con el debido respeto por el voto del magistrado Vergara Gotelli, en la presente causa me adhiero al voto de los magistrados Landa Arroyo y Álvarez Miranda, toda vez que, por los fundamentos que exponen, también considero que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA**.

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01739-2008-PA/TC

UCAYALI

EMPRESA DE TRANSPORTES Y

REPRESENTACIONES TURISMO

CENTRAL S.A.

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LANDA ARROYO Y ÁLVAREZ MIRANDA

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes y Representaciones Turismo Central S.A. contra la sentencia expedida por la Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, de fojas 102, su fecha 18 de enero de 2008, que declaró infundada la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2007, la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, con el objeto de que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, por medio de la cual se restringe el ingreso de camiones pesados y ómnibus al centro de la ciudad, disponiéndose además que las empresas de transporte que tengan sus terminales en el perímetro urbano sean reubicadas indefectiblemente en el eje de la Carretera Federico Basadre a partir del Km 4. Por ello, denuncia la afectación de sus derechos constitucionales a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Con fecha 31 de julio de 2007, el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo contesta la demanda señalando que debe ser declarada improcedente toda vez que, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, la acción de amparo no procede contra normas legales, como lo es una ordenanza municipal. Asimismo, la niega y contradice en todos sus extremos, alegando que la norma cuestionada por la entidad demandante ha sido emitida por la Municipalidad en ejercicio de su autonomía administrativa, y atendiendo a las necesidades del desarrollo local.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Provincia de Coronel Portillo, con fecha 31 de julio de 2007, obrante de fojas 61 a 67, declaró infundada la demanda, considerando que la emplazada actuó en el ejercicio de sus competencias, lo cual no atenta contra los derechos constitucionales de la demandante.

La Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, mediante sentencia de fecha 18 de enero de 2008, obrante de fojas 108 a 113, confirmó la apelada por los mismos fundamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicabilidad al caso concreto de la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, que inserta nuevos artículos a la Ordenanza N.º 015-2003-MPCP, para efectos de regulación del servicio de transporte público en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, así como de los parámetros de acceso y autorización para dicho servicio; por cuanto se estaría vulnerando los derechos constitucionales de la empresa recurrente a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Amparo contra normas legales

2. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el amparo contra normas procede cuando la norma cuya inaplicación se solicita es de carácter autoaplicativo. La norma reviste tal condición “cuando no requiere de un acto posterior de aplicación sino que la afectación se produce desde la vigencia de la propia norma” [Cf. STC N.º 2302-2003-PA, fundamento 7, primer párrafo].
3. En el presente caso, en la demanda se ha afirmado que la Ordenanza impugnada lesiona los derechos constitucionales de la empresa recurrente al restringir el ingreso de vehículos pesados, tales como los buses empleados para el transporte interprovincial de pasajeros, al centro de la ciudad. En efecto, la norma cuestionada dispone en su artículo primero, “INSÉRTESE como nuevos artículos de la Ordenanza N.º 015-203, lo siguiente

Artículo 194º.- **A partir del 1º de junio de 2007**, no se permitirá el uso de las calles en el perímetro urbano para el tránsito de los vehículos de transporte pesado, como los tronqueros y otros, los mismos que deberán circular por las vías que la institución municipal haya determinado y/o determine para tales usos “**(énfasis nuestro)**”.

Respecto de la naturaleza de esta norma impugnada, concordamos con lo alegado por la recurrente, en el sentido de que se trata de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata; esto es, aquella que está dirigida a destinatarios específicos –empresas de transporte- y cuya aplicabilidad no se encuentra sujeta a la realización de algún acto posterior, sino que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia, desplegando sus efectos en fecha determinada –a partir del 1 de junio de 2007-. En consecuencia, consideramos que corresponde ingresar a analizar el fondo del asunto en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. La empresa recurrente impugna el extremo referido a la incorporación del artículo 191°, que establece

Artículo 191°.- **Al término de la prórroga que se otorgue a través de norma de similar jerarquía**, a las empresas de transporte que tengan sus terminales en el perímetro urbano, se les reubicará indefectiblemente en el eje de la Carretera Federico Basadre a partir del Km. 4 (**énfasis nuestro**)

Cabe señalar que en autos no consta que esta prórroga a través de una ordenanza hubiese sido dictada. Sin embargo, no puede obviarse que el traslado de los terminales ubicados en el perímetro urbano establecido por la Ordenanza impugnada en su artículo 191°, trae como consecuencia una prohibición que incide directamente en la situación jurídica de la empresa recurrente, y en tal sentido reviste carácter autoaplicativo.

Sin embargo, tal conclusión debe ser examinada a la luz de lo establecido por la propia norma, según la cual, se establece que la afectación invocada por el demandante ha de realizarse “Al término de la prórroga que se otorgue a través de norma de similar jerarquía”. ¿Significa ello que la norma carece de carácter autoaplicativo y que, por tanto, no procede el amparo contra la Ordenanza cuestionada?

Estamos sin duda ante un supuesto de *vacatio legis*. Quiere ello decir que la Ordenanza ya está vigente, sin embargo su aplicabilidad está suspendida hasta en tanto se expida la citada prórroga. Desde tal perspectiva, los “efectos” prohibitivos de la Ordenanza aún no se han verificado, dado que ellos están condicionados a que tenga lugar la condición suspensiva. En síntesis, la Ordenanza impugnada establece una prohibición cuya destinataria es la empresa recurrente; sin embargo, tal prohibición se halla suspendida. Se trata de una norma autoaplicable, pero suspendida o en *vacatio* [Cf. STC N.º 5731-2006-PA/, fundamentos 3 a 7]. Desde tal perspectiva, la Ordenanza que aprobará el Concejo Municipal fijando la prórroga constituye una condición de decaimiento de la *vacatio*, mas no un “acto de aplicación” de la norma, dado que el acto de aplicación propio de las normas heteroaplicativas viene a ser la subsunción de un hecho bajo el supuesto previsto en la norma.

5. Asimismo, dado que el artículo 191° referido trata de una prohibición que desplegará su efecto en el futuro, representa ella, desde la perspectiva procesal, un supuesto de amenaza de los derechos de los recurrentes. Siendo así, corresponde determinar si dicho acontecimiento es cierto y de inminente realización (artículo 2° del Código Procesal Constitucional), a efectos de examinar la procedibilidad de la demanda:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Cierto: Tratándose de actos del poder público, la premisa de la que debe partirse, es que el poder público en general debe expedir los actos que el ordenamiento jurídico le impone. Desde tal perspectiva, a la cuestión de si el Concejo Municipal ha de expedir o no la Ordenanza de prórroga, la respuesta, desde la perspectiva normativa, ha de ser categóricamente afirmativa. Dicha Ordenanza se expedirá y, por ello, constituye un hecho de suceso cierto.

b) Inminente: En cuanto a la inminencia del acto, cabe señalar que la *vacatio legis* no puede suponer un tiempo sin límite alguno, la inminencia, considerando por ella la proximidad en el tiempo del acto o suceso que ha de tener lugar en el futuro, puede estimarse como no remota debido a que el acontecimiento de dicho acto no puede considerarse *sine die*, máxime cuando de él depende el despliegue de los efectos de una norma tan importante como es el reordenamiento del servicio de transporte en Pucallpa.

Por todo ello, deviene en procedente la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por el artículo transcrito *supra*.

Municipalidades y regulación del servicio público de transporte de pasajeros y carga

6. La presente controversia radica en determinar si es que la norma cuya inaplicación se solicita, la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, constituye una lesión a los derechos constitucionales de la recurrente; o si, por el contrario, la misma resulta ser un ejercicio legítimo de las atribuciones conferidas a la emplazada por la Ley Orgánica de Municipalidades.
7. De conformidad con el artículo 195º, incisos 5) y 8), de la Constitución, los gobiernos locales son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de sus responsabilidades, así como para 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 los monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
8. Estas competencias establecidas a nivel constitucional son desarrolladas a su vez en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, en cuyo artículo 81º, numerales 1, 2 y 5 se señalan como competencias específicas de las municipalidades provinciales las siguientes: a) Normar, regular, y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial; b) Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia; y c) Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.

9. Además, la actividad económica en cuestión, el servicio de transporte de pasajeros y carga, es un servicio público, de conformidad con el artículo 73°, numeral 2.2, de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto del cual las municipalidades deben ejercer un especial rol supervisor. Así, a través de las competencias constitucionales y legales reseñadas en los fundamentos precedentes, es que las municipalidades dan cumplimiento a sus funciones de regulación, fiscalización y sanción en esta materia.
10. Como se observa, con estas normas se confiere una amplia discrecionalidad a las municipalidades a fin de que puedan cumplir con sus obligaciones. No obstante, ello no significa que en ejercicio de la autonomía municipal se puedan vulnerar derechos fundamentales. Y es que si bien los derechos fundamentales no son derechos absolutos, las limitaciones que se admitan por parte del legislador tendrán que ser legítimas en tanto éstas se encuentren justificadas en la protección de bienes de relevancia constitucional. Para efectuar tal análisis, el Tribunal Constitucional ha optado por aplicar el *test de proporcionalidad* a fin de determinar si es que las medidas legales emitidas por la Administración son constitucionalmente legítimas. Este *test* está compuesto por tres sub juicios, el de adecuación (o idoneidad), el de necesidad y el de ponderación.
11. A través del juicio de adecuación se exige que la medida impuesta tenga como objetivo un fin constitucionalmente relevante, y que la medida sea idónea para alcanzar tal objetivo. Así, dicho fin no debe estar constitucionalmente prohibido y debe ser socialmente relevante. Como se aprecia la medida cumple con lo descrito ya que apunta a mejorar el servicio de transporte público, a organizar y ordenar el espacio urbano, así como disminuir el riesgo que genera para la integridad física de los ciudadanos el tránsito de vehículos pesados por el centro de la ciudad, o como lo ha indicado el *a quo*, el tránsito del transporte pesado que genera circunstancias de inminente peligro y congestión vehicular.
12. En el caso de autos, advertimos que la emplazada justifica la imposición de las restricciones dispuestas por la norma impugnada aduciendo que el tránsito de vehículos pesados -tales como los buses para el transporte provincial e interprovincial de pasajeros- por el centro de la ciudad implica un riesgo para la integridad física de los ciudadanos, lo cual se encuentra acreditado por las conclusiones de la Comisión Técnica Mixta Provincial de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tránsito, a las que hace referencia la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP en su parte considerativa¹.

13. Por medio del juicio de necesidad, se examina si dentro del universo de medidas que puede aplicar la Administración para lograr el fin propuesto, la medida adoptada es la menos restrictiva de derechos. Creemos que la Ordenanza también cumple con este criterio, ya que si bien impide que el transporte pesado pueda transitar por el perímetro urbano, plantea previamente una reubicación con lo que las empresas podrán desarrollar su labor adecuadamente y en armonía con otros bienes constitucionales.
14. A través del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, se persigue establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, a través de un balance entre sus costos y sus beneficios. En el caso de autos, si bien apreciamos una restricción de la libertad de empresa del demandante, en cuanto no puede elegir libremente por donde pueden transitar sus buses, esto se justifica en la protección y promoción de otros bienes constitucionales, como son aspectos urbanísticos, de servicio público y de protección de la integridad de los ciudadanos.
15. Y es que como se aprecia en el artículo 59º de la Constitución, los derechos constitucionales a la libertad de empresa y a la libertad de trabajo deben ser ejercidos respetando la moral, la salud y la seguridad públicas.

Por todo ello, estimamos que queda acreditado que la norma impugnada tiene su fundamento en un bien de relevancia constitucional, la seguridad pública, en aras de resguardar a los ciudadanos de Pucallpa de circunstancias de inminente peligro a su integridad física y psíquica [artículo 2º, inciso 1), de la Constitución]. Asimismo, consideramos que es una medida necesaria y ponderada en favor de los bienes constitucionales detallados anteriormente.

Respecto de las disposiciones que resultan autoaplicativas, artículos 194º y 191º incorporados por la Ordenanza impugnada

16. En cuanto, a los artículos 194º y 191º, concluimos que la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo no ha incurrido en una vulneración de los derechos constitucionales de la recurrente, pues su actuación se encuentra amparada en la protección de un bien de relevancia constitucional, como lo es la seguridad pública, y en las atribuciones que le confieren tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Municipalidades. La ordenanza en

¹ Dichas conclusiones fueron aprobadas por el Concejo Municipal de Coronel Portillo en la Sesión Ordinaria N.º 009-2007, de fecha 17 de mayo de 2007, que tuvo como consecuencia el Acuerdo N.º 065-2007.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión no supone la adopción de una política municipal destinada a impedir la libertad de empresa y de trabajo de las personas, sino más bien a promover el respeto de los derechos de los residentes de la localidad a la vida y integridad personal [artículo 2º inciso 1), de la Constitución], así como a la paz y la tranquilidad [artículo 2º, inciso 22), de la Constitución].

17. Corresponde a la empresa demandante, al haber elegido en plena libertad la actividad para su giro comercial, respetar de manera estricta el marco normativo para su realización. Lo cual no es óbice para que la Municipalidad, en la implementación de la ordenanza impugnada, se conduzca conforme a criterios de razonabilidad, garantizando para ello un traslado y reubicación del terminal de transporte terrestre que sea respetuoso de los derechos de la recurrente y de las disposiciones municipales aprobadas para dichos efectos.

Por estas razones, nuestro voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda.

Sres.

**LANDA ARROYO
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01739-2008-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES Y
REPRESENTACIONES TURISMO
CENTRAL S.A.

VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Con el debido respeto por la opinión de mis magistrados colegas, mi voto se orienta por el sentido que a continuación paso a detallar:

Recurso de agravio de constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes y Representaciones Turismo Central S.A. contra la sentencia expedida por la Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, de fojas 102, su fecha 18 de enero de 2008, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2007 la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo con la finalidad de que se declare la inaplicabilidad de la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, por la que se dispone la restricción del ingreso de camiones pesados y ómnibus al centro de la ciudad, disponiendo además la reubicación de sus terminales, lo que afecta sus derechos constitucionales a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Con fecha 31 de julio de 2007 el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo contesta la demanda señalando que la acción de amparo no procede contra normas legales, como lo es una Ordenanza Municipal. Agrega además que la cuestionada norma ha sido emitida en ejercicio de su autonomía administrativa y en atención a las necesidades del desarrollo local.

Las instancias precedentes desestimaron la demanda por infundada considerando que el ente municipal ha actuado ejercicio de sus atribuciones, lo que no atenta de manera alguna los derechos constitucionales de la demandante

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicabilidad al caso concreto de la Ordenanza Municipal N.º 009-2007-MPCP, de fecha 7 de junio de 2007, que inserta nuevos artículos a la Ordenanza N.º 015-2003-MPCP, para efectos de regulación del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicio de transporte público en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, así como de los parámetros de acceso y autorización para dicho servicio, por cuanto se estaría vulnerando los derechos constitucionales de la entidad recurrente a la legalidad, al trabajo, a la libertad de empresa y al pluralismo económico.

Titularidad de los derechos fundamentales

2. La Constitución Política del Perú de 1993 ha señalado en su artículo 1º-parte de derechos fundamentales- que “La defensa de la **persona humana** y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” agregando en su artículo 2º que “toda persona tiene derecho ...”, refiriendo en la aludida nómina derechos atribuidos evidentemente a la persona humana a la que hace referencia sin lugar a dudas el citado artículo 1º.

El Código Procesal Constitucional estatuye en su artículo V del Título Preliminar al referirse a la interpretación de los Derechos Constitucionales, que “El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos así como las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos por tratados de los que el Perú es parte.”

De lo expuesto en el fundamento precedente se colige que los derechos constitucionales tienen que ser interpretados en concordancia con los tratados internacionales en los que el Perú es parte con la finalidad de evitar incompatibilidades entre estos.

Entonces debemos remitirnos al contenido de los Tratados Internacionales para interpretar los derechos constitucionales protegidos por el Código Procesal Constitucional. La Declaración Universal de **Derechos Humanos**, como su misma denominación señala, declara derechos directamente referidos a la persona humana, precisando así en su artículo 1º que: “Todos los **seres humanos** nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”, nominando en el artículo 2º la enumeración de los derechos que se les reconoce.

También es importante señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humano -“Pacto de San José de Costa Rica”- expresa en el artículo 1º, inciso 2, que debe entenderse que persona es todo ser humano”, haciendo referencia marcada al precisar que los derechos reconocidos en la señalada disposición internacional están referidos sólo a la persona humana.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En conclusión extraemos de lo expuesto que las disposiciones internacionales al proteger los derechos referidos a la persona humana están limitando al campo de las denominadas acciones de garantías constitucionales a los procesos contemplados por nuestro Código Procesal Constitucional.

Por ello es que expresamente el artículo 37° del Código Procesal Constitucional señala que los derechos protegidos por el proceso de amparo son los que enumera el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, referida obviamente a los derechos de la persona humana, exceptuando el derecho a la libertad individual porque singularmente dicho derecho está protegido por el proceso de hábeas corpus y los destinados a los procesos de cumplimiento y hábeas data para los que la ley les tiene reservados tratamientos especiales por cuanto traen conflictos de diversa naturaleza. Esto significa entonces que el proceso de amparo está destinado exclusiva y excluyentemente a la defensa de los derechos fundamentales directamente relacionados a la persona humana.

3. De lo expuesto queda entonces claro que cuando la Constitución habla de los derechos fundamentales, lo hace con las particularidades anotadas pensando en la persona humana, esto es en el ser humano física y moralmente individualizado. Hacia él pues se encuentran canalizados los diversos atributos, facultades y libertades, siendo solo él quien puede invocar su respeto y protección a título subjetivo y en sede constitucional.

La persona jurídica

4. El Código Civil en su Libro I desarrolla el tema de “personas” colocando en la Sección Primera a las Personas Naturales (personas humanas), y en la Sección Segunda a las Personas Jurídicas.

Esto quiere decir que nuestra legislación civil ordinaria ha contemplado tal separación precisando los derechos y obligaciones de unas y otras. En lo que respecta a las personas morales que denomina jurídicas, hace la distinción al señalar la decisión libre de varias personas naturales de formar un conglomerado con objetivo igual pero con identidad propia distinta a la de cada una de las personas naturales que crearon dicha “persona” ideal. Dotada así de derechos y obligaciones la “persona jurídica” tiene atribuciones que no corresponden a los derechos de las personas naturales que la crearon con entera libertad. Cabe por ello recalcar que los fines de la persona jurídica son distintos a los fines de las personas naturales que la formaron puesto que la reunión de éstas se da por intereses comunes, y que conforman un interés propio y distinto a los intereses personales de cada uno de sus integrantes, pudiendo tener fines de lucro el aludido conglomerado venido a conocerse con la denominación legal de persona jurídica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las personas jurídicas que tienen interés de lucro destinan sus actividades en función de los capitales que aportan sus integrantes con la expectativa de obtener utilidades que se destinarán al fin de cuentas a estas personas naturales y en proporción de sus aportes. Por esto se afirma en el lenguaje mercantil que la persona jurídica más que una sociedad de personas es una sociedad de capitales. Entonces cuando estas personas jurídicas denominadas empresas consideran que se les ha vulnerado un derecho fundamental directamente vinculado a sus intereses patrimoniales, deben de buscar un mecanismo idóneo para la solución del conflicto, teniendo en cuenta *prima facie* que los jueces ordinarios son los encargados de velar por la defensa y protección de estos derechos, también protegidos por el amplio manto de la Constitución Política del Estado. Sin embargo estas empresas cada vez que ven afectados sus intereses económicos, teniendo a su alcance el proceso ordinario correspondiente igualmente satisfactorio, suelen recurrir, interesadamente, al proceso constitucional que, como queda dicho, es exclusivo y excluyente de la persona humana. Esta determinación arbitraria, además de ser anormal y caótica, coadyuva a la carga procesal que tiende a rebasar la capacidad manejable del Tribunal Constitucional y a sembrar en algunos sectores de la sociedad la idea de un afán invasorio que por cierto no es su propósito.

En el caso de las personas jurídicas que no tienen fines de lucro la propia ley civil establece la vía específica para solicitar la restitución de los derechos particulares de sus integrantes como el caso de las asociaciones para el que la ley destina un proceso determinado en sede ordinaria.

Por lo precedentemente expuesto afirmamos que las personas jurídicas tienen también derechos considerados fundamentales por la Constitución, sin que con esta etiqueta cada vez que vean afectados sus intereses patrimoniales, puede servirles para traer sus conflictos a la sede constitucional sin importarles la ruptura del orden que preserva el proceso, el que señala la tutela urgente en sede constitucional exclusivamente para la solución de conflictos en temas de exclusivo interés de la persona humana.

5. De lo expuesto concluimos afirmando que si bien este Tribunal ha estado admitiendo demandas de amparo presentadas por personas jurídicas, esta decisión debe ser corregida ya que ello ha traído como consecuencia la “amparización” fabricada por empresas para la defensa de sus intereses patrimoniales, utilizando los procesos de la sede constitucional destinados exclusivamente a la solución de los conflictos sobre derechos de la persona humana. Por ello por medio de la presente posición pretendemos limitar nuestra labor a solo lo que nos es propio, dejando por excepción solo los casos en los que la persona jurídica no tenga a donde recurrir, encontrándose en una situación de indefensión total, para defenderse de la vulneración de derechos constitucionales que pongan en peligro su existencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de autos

6. En el presente caso no se presenta un tema de emergencia, puesto que solo si se verificara una situación de tutela urgente en el que una persona jurídica no tuviese otra opción para proteger su derecho, podría ser admitida su pretensión en la vía constitucional, lo que no sucede en este caso ya que la recurrente es una persona de derecho privado con lícito objetivo de lucro que exige la protección de derechos que considera violados y que aparecen necesariamente relacionados a intereses patrimoniales, acusando en un órgano municipal del Estado una arbitrariedad al emitir una ordenanza municipal, iniciándose así un proceso constitucional cuya gratuidad en su tramitación resulta también ajena a los intereses de la persona humana.
7. En tal sentido se evidencia de los actuados que el interés que empuja a la empresa demandante a interponer demanda que origina el presente proceso constitucional de amparo es el poder realizar sus actividades sin ningún tipo de restricción, para lo que argumenta la vulneración de sus derechos constitucionales. Debe tenerse presente que los derechos constitucionales no son absolutos, lo que significa que pueden ser limitados en atención a la defensa de derechos constitucionales que –en situaciones especiales- adquieren especial relevancia.
8. En el caso de autos se observa que aún si se presentara una situación de emergencia que obligara al Tribunal Constitucional a emitir pronunciamiento de fondo, la demanda no podría ser estimada puesto que el órgano municipal ha actuado en ejercicio de sus atribuciones teniendo como prioridad la defensa de los derechos de los ciudadanos, lo que de ninguna manera puede reputarse como violatorio de derechos constitucionales.
9. En atención a lo expuesto es evidente que la demanda debe ser desestimada no sólo por la falta de legitimidad de la empresa demandante sino también por la naturaleza de su pretensión.

Por estas razones, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR