



EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de enero de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Esaú Culqui Padilla en representación del Sindicato de trabajadores Señor de los Milagros primera cuadra de la calle 9 de diciembre, contra la resolución de folio 721, de fecha 11 de octubre de 2021, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 22 de junio de 2020, el Sindicato de Trabajadores Señor de los Milagros primera cuadra de la calle 9 de diciembre interpuso demanda de amparo¹ contra la Municipalidad Provincial de Maynas y la Municipalidad Distrital de Belén, con el respectivo emplazamiento de sus procuradores públicos. Planteó como pretensión que se le restituya sus puestos de trabajo que fueron demolidos por las demandadas. Alegó la vulneración a sus derechos al trabajo, a la libertad de empresa, comercio e industria.

Sostuvieron que, la Municipalidad Distrital de Belén, el 8 de mayo de 2020, en cumplimiento del Decreto Supremo 044-2020-PCM, emitió un comunicado, en el cual indicó que a partir del 11 de mayo de 2020 se daría el cierre indefinido del mercado Belén –dentro de ellos la primera cuadra de la calle 9 de diciembre–, con la finalidad de fumigar y desinfectar el mercado por el estado de emergencia ocasionado por el COVID-19; además señaló que todo material de madera que existe en los pasadizos, veredas, mesas, etc., dentro de las instalaciones del mercado y la casona, deberán ser retirados. Sin embargo, el mencionado día, los puestos de venta de los afiliados fueron destruidos por las emplazadas, los mismos que fueron adquiridos por cada afiliado mediante un contrato de Compromiso de Pago² celebrado con la Municipalidad de

¹ Folio 48

² Folio 19



EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

Maynas.

Contestaciones de la demanda

El 7 de setiembre de 2020, la Municipalidad Provincial de Maynas formuló la excepción de falta de legitimidad pasiva y contestó la demanda³ solicitando que sea declarada improcedente y/o infundada. Argumentó que la Municipalidad de Maynas no ha emitido el citado comunicado ni tampoco ha intervenido en los hechos materia de *litis*, pues los módulos ubicados en la primera cuadra de la calle 9 de diciembre fueron destruidos por el Comando COVID-19 de la región Loreto.

El 8 de setiembre de 2020, la Municipalidad Distrital de Belén contestó la demanda⁴, solicitando que sea declarada infundada o improcedente, al considerar que ha actuado dentro de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, entre las cuales está la facultad de ordenar el retiro de materiales que ocupen la vía pública y por extensión es aplicable a todo aquello que origine congestión vehicular o ponga en peligro la vida, salud o el patrimonio de los vecinos. Añadió que los derechos reconocidos por la Constitución no son absolutos, por tanto, el derecho al trabajo de la parte demandante no puede estar por encima del derecho a la salud y la vida de los habitantes de la ciudad de Iquitos.

Pronunciamientos de primera instancia

Mediante Resolución 4, del 2 de noviembre de 2020⁵, el Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto declaró fundada la excepción de falta de legitimidad pasiva formulada por la Municipalidad de Maynas, al estimar que quien ha emitido el comunicado para la desinfección, retiro y prohibición de ventas en el mercado y la casona de Belén ha sido la Municipalidad Distrital de Belén y, en consecuencia, declaró saneado el proceso.

A través de la Resolución 10, de 14 de junio de 2021⁶, el citado juzgado declaró fundada la demanda y ordenó que la Municipalidad Distrital de Belén

³ Folio 71

⁴ Folio 100

⁵ Folio 121

⁶ Folio 664



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

reponga el estado de cosas al momento de la destrucción de los módulos y/o puestos de venta de la parte demandante. Sostuvo que si se trataba de un tema de salubridad, bastaba con realizar una desinfección y/o restringir el acceso a los módulos.

Sentencia de segunda instancia

Mediante Resolución 15, del 11 de octubre de 2021⁷, la Sala revisora declaró improcedente la demanda, tras advertir que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados por el demandante, por cuanto no se aprecia la afectación al derecho al trabajo y a la libertad de comercio, sino, más bien, que en el momento que se suscitaron los hechos se había expedido el Decreto Supremo 008-2020-SA, a través del cual se declaró el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional; en ese contexto, la demandada emitió el Decreto de Alcaldía 004-2020-ALC, de 18 de mayo de 2020, donde se reguló acerca de la venta ambulatoria y el comercio de productos en las zona adyacentes y alrededores del mercado Belén, pues se generaba aglomeraciones y era un foco infeccioso del COVID-19.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El sindicato recurrente, invocando la tutela de sus derechos al trabajo y a la libertad de empresa, de comercio y de industria, solicita que se repongan las cosas al estado anterior de la demolición de los puestos de trabajo de sus afiliados ubicados en la primera cuadra de la calle 9 de diciembre, distrito de Belén, provincia de Maynas, región Loreto.
2. En el presente caso, conforme lo alega el demandante y que se confirma con lo informado en los medios de comunicación en mayo de 2020 y las declaraciones del entonces alcalde de la Municipalidad Distrital de Belén, Gerson Lecca⁸, las cinco cuadras que ocupaba el mercado Belén y

⁷ Folio 721

⁸ Cfr. <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/coronavirus-covid-19-iqitos-loreto-mercado-belen-comerciantes-pandemia-cuarentena-clausura-foco-infeccioso-contagios-informal-n413635>. También: [Coronavirus: reordenan puestos de venta de mercado de Belén para evitar contagio | Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina](#); [Loreto: Inician demolición de los puestos del mercado Belén que ocupaban las calles de Iquitos | nnpp | PERU](#)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

los puestos instalados en la vía pública fueron retirados.

3. En tal sentido, este Tribunal advierte que la pretensión demandada se encuentra destinada a evaluar si la medida adoptada por la emplazada y que se alega como lesiva de los derechos invocados resulta inconstitucional o si, por el contrario, la misma sí resultaba razonable; con la finalidad de verificar si es posible disponer la reposición de las cosas al estado anterior al retiro de los afiliados del sindicato demandante de la calle 9 de diciembre.

Análisis de la controversia

4. Este Tribunal Constitucional considera necesario resaltar, en primer lugar, que desde el 16 de marzo de 2020 el país entró en un estado de emergencia nacional y sanitaria por las graves consecuencias que la propagación de la pandemia del COVID-19 empezaba a producir en el mundo. Esta pandemia generó aproximadamente 14.9 millones de fallecidos, según cifras oficiales de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁹, en 2020 y 2021.
5. De acuerdo con información oficial del Ministerio de Salud (Sala COVID-19), han fallecido 221 578 personas en territorio nacional¹⁰ durante la pandemia.
6. El contagio masivo en Iquitos fue una noticia propalada en diversos medios¹¹. En julio de 2020, la Dirección Regional de Salud de Loreto informó del resultado de los estudios de seroprevalencia de anticuerpos anti Sars Cov 2 ejecutados en la región, con apoyo del Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud, que indicaba que el

| EL COMERCIO PERÚ

⁹ Cfr. <https://www.paho.org/es/noticias/5-5-2022-exceso-mortalidad-asociada-pandemia-covid-19-fue-149-millones-muertes-2020-2021#:~:text=2020%20y%202021-,El%20exceso%20de%20mortalidad%20asociada%20a%20la%20pandemia%20de%20la,muer%20en%202020%20y%202021>

¹⁰ Cfr. [Covid 19 en el Perú - Ministerio del Salud \(minsa.gob.pe\)](https://minsa.gob.pe/); información actualizada al 16 de octubre de 2023

¹¹ Cfr. <https://caretas.pe/nacional/el-93-de-personas-en-iquitos-podria-haberse-contagiado-de-coronavirus-segun-estudio/> También: [La COVID-19 puede haber contagiado al 93 % de Iquitos, en Perú, según un estudio - Infobae](#)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

71 % de la población de Iquitos contrajo la enfermedad¹².

