



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de junio de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli y Beaumont Callirgos, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Wilder Carlos Torres Ames, representante de la Empresa de Transportes de Pasajeros de Servicios Múltiples Corazón de Jesús S.A., contra la resolución de la Segunda Sala Mixta de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 186, su fecha 2 de noviembre de 2010, que confirmando la apelada, declaró fundada la excepción de prescripción, nulo todo lo actuado y concluido el proceso.

ANTECEDENTES

1. Demanda

Con fecha 28 de noviembre de 2008 la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Concepción y el Gerente de Transporte y Comercialización de la referida municipalidad, solicitando que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CM/MPC, de fecha 21 de enero de 2008, que regula las rutas y los paraderos de transporte público de pasajeros de la provincia de Concepción.

Alega que la cuestionada ordenanza no ha sido publicada en el diario de los avisos judiciales y tampoco en otro diario, por lo que no cumple el requisito previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de la publicidad; y que en consecuencia, deviene en ineficaz.

Manifiesta que la referida ordenanza, con el pretexto de regular las rutas y los paraderos de transporte público de pasajeros, limita el itinerario de ingreso y salida estableciéndole como puntos de pase de ingreso y salida sólo dos rutas: A y B, omitiendo la ruta C, reconocida mediante Resolución de Gerencia de Transportes y Comercialización N.º 008-07-MPC/GTC, de fecha 6 de diciembre de 2007. Refiere también que se les viene



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

prohibiendo el servicio de ingreso y salida en la ruta C y que se les ha impuesto papeletas de infracción de tránsito.

Asimismo, alega que en nuestro sistema jurídico una norma legal no publicitada deviene en ineficaz, y que, por tanto, no se puede dejar sin efecto un acto administrativo firme como la mencionada resolución de gerencia. Considera finalmente que la ordenanza cuestionada vulnera sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, al debido proceso, a la irretroactividad de las normas y el principio de legalidad.

2. Contestación de la demanda

La emplazada deduce la excepción de prescripción y contesta la demanda, señalando que ésta es promovida diez meses después de emitida la ordenanza; es decir, que fue presentada cuando había vencido en exceso el plazo fijado para ello. Aduce que la demanda debe ser declarada improcedente, por cuanto se ha interpuesto acción de cumplimiento (Expediente 2008-00667) la cual está referida al mismo acto que ahora se pretende.

Por otra parte, aduce que la ordenanza municipal tiene rango de ley, por lo que cualquier otra resolución (Resolución de Gerencia de Transportes y Comercialización N.º 008-07-MPC/GTC) resulta de menor rango, y por ende está subordinada y derogada por la ordenanza cuestionada; arguye asimismo que la publicación y la difusión de la ordenanza municipal contiene todos los elementos jurídicos y legales para su plena y absoluta validez.

3. Resolución de primer grado

El Juzgado Mixto de Concepción, con fecha 30 de abril de 2010, declara fundada la excepción de prescripción, y, en consecuencia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso, por considerar que de la sentencia de vista emitida en la acción de cumplimiento respecto de la Resolución de la Gerencia de Transportes y Comercialización N.º 008-07-MPC/GTC (proceso seguido entre las mismas partes), se observa reiterada referencia a la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CN/MPC, de lo que se infiere que al momento de iniciar dicho proceso, la parte accionante ya tenía pleno conocimiento de la existencia de dicha ordenanza municipal, la misma que en el presente proceso se pretende cuestionar con el alegato de que no ha sido publicitada, tanto más cuanto que en su propia demanda señala que los funcionarios de la municipalidad, en aplicación de la ordenanza, les prohibían el ingreso y la salida de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

Ruta C, y la Policía Nacional venía imponiéndoles papeletas a sus vehículos por infracciones de tránsito. Asimismo, estima que en ese orden de ideas y al haber sido planteada la presente acción de amparo ante el órgano jurisdiccional el 28 de noviembre de 2008, pese a que desde el mes de febrero de 2008 tuvo conocimiento de la existencia de la ordenanza vulneratoria de los derechos que invoca, la actora tenía la vía expedita para accionar; que sin embargo, dejó transcurrir en exceso el término de 60 días que exige la norma procesal constitucional para interponer la acción.

4. Resolución de segundo grado

La Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín confirma la apelada, por considerar que obra en autos la copia fedeada del Acta de Constatación levantada por el Juez de Paz Letrado de la provincia de Concepción en relación con la publicación de la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CN/MPC; que en ese sentido, se aprecia que efectivamente, la demandada cumplió con realizar la publicación adecuada de dicha ordenanza municipal; que la empresa demandante, a pesar de tener conocimiento de ello, no hizo nada al respecto, permitiendo y/o aceptando las disposiciones de dicha ordenanza; además, señala que obra en autos copia simple del cargo de la notificación al representante de la empresa con fecha 10 de mayo de 2008 sobre la cuestionada ordenanza; y que, en consecuencia, ha operado el plazo prescriptorio establecido para la interposición de la demanda de amparo por parte de la empresa agraviada, por cuanto ha interpuesto su demanda extemporáneamente.

FUNDAMENTOS

§ Cuestión procesal previa

1. En el presente caso, tanto el juez de primer grado como la Sala correspondiente han declarado fundada la excepción de prescripción, en consecuencia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso, con el argumento de que en el presente caso ha operado el plazo prescriptorio establecido para la interposición de la demanda de amparo por parte de la empresa agraviada, por cuanto ha interpuesto su demanda transcurrido el plazo señalado por ley.
2. El Tribunal Constitucional no comparte el criterio de las instancias judiciales toda vez que la alegada prohibición no agota su efecto con la entrada en vigor de la norma, sino que se presenta sin solución de continuidad en el tiempo en tanto la norma no sea derogada o declarada inválida. En suma, la afectación es de carácter



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

continuado y por tanto, su impugnación a través del proceso de amparo no está sujeta al plazo prescriptorio establecido en el artículo 44º del Código Procesal Constitucional.

§ Precisión del petitorio de la demanda

3. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CM/MPC, que regula las rutas y los paraderos de transporte público de pasajeros de la provincia de Concepción. La accionante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales, por cuanto se le ha prohibido el servicio de ingreso y salida en la ruta C y se le ha impuesto papeletas de infracción de tránsito, en aplicación de la mencionada ordenanza, que, según refiere, no ha cumplido con las normas de publicidad.

Cabe resaltar que en el presente proceso este Colegiado sólo se pronunciará sobre el cuestionamiento de la recurrente a la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CM/MPC, mas no emitirá pronunciamiento sobre las citadas papeletas de infracción de tránsito, tales actos deben ser reclamados por la actora en la forma y la vía legal correspondientes.

§ Análisis del caso concreto

4. En el contexto de un Estado de derecho como el que fundamenta nuestro ordenamiento jurídico (arts. 3, 43 de la Constitución), el requisito de publicidad de las normas constituye un elemento constitutivo de su propia vigencia. Conforme a ello, una norma “no publicada” es por definición una norma “no vigente”, “no existente” y, por lo tanto, no surte ningún efecto.
5. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la vigencia de una norma jurídica depende, en principio, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y, además, que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51.º de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz (STC N.º 0017-2005-PI/TC).
6. De conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, “No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de publicación o difusión”. En consecuencia, la condición de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

vigencia de una ordenanza municipal en nuestro ordenamiento es que esta haya sido debidamente publicada.

7. Cabe asimismo puntualizar que el referido artículo prevé que las ordenanzas municipales se publican en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, en el caso de las municipalidades provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.
8. En concordancia con lo señalado, se observa en autos (a fojas 15 del cuadernillo del Tribunal) una copia debidamente fedeada del diario *Correo*, en el que aparecen publicadas la siguientes ordenanzas de la Municipalidad Provincial de la Concepción: Ordenanza Municipal N.º 030-05-CM/MPC, Ordenanza Municipal N.º 033-07-CM/MPC, Ordenanza Municipal N.º 022-2008-CM/MPC, Ordenanza Municipal N.º 026-2008-CM/MPC, Ordenanza Municipal N.º 027-2008-CM/MPC. De dichas instrumentales se infiere que existe un diario que se encarga de las publicaciones judiciales de dicha jurisdicción y que a través de este medio se realiza la publicación de las ordenanzas municipales.
9. Específicamente en relación con la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CM/MPC, no obra en autos documento alguno referido a la publicación de la ordenanza cuestionada en el diario encargado de las publicaciones judiciales o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.
10. Si bien a fojas 93 obra el Acta de Constatación expedida por el Juez de Paz letrado de Concepción, en la que se señala:

[...] siendo las cuatro de la tarde del día CUATRO de febrero del año dos mil ocho, y en cumplimiento del Art. 44º inc. 3 de la ley N° 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades” en vista de que nuestra provincia no contamos con medios periodísticos oficiales; habilité a la especialista legal adscrita a este juzgado para que efectúe la constancia correspondiente del siguiente modo: ORDENANZA MUNICIPAL N.º 02-2008-CM/MPC. ORDENANZA: QUE REGULA LAS RUTAS Y PARADEROS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DE LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN. Doy fe que la publicación realizada en él se encuentra fijada en el primer nivel del local de la municipalidad Provincial de Concepción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2011-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES DE
PASAJEROS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
CORAZÓN DE JESÚS

A criterio de este Tribunal, dicha constatación no condice con la exigencia de publicidad requerida para las ordenanzas municipales; dado que al haberse probado en autos que existe un diario encargado de las publicaciones judiciales de dicha jurisdicción, la publicación de la ordenanza cuestionada debió realizarse mediante ese medio, situación que, como se ha visto, no ocurrió.

11. Cabe destacar que la libertad de trabajo también es un derecho fundamental reconocido por el artículo 2, inciso 15), de la Constitución. El contenido o ámbito de protección de este derecho fundamental constituye la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona. El ejercicio válido de este derecho requiere, sin embargo, la observancia del marco legal vigente, siempre y cuando este no implique una restricción o limitación desproporcionada o haya sido expedido con inobservancia de principios constitucionales, v.gr., principio de legalidad, debido proceso, publicidad. Ahora bien, la limitación del ejercicio de este derecho fundamental sobre la base de una ordenanza que no ha sido adecuadamente publicada no puede ser considerada como una situación legítima o regular.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, inaplicable a la demandante la Ordenanza Municipal N.º 002-2008-CM/MPC.
2. Dejar a salvo la facultad de la Municipalidad Provincial de Concepción para regular el transporte público en su circunscripción siempre que se cumpla con publicar en forma debida la ordenanza municipal respectiva.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR