



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01921-2009-PA/TC

CALLAO

MARIO TEODORO RAMOS QUISPE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima (Arequipa), a los 6 días del mes de diciembre de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Mario Teodoro Ramos Quispe contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, obrante a fojas 121, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial del Callao con el objeto de que se declare inaplicable a su caso la Ordenanza Municipal Nro. 00044, publicada el 18 de octubre de 2007, por la que se dispone la prohibición de la actividad comercial de venta de frutas que realiza en su establecimiento, lo que se traduce en la revocación de la autorización municipal que solicitó. Señala que la ordenanza vulnera su derecho al trabajo, en su manifestación como libertad de trabajo.

La Municipalidad Provincial del Callao contesta la demanda aduciendo que si bien el demandante contaba con licencia de funcionamiento, la actividad que desarrollaba debía ser ejercida con sujeción a la ley, sin atentar contra la moral, la salud o a la seguridad pública, ya que muchos de los locales no cuentan con el acondicionamiento adecuado, no cuentan con servicios higiénicos, utilizan las vías públicas, etc. Asimismo, refiere, que se ha otorgado un plazo de 15 días a fin de que los comerciantes se adecuen a citada normativa.

El Tercer Juzgado Civil del Callao declaró fundada la demanda, por considerar que la sola vigencia de la ordenanza cuestionada entraña la amenaza de su ejecución con medidas que impiden la actividad laboral del actor, ya que a pesar de que la norma ha sido expedida dentro de las facultades de la entidad demandada, no armoniza con el resto del ordenamiento jurídico, sobre todo teniendo en cuenta que el demandante obtuvo su licencia de acuerdo a los mecanismos legales vigentes para ese fin.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, considerando que del examen de ponderación resulta que el objetivo de la ordenanza cuestionada, es la realización de un fin



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01921-2009-PA/TC

CALLAO

MARIO TEODORO RAMOS QUISPE

constitucional como lo es la seguridad, salud y tranquilidad pública, superando el examen de proporcionalidad y resultando válida en términos constitucionales.

FUNDAMENTOS

1. Tal y como se desprende de los actuados en el expediente, la demanda tiene por finalidad cuestionar la Ordenanza N.º 000044 expedida por la Municipalidad Provincial del Callao, que en su artículo 1º prohíbe *“el expendio de productos hidrobiológicos y productos perecibles en establecimientos y/o vía pública (comercio ambulatorio) en la zona comprendida en el Jr. Cochrane cuadras 1 y 2, Jr. Saloom cuadras 1 y 2, Jr. Colón cuadras 5, 6 y 7- Callao, a excepción de los puestos ubicados en el interior del Mercado Central del Callao y el local ubicado en el Jr. Colón 557, Callao en el que la Municipalidad Provincial del Callao reubicará a los comerciantes que realizaban las actividades materia de la prohibición de la presente Ordenanza”*.
2. Como cuestión previa, corresponde analizar si la ordenanza en cuestión tiene la característica de norma autoaplicativa, pues si así no fuese, deberá declararse improcedente la demanda. Al respecto, el Tribunal Constitucional estableció en la STC N.º 2302-2003-AA/TC que una 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”. Así, en el caso de autos, la norma que viene siendo cuestionada por el demandante posee carácter autoaplicativo, toda vez que prohíbe el expendio de productos perecibles en la zona donde trabaja y tiene su inmueble comercial el actor, siendo esta prohibición de obligatorio e incondicional cumplimiento; siendo así, la norma en cuestión es susceptible de ser impugnada a través de proceso de amparo.
3. De otro lado, en relación al plazo a que se refiere el artículo 44º del Código Procesal Constitucional, debe señalarse que a través de la STC N.º 2370-2007-PA/TC este Tribunal estableció que cuando la prohibición contenida en una norma se proyecte en el tiempo sin solución de continuidad, la afectación es de carácter continuado y por tanto su impugnación no está sujeta al mencionado plazo de prescripción. En este sentido, corresponde en el presente caso emitir pronunciamiento sobre el fondo.
4. Al respecto, obra a fojas 9 de autos la licencia de funcionamiento N.º 0459-2002, con duración indeterminada a favor del actor, vigente desde el año 2002, así como su título de propiedad y las declaraciones juradas relativas al cumplimiento de los requisitos formales para seguir conduciendo su negocio ubicado en calle Cochrane N.º 114 del mercado central del Callao. Dicha autorización fue otorgada con arreglo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CALLAO
15



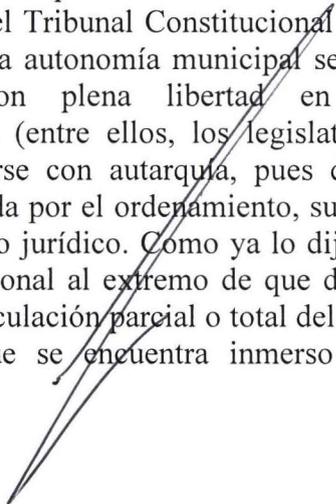
EXP. N.º 01921-2009-PA/TC

CALLAO

MARIO TEODORO RAMOS QUISPE

al Decreto Legislativo N.º 776. Adicionalmente cumplió con su inscripción en la SUNAT para la obtención del RUC, habiendo sido registrado como “persona natural con negocio”.

5. Sin embargo, con fecha 18 de octubre de 2007, se publicó la norma objeto de control, que en buena cuenta deja sin efecto la licencia que había obtenido de acuerdo a las normas y requisitos vigentes en la Municipalidad Provincial del Callao.
6. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a estas entidades competencias y funciones específicas en el abastecimiento y comercialización de productos y servicios incluyendo la de regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, ente otros.
7. La Municipalidad demandada señala que constituye una de sus funciones la de garantizar a la colectividad condiciones de seguridad, salud y tranquilidad pública dentro de la jurisdicción territorial del Callao, y que es precisamente en el marco de esas facultades que se aprobó el proyecto “Boulevard del Mercado Central del Callao”, debiendo adecuarse al entorno urbano los conductores de los establecimientos de la zona.
8. En ese orden de ideas, se aprecia, de un lado, que el demandante pasó por el tránsito de un procedimiento administrativo regular para obtener la licencia de funcionamiento indeterminada en el local de su propiedad y, de otro, la puesta en vigencia de una ordenanza que deja sin efecto dicha autorización. En consecuencia, corresponde verificar si dicho acto se constituye en uno arbitrario y vulneratorio de los derechos del demandante.
9. Pues bien, es cierto que las entidades municipales tienen una serie de atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley, el Tribunal Constitucional estableció en la STC 0007-2001-AA/TC, que mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales “desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos) (...). “Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. Como ya lo dijo este Tribunal, autonomía “[N]o supone autarquía funcional al extremo de que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal”.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01921-2009-PA/TC

CALLAO

MARIO TEODORO RAMOS QUISPE

10. La autonomía municipal no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio. Sobre el tema abordado, el Tribunal ha expresado, en la STC 0038-2004-AI/TC, que “[S]i bien la Constitución ha establecido que los gobiernos locales gozan de la garantía institucional de la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa, y que, además, son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones, toda vez que, conforme al principio de unidad de la Constitución, esta debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente”.
11. Asimismo, en la sentencia recaída en el Exp. 0007-2002-AI/TC, este Tribunal ha precisado que “la Constitución garantiza la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia, por lo que un ejercicio enmarcado en tal premisa no puede vulnerar ni amenazar, *per se*, derechos constitucionales, salvo que dicho ejercicio se efectúe al margen del ordenamiento jurídico, y lesione derechos de los administrados u otros entes estatales o privados”.
12. En el caso en concreto, la Municipalidad actuó de manera arbitraria al poner en vigencia una norma que deja sin efecto un acto administrativo obtenido de acuerdo a ley y previo procedimiento administrativo, lo que resulta lesivo al derecho al trabajo del actor, al privarlo de seguir ejerciendo su actividad comercial.
13. La entidad demandada señala como justificación el haberse otorgado un plazo de 15 días para que el actor pueda ponerse a derecho cumpliendo las disposiciones materia de impugnación, lo que a juicio de este Tribunal resulta ser un plazo por demás impertinente e improbable para el cumplimiento de los citados dispositivos, que acarrearían salir del local de su propiedad y abandonar su actividad comercial.
14. En todo caso, la demandada debió dar a conocer o notificar oportunamente al demandante de los planes que tenía para esta zona del Callao. No basta con disponer la probable y condicional reubicación del demandado y más aun cuando se trata de un negocio en un bien inmueble de su propiedad desde hace varios años, el que, como ya se ha señalado, es conducido de acuerdo a una autorización obtenida en cumplimiento de una serie de requisitos válidos y vigentes.
15. En conclusión, este Tribunal considera que la Municipalidad ha excedido las facultades que le otorgaba la Constitución habiéndose vulnerado el derecho a la





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
17



EXP. N.º 01921-2009-PA/TC
CALLAO
MARIO TEODORO RAMOS QUISPE

libertad de trabajo del demandante.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia,
2. Declarar inaplicable al demandante el artículo 1º de la Ordenanza Nro. 000044, expedida por la Municipalidad Provincial del Callao.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

7 = 2 di

Lo que certifico:
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR