



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0001

EXP. N.º 1691-2007-PA/TC
PIURA
CARMEN AMALIA DOMÍNGUEZ RAMAYCUNA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Chiclayo, a los 16 días del mes de agosto de 2007 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Mesía Ramírez y Beaumont Callirgos, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Carmen Amalia Domínguez Ramaycuna contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 88, su fecha 12 de enero de 2007, que, declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de julio de 2006 la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Piura, alegando amenaza de violación de sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley, a la libertad de trabajo y de contratación.

Refiere que trabaja en el Mercado Central de la ciudad desde hace 13 años, conduciendo el puesto comercial ubicado en la parte exterior; específicamente en la intersección formada entre las avenidas Blas de Atienza y Sánchez Cerro; añade que su posesión es pacífica, pública y constante. Aduce pagar regularmente la SISA impuesta por la corporación emplazada, a la cual solicitó autorización para efectuar mejoras en el puesto que conduce para proporcionarle seguridad. No obstante ello, la encargada de la Oficina de Fiscalización del municipio emplazado se presentó en su puesto y pretendió no solo desalojarla, sino también destruir las edificaciones provisionales de latón que realizó, abuso que evidencia la vulneración invocada, toda vez que dicho puesto es su única fuente de trabajo.

La Municipalidad emplazada contesta la demandada afirmando que no existe vulneración de derechos constitucionales toda vez que nunca existió la posibilidad de desalojarla del puesto que conduce, siendo que la Oficina de Fiscalización y Control Municipal, en cumplimiento de la Ordenanza Municipal N.º 026-2004-C/PPP, le impuso la papeleta N.º 000538 por la infracción cometida, cuya sanción accesoria es la demolición o retiro de lo indebidamente edificado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Primer Juzgado Civil de Piura, con fecha 3 de octubre de 2006, declaró improcedente la demanda argumentando que la Municipalidad emplazada había procedido con arreglo a sus atribuciones.

La recurrida confirmó la apelada por similares fundamentos, añadiendo que en autos no se acredita nexo contractual entre la demandante y la emplazada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demandante recurre al amparo para evitar que la corporación emplazada la desaloje del puesto comercial que conduce, así como la demolición de las edificaciones realizadas en éste; considera que ambas acciones amenazan los derechos constitucionales invocados.
2. Por mandato expreso de la Norma Constitucional el proceso de amparo sólo protege derechos constitucionales; así el agravio debe afectar directamente el contenido esencial del derecho. Ello, porque *no* se debe extender la protección de los procesos constitucionales a situaciones que guardan relación indirecta con un derecho fundamental o que se deriven de él, pero que *no* constituyen un problema de constitucionalidad, toda vez que tienen su origen y fundamento en una norma de jerarquía legal.
3. Es importante subrayar que “[...] si bien el derecho de propiedad tiene reconocimiento y protección constitucional de conformidad con lo establecido en nuestra Constitución Política del Estado, no todos los aspectos de dicho atributo fundamental pueden considerarse de relevancia constitucional” (Cfr. STC N.º 3773-2004-AA).

Es esto último lo que sucede precisamente con la posesión, que, no obstante configurarse como uno de los elementos que integran la propiedad, no pertenece al núcleo duro o contenido esencial de la misma, careciendo por tanto de protección en sede constitucional, limitándose su reconocimiento y eventual tutela a los supuestos y mecanismos que la ley, a través de los procesos ordinarios, establece.

4. En consecuencia, debe desestimarse el extremo del petitorio referido al desalojo, toda vez que la protección de la posesión *no* está referida en forma directa al contenido constitucionalmente protegido por el derecho de propiedad, resultando de aplicación el inciso 1) del artículo 5.º del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Por consiguiente, corresponde analizar si al disponerse la demolición de las edificaciones realizadas se terminó por amenazar los derechos constitucionales invocados.

Amenaza de violación a los derechos fundamentales a la libertad de trabajo y contratación y a la igualdad ante la ley

6. La libertad de trabajo constituye un derecho fundamental reconocido por el artículo 2º, inciso 15), de la Constitución. El contenido o ámbito de protección de este atributo constituye el libre ejercicio de *toda* actividad económica.

A este respecto el Tribunal Constitucional alemán enfatizó –respecto a la forma amplia de comprender la libertad de trabajo– que “[...] este derecho “garantiza a la persona adoptar como ‘oficio’ toda actividad para la cual se considere apto, es decir, para el sustento de su vida.” (Cfr. *Apotheken-Urteil* “Sentencia sobre las farmacias”: BVerfGE 7, 377, de fecha de 11 de junio de 1958).

Desde esta perspectiva –continúa el citado Tribunal en la referida sentencia– “[...] el concepto “trabajo” ha de interpretarse de manera más amplia. Así, comprende no sólo aquellas ocupaciones tradicionales y típicas, sino también aquellas atípicas que la persona libremente adopta.

7. Empero no existen derechos absolutos e irrestrictos, y la Constitución Política precisa que esta facultad –de trabajar– deberá ser realizada “(...) con sujeción a la ley”.
8. En este contexto, el contenido de la libertad de trabajo puede ser entendido como la facultad de ejercer *toda* actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona, la cual deberá ser realizada dentro de los parámetros que establezca la ley..
9. Por otro lado las Municipalidades, como entes titulares de competencias normativas en materia de organización, deben adoptar normas que lo regulen de manera completa y exhaustiva y, en especial, que garanticen a las personas la facultad de ejercer dicha actividad en condiciones dignas, por imperativo del principio de dignidad (artículos 1.º y 3.º de la Constitución). Como consecuencia del deber de protección que tiene el Estado y las municipalidades con respecto a la libertad de trabajo, la lesión de este derecho no se restringe al solo impedimento arbitrario de su ejercicio, sino también se concreta en la omisión de tales entes de adoptar las medidas –normas, procedimientos y/o instituciones– que el caso exija.
10. Asimismo resulta importante subrayar que los procesos constitucionales de la libertad proceden cuando se amenacen o violen los derechos constitucionales por acción u



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisión de actos de cumplimiento obligatorio, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona. Empero, cuando se invoque la amenaza de violación, ésta debe ser cierta y de inminente realización.

Análisis del caso concreto

11. La Ordenanza N.º 026-2004-C/PPP, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Sanciones – RAS, tiene por objeto regular el procedimiento de imposición y ejecución de las sanciones administrativas, por infracción a las leyes y demás disposiciones municipales, las mismas que son de carácter obligatorio, y se encuentran precisadas en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones – CUIS (*Cfr.* artículo 2.º de la norma citada).
12. En el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones -Anexo N.º 3 del RAS- se advierte que “[...] el efectuar modificaciones sin autorización ” constituye una infracción a la que le asigna el Código N.º C-060, estableciendo como sanción pecuniaria la imposición de una multa equivalente al 10% de UIT, y como sanción *no* pecuniaria la demolición o retiro –de la edificación- según sea el caso .
13. En este sentido, de los recaudos anexados a la demanda fluye que la recurrente solicitó autorización para realizar mejoras en el puesto comercial que conduce (ff. 4-7), pretensión que fue desestimada porque, a decir de la emplazada –en su escrito de contestación de demanda–, dicho puesto tiene la condición de ambulatorio, razón por la cual la Oficina de Fiscalización, mediante el Informe N.º 286-2006-OFC.MCDOS-GSC/MPP, de fecha 1 de setiembre de 2006, procedió a imponerle la sanción pecuniaria respectiva (f. 39) mediante Papeleta N.º 000538, la misma que a la fecha se encuentra cancelada. .
14. En este orden de ideas mal podría vulnerar derecho constitucional alguno el retiro de la edificación –realizada sin autorización– que fuera impuesto a la recurrente como sanción *no pecuniaria*, tanto más que dicho castigo no fue cuestionado y el extremo pecuniario del mismo a la fecha se encuentra cumplido.
15. Por consiguiente al no acreditarse en autos la vulneración de los derechos constitucionales invocados, debe desestimarse este extremo del petitorio, al no resultar de aplicación el artículo 2º del Código Procesal Constitucional.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0091.3

EXP. N.º 1691-2007-PA/TC
PIURA
CARMEN AMALIA DOMÍNGUEZ RAMAYCUNA

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo relativo a la protección posesoria.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo en el extremo relativo a la vulneración de derechos fundamentales.

Publíquese y notifíquese

SS.

**LANDA ARROYO
MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS**

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR