



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de agosto de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la “Asociación de Comerciantes Posesionarios Víctor Raúl Haya de la Torre”, debidamente representada por don Eusebio Noriega Villanueva, contra la sentencia expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de folios 249, su fecha 5 de diciembre de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de agosto de 2010, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Trujillo, con el objeto de que se declare inaplicable el Decreto de Alcaldía N° 040-2009-MPT, publicado el 21 de diciembre de 2009, que estableció el pago de la tarifa por derecho de conducción de puestos de venta. Manifiesta que se les pretende cobrar a los miembros de la asociación un tributo en el mercado Plataforma Manuel Búfalo Barreto, el cual, según refiere, no sería de propiedad municipal, lo que vulnera sus derechos constitucionales a trabajar libremente, a la posesión y a la propiedad.

La Municipalidad Provincial de Trujillo sostiene que es propietaria del terreno del mercado Plataforma Manuel Búfalo Barreto, conforme está registrado en el margen municipal en el file N° 062, del rubro de bienes propios, referido a fojas 109. También alega que el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, sin que ello lesione el derecho a trabajar libremente, ya que mediante el decreto que ha expedido, no se limita o impide la realización del mismo. Agrega que la norma cuestionada no es de carácter o naturaleza autoaplicativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD
ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

El Primer Juzgado Especializado Civil Transitorio de Trujillo, con fecha 10 de marzo de 2011, declaró fundada la demanda, por considerar que se ha demostrado la amenaza de violación de los derechos constitucionales que alega la recurrente, y que la posesión que ejerce sobre los puestos que construyó, la efectúa con características de propietaria.

La Sala revisora, revocó la apelada y, reformándola, la declaró infundada, por considerar que se ha emitido pronunciamiento sobre el supuesto derecho a la propiedad de la demandante, lo que excede el objeto del proceso de amparo, pues no se ha demostrado que exista la violación o amenaza de algún derecho.

FUNDAMENTOS

1) Delimitación del petitorio

La recurrente solicita que se le inaplique el Decreto de Alcaldía N° 040-2009-MPT, aduciendo que vulnera el derecho a trabajar libremente de sus asociados, así como su derecho a la propiedad o posesión sobre el bien inmueble sito entre la Av. Santa – Jr. Rímac – Pasaje Callao, provincia de Trujillo- La Libertad.

2) Consideraciones previas

Como ya lo ha explicado este Tribunal en constante y regular jurisprudencia, el amparo procede contra normas, siempre que estas resulten ser autoaplicativas. Por dicho término debe entenderse aquellas normas cuya aplicabilidad resulta inmediata, cambiando la situación jurídica del sujeto. Así en la STC 01405-2010-PA/TC, se expresó que “...si bien en principio no es procedente el amparo contra normas heteroaplicativas, sí procede contra normas autoaplicativas, es decir, contra aquellas normas creadoras de situaciones jurídicas inmediatas, sin la necesidad de actos concretos de aplicación” (subrayado agregado) [fundamento 4].

En el presente caso se aprecia que la demandante es una asociación a cuyos integrantes se les exige el pago de una tarifa diaria por concepto de derecho de conducción de puestos de venta y de la implementación de los servicios de seguridad y limpieza, tal como dispone el referido decreto municipal.

Por consiguiente, habiéndose comprobado que el cuestionado Decreto de Alcaldía N° 040-2009-MPT, de fecha 21 de diciembre de 2009, en realidad es consecuencia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

la Ordenanza Municipal N° 070-2009-MPT, de fecha 16 de diciembre de 2009, que le sirve de sustento “[en la cual también se condonó deuda de un decreto de alcaldía desde 1998 al 2005 como concepto Tasa única por conducción de puesto]”, establece con carácter obligatorio el pago de dicha tarifa, los representados por la asociación se encontrarían bajo su ámbito de aplicación, el mismo que es de inmediata aplicación, por lo que se acredita la naturaleza autoaplicativa de la norma.

3) Sobre la afectación del derecho de propiedad

3.1. Argumentos de la demandante

La recurrente refiere que los asociados ostentan la propiedad del terreno del mercado Plataforma Manuel Búfalo Barreto ubicado en la Av. Santa – Jr. Rímac – Pasaje Callao, provincia de Trujillo, ya que manifiestan poseerlo desde hace 29 años, haber construido las edificaciones de sus puestos, haber realizado el pago de los servicios y haberse encargado de su administración, lo que le ha brindado características de propietaria. Sostiene que la Municipalidad no es propietaria de dicho mercado.

3.2. Argumentos de la demandada

La Municipalidad Provincial de Trujillo manifiesta ser propietaria del terreno del mercado Plataforma Manuel Búfalo Barreto, conforme está registrado en el margen municipal en el file N° 062, del rubro de bienes propios, referido a fojas 109. Por lo tanto, puede establecer tarifas por derecho de conducción sin vulnerar derecho constitucional alguno de la demandante, ofreciendo del cobro del pago de la tarifa justa, seguridad y limpieza en el mercado.

3.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. Este Tribunal ha precisado al respecto en la RTC N° 02423-2010-PA/TC “*Que para demandar la protección del derecho de propiedad la titularidad del predio afectado debe estar claramente determinada, esto es, el título con el que se reclama debe ser preexistente y no estar sujeto a discusión de ningún tipo(...)*” (Subrayado agregado, fundamento 7).

3.3.2. Si bien en el presente caso la recurrente refiere que ostenta la propiedad sobre el terreno del mercado, y alega ser “*propietaria*” de sus puestos, por haberlos construido, no demuestra mediante documento alguno ser titular del derecho invocado (propiedad).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

3.3.3. Por lo demás y aun cuando se asuma como cierto lo que manifiesta la recurrente respecto a su comportamiento y actitud con el mantenimiento de sus puestos en **el mercado, eso tampoco la convierte en propietaria del mismo. La demandada incluso** expresa, a fojas 109, que la Municipalidad Provincial de Trujillo figura como propietaria en el registro de margesí municipal en el *file* N° 062, rubro de bienes propios.

3.3.4. En tal sentido, este Tribunal ha solicitado información a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, requiriéndole que precise la titularidad del predio, recibiendo al respecto, con fecha 10 de agosto de 2012, el Oficio N° 336-2012-Z.R. N°V-ST/GR, en el cual se explica que si bien en este momento no pueden pronunciarse respecto a la titularidad actual del predio inscrito en la Partida Electrónica N° 03054959 del Registro de Predios de la Zona Registral N° V – sede Trujillo, ya que sus inscripciones son simplemente anotaciones preventivas que han caducado, ha sido la Municipalidad Provincial de Trujillo la titular indivisible hasta el momento de producirse dicha caducidad, existiendo por tanto la inscripción de que es la última propietaria. Siendo así, debe desestimarse el extremo de la demanda en que se alega la violación del derecho de propiedad.

3.3.5. La Constitución asigna como parte de las competencias de los gobiernos locales administrar sus bienes -artículo 195, inciso 3- y en función de ello, el artículo 56 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) ha definido como bienes de propiedad municipal, entre otros, los “*bienes inmuebles de uso público destinados a servicios públicos locales, así como los edificios municipales y todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad*” -artículo 56- (cursivas agregadas). Además, el artículo 195, inciso 5 de la Constitución, asigna a los gobiernos locales la facultad de organizar, reglamentar y administrar sus servicios públicos.

3.3.6. De acuerdo con la citada ordenanza los puestos de los mercados de Trujillo son de propiedad del Gobierno Municipal de Trujillo. Es decir, las edificaciones que ocupan los mercados municipales constituyen bienes de dominio público. Este Tribunal ha recogido posiciones que distinguen entre los bienes destinados al uso público y al servicio público, siendo los primeros, los caminos, calles, paseos, puentes, parques y «demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general». En cuanto a los bienes de **servicio público**, son los edificios que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, tales como «mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos (...), escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte» [STC N.º 003-2007-CC/TC, fundamento 31].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

3.3.7. En tal sentido, los mercados a los que se refiere la ordenanza son bienes de dominio público y de servicio público. El servicio público prestado consiste básicamente en brindar a la población un centro de abastecimiento para la venta (al por menor o al por mayor) de artículos alimenticios y otros no alimenticios tradicionales. El mercado, es por consiguiente, un bien de dominio público, que sirve de soporte para la prestación de un servicio público. Esta relación se genera entre la Administración y la población, debiendo brindar aquella tal servicio. Distinta será la situación jurídica generada entre la municipalidad y quienes ocupen o deseen ocupar un puesto en el interior del mercado municipal, la misma que se determinará en virtud de la autonomía contractual de las partes.

3.3.8. La merced conductiva a la que alude el supuesto “derecho de conducción”, constituye, en puridad, una contraprestación sinalgámática respecto de la cual los asociados del sindicato demandante, al ocupar un puesto en el mercado, son deudores; y la demandada, acreedora, en tanto ostenta la titularidad de dicho bien público. Por consiguiente, los alegatos tendientes a señalar el carácter confiscatorio de dicha contraprestación así como el aludido desconocimiento sobre su real capacidad contributiva, deben ser desestimados.

3.3.9. Por lo tanto, respecto a lo expresado en los fundamentos *supra*, se reitera la interpretación esgrimida. Y es que el hecho de gravar por el concepto de derecho de conducción de los puestos de venta, con fines de seguridad y limpieza del mercado, propiedad de la municipalidad, no atenta contra la libertad de trabajo, ya que no se está limitando o impidiendo su ejercicio. Por lo tanto, el derecho de conducción es una manifestación de las facultades de regulación y organización propias de los municipios, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.

4) Sobre la afectación al derecho a la libertad de trabajo

4.1. Argumentos de la demandante

La recurrente manifiesta que se lesiona su derecho a la libertad de trabajo ya que de concretarse las disposiciones cuestionadas, en un futuro los asociados correrán inminente peligro de perder su posesión, ganada de forma legítima y legal, y por tanto perderán sus puestos de venta, generándose de este modo una inestabilidad en su trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

4.2 Argumentos de la demandada

La Municipalidad Provincial de Trujillo manifiesta que no existe una vulneración a dicho derecho, ya que las disposiciones que emanen de la Ordenanza Municipal y el Decreto de Alcaldía no impiden ni limitan a los conductores de los puestos de venta de seguir ejerciendo su actividad económica, sino que, por el contrario, se persigue que las disposiciones generen una mejora de las condiciones en las que realizan su actividad económica.

4.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

4.3.1 Respecto a la supuesta vulneración del derecho a trabajar libremente, este Colegiado ha establecido en la STC N.º 10287-2005-PA/TC, que “*el contenido o ámbito de protección del derecho al trabajo constituye la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona*”.

4.3.3. Así pues, si bien este Colegiado ha establecido en su STC N.º 10287-2005-PA/TC que “*el contenido o ámbito de protección del derecho al trabajo constituye la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona*”, su ejercicio no se ve anulado, proscrito o restringido; por consiguiente, en tanto no se aprecia vulneración alguna al respecto, no corresponde amparar dicho extremo de la demanda.

5) Efectos de la sentencia

En suma, este Tribunal considera, a la luz del análisis del caso, que la Municipalidad Provincial de Trujillo ha actuado dentro del marco constitucional y de las leyes ya establecidas, por lo que corresponde desestimar la demanda en todos sus extremos.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00061-2012-PA/TC

LA LIBERTAD

ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES
POSESIONARIOS VÍCTOR RAÚL HAYA
DE LA TORRE

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la violación de los derechos alegados.

Publíquese y notifíquese.

ss.

MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

~~Lo que ceratico:~~

~~OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL~~