



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 946/2021

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de noviembre del año 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Macuri Express S.A.C. y otros contra la resolución de fojas 364, de fecha 24 de enero de 2018, expedida por la Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de junio de 2016, las empresas demandantes interpusieron demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo solicitando que se les inaplique la Ordenanza Municipal N° 014-2016-MPCP, de fecha 24 de mayo de 2016, mediante la cual se regula la instalación, operación y/o funcionamiento de terminales terrestres en la provincia de Coronel Portillo, por considerar que lesiona los derechos constitucionales de los consumidores y usuarios, a la libertad de contratación, de trabajo y de empresa.

Sostienen que prohibir el funcionamiento de terminales terrestres dentro del rango establecido por la emplazada atenta económicamente contra los usuarios que utilizan sus servicios de transporte público de pasajeros, pues para llegar a los nuevos terminales tendrán que movilizarse en otros vehículos, soportando el costo que esto genera.

La Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, con fecha 6 de febrero de 2017 contestó la demanda alegando que la reubicación de los terminales terrestres se hizo en uso de su autonomía administrativa, que es la capacidad de organizarse de la manera más conveniente a sus planes de desarrollo social (local); que, en este sentido, para mejorar el tránsito vehicular, se ha visto por conveniente declarar algunas zonas rígidas para la instalación y operaciones de terminales terrestres, y prohibir estacionamiento en las calzadas, en el plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Pucallpa, y ordenar que todos esos vehículos se trasladen al terminal terrestre o hacia fuera de los límites establecidos la ordenanza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

cuestionada; es decir, no obliga necesariamente trasladarse al terminal terrestre; sino que pueden ejercer fuera de los límites que señala la cuestionada ordenanza. Agrega la Constitución establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, lo cual también ha sido recogido por la Ley Orgánica de Municipalidades, que, al normar las competencias específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, prevé, entre otras, que serán competentes para establecer las normas respecto del tránsito, viabilidad y transporte público (artículo 81 de la Ley 27972).

El Segundo Juzgado Civil de Coronel Portillo, con fecha 11 de septiembre de 2017, declara infundada la demanda de amparo, por considerar que no se acredita (ni siquiera se explica) cómo o de qué manera la ordenanza cuestionada vulnera los derechos a la libre contratación, al trabajo y a su libertad de empresa; máxime si la cuestionada ordenanza sólo se remite a ordenar el transporte público de pasajeros, en mérito a las facultades que le competen a la municipalidad emplazada, sin realizar ninguna prohibición al ejercicio de dicha actividad, sino tan solo indica el área de fluctuación de su realización; es decir, que debe ser ejercida fuera de la zona rígida establecida.

A su turno, la Sala Especializada en lo Civil y Afines de Ucayali confirma la apelada, argumentando que la Ordenanza Municipal 014-2016-MPCP fue expedida en función de la facultad directriz que poseen las Municipalidades de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, toda vez que la misma fue expedida con fin del ordenamiento de la ciudad, regulando el funcionamiento y ubicación de los terminales terrestres dentro de la zona rígida de la ciudad, donde se encontrarían los locales comerciales de los demandantes.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. De autos se advierte que los recurrentes solicitan la inaplicación de la Ordenanza Municipal 014-2016-MPCP, de fecha 24 de mayo de 2016, cuyo texto prescribe:

“(…)

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLÁRESE zona rígida para la instalación y operación de terminales terrestres en las siguientes vías: Eje de la Av. Centenario en toda su extensión; eje de la carretera Federico Basadre hasta el km. 09; todo el ámbito de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

zona urbana, para lo cual se tendrá como referente lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Pucallpa. Asimismo, establecer lo siguiente: Queda prohibido el estacionamiento vehicular en la calzada, bermas laterales, separador central y aceras de las vías en toda su extensión, que a continuación se detalla:

- Eje de la Av. Centenario, en toda su extensión.
- Eje de la Carretera Federico Basadre hasta el Km. 9.
- Av. Habilitación Municipal.
- Av. Colonización.
- Av. Aviación.
- Av. Yarinacocha.
- Av. Pachacutec.
- Av. Unión.
- Av. Amazonas.

ARTÍCULO TERCERO: TRASLÁDESE las Oficinas administrativas y áreas de embarque y desembarque de pasajeros y/o carga, de las empresas de transporte de pasajeros que se encuentran dentro del ámbito de prohibición y aplicación de la presente, hacia el Terminal Terrestre de Pucallpa, a partir del día siguiente de entrada de vigencia de la presente Ordenanza Municipal.

ARTÍCULO CUARTO: TRASLÁDESE hacia el Terminal Terrestre o hacia fuera de los límites establecidos en la presente Ordenanza, las empresas de transporte de pasajeros que se encuentran dentro del ámbito de prohibición y aplicación en un plazo de 30 días, contados a partir del día siguiente de su publicación.
(...)"

Sobre el amparo contra normas

2. Este Tribunal en reiterada y uniforme jurisprudencia ha sostenido que el inciso 2) del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición absoluta de cuestionamiento mediante el amparo de las leyes que puedan resultar lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación, que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley, toda vez que en el ordenamiento existen otros procesos, como el de inconstitucionalidad o el de acción popular, cuyo objeto es precisamente el preservar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

condición de la Constitución como Ley Suprema del Estado (*Cfr.* resoluciones recaídas en los Expedientes 02308-2004-AA/TC y 01535-2006-AA/TC).

3. El Nuevo Código Procesal Constitucional en su artículo 8 prescribe la procedencia de amparo contra normas; en dicho contexto este Tribunal ha dejado establecido que procede el amparo contra normas autoaplicativas, es decir, contra aquellas normas generadoras de situaciones o efectos jurídicos inmediatos, sin la necesidad de actos concretos de aplicación.
4. Estima este Tribunal que la norma objeto de cuestionamiento resulta autoaplicativa porque restringe el funcionamiento de terminales terrestres dentro de la zona rígida que ella misma establece y dispone su traslado hacia fuera de dichos límites.
5. Desde esta perspectiva, la cuestionada ordenanza incide de manera inmediata en la esfera de interés de los demandantes, toda vez, que la prohibición cuestionada hace imposible que los recurrentes continúen brindando el servicio de transporte público de pasajeros en la declarada zona rígida que comprende el eje de la Av. Centenario en toda su extensión; eje de la carretera Federico Basadre hasta el km. 09; y todo el ámbito de la zona urbana, para lo cual se tendrá como referente lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Pucallpa. En tal sentido, corresponde evaluar el fondo de la controversia.

Análisis del caso concreto

6. La Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, prescribe en su artículo 81 que en materia de tránsito, vialidad y transporte público, las municipalidades provinciales ejercen funciones específicas exclusivas como las de: “promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento”; “otorgar certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, certificado de conformidad de obra, licencia de funcionamiento y certificado de habilitación técnica a los terminales terrestres y estaciones de ruta del servicio de transporte provincial de personas de su competencia, según corresponda” y “normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto” (numerales 1.5., 1.8. y 1.4., respectivamente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

7. Asimismo, el artículo 79, numeral 1.2, de la Ley Orgánica de Municipalidades establece como una función específica y exclusiva de las municipalidades provinciales:

“Aprobar ... el Esquema de Zonificación de áreas urbanas...”

8. Mediante la ordenanza cuestionada y en ejercicio de sus competencias antes señaladas, la Municipalidad emplazada dispuso prohibir el funcionamiento de terminales terrestres ubicados en un área específica, basando su decisión, entre otros, en el Informe Legal 0473-2016-MPCP-GSCTU-SGTTU-AL/MPG, de fecha 3 de marzo de 2016, tal como puede apreciarse de su parte considerativa (fojas 112).
9. El citado Informe Legal 0473-2016-MPCP-GSCTU-SGTTU-AL/MPG señala lo siguiente:

“Que resulta de necesidad pública la Regulación de la Instalación, Operación y/o Funcionamiento de Terminales Terrestres en la Provincia de Coronel Portillo planteando de urgencia los instrumentos de gestión tendientes a facilitar una adecuada gestión, procurando que los entes promotores del transporte, sean estos Nacionales (Interprovinciales, Urbano e Interurbanos), brinden un adecuado servicio en las mejores condiciones, que reciban las garantías jurídicas y garantías de protección que les permita ofertar un adecuado servicio en igualdad y con mejores condiciones del que pudieran ofertar encontrándose dispersos sin ningún orden ni control, procurando que el principal beneficiario sea el usuario del servicio de transporte, por ello, resulta necesario establecer los mecanismos y la respectiva regulación para aquellas empresas de transportes de pasajeros, que por sus propias características e intereses comerciales prefieren operar sus propios terminales terrestres con las obligaciones establecidas en las normas nacionales sobre la materia...” (fojas 97).

10. Mediante el Oficio 107-2021-MPCP-ALC-GSG.02, del 23 de abril de 2021, la Gerente de Secretaría General de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, informó a este Tribunal que el Terminal Terrestre de Pucallpa se encuentra en pleno funcionamiento tanto en sus oficinas como en sus paraderos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

11. Evaluando el contenido de la ordenanza cuestionada, se aprecia que la restricción del funcionamiento de terminales terrestres ubicados en un área específica, ahora clasificada como zona rígida por la Municipalidad emplazada, respondió a finalidades de interés público, como es la regulación del tránsito en beneficio de los usuarios y de su seguridad a nivel de la provincia de Coronel Portillo, implementando decisiones en estricto ejercicio de su autonomía municipal, lo cual respalda en términos razonables la medida adoptada.
12. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa garantizando a todas las personas una libertad de decisión no sólo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa), y por tanto, para actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), sino también para establecer los propios objetivos de la empresa (libertad de organización del empresario) y dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mercado. En buena cuenta, la Constitución, a través del derecho a la libertad de empresa, garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa (Cfr. Sentencia 01405-2010-PA/TC).
13. En el caso bajo análisis, si bien la norma cuestionada establece una restricción para el ejercicio de una actividad económica –como lo es el servicio de transporte público– en un espacio físico específico dentro de la Provincia de Coronel Portillo, la misma resulta razonable dado que no pretende impedir la creación de terminales terrestres privados, por el contrario, pretende dotar de un terminal terrestre al distrito en un espacio físico donde se puedan brindar mejores condiciones para el desarrollo de dicha actividad económica, contribuyendo con el orden público y la seguridad vial para una zona en específico, regulación que se ha efectuado de acuerdo con las competencias municipales exclusivas de la emplazada y los derechos fundamentales de los usuarios del servicio de transporte que se pretende proteger con esta medida.
14. Asimismo, se aprecia que la medida adoptada del uso del terminal terrestre no resulta obligatorio para las empresas de transporte privadas que desarrollan sus actividades en la provincia de Coronel



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01517-2018-PA/TC
UCAYALI
EMPRESA DE TRANSPORTES
MACURI EXPRESS S.A.C. Y
OTROS

Portillo, razón por la cual, la creación del mismo no atenta contra derecho alguno de los demandantes.

15. Con relación a la presunta vulneración de los derechos constitucionales de los consumidores y usuarios a la libertad de contratación y de trabajo, cabe precisar que los recurrentes no pueden considerarse menoscabados en sus derechos por el perjuicio económico que supuestamente se habría ocasionado a terceros (usuarios del servicio de transporte), más aún cuando no se ha probado algún perjuicio real en estos autos. Asimismo, la norma cuestionada no ha establecido restricción alguna con relación al acceso a los servicios de transporte que brindan las demandantes, ni y con relación al ejercicio de los derechos invocados.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE BLUME FORTINI