



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de enero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Gas Point SAC representada por don Luis Balta Fasce contra la Resolución 21, de fecha 24 de enero de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocó la apelada y declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de julio de 2016, Gas Point SAC representada por su gerente general, don Rafael Ortiz Rivera, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre², mediante la cual solicita la tutela de sus derechos a la libertad de empresa, comercio e industria, a la libertad de trabajo y al debido proceso. Así, reponiendo las cosas al estado anterior de la vulneración de dichos derechos, pretende que se ordene a la demandada lo siguiente: (i) abstenerse de requerirle documentación y/o el cumplimiento de normas técnicas cuya supervisión, fiscalización y sanción corresponde única y exclusivamente a Osinergmin; y (ii) dejar sin efecto la orden de clausura temporal de la estación de servicio de su propiedad, que funciona en el inmueble ubicado en la avenida Universitaria Sur, esquina con calle NN-1, Mz. F-6, lote 4, en el distrito de Pueblo Libre.

Refirió operar una estación de servicio con gasocentro de GLP y GNV, que cuenta con licencia de funcionamiento, además de que previamente obtuvo todas las autorizaciones pertinentes del sector energía y minas. Agregó que el día 13 de junio de 2016, funcionarios de la municipalidad demandada se presentaron en su establecimiento y dispusieron su clausura temporal por la supuesta infracción de “no contar con el Certificado Favorable de Defensa

¹ Foja 507 (reverso)

² Foja 99



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2025

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

Civil de Detalle Vigente”, a través de la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, el Acta de Constatación 001445 y la Notificación de Cargo 000669. Indicó que la inconstitucionalidad y arbitrariedad de esta medida se desprende del hecho de que las estaciones de servicio no están obligadas a obtener el Certificado de Defensa Civil de Detalle, y así ha sido expresamente reconocido por la demandada en la Resolución de Subgerencia de Gestión de Riesgo de Desastres 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD, del 11 de diciembre de 2015. Agregó que la entidad competente, de manera exclusiva y excluyente, para supervisar, fiscalizar y sancionar el incumplimiento de normas técnicas en materia de comercialización de combustibles (gasolina, diesel, GLP o GNV) es el Osinergmin y no las municipalidades, por lo que la clausura le impide el libre ejercicio de su negocio, con graves consecuencias económicas que, incluso, podría llevarlo a la quiebra.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 2 de agosto de 2016³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 29 de agosto de 2016, el procurador público de la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa⁴. En la misma fecha, también contestó la demanda⁵ y solicitó que sea declarada improcedente. Sostuvo que la clausura temporal no es ilegal ni arbitraria, ya que tiene plena facultad de adoptar medidas de carácter provisional para asegurar la protección de la seguridad pública por incumplimiento de las disposiciones de seguridad contenidas en la Ordenanza 327-MPL. Refirió que de las normas invocadas por la actora no se desprende expresamente una competencia exclusiva de Osinergmin ni que la municipalidad esté excluida de regular y asegurar asuntos relativos a la seguridad, más aún, cuando el mismo Osinergmin reconoce que su competencia solo abarca el ámbito de la comercialización y no el conocimiento de la regulación sobre asuntos relativos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE), por lo que no se encuentran impedidos de solicitar certificados de defensa civil. Precisó que la aludida Resolución de Subgerencia 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD fue declarada nula de oficio por contener vicios insubsanables, lo que era de conocimiento de la actora.

³ Foja 118

⁴ Foja 271

⁵ Foja 289



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

Mediante escrito de fecha 11 de noviembre de 2016⁶, la recurrente solicitó la ampliación de su demanda y agregó como pretensión la nulidad de la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, de fecha 20 de julio de 2016, y notificada el 2 de setiembre de 2016, a través de la cual se le sancionó con una multa de 1 UIT y la clausura temporal de la estación de servicio, como medida complementaria, así como la nulidad de cualquier otra resolución administrativa que se expida en el futuro por los mismos hechos que dieron origen al presente proceso. Aludió que la sanción impuesta deriva de los mismos hechos por los que se emitió la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 27 de junio de 2017⁷, declaró fundada la ampliación de la pretensión de la demanda. Posteriormente, a través de la Resolución 10, de fecha 15 de octubre de 2018⁸, declaró infundadas las excepciones deducidas y saneado el proceso. Finalmente, mediante Resolución 14, de fecha 16 de marzo de 2021⁹, declaró fundada la demanda, al considerar que la municipalidad ha actuado con arbitrariedad y sin sustento técnico normativo al emitir la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, que clausuró la estación de servicio de la demandada, por cuanto las distancias señaladas no son consistentes y han sido mal tomadas, ya que consideraron como referencia puntos de inicio equivocados, sin consultar la documentación del expediente de la recurrente en Osinergmin y aplicando una normativa imprecisa e interpretando de manera genérica, cuando la redacción es taxativa.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 21, de fecha 24 de enero de 2023¹⁰, revocó la apelada y reformándola declaró improcedente la demanda, al considerar que la actora puede recurrir a la vía del proceso contencioso-administrativo, ya que su estructura es idónea para la tutela del derecho supuestamente vulnerado, más aún, cuando no existe necesidad de una tutela urgente, teniendo en cuenta que ninguna de las partes ha demostrado que la clausura temporal se mantenga vigente.

⁶ Foja 312

⁷ Foja 346

⁸ Foja 415

⁹ Foja 450

¹⁰ Foja 507 (reverso)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demandante solicita que se ordene a la emplazada lo siguiente: (i) abstenerse de requerirle documentación y/o el cumplimiento de normas técnicas cuya supervisión, fiscalización y sanción corresponde única y exclusivamente a Osinergmin; y (ii) dejar sin efecto la orden de clausura temporal de la estación de servicio de su propiedad, la misma que funciona en el inmueble ubicado en la avenida Universitaria Sur, esquina con calle NN-1, Mz. F-6, lote 4, en el distrito de Pueblo Libre. Asimismo, mediante la Resolución 5, de fecha 27 de junio de 2017 ⁽¹¹⁾, se dispuso la ampliación de la demanda, agregando como pretensión que se deje sin efecto la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, de fecha 20 de julio de 2016, así como cualquier otra resolución que se expida por los mismos hechos que motivaron el inicio del presente proceso.

Análisis de procedibilidad

2. Así pues, en la STC 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, el Tribunal Constitucional determinó en el Fundamento 15 de la misma, con valor de precedente, que una vía ordinaria será “*igualmente satisfactoria*” que el proceso constitucional de amparo si se demuestra de manera conjunta el cumplimiento de los siguientes elementos, los cuales se encuentran en dos niveles:
 - a) La perspectiva objetiva confirma la idoneidad del proceso a través de la verificación de dos subniveles: (i) La estructura del proceso, que implica determinar la existencia de un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (ii) El tipo de tutela que ofrece el proceso, evaluando si este puede satisfacer las pretensiones del recurrente de forma equivalente al proceso de amparo (tutela idónea).
 - b) La perspectiva subjetiva se enfoca en la satisfacción que brinda el proceso, analizando también dos subniveles: (i) La urgencia

¹¹ Foja 346



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (ii) La urgencia por la magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.

3. Es así como no es suficiente con que exista otra vía procesal por la cual pueda ventilarse la pretensión, sino que debe analizarse cada caso en concreto para determinar si las circunstancias de este permiten o no la tutela a través de dicha vía o, en su defecto, es necesaria una protección más célere y urgente, otorgando idoneidad al proceso constitucional, pues el riesgo de irreparabilidad es inminente o muy grave.
4. Del caso de autos, se advierte que la actora cuestiona la orden de clausura de la estación de servicios que opera, alegando que la emplazada no tendría competencia para fiscalizarla y sancionarla. Señala que la emplazada ejecutó la clausura (aplicada de forma provisoria en un primer momento, y después como medida complementaria) sustentándose en resoluciones administrativas que, en principio, podrían ser revisadas en el proceso contencioso-administrativo, se ha de tener en cuenta que la presente controversia radica en determinar si la emplazada tenía la competencia legal para sancionar a la recurrente por el incumplimiento de normas contenidas en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, lo cual ostenta relevancia constitucional.¹²
5. En el caso materia de análisis, el procurador público de la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa, indicando que la demanda debía ser declarada improcedente. Por lo tanto, corresponde aplicar las mencionadas reglas con el fin de poder determinar si existe o no una vía igualmente satisfactoria, tal y como ha sido alegado por la demandada.
6. A efectos de esclarecer la idoneidad de la vía procesal, el Tribunal Constitucional ya ha señalado en su jurisprudencia que el proceso contencioso-administrativo es *“una vía célere y eficaz respecto del amparo, pues cuenta con una estructura idónea para acoger las pretensiones relacionadas a la tutela de derechos fundamentales”* (STC

¹² Cfr. STC 00962-2021-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2025

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

01619-2020- PA/TC, fundamento 4). De igual forma, la emisión de una sentencia en la vía contencioso-administrativa, de ser favorable, podría tutelar los derechos invocados por la demandante.

7. Sin embargo, debemos tener presente que la Municipalidad de Pueblo Libre emitió la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPÑ/GDUA-SGCUCSA mediante la cual clausuró la estación de servicios de Gas Point. Esta decisión fue ejecutada de inmediato por parte de la emplazada, generando así que la empresa deje de funcionar por 7 meses, tiempo transcurrido hasta que el juez de primera instancia del proceso de amparo le concediera una medida cautelar a través de la Resolución 14, del 16 de marzo de 2021, a partir de la cual se suspendió la clausura temporal, en atención a la posibilidad de que el derecho fundamental que se alega ser vulnerado se torne irreparable.
8. La irreparabilidad señalada encuentra asidero en el contenido del derecho a la libertad de empresa, el cual implica, entre otras cosas, el mantenimiento de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa¹³. Por lo que una medida de cese de funciones que abarque un tiempo prolongado, como el ya sufrido de 7 meses, incidiría en la desaparición sistemática de la afectada en el mercado. Si bien es cierto que la sanción de inhabilitación ha sido suspendida por una medida cautelar dictada en el presente proceso constitucional, no es menos cierto también que de derivarse esta causa al proceso contencioso-administrativo se dejaría en indefensión cautelar a la recurrente, pues la medida cautelar le sería cancelada de manera automática.
9. Por dichas razones, este Tribunal Constitucional advierte que existe una necesidad de urgencia en la tutela judicial debido a la gravedad o magnitud de las consecuencias de la conducta lesiva advertida por el demandante, esto en tanto las resoluciones que imponen la clausura se encuentran vigentes. Por dichas razones, el proceso contencioso-administrativo no podría constituir una vía igualmente satisfactoria, razón por la cual la vía constitucional es pertinente.
10. Ahora bien, la recurrente ha comunicado a este Tribunal Constitucional, mediante escrito de fecha 18 de agosto de 2023, que la Municipalidad de

¹³ Cfr. la STC 01405-2010-PA/TC, fundamento 16.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

Pueblo Libre inició en octubre de 2022 un arbitraje contra IMEX, la cual es la empresa con la que la municipalidad suscribió un contrato de concesión y que designó a la recurrente como operadora del servicio. A través de este arbitraje, la emplazada solicitó la terminación anticipada del contrato por el supuesto incumplimiento grave de las obligaciones por parte de Gas Point, y aunque sobre ese hecho este Tribunal Arbitral haya calificado la clausura de la estación de servicios de Gas Point como antijurídica, no afecta la posibilidad de este Tribunal Constitucional de evaluar el presente caso, en tanto el primero no tiene las competencias para declarar la nulidad de las resoluciones que aún se encuentran vigentes y que disponen la clausura de la estación de servicios, existiendo aún el peligro de una inminente irreparabilidad.

11. Antes de analizar el fondo del asunto, se observa que uno de los derechos invocados por la empresa recurrente es la libertad de trabajo, ello bajo el argumento de que el cierre de la estación de servicios ha generado la pérdida de empleo de más de 22 personas; sin embargo, de lo expuesto se observa que alega la presunta lesión de los derechos de terceros (trabajadores) sin acreditar su representación respectiva, por lo que, en este extremo, al carecer de legitimidad para iniciar un proceso de amparo, resulta de aplicación la causal de improcedencia normada en el artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, antes prevista en el artículo 5, inciso 1 del derogado Código Procesal Constitucional (Ley 28237), vigente al momento de la interposición de la demanda.

Sobre los organismos reguladores en el Estado peruano y su rol en nuestra economía social de mercado

12. El artículo 1 de la Ley 27332¹⁴, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR) señala que los organismos reguladores son el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel); el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osinerghin); el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran); y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

¹⁴ Con fecha 29 de julio de 2000, se publicó la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

13. Cabe resaltar que estos son los únicos organismos reguladores reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano, por lo que toda normativa en el ordenamiento jurídico que haga referencia a esta categoría solo podrá ser aplicable a los cuatro mencionados.
14. Del mismo modo, de acuerdo al artículo 32 de la Ley 29158¹⁵, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los organismos reguladores se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Si bien es cierto, con anterioridad este Tribunal Constitucional ha establecido la existencia de órganos reguladores económicos y sociales partiendo de la existencia de órganos que fácticamente cumplen actividad regulatoria, no puede tomarse tal concepto como uno que implique la extensión de las competencias y efectos jurídicos legalmente establecidos, en tanto que únicamente alcanzan a los detallados por la ley, independientemente de si cumplan o no una función similar.
15. En el Perú –y como parte de un proceso relativamente similar al que se experimentó en países de nuestro entorno como Argentina y Chile, entre otros– la aparición de la mayoría de los organismos reguladores de los servicios públicos se produjo en el marco del proceso de transformación del rol del Estado en la economía que se desarrolló durante la última década del Siglo XX y que determinó la liberalización de amplios sectores del mercado, la transferencia al sector privado de la propiedad de numerosas empresas estatales y de obras públicas de infraestructura¹⁶.
16. La finalidad de dicha creación “(...) fue la de garantizar un tratamiento técnico de la regulación, fiscalización y supervisión de las actividades económicas calificadas como servicios públicos, o que se desarrollan en condiciones de monopolios naturales o poco competitivos y las que requieren para su desarrollo la utilización de redes e infraestructura”¹⁷. Si bien no todos los organismos reguladores fueron creados con anterioridad al proceso de transferencia de propiedad de empresas

¹⁵ Con fecha 20 de diciembre de 2007 se publicó la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

¹⁶ Ordóñez, J. D. (2004). Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú. *Revista Peruana de Derecho de la empresa*, (45), 60.

¹⁷ Velaochaga, H. T. (2008). Los organismos reguladores de servicios públicos. *Revista de derecho administrativo*, (4), 89-106.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

estatales al sector privado y/o otorgamiento de concesiones de empresas privadas, ello solo potencia el hecho de haber tenido importantes diferencias entre ellos, tanto en funciones como en estructura. Este origen ha hecho entender que tras esta transformación que sufrió la economía nacional, el estado y la administración pública dejaron de lado su rol primario como prestadores de servicios, y que es con la privatización que se limitó a un rol básicamente regulador y supervisor.

17. Dicho rol asumido condujo a la vigencia de la Ley 27332 denominada Ley Marco de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos, con el propósito de establecer normas básicas comunes de organización y funcionamiento de tales entidades, reconociendo facultades de supervisión, regulación, fiscalización o sanción, solución y normación. Lo que no es para menos, al considerar que el objetivo del legislador era que en ellas recayera la garantía de un marco institucional seguro y estable en cuanto a las reglas de inversión y actividad, pudiéndose encontrar aisladas de intervenciones políticas.
18. Las facultades mencionadas, abordadas en el artículo 3 de la Ley Marco, permiten identificar el campo de protección que se encuentra en la génesis de sus funciones, y que es concordante con el “*deber especial de protección*” abordado en reiterada jurisprudencia. Este deber especial alcanza al Estado en su totalidad, incluyendo organismos administrativos con base en que dicho deber es compartido con sus finalidades esenciales¹⁸.
19. En el caso de los organismos reguladores, para la doctrina su finalidad puede resumirse también en un equilibrio entre las empresas y sus accionistas, las autoridades políticas de turno y los consumidores; por lo que, aunado a la necesidad del tratamiento técnico señalado, tenemos que los organismos reguladores ostentan un rol estabilizador en cuanto a la prestación y comercialización de servicios públicos postprivatización. Un último atisbo de participación estatal que se sustenta en asegurar un desempeño acorde a las reglas de competencia y derechos de consumo propias de un estado constitucional.

Sobre el derecho al debido proceso y las libertades económicas (libertad de empresa, comercio e industria)

¹⁸ Cfr. la STC 005-2003-AI/TC, fundamento 43.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

20. Es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional, en uniforme y reiterada jurisprudencia, ha manifestado que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En esa línea es que el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución Política.¹⁹
21. En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, estos se rigen bajo diversos principios, entre ellos, el principio de legalidad regulado en el artículo 230, inciso 1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual establece que:
- Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
22. La jurisprudencia de este Tribunal también ha desarrollado el contenido esencial de las libertades que integran el régimen económico de nuestra Constitución Política, el cual consagra una economía social de mercado. En este régimen, la libertad de empresa, junto a otros derechos como la libertad de comercio y la libertad de industria, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, así como una garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con ello, es que el artículo 60 de nuestra Carta Fundamental reconoce el pluralismo económico, considerando a la empresa como promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional.²⁰

¹⁹ Cfr. la STC 4289-2004-AA/TC, fundamentos 2 y 3.

²⁰ Cfr. la STC 01405-2010-PA/TC, fundamento 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

23. En el caso de la libertad de empresa, este derecho garantiza a las personas una libertad de decisión no solo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa) y, por tanto, actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), sino también para establecer los propios objetivos de la misma (libertad de organización del empresario), así como dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en la medida de sus recursos y condiciones establecidos por el propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mismo. En buena cuenta es que, a través de este derecho, la Constitución Política garantiza el inicio y mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad, así como la actuación, ejercicio o permanencia en condiciones de igualdad.²¹
24. No obstante lo expuesto, estas libertades no son irrestrictas ni ilimitadas, ya que deben ser ejercidas en armonía con otros bienes constitucionales igualmente valiosos. En ese sentido, si bien la Constitución Política busca garantizar el máximo respeto al ejercicio de las libertades económicas de los particulares, ello no puede concebirse de manera absoluta y aislada de la necesidad de protección de otros bienes constitucionales, razón por la cual 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.²² En esa línea, debe recordarse que el ejercicio de las libertades económicas no puede ser lesivo a la salud ni a la seguridad pública, conforme lo establece el artículo 59 de la Constitución Política.

Análisis del caso concreto

25. En el presente caso, la recurrente cuestiona la clausura de la estación de servicios que opera, que se dispuso, en una primera instancia, como medida provisoria con la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA ²³, de fecha 13 de junio de 2016. Posteriormente, esta clausura fue aplicada como medida complementaria mediante la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA ²⁴, de fecha 20 de julio de 2016. Ambas decisiones se emitieron a propósito de una infracción por no tener Certificado

²¹ Cfr. la STC 00278-2014-AA/TC, fundamentos 4 y 5.

²² Cfr. la STC 00316-2022-AA/TC, fundamento 11.

²³ Foja 36

²⁴ Foja 121



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

Favorable de Defensa Civil de Detalle, prevista en la Ordenanza 327-MPL, la cual –alega la recurrente– no le resulta aplicable, ya que la entidad a quien corresponde fiscalizar su actividad es el Osinergmin.

26. Las municipalidades cuentan con capacidad sancionadora prevista en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual también establece que las normas municipales son obligatorias y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, entre ellas, la multa y la clausura de establecimientos (artículo 46). Sin embargo, la citada ley también precisa que el ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades deben efectuarse con sujeción a las normas técnicas sobre la materia (artículo 78).
27. En cuanto a la normativa aplicable a la comercialización de productos derivados de los hidrocarburos, se debe tener en cuenta que la Ley 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, ha establecido que ello se regirá por las normas que apruebe el Ministerio de Energía y Minas (artículo 76).
28. Ahora bien, cabe resaltar que, como parte de la organización estatal en el marco de una economía social de mercado, nuestro país ha previsto el funcionamiento de un conjunto de organismos reguladores. A dichos organismos les compete, dentro de sus correspondientes ámbitos sectoriales, la supervisión, regulación y fiscalización de las empresas que ofrecen servicios al público, así como la aplicación de las sanciones a las que hubiere lugar, en caso de que los oferentes de servicios contravengan las disposiciones legales y técnicas que regulan su labor.²⁵
29. En lo que respecta a la seguridad en edificaciones, la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) establece no solo la participación de los gobiernos locales en dicho sistema (artículo 9), sino también su competencia para ejecutar la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (numeral 14.7); sin embargo, ello debe efectuarse de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
30. De lo hasta aquí expuesto, se puede advertir que el ejercicio de las competencias municipales en torno a la seguridad en edificaciones debe

²⁵ Cfr. la STC 01692-2018-PA/TC, fundamento 18.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

ser ejercida de conformidad con el reglamento específico aprobado para tal fin, ello sin perjuicio de las funciones supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras que ejerce el Osinergmin en el subsector de hidrocarburos.

31. Se aprecia que, al momento de ocurridos los hechos (año 2016), era de aplicación el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones aprobado con el Decreto Supremo 058-2014-PCM²⁶, cuyo numeral 8.8 prescribía que los órganos ejecutantes del gobierno local estaban impedidos de solicitar la ejecución de la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) a edificaciones cuya verificación de la normativa de seguridad sea competencia de otra entidad.
32. Teniendo en cuenta ello, de autos se observa que, con fecha 11 de diciembre de 2015, se dictó la Resolución de Subgerencia de Gestión de Riesgo de Desastres 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD²⁷, que declaró improcedente la solicitud de inspección técnica de seguridad en edificaciones para el establecimiento con giro: “estación de servicios con gasocentro de GLP y GNV”, requerida por la demandante, a través de su representante, don Elvis Juárez Lozano. De la parte considerativa de esta resolución, se colige que la denegatoria se sustentó en la aplicación del Decreto Supremo 058-2014-PCM (entre otras normas), precisándose que:

Que, de acuerdo a la evaluación realizada por los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones acreditados por CENEPRED, Arq. Walter Marzal Meléndez; Sr. Fernando Vidal de Lama; realizaron la visita al objeto de inspección, constatando que el establecimiento GAS POINT SAC, cuenta con licencia de funcionamiento para ESTACIÓN DE SERVICIOS CON GASOCENTRO DE GLP y GNV, al final de la inspección emitieron y suscribieron el ACTA VISE N° 10-2015 de fecha 11/12/15, y de conformidad con la Ley 26734 y su modificación Decreto Supremo N° 030-98-EM; Decreto Supremo N° 054-93 y Ley de creación de OSINERGMIN - Ley 27699, está claramente establecido que dicho organismo es el encargado de fiscalizar las actividades que realizan los establecimientos que se expende, comercializa o almacenan hidrocarburos, tales como estaciones de servicio, grifos, gasocentros y similares; **que la verificación de las condiciones de seguridad de dichas instalaciones es competencia única y exclusivamente del Organismo Supervisor de la Inversión de Energía y Minería - OSINERGMIN.**

²⁶ Norma que fue dejada sin efecto, posteriormente, por el Decreto Supremo 002-2018-PCM.

²⁷ Foja 74.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2025

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

Que, de conformidad al Decreto Supremo N° 058-2014-PCM y Manual para la Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 086-2014-CENEPRED; Sin perjuicio de lo señalado, corresponde citar el Artículo N° 8 Numeral 8.8 de la norma acotada, señala que “Los órganos ejecutantes señalados en los Artículos 13 y 14 del Reglamento, se encuentran impedidos de solicitar la ejecución de la ITSE a edificaciones cuya verificación de la normativa de seguridad en edificaciones es competencia de otra entidad”, por lo que corresponde declarar infundado su petitorio.²⁸ (sic, subrayado es nuestro)

33. De lo expuesto, se aprecia que la misma emplazada, para el 11 de diciembre de 2015, había reconocido su incompetencia para ejecutar una ITSE con el fin de que la demandante obtenga su Certificado de Seguridad en Edificaciones, pese a lo cual, posteriormente, alegó la falta de dicho certificado para sancionarla con la clausura de su establecimiento.
34. Cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por la demandada, la Resolución de Subgerencia 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD fue objeto de una declaratoria de nulidad de oficio; sin embargo, se advierte que esta nulidad se produjo el día 30 de junio de 2016, es decir, con posterioridad a la clausura provisional de la estación de servicios (13 de junio de 2016). La fecha de la nulidad de oficio fue reconocida por la emplazada en su contestación de demanda²⁹; de igual manera, ello también ha sido referido en los considerandos de la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGUCUSA, tal como se observa a continuación:

Con respecto a que la Resolución de Subgerencia de Gestión de Riesgo de Desastres N° 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD, declaró IMPROCEDENTE su pedido de Inspección Técnica a fin de obtener el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones; **cabe precisar que mediante Resolución de Gerencia N° 038-2016-MPL/GDUA, de fecha 30/06/2016, se declaró la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución de Subgerencia de Gestión de Riesgo de Desastres N° 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD, de fecha 11/12/2015** (...).³⁰ (sic, subrayado es nuestro)

35. En razón a lo mencionado, se aprecia que la Resolución de Subgerencia

²⁸ Cfr. las fojas 74 y 75

²⁹ Cfr. la foja 293

³⁰ Cfr. la foja 123



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA³¹ mediante la cual se dispuso la clausura provisional el 13 de junio de 2016, fue emitida por un órgano que se había declarado asimismo incompetente para conocer de la solicitud de inspección técnica de seguridad en edificaciones requerida por la demandante.

36. Ahora, si bien el 30 de junio de 2016 la municipalidad emplazada declaró la nulidad de la Resolución de Subgerencia 132-2015-MPL-GDUA/SGGRD (que reconocía su incompetencia), los actos posteriores a dicha decisión y sustentados en los mismos hechos de la constatación del 13 de junio de 2016, no pueden subsanar el vicio original, pues la competencia en la emisión de un acto administrativo es lo que le otorga su validez, y que no es subsanable la incompetencia.
37. Por ello, la multa y medida complementaria dictada posteriormente mediante la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA³², de fecha 20 de julio de 2016, al sustentarse en los mismos hechos advertidos en la constatación del 13 de junio de 2016, también tiene como origen el mismo vicio de nulidad.
38. Por lo expuesto, se encuentra acreditada la vulneración del derecho al debido proceso en sede administrativa, así como la libertad de empresa de la demandante, ya que se dispuso la clausura de su estación de servicios (por tanto, su salida del mercado) a través de actos viciados de incompetencia. Como consecuencia de ello, corresponde declarar la nulidad de la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA³³, de fecha 13 de junio de 2016, que dispuso la clausura provisoria de la estación de servicios, así como de la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA³⁴, de fecha 20 de julio de 2016, que la sancionó con multa de 1 UIT y le impuso una clausura como medida complementaria.
39. Sin perjuicio de lo expuesto, no escapa del análisis de esta Sala del Tribunal Constitucional que la municipalidad emplazada ha alegado que su intervención en la estación de servicios se sustenta en la necesidad de garantizar la seguridad de las personas, aspecto que es relevante en el

³¹ Foja 36

³² Foja 121

³³ Foja 36

³⁴ Foja 121



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

presente caso, ya que uno de los límites de las libertades económicas es la seguridad pública, conforme al artículo 59 de la Constitución Política.

40. En esa línea, se debe tener en consideración que en el Informe 076-2016-MPL-GDUA-SGGRD-WMM-FVDL, de fecha 8 de junio de 2016³⁵, suscrito por los inspectores técnicos de seguridad en edificaciones, don Fernando Vidal de Lama y don Walter Marzal Meléndez, se dio cuenta de una verificación de los niveles de riesgos y vulnerabilidades en la estación de servicios, detectando el presunto incumplimiento de las distancias de seguridad con otros establecimientos de acceso al público. Como parte de dicha verificación, dieron cuenta de lo siguiente:

2.1. En la estación de servicio se localizan cuatro (04) islas centrales de surtidores o dispensadores de combustibles, tomando como referencia la isla central como punto de partida en alineación diagonal hace una longitud de 36.10 metros lineales al punto donde se localiza la Institución Educativa Privada IPAE.

2.2. En la estación de servicio se localizan cuatro (04) islas centrales de surtidores o dispensadores de combustibles, tomando como referencia la isla central como punto de partida en alineación octogonal hace una longitud de 28.79 metros lineales al punto donde se localiza el Local de Afluencia de Público MAESTRO.

(...)

2.5. Como se puede apreciar **estas distancias no corresponden a lo establecido en la normativa sectorial vigente en los dispositivos de seguridad emitidos por el Osinergmin.**³⁶ (subrayado nuestro)

41. Sin embargo, de acuerdo con lo indicado en el Oficio 534-2016-OS/OR LIMA NORTE³⁷, de fecha 1 de julio de 2016, el Osinergmin determinó que la estación de servicios referida “*cumple con las distancias de seguridad contenidas en la normativa y estándares técnicos pertenecientes al sub sector hidrocarburos*”.³⁸
42. A mayor abundamiento, y en lo que respecta a las condiciones de seguridad en la estación de servicios, en autos obra el Informe Técnico

³⁵ Foja 53

³⁶ Cfr. la foja 54

³⁷ Foja 67

³⁸ Cfr. las fojas 68 y 69



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

2345-2016-OS/DSR, de fecha 20 de diciembre de 2016³⁹, mediante el cual el Osinergmin señala lo siguiente:

Con fecha 23 de noviembre de 2016, conforme consta en la Carta de Visita de Supervisión Especial N° 0017795-DSR, se realizó una visita de supervisión a fin de verificar el cumplimiento de la normativa técnica y de seguridad del establecimiento perteneciente a la empresa Gas Point S.A.C., ubicado en la Av. Universitaria Mz. F6, Lt 04. Urb. Pando. 8va Etapa esquina con Calle NN1, distrito de Pueblo Libre, provincia y departamento de Lima (...). Sobre la base de la información recogida en la referida carta de visita, en la supervisión de campo realizada no se detectó incumplimientos legales y/o técnicos para la operación.⁴⁰

43. De lo expuesto, se observa que, si bien la emplazada alegó un presunto incumplimiento de las distancias de seguridad de la estación de servicios con otros establecimientos de acceso al público, esta afirmación ha sido contradicha por el Osinergmin, quien ha verificado el cumplimiento de la normativa técnica y de seguridad de la estación de servicios, y que no ha detectado incumplimientos para su operación. Ello fue también informado al *a quo* con el Oficio 1537-2016-OS/OR LIMA NORTE, de fecha 20 de diciembre de 2016.⁴¹
44. En tal sentido, es claro que existen opiniones contradictorias respecto a si dicha estación de servicios cumple o no los requerimientos técnicos necesarios sobre seguridad; sin embargo, tal situación, así como la definición de la autoridad competente para dicha supervisión, no corresponde ser definida en este proceso, más aún, cuando es evidente que dicho tipo de supervisiones requieren de la verificación de la normatividad vigente y de técnicos especialistas sobre la materia, razón por la cual, la comuna emplazada tiene expedito su derecho para realizar una nueva supervisión, siempre que cuente con la competencia legal necesaria para hacerlo o solicitar tal supervisión al ente competente.

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

³⁹ Foja 324

⁴⁰ Cfr. la foja 325 (reverso)

⁴¹ Foja 326



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2025

EXP. N.º 02373-2023-PA/TC
LIMA
GAS POINT SAC

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda, por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso en sede administrativa y a la libertad de empresa.
2. Declarar **NULA** la Resolución de Subgerencia 215-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, de fecha 13 de junio de 2016, y **NULA** la Resolución de Subgerencia 266-2016-MPL/GDUA-SGCUCSA, de fecha 20 de julio de 2016.
3. **CONDENAR** a la parte demandada al pago de los costos del proceso.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido a la libertad de trabajo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