



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Pleno. Sentencia 256/2023**

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC  
SULLANA  
EMPRESA DE  
TRANSPORTES OSWALDO  
CRISTOBAL E.I.R.L.  
Representada por PASCUAL  
VIERA CASTRO

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 30 días del mes de marzo de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

**ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Oswaldo Cristóbal E.I.R.L., debidamente representada por don Pascual Viera Castro, contra la resolución de la Sala Civil sede San Martín de la Corte Superior de Justicia de Sullana, de fojas 189, su fecha 19 de noviembre de 2021, que confirma la apelada en el extremo que declara infundada la demanda de autos.

**ANTECEDENTES**

Con escrito de fecha 5 de octubre de 2020 (f. 17), subsanado con fecha 29 de octubre de 2020 (f. 37), el recurrente, en su condición de gerente general de la Empresa de Transportes Oswaldo Cristóbal E.I.R.L., interpone demanda de amparo contra: i) la Municipalidad Distrital de Bellavista-Sullana, representada por su alcalde, don José Hildebrando Crisanto Vilela, así como contra ii) el pleno del Concejo Municipal integrado por los regidores señores Tania Lucila Abuquerque Quino, Rosa América Córdova Vargas, Orlando Siancas Rodríguez, Santos Mercedes Sunción Viera, Darwin Rafael Cardoza Siancas, Julio Alexander Rivera Farfán y Juan Danny Mendoza Girón. Solicitando que se declare sin efecto legal la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDB-S, de fecha 20 de agosto del 2020, que establece zonas rígidas y declara de interés social y de orden público el establecimiento de paraderos de transporte público en el distrito de Bellavista -Sullana. Denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad de trabajo, de empresa y a la igualdad ante la ley.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE  
TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL  
VIERA CASTRO

El recurrente alega que cuenta la empresa que representa con licencia de funcionamiento municipal definitiva, expedida por la propia Municipalidad Distrital de Bellavista, de fecha 11 de marzo del 2003 (sic), y con el permiso de operación de ruta del servicio provincial en la modalidad de transporte interurbano de vehículos mayores, que le fue otorgado conforme a ley por la Municipalidad Provincial de Sullana, lo que le permitía cubrir la ruta Bellavista hacia los centros poblados -CP El Cucho-Montenegro Huangala-Piedra Rodada-Chalacala-Somate Bajo y Chilaco Pelados. Especifica que dicho permiso de operación de ruta fue renovado a través de la Resolución Gerencial 0300-2017/MPS-GDEL, de fecha 28 de febrero del 2017, por la Municipalidad Provincial de Sullana (f. 9) y tenía vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2026. Acota que cuenta también con el certificado de Defensa Civil del 17 de abril del 2019.

Sostiene que con la ordenanza emitida se ha dejado sin efecto el permiso de operación de ruta otorgado sin antes agotar la vía del diálogo entre las partes, y tampoco se ha considerado que se perjudica a los pobladores del Alto Chira, por cuanto son los centros poblados que se encuentran en la ruta de transporte autorizada. Agrega que la norma en cuestión no ha sido promulgada ni publicada por el alcalde de la Municipalidad y, en su conjunto, es antitécnica y antisocial.

Con Resolución 2, de fecha 18 de noviembre de 2020 (f. 38), el Segundo Juzgado Civil sede San Martín de la Corte Superior de Justicia de Sullana admite a trámite la demanda, y corre traslado de ella a la parte demandada.

El procurador público de la Municipalidad Distrital de Bellavista, mediante escrito de fecha 2 de marzo de 2021, se apersona y contesta la demanda (f. 58). Alega que si bien es cierto que la demandante cuenta con la licencia de funcionamiento que le fuera expedida por su representada con la finalidad de que pueda realizar actividades propias en su giro de negocio, es decir, que pueda funcionar su terminal terrestre ubicado en la calle Lambayeque 119 distrito de Bellavista; no es menos cierto también que en mérito a las atribuciones reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades se ha emitido la ordenanza municipal



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

cuestionada, a fin de ordenar el transporte interurbano de los vehículos de transportes de pasajeros al Alto Chira, es decir, a las localidades o centros Poblados El Cucho, Montenegro, Huangala, Piedra Rodada, Chalacala, Somate Bajo y Chilacos Pelados.

El demandado don José Hildebrando Crisanto Vilela, se apersona al proceso y deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado (f. 73), indicando que en su calidad de alcalde no tiene facultades para dejar sin efecto una ordenanza que tiene rango de ley; asimismo deduce la excepción de incompetencia, por considerar que lo que es materia de reclamo no puede ser ventilado a través del proceso de amparo sino a través del proceso de inconstitucionalidad. Finaliza precisando que la ordenanza municipal en cuestión sí fue promulgada y publicada en el diario “La República” el 26 de febrero del 2021, y que se emitió en el marco de las atribuciones asignadas por la Constitución.

Mediante Resolución 5, de fecha 9 de abril del 2021 (f. 82), el Segundo Juzgado Civil sede San Martín de la Corte Superior de Justicia de Sullana declara improcedentes las excepciones de falta de legitimidad para obrar de la demandada y de incompetencia deducidas, e improcedente la contestación de demanda presentada por el alcalde de la municipalidad demandada por extemporánea; asimismo, resuelve en el punto 2 que, con referencia al escrito de contestación de demanda presentado por don Julio Alexander Rivera Farfán, en su calidad de regidor de la entidad edil demandada, se advierte que no se ha ingresado escrito alguno, por lo que le otorga un plazo para la subsanación correspondiente.

Con escrito de fecha 11 de mayo de 2021 (f. 91), don Julio Alexander Rivera Farfán subsana la omisión advertida adjuntando la contestación de la demanda, y solicitando que se la declare improcedente o infundada.

Mediante Resolución 8, de fecha 20 de mayo del 2021 (f. 118), se convalida la notificación de la Resolución 5, de fecha 9 de abril del 2021, efectuada al alcalde demandado, y se le concede la apelación interpuesta, sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

Mediante Resolución 11, de fecha 27 de julio de 2021 (f. 135), el Segundo Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana declara infundada la demanda, por considerar que la municipalidad demandada ha actuado de acuerdo con sus competencias respecto de las materias de tránsito, vialidad y transporte público, y no se acredita la vulneración alguna de los derechos a la libertad de empresa, de trabajo, ni del derecho a la igualdad invocados.

A su turno, la Sala Civil sede San Martín de la Corte Superior de Justicia de Sullana, con fecha 19 de noviembre de 2021, confirma la Resolución 5, en el extremo referido a la improcedencia de la contestación de la demanda y de las excepciones deducidas por el alcalde demandado. Asimismo, confirma la sentencia contenida en la Resolución 11, por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### **Delimitación del petitorio**

1. La demanda tiene por objeto que se declare sin efecto legal la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDB-S, de fecha 20 de agosto del 2020, que establece zonas rígidas y declara de interés social y de orden público el establecimiento de paraderos de transporte público en el distrito de Bellavista-Sullana. La entidad recurrente denuncia la violación de sus derechos a la libertad de trabajo, de empresa y a la igualdad ante la ley.

### **Norma objeto de control constitucional**

2. Mediante la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDB-S, de fecha 20 de agosto del 2020, se establece lo siguiente

Artículo 1º: “Declarar zona rígida y en consecuencia prohibir el estacionamiento de unidades vehiculares en general, por tanto, libre de paraderos, formales e informales de transporte de pasajeros, durante las veinticuatro (24) horas del día, en las calzadas de las vías que a continuación se detallan: Todo el perímetro, sin excepción, de la plaza



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

Mayor Simon Morales del distrito de Bellavista. Transversal Morropón entre la calle Cajamarca y calle Loreto (frente al Palacio Municipal). Calle La Libertad desde la transversal Morropón hasta el Puente de Integración. Calle Lambayeque primera y segunda cuadra. Calle Puno segunda, tercera y cuarta cuadra. Calle Cajamarca entre la transversal Huancabamba y el Pasaje la Merced”(subrayado nuestro).

Artículo 4º “Declarar de interés social y orden público, el establecimiento de paraderos obligatorios para el embarque y desembarque de pasajeros de las empresas que brindan el servicio de transporte público masivo de personas, los mismos que serán determinados de acuerdo al siguiente detalle: Paradero 01: Ubicado en la carretera a La Tina, entre el camal municipal y la Planta de Tratamiento de Agua Potable de la EPS Grau, para que las empresas que prestan el servicio de transporte público a los centros poblados del Alto Chira(...).

### **Amparo contra normas autoaplicativas**

3. El artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional contempla que es válido el amparo contra las normas autoaplicativas, esto es, aquellas normas cuya aplicabilidad resulta inmediata e incondicionada desde su vigencia. En efecto, este Tribunal ha establecido en constante jurisprudencia que son normas autoaplicativas aquellas “cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia” (sentencia emitida en el Expediente 01535-2006-PA/TC, fundamento 33).
  
4. Al respecto, debe precisarse que la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDB-S cuestionada es una norma autoaplicativa, pues establece dos paraderos obligatorios para el embarque y desembarque de pasajeros de las empresas que brindan el servicio de transporte público masivo de personas; en el caso del paradero 1, para aquellas empresas que prestan el servicio de transporte público a los centros poblados del Alto Chira. Ello implica una modificación en la situación jurídica de aquellas empresas que no podrán seguir efectuando el estacionamiento de sus unidades vehiculares en general por ser libre de paraderos, formales e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE  
TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL  
VIERA CASTRO

informales de transporte de pasajeros durante las veinticuatro horas del día en las calzadas de las vías detalladas en la ordenanza, y no se requiere para ello de la realización de un reglamento o acto con tal propósito. De igual forma, el incumplimiento de la norma significaría una sanción, materializada en una multa y en el depósito del vehículo, de modo que se manifiesta un probable caso de una amenaza cierta e inminente. Por consiguiente, puesto que la norma surte efectos inmediatos entre los sujetos pasivos de la ordenanza en cuestión, es procedente analizar si tales efectos son, o no, constitucionales.

### **Respecto al principio de publicidad de las normas municipales**

5. De conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, “[n]o surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de publicación o difusión”. En consecuencia, la condición de vigencia de una ordenanza municipal en nuestro ordenamiento es que esta haya sido debidamente publicada o difundida. Cabe asimismo puntualizar que el referido artículo, en su inciso 2, prevé que las ordenanzas municipales se publican, “[e]n el caso de las municipalidades distritales y provinciales, en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones, o en cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. Además, el inciso 3 de la citada norma establece que “En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos”. Debe entenderse entonces que la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción excluye la posibilidad de que las ordenanzas municipales sean publicadas, únicamente, por “cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. Así las cosas, conforme se aprecia de fojas 70 a 72, la Municipalidad Distrital de Bellavista ha cumplido con el procedimiento reseñado para la publicación de la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDS-S, de fecha 20 de agosto del 2020, pues la ordenanza fue publicada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

en el periódico mural municipal, conforme se aprecia del acta de la juez de Paz de Única Nominación del AAHH Túpac Amaru – Bellavista (f. 70); asimismo, fue publicada en el diario “La República” (pág. 21), de fecha 26 de febrero de 2021, como se verifica a fojas 66. En este orden de ideas, lo alegado por la recurrente queda desvirtuado, toda vez que ha quedado acreditado que sí se cumplió con la publicidad de la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDS-S.

6. De este modo, este Tribunal Constitucional considera necesario determinar, a la luz de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos obrantes en ella, si la citada ordenanza municipal vulnera los derechos alegados, o si, por el contrario, las medidas establecidas por la ordenanza responden no sólo al ejercicio de las competencias constitucionales asignadas, sino también a la responsabilidad de los gobiernos locales de velar por el crecimiento sostenido de sus ciudades.

### **Sobre la vulneración de los derechos a la libertad de trabajo y a las libertades económicas previstas en los artículos 2.15 y 62 de la Constitución, respectivamente**

7. Asevera la recurrente que la entidad edil emplazada, mediante la citada ordenanza municipal, establece las zonas rígidas y prohíbe el embarque y desembarque de pasajeros en el jirón Lambayeque cuadra 1, lugar donde se ubican sus oficinas y donde se encuentra su paradero inicial, hecho que, a su juicio, lesiona los derechos constitucionales invocados.

### ***Consideraciones del Tribunal Constitucional***

8. En reiterada y uniforme jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución de 1993 -libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras-, cuya real dimensión, en tanto límites al poder estatal, no puede ser entendida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

sino bajo los principios rectores de un determinado tipo de Estado y el modelo económico al cual se adhiere.

9. Consecuentemente, en el caso peruano, “esto implica que las controversias que surjan en torno a estas libertades, deben encontrar soluciones sobre la base de una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado social y democrático de derecho (artículo 43 de la Constitución) y la economía social de mercado (artículo 58 de la Constitución). En una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con esta concepción, la Constitución en su artículo 60º reconoce expresamente el pluralismo económico y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional” (sentencia emitida en el Expediente 01405-2010-PA/TC).
10. En tanto que, respecto a la libertad de trabajo, se ha entendido que “el contenido o ámbito de protección de este derecho fundamental constituye la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona”. (sentencia emitida en el Expediente 10287-2005-PA/TC).
11. Empero, las citadas libertades no son ilimitadas, ni irrestrictas, *pues deben ser ejercidas en armonía con* otros bienes constitucionales igualmente valiosos basados en la dignidad humana. Así lo ha entendido este Tribunal, cuando ha establecido que: “Si bien la Constitución busca garantizar el máximo respeto al ejercicio de las libertades económicas de los particulares, tal objetivo no puede concebirse de manera absoluta y aislada de la necesidad de protección de otros bienes constitucionales igualmente valiosos basados en la dignidad humana. De ahí que el propio ejercicio de las llamadas libertades económicas no se concibe como fin en sí mismo y ajeno al ideal del orden



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL  
VIERA CASTRO

económico y social justo" (sentencia emitida en el Expediente 00034-2004-AI/TC, fundamento 25).

12. Sobre el particular, se observa que mediante la Ordenanza Municipal 0009-2020-MDB-S, de fecha 20 de agosto del 2020, se establece lo siguiente:

Artículo 1º: "Declarar zona rígida y en consecuencia prohibir el estacionamiento de unidades vehiculares en general, por tanto, libre de paraderos, formales e informales de transporte de pasajeros, durante las veinticuatro (24) horas del día, en las calzadas de las vías que a continuación se detallan: Todo el perímetro, sin excepción, de la plaza Mayor Simon Morales del distrito de Bellavista. Transversal Morropón entre la calle Cajamarca y calle Loreto (frente al Palacio Municipal). Calle La Libertad desde la transversal Morropón hasta el Puente de Integración. Calle Lambayeque primera y segunda cuadra. Calle Puno segunda, tercera y cuarta cuadra. Calle Cajamarca entre la transversal Huancabamba y el Pasaje la Merced"(subrayado nuestro).  
(...)

Artículo 4º "Declarar de interés social y orden público, el establecimiento de paraderos obligatorios para el embarque y desembarque de pasajeros de las empresas que brindan el servicio de transporte público masivo de personas, los mismos que serán determinados de acuerdo al siguiente detalle: Paradero 01: Ubicado en la carretera a La Tina, entre el camal municipal y la Planta de Tratamiento de Agua Potable de la EPS Grau, para que las empresas que prestan el servicio de transporte público a los centros poblados del Alto Chira(...).

13. De lo citado no se advierte afectación del derecho a la libertad de empresa, o a la libre competencia, pues la ordenanza cuestionada sólo dispone que una actividad económica no debe tener lugar en una determinada zona de la ciudad, mas no impone una prohibición a que dicha actividad económica despliegue sus efectos. Se regula su ejercicio, no se dispone su salida del mercado. Por lo tanto, en estricto la intervención aludida no está en directa relación con el ejercicio de su actividad empresarial. Además, si bien la parte demandante alega que el nuevo paradero asignado le perjudica no solo como empresa sino también a los usuarios por el costo adicional que gastarían para dirigirse al paradero, ello no implica que no pueda desarrollar su actividad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

empresarial, o que se le haga sumamente costosa tal actividad, ya que la prohibición irradia a todas las empresas que se ubican en las zonas indicadas por la ordenanza.

14. Por otro lado, no se aprecia cómo la ordenanza en cuestión puede lesionar el derecho a libertad de trabajo invocada, pues no resulta posible equiparar dicha decisión a un acto de despido o de limitación o prohibición de efectuar labores, como pretende postularse cuando la recurrente aduce que la entidad edil no le permite trabajar como empresa, toda vez que, tal y como lo ha reiterado, la vulneración se daría en su condición de microempresa, la cual se verifica constituida como una E.I.R.L., por lo que la supuesta lesión sería en su condición de persona jurídica.
15. Finalmente, con respecto al derecho a la igualdad ante la ley invocado por la recurrente, no se advierte descripción alguna de la existencia de una situación diferenciada que de manera comparativa a otro sujeto similar a la demandante así lo evidencie. La municipalidad demandada, en suma, no ha actuado otorgando un trato desigual o discriminatorio que vulnere el derecho a la igualdad de la demandante, pues se verifica del contenido de la Ordenanza Municipal 009-2020-MDB-S, que esta ha sido redactada de manera general, sin identificar a ningún sujeto en particular.
16. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional concluye que la ordenanza cuestionada no lesiona derecho fundamental alguno, no sólo porque es facultad constitucional otorgada a los gobiernos locales el regular los aspectos internos propios de su competencia, como en el caso de autos –establecer el plan de desarrollo urbano de la ciudad-, sino también porque el ejercicio de tal facultad constituye un deber orientado a materializar el crecimiento sostenible de sus comunas.
17. En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades, al desarrollar las competencias asignadas por la Norma Fundamental a los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00316-2022-AA/TC

SULLANA

EMPRESA DE

TRANSPORTES OSWALDO

CRISTOBAL E.I.R.L.

Representada por PASCUAL

VIERA CASTRO

gobiernos locales, establece que, en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, es facultad exclusiva de estos regular dentro de sus jurisdicciones el transporte colectivo y controlar el cumplimiento de las normas y requisitos establecidos por ley (véase artículo 81).

Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso no se ha acreditado la vulneración de los derechos invocados, por lo que corresponde desestimar 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 de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA**  
**PACHECO ZERGA**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE MORALES SARAVIA**