7. El 3 de mayo de 2020 se publicó el Decreto Supremo 080-2020-PCM, mediante el cual dictó medidas para la reanudación de las actividades económicas y estableció los lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al COVID-19, encargando a los gobiernos locales tomar las acciones necesarias de acuerdo con sus competencias para evitar la propagación del virus.
8. Por ello, conforme lo afirmó la Municipalidad Distrital de Belén, se tomó la decisión de declarar en cuarentena al Mercado Belén y las calles aledañas, dada la aglomeración de personas. Tal decisión fue informada a la población mediante un comunicado¹³, precisando que, desde el 11 de mayo de 2020, se encontraba prohibido todo tipo de actividad comercial en dicho mercado y sus alrededores, incluyendo la venta ambulatoria de cualquier producto en las calles colindantes.
9. Cabe precisar, que esta medida, por los altos porcentajes de contagios en la región, fue complementada por lo dispuesto en el Decreto de Alcaldía 004-2020-ALC, de 18 de mayo de 2020, mediante el cual se declaró como zona rígida y se prohibió la venta ambulatoria y comercialización de productos en diversos pasajes y calles del distrito de Belén, entre ellos, el pasaje 9 de diciembre¹⁴.
10. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que la medida adoptada por la emplazada referida al retiro de los comerciantes del Mercado Belén y las calles aledañas, incluido el pasaje o calle 9 de Diciembre, teniendo la grave situación sanitaria existente en mayo de 2020, en la circunscripción del distrito de Belén, fue razonable. De la ponderación efectuada entre los derechos a la libertad de trabajo, de empresa, de comercio y de industria del recurrente y los derechos a la vida y a la salud de los ciudadanos de dicho distrito, la medida cuestionada era necesaria, pues se requería adoptar medidas estrictas y urgentes para evitar la propagación del COVID-19, producto de la aglomeración de personas en el referido mercado y calles aledañas.

¹² Cfr. <https://www.caaap.org.pe/2020/07/21/el-71-de-los-iquitenos-ya-habrian-estado-infectados-por-coronavirus-segun-un-estudio/>

¹³ Folio 5

¹⁴ Folio 98



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

11. Sin perjuicio de lo señalado en los fundamentos anteriores y, a propósito de las medidas restrictivas de derechos, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el Expediente 00233-2022-PA/TC, donde sostuvo que la limitación a una considerable cantidad de derechos fundamentales no implica que éstos hayan quedado inutilizados por completo. En ese caso se aseveró que el carácter obligatorio del uso de mascarillas tiene fundamento en la declaratoria de pandemia anunciada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), tras constatarse la propagación del COVID-19 en más de cien países de manera prácticamente simultánea.
12. En tal sentido, la medida cuestionada en el presente caso, resultaba constitucional y, por lo tanto, la demanda resulta infundada.
13. De otro lado, y a pesar de que no se ha invocado de manera directa el derecho de propiedad, este Colegiado considera necesario señalar que aun cuando las medidas adoptadas fueron necesarias, tal decisión no respalda ni puede respaldar en modo alguno, la destrucción de la propiedad privada, por ello, de haberse producido tal situación, corresponde dejarse a salvo el derecho del recurrente y sus afiliados, a fin de que lo hagan valer en la vía ordinaria respectiva, en la cual deberán acreditar la existencia de la propiedad de los módulos que aluden en su demanda, puesto que el contrato de compromiso de pago¹⁵ no genera suficiente convicción respecto de la adquisición del módulo: únicamente refleja una promesa de pago al 29 de noviembre de 2000, sin que se verifique, para dicha fecha, el pago de alguna cuota, pues la primera de ellas, conforme se señala en la tercera cláusula de dicho contrato, vencía el 30 de diciembre de 2000.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse vulnerado los derechos alegados.

¹⁵ Folio 19

Sala Primera. Sentencia 10/2024



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01605-2022-PA/TC
LORETO
SINDICATO DE TRABAJADORES
SEÑOR DE LOS MILAGROS
PRIMERA CUADRA DE LA CALLE
9 DE DICIEMBRE

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en relación con el derecho de propiedad, dejándose a salvo el derecho de la parte recurrente para que lo haga valer en la vía ordinaria.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA