



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 956/2024

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Turismo y Servicios Múltiples Rapi Selva E.I.R.L. contra la Resolución 10, de fecha 10 de enero de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Mixta y Liquidadora Penal de Chanchamayo de la Corte Superior de Justicia de la Selva Central, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de diciembre de 2021², la Empresa de Transportes Turismo y Servicios Múltiples Rapi Selva E.I.R.L. interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Chanchamayo. Solicitó que se restablezca los números de registro 647, 649, 652, 653, 656, 666, 667, 669, 672, 673, 674, 676, 678, 679, 684, 689, 742, 750, 752, 758, 761, 763, 764, 769, 772, 839, 841, 844, 845, 846, 848, 849, 850, 854, 857, 989, 1114, 1115, 1117, 1122, 1123, 1125, 1127, 1129, pertenecientes a su flota, otorgados mediante Resoluciones de Gerencia 5304-2020-GT/MPCH, 089-2016-GT/MPCH, 111-2018-GT/MPCH, y 2204-2018-GT/MPCH, dejando sin efecto todos los actos posteriores a la emisión de las citadas resoluciones. Asimismo, como pretensiones accesorias, solicitó la inaplicación del artículo 40 de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH y la inaplicación del inciso 3 del artículo 33 y del inciso 10 del artículo 35 de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH y su modificatoria, la Ordenanza Municipal 014-2021-MPCH. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo y a la libertad de empresa.

¹ Foja 374.

² Foja 145.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

Refirió que, con fecha 21 de octubre de 2021, solicitó a la Secretaría General de la demandada al amparo de la ley de transparencia las tarjetas de circulación de los números de registro que le pertenecen, las que se entregaron mediante Carta 247-2021-SEGE/MPCH, de fecha 12 de noviembre de 2021, dándose con la sorpresa de que la emplazada otorgó dichas tarjetas de circulación a otras empresas, sin notificarle la migración o acto administrativo alguno, pese a que pagó por dichos números de registro conforme al TUPA de la entidad demandada, por lo que esos números le pertenecen. Agregó que, si bien los comisionistas pueden migrar a otras empresas, estos no pueden hacerlo con el número de registro de la empresa de origen. Por otro lado, refiere que las cartas notariales que le cursaron los comisionistas son declaraciones unilaterales que no acreditan nada y que hasta la fecha no se le ha corrido traslado sobre el procedimiento de migración a fin de que pueda ejercer su derecho de defensa, lo que vulnera su derecho al debido procedimiento administrativo. Finalmente, señala que al despojarle de sus números de registro se pretende anular el permiso de operación que le otorgaron, pues con la nueva Ordenanza Municipal 014-2021-MPCH el permiso de operación será automáticamente cancelado y caducará sin más trámite, entre otros, cuando la persona jurídica autorizada brinde el servicio con una flota de menos de 50 % de unidades del total autorizado, lo que supone un atentado a su derecho a la libertad de empresa, en su manifestación de protección a la existencia de la empresa y la permanencia como agente económico en el mercado.

Mediante Resolución 1, de fecha 5 de enero de 2022³, el Juzgado Civil, Sede La Merced, admitió a trámite la demanda.

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, mediante escrito de fecha 1 de febrero de 2022⁴, se apersonó al proceso y contestó la demanda. Solicitó que sea declarada improcedente o infundada, por considerar que no hay necesidad ni obligación de notificar a la empresa demandante, pues esta llega a tener conocimiento cuando el comisionista le envía su carta notarial de renuncia voluntaria a su empresa. Agregó que nadie puede retener u obligar a alguien contra su voluntad, conforme a lo establecido en el artículo 2, numerales 13, 15 y 24, literales a y b, de la Constitución Política. Asimismo, señaló que los números internos o el

³ Foja 153.

⁴ Foja 229.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

número de registro municipal no son de propiedad de la actora ni de ninguna empresa o asociación, pues dichos números los asigna la Municipalidad Provincial de Chanchamayo únicamente para que lo administren, según lo establecido en el artículo 5, numeral 19, del Reglamento que regula el Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros y Carga Liviana en Vehículos Menores Motorizados del distrito de Chanchamayo, aprobado mediante la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH. Finalmente, respecto a la supuesta vulneración del derecho a la libertad de empresa, adujo que no se puede atribuir y menos aún probar que hubo afectación a tal derecho, por cuanto la municipalidad ha actuado conforme al ordenamiento jurídico, aplicando las disposiciones establecidas en el Reglamento aprobado mediante la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH.

A través de la Resolución 5, de fecha 12 de agosto de 2022⁵, el Juzgado Civil, Sede La Merced, declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que no se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo de la accionante, por cuanto se trata de un procedimiento administrativo en el que solo intervienen dos partes, la primera, constituida por el comisionista, y la segunda, que es el transportador autorizado al que va a migrar el comisionista (tercero), y que, si bien en la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH se señala que el comisionista debe presentar una carta notarial de retiro voluntaria a su empresa de origen, esto no supone que el transportador autorizado de origen sea parte del proceso, o que sea una obligación de la Municipalidad poner en conocimiento dicho acto administrativo, a fin de evitar conductas anticompetitivas, prácticas colusorias, abuso de posición de dominio y control de concentración. Agrega que tampoco se ha vulnerado el derecho de defensa de la demandante, pues en autos obran las cartas notariales emitidas por los comisionistas a su empresa de origen, hecho con el que se da cumplimiento a lo estipulado por el inciso 2 del artículo 40 de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH. Por último, considera que tampoco se lesionó el derecho a la libertad de empresa, pues los comisionistas tienen el derecho a la libertad de poder escoger a qué transportador autorizado pertenecer y así poder trasladarse o migrar a otra persona jurídica, una sola vez dentro de los 12 meses con su vehículo menor y su número de registro municipal o línea, sin estar limitados o impedidos de hacerlo.

⁵ Foja 320.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 10 de enero de 2023⁶, confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la parte demandante solicitó que se ordene a los infractores que se restablezca los números de registro 647, 649, 652, 653, 656, 666, 667, 669, 672, 673, 674, 676, 678, 679, 684, 689, 742, 750, 752, 758, 761, 763, 764, 769, 772, 839, 841, 844, 845, 846, 848, 849, 850, 854, 857, 989, 1114, 1115, 1117, 1122, 1123, 1125, 1127, 1129, pertenecientes a su flota, otorgados mediante Resoluciones de Gerencia 5304-2020-GT/MPCH, 089-2016-GT/MPCH, 111-2018-GT/MPCH y 2204-2018-GT/MPCH, y que se deje sin efecto todos los actos posteriores a la emisión de las citadas resoluciones. Asimismo, como pretensiones accesorias, solicitó que se declaren inaplicables el artículo 40 de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH, el inciso 3 del artículo 33 y el inciso 10 del artículo 35 de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH y su modificatoria, la Ordenanza Municipal 014-2021-MPCH. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo y a la libertad de empresa.
2. En el presente caso, este Tribunal considera que la vía del amparo es idónea por cuanto el agravio a los derechos invocados resulta relevante en términos constitucionales, pues se alega que el derecho al debido procedimiento administrativo se ve lesionado, en tanto no se le permitió ejercer su derecho de defensa, dado que no se le habría notificado el procedimiento de migración o acto administrativo alguno sobre la designación de las tarjetas de circulación que fueron otorgadas a otras empresas de transporte. Asimismo, no se advierte alguna vía procesal específica donde se pueda dilucidar la presente controversia. En consecuencia, en el caso de autos corresponde determinar si se ha producido la vulneración de los derechos invocados o no.

⁶ Foja 374.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

Análisis del caso concreto

Derecho al debido procedimiento en sede administrativa

3. En la sentencia recaída en el Expediente 04289-2004-PA/TC, este Tribunal manifestó lo siguiente:

... 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*, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo – como en el caso de autos– o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El derecho al debido proceso y los derechos que este contiene son invocables, y, por tanto, garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (debida motivación de las decisiones, juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

El fundamento principal por el que se alude a un debido procedimiento administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración, como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Constitución. De este modo, si aquella resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer los derechos invocables también ante el órgano jurisdiccional” (fundamentos 2-4).

4. Como también ha sido precisado por este Tribunal, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forma parte de su estándar mínimo; entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos a la defensa y la debida motivación de las resoluciones administrativas, conforme se explicará en los fundamentos que se exponen a continuación.

Sobre la presunta vulneración del derecho de defensa

5. De conformidad con lo establecido por el Tribunal Constitucional “el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. En ese sentido, garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que —mediante la expresión de los descargos correspondientes— pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Se conculca, por tanto, dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa”⁷.

6. Al respecto, el artículo 40 del Reglamento que regula el servicio de transporte público especial de pasajeros y carga liviana en vehículos menores motorizados en el distrito de Chanchamayo, aprobado mediante la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH, de fecha 24 de mayo de 2019, establece lo siguiente:

Artículo 40º: Encontrándose el vehículo menor inscrito en un determinado Transportador Autorizado con Número de Registro Vehicular o número de línea asignado por la Municipalidad, para inscribirse en otro Transportador Autorizado, para Migrar su vehículo menor junto a su número de línea; obligatoriamente el propietario del vehículo menor presentará lo siguiente:

1. Una solicitud de incorporación a otra Empresa Transportadora autorizada por la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, consignando el motivo de su retiro de la transportadora autorizada de origen y el número de línea de su vehículo registrado.
2. **Carta Notarial de retiro voluntario dirigido a la Empresa de origen.**

El Comisionista o propietario del vehículo menor presentara su Carta notarial de retiro voluntario dirigido a la empresa o transportador autorizado de origen.

MOTIVOS DE RETIRO:

- a. Cuando el transportador autorizado quiere imponer al Comisionista en contra de su voluntad un contrato de dos a más años o por incumplimiento

⁷ Sentencia recaída en el Expediente 05514-2005-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

- de contrato en perjuicio del Comisionista.
- b. Por maltrato verbal o físico en perjuicio del comisionista por parte del Transportador Autorizado de origen, que deberá estar debidamente acreditado y/o sustentado con medios probatorios objetivos.
 - c. Por realizar cobros y no entregar comprobantes de pago autorizado por la SUNAT.
 - d. Cuando el Empresario no auxilia al Comisionista y/o conductor en caso de accidentes.
 - e. Cuando el Comisionista no se siente a gusto o satisfecho en la Empresa.
3. Copia simple de la tarjeta de propiedad inscrita en SUNARP;
 4. Copia simple del DNI del propietario;
 5. Copia simple del SOAT o CAT vigente;
 6. Tarjeta de Circulación Original;
 7. Pago por concepto de traslado de una persona jurídica a otra, de acuerdo a lo establecido en el TUPA vigente.

PROCEDIMIENTO:

El trámite del traslado o migración lo hará el representante legal de la Empresa transportadora a la cual quiere incorporarse o migrar el Comisionista junto a su vehículo menor con su número de línea, presentará a la municipalidad los documentos que se menciona líneas arriba ítem 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 migrará el vehículo menor junto a su número de línea. (énfasis agregado).

7. De las cartas notariales que obran en autos⁸ se aprecia que los comisionistas (terceros) cumplieron con presentar y comunicar su renuncia voluntaria al demandante (empresa de origen).
8. De las instrumentales citadas se advierte que en el procedimiento administrativo de migración solo intervienen dos partes, el comisionista y la Empresa Transportadora Autorizada a la que desea migrar el comisionista. La Municipalidad emplazada no está obligada a correr traslado del referido procedimiento a la empresa transportadora de origen, a quien únicamente se le debe cursar carta notarial por parte del comisionista comunicando su renuncia voluntaria, lo cual se ha cumplido en el caso de autos, en armonía con lo establecido en el inciso 2 del artículo 40.º de la Ordenanza Municipal 004-2019-MPCH.

⁸ Fojas 32-75.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

9. Por lo expresado, este Tribunal Constitucional estima que no se ha producido la vulneración del derecho a la defensa de la demandante, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.

Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de empresa

10. Finalmente, la demandante alega la afectación del derecho a la libertad de empresa. Aduce que al despojarle de sus números de registro se pretende anular el permiso de operación que le otorgaron, pues con la nueva Ordenanza Municipal 014-2021-MPCH se establece que el permiso de operación será automáticamente cancelado y que caduca sin más trámite, entre otros, cuando la persona jurídica autorizada brinde el servicio con una flota de menos de 50 % de unidades del total autorizado, lo que supone un atentado contra su derecho a la libertad de empresa, en su manifestación de protección a la existencia de la empresa y la permanencia como agente económico en el mercado.
11. En la sentencia emitida en el Expediente 3074-2011-PA/TC, este Tribunal, en materia del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad de empresa, declaró lo siguiente:

Cuando el artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa está garantizando a todas las personas una libertad de decisión no solo para crear empresas (libertad de función 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 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.

12. Al respecto, no se aprecia que la emplazada, en el marco del procedimiento administrativo de migración, haya vulnerado alguna de las dimensiones del derecho a la libertad de empresa, pues los comisionistas tienen el derecho de poder escoger a qué empresa transportadora autorizada pertenecer junto con su vehículo menor y su número de línea.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02447-2023-PA/TC
SELVA CENTRAL
EMPRESA DE TRANSPORTE
TURISMO Y SERVICIO MÚLTIPLES
RAPI SELVA E.I.R.L.

13. En consecuencia, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos invocados, corresponde declarar infundada la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO