



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de setiembre de 2008, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto Silvia Liliana Sáenz Valles contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de folios 92, su fecha 31 de octubre de 2007, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 7 de marzo de 2007 la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad de los Olivos solicitando que se declare inaplicable la Ordenanza N.º 259-CDLO, que en su artículo 13 c) prohíbe la comercialización de bebidas alcohólicas desde las 23:00 hasta las 11:00 horas (hrs.) lo que atenta contra los derechos a la libertad de empresa y a la seguridad jurídica ya que, según refiere, contaba con una licencia de funcionamiento que le permitía comercializar bebidas alcohólicas sin limitación alguna. Asimismo expresa que se vulnera su derecho a la igualdad por cuanto la ordenanza permite la venta de bebidas alcohólicas en los establecimientos comerciales acondicionados para su consumo dentro del local hasta las 02:00 hrs. Por último, estima que el artículo 18 de la ordenanza vulnera su derecho a la empresa al obligarle cerrar su establecimiento a las 23:00 hrs., lo que no le permite comercializar otro tipo de productos.

La Municipalidad Distrital de Los Olivos deduce las excepciones de oscuridad en la demanda y de falta de agotamiento de la vía previa. Contestando la demanda expresa que la ordenanza cuestionada fue emitida dentro de la delegación expresa efectuada por la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 28681. Agrega que la ordenanza no pretende prohibir la comercialización ni el consumo sino simplemente reglamentarlos a fin de custodiar la seguridad y la tranquilidad pública de la comunidad. De igual forma, argumenta que las diferencias y características específicas entre los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas envasadas para llevar y aquellos acondicionados para su consumo dentro del local, justifica la diferenciación del horario.

El Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil del Cono Norte de Lima, con



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

fecha 30 de mayo de 2007, declara improcedentes la excepciones e infundada la demanda, considerando que la municipalidad ha ejercido sus funciones en observancia del régimen de la Ley N.º 28681 y la Ley Orgánica de Municipalidades, en atención a la necesidad comunal de su jurisdicción.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Cono Norte confirma la apelada estimando que la inconstitucionalidad de la ordenanza debe ser determinada en un proceso de inconstitucionalidad y no mediante un proceso de amparo. Y respecto a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad argumenta que los dos supuestos que contempla la ordenanza están suficientemente diferenciados, y que la diferenciación tiene una finalidad lícita, razonable, coherente y proporcionada, por lo que tal derecho no resulta ser vulnerado.

### FUNDAMENTOS

1. La Ordenanza N.º 259-CDLO de la Municipalidad de Los Olivos regula la comercialización y consumo de bebidas alcohólicas en dicho distrito, disponiendo en su artículo 13 la prohibición de venta de bebidas alcohólicas envasadas para llevar entre las 23:00 y las 11:00 hrs. y la venta de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del local entre las 02:00 hasta las 11:00 hrs. Asimismo, en el artículo 18 establece que ningún establecimiento del distrito podrá funcionar después del horario establecido, debiendo cesar todo tipo de actividad comercial en su interior y/o cualquier atención al público.
2. Este Colegiado considera que corresponde dilucidar en este caso si las disposiciones reseñadas vulneran los derechos fundamentales a la empresa y a la igualdad de la demandante. Para ello se revisarán los siguientes puntos: i) si es que es constitucionalmente legítimo que se restrinja el horario del expendio de bebidas alcohólicas, ii) si es que es constitucionalmente legítimo regular el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales; y, iii) si es que es constitucionalmente legítimo diferenciar a los establecimientos dedicados a la comercialización de licores envasados para llevar de aquellos establecimientos que expenden bebidas alcohólicas para el consumo dentro del local, a fin de regular un horario máximo para cada uno.

### Amparo contra norma

3. No obstante, antes de abordar los puntos propuestos, es imperativo pronunciarse sobre la legitimidad de la demandante puesto que el *ad quem* ha argumentado que al tener la ordenanza cuestionada rango de ley, ésta debe ser cuestionada en un proceso de inconstitucionalidad y no mediante el amparo.





EXP. N.º 00850-2008-PA/TC  
LIMA NORTE  
SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

4. Al respecto este Colegiado en reiterada jurisprudencia ha establecido que si bien no procede el amparo contra normas heteroaplicativas, sí procede contra normas autoaplicativas, es decir, contra aquellas creadoras de situaciones jurídicas inmediatas, sin la necesidad de actos concretos de aplicación. En efecto, del fundamento 10 de la STC 03283-2003-AA/TC, se infiere que cuando las normas dispongan restricciones y sanciones sobre aquellos administrados que incumplan en abstracto sus disposiciones, queda claro que por sus alcances se trata de normas de carácter autoaplicativo que desde su entrada en vigencia generarán una serie de efectos jurídicos que pueden amenazar o violar derechos fundamentales.
5. La demandante es titular de la licencia de funcionamiento en el giro de “venta de licores envasados y gaseosas para llevar” (folios 6). Por su parte, los artículos cuestionados en la ordenanza resultan ser normas autoaplicativas por cuanto determinan un horario máximo para la venta de alcohol, lo que incide directamente en la situación jurídica de la demandante, en cuanto restringe materialmente el horario de su funcionamiento. Por consiguiente, procede la demanda de amparo.

#### **Problemática del consumo de bebidas alcohólicas**

6. El alcohol no es una “mercancía ordinaria”. En palabras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el alcohol es una droga con efectos tóxicos, que engloba otros peligros intrínsecos, como la intoxicación y la dependencia. “Si se consume en exceso, el alcohol puede causar la muerte, enfermedades crónicas, accidentes, lesiones y numerosos problemas sociales” [OPS. *Alcohol y salud pública en las Américas*, Washington, 2007, p. 21]. Por ejemplo, el consumo de bebidas alcohólicas “puede reducir el autocontrol, la capacidad de procesar información entrante y la evaluación de riesgos. También puede incrementar la susceptibilidad e impulsividad emocional, haciendo que ciertos bebedores sean más propensos a recurrir a la violencia en una confrontación y ser menos capaces de negociar una resolución no-violenta del conflicto” [OPS. *Alcohol y salud pública en las Américas*, Washington, 2007, p. 14].
7. La preocupación por los problemas ocasionados por el consumo de bebidas alcohólicas es justificada, más aún cuando dentro del universo de drogas lícitas e ilícitas, el alcohol es la droga lícita más consumida de todas [Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión*, Lima, abril 2008, p. 68].
8. A propósito de ello, la Secretaría de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado que el uso nocivo del alcohol está asociado a fenómenos como la



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

violencia (familiar, conyugal, maltrato de menores), accidentes de tránsito, ebriedad pública, desempleo o absentismo laboral, y acarrea altos costos sanitarios para la sociedad, siendo afectados con mayor dureza los grupos sociales menos favorecidos. De igual forma advierte sobre la relación entre la infección de enfermedades de transmisión sexual y el consumo nocivo de alcohol, ya que éste va asociado a conductas sexuales arriesgadas [OMS. 61ª Asamblea Mundial de la Salud. Punto 11.10 del orden del día provisional. *Estrategias para reducir el uso nocivo del alcohol*. A61/13, 20 de marzo de 2008].

9. Como se aprecia, si bien se trata de una cuestión de salud pública, el consumo de alcohol abarca una problemática que debe ser abordada y confrontada a partir de políticas públicas que se impongan combatirlo desde una perspectiva transversal y multisectorial. La OMS ha planteado algunas estrategias y posibles políticas a fin de reducir los daños ligados al alcohol, tales como: a) acciones dirigidas a la sensibilización y compromiso político a través de informes periódicos sobre el uso nocivo del alcohol dirigidos a las instancias normativas; b) respuestas del sector salud y políticas de prevención; c) medidas disuasorias a fin de reducir la probabilidad de que se conduzca bajo los efectos de bebidas alcohólicas (como reducir los límites de alcoholemia permitidos); d) reducir la disponibilidad de bebidas alcohólicas (elevar la edad permitida para el consumo, concesión de licencias de acuerdo a la densidad de puntos de venta, **limitación de las horas de venta** y mejorar los sistemas de control sobre los mercados informales de bebidas alcohólicas); e) regulación de la publicidad de bebidas alcohólicas, entre otras [OMS. 61ª Asamblea Mundial de la Salud. Punto 11.10 del orden del día provisional. *Estrategias para reducir el uso nocivo del alcohol*. A61/13, 20 de marzo de 2008].

#### Regulación de las bebidas alcohólicas

10. En el fundamento 32 de la STC 007-2006-PI/TC se precisó que no puede partirse de la premisa de que todas las personas que ingieren bebidas alcohólicas lo hacen hasta llegar a un nivel de embriaguez. En efecto, no todo consumo de bebidas alcohólicas es motivo de preocupación estatal, sino tan solo aquél que deviene en excesivo. Sin embargo, no obstante la libertad ciudadana de elegir qué productos consumir y en qué cantidad, es evidente que no puede dejarse de lado los serios fenómenos sociales que se generan, o se profundizan, o se agravan por el consumo excesivo de bebidas alcohólicas por parte de aquellas personas que no asumen con responsabilidad la ingesta de estas o que padecen de dolencias psíquicas que les impide tener un control adecuado de su consumo.
11. No se trata tampoco de imponer concepciones morales o religiosas a fin de





EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

prohibir absolutamente la venta o el consumo de bebidas alcohólicas, sino de equilibrar la autonomía de la libertad y el bienestar general. Como ya lo expresó este Tribunal, “la Constitución no es una prédica moral ni una encíclica pastoral; por ello, no puede plantearse, al menos directamente, ni la tarea de hacer felices a los seres humanos ni el de hacerlos buenos. Su principal cometido es el de encarnar el consenso jurídico-político alcanzado y ser por ello garantía de paz y libertad” [0042-2005-AI/TC, fundamento 25].

12. En virtud de ello el constituyente ha reservado especial atención al tratamiento de los tóxicos sociales, indicando en el artículo 8, *in fine*, de la Constitución, que el Estado regula su uso. A partir de tal mandato constitucional se emitió la Ley N.º 28681, que Regula la Comercialización, Consumo y Publicidad de Bebidas Alcohólicas. Esta Ley tiene como objetivo establecer “el marco normativo que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas de toda graduación a efectos de advertir y minimizar los daños que producen a la salud integral del ser humano, a la desintegración de la familia y los riesgos para terceros, priorizando la prevención de su consumo, a fin de proteger, a los menores de edad” (subrayado agregado).
13. Se establece de esta manera una serie de medidas limitativas en cuanto a la comercialización, publicidad y promoción de tales productos. En su artículo 3 expresa que solo aquellos establecimientos debidamente autorizados por las municipalidades podrán comercializar bebidas alcohólicas al público dentro del giro o modalidad y horario específico que se establezca en el reglamento y con las restricciones establecidas en ordenanzas municipales y en dicha ley. El artículo 4, literal d) dispone que los propietarios, administradores o representantes o dependientes están obligados a cumplir los horarios establecidos por la autoridad competente. De igual forma, la primera disposición transitoria y final ordena que las municipalidades se adecuen y dicten las disposiciones necesarias para el cumplimiento de la ley.
14. Por su parte, la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, en el artículo IV del Título Preliminar, establece que los “gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”. Igualmente se ha establecido que las municipalidades tienen competencia para desarrollar planes de prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas y alcoholismo [art. 73, numeral 7]. Ello a su vez se encuentra recogido en la Constitución en cuanto obliga a los gobiernos locales a promover la economía local siempre en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo [art. 195 de la Constitución].



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

15. Es evidente que la ordenanza cuestionada ha sido emitida en el marco de este contexto normativo. Se enmarca así dentro del plan nacional de prevención y racionalización del consumo de bebidas alcohólicas, a fin de evitar el uso nocivo de éstas. La regulación referida responde a la propia naturaleza de este tipo de producto, que puede generar efectos negativos en el individuo que lo consume, repercutiendo ello en la sociedad. Resulta interesante resaltar la campaña de sensibilización llamada “Amor y control; Todos contra el consumo nocivo del alcohol” [[www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2008/amorycontrol/default.htm](http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2008/amorycontrol/default.htm)], la que fue implementada por el Ministerio de Salud. De otro lado, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones desplegó campañas de sensibilización como: “Vivir o no: tú decides” en donde se incidió sobre los efectos funestos del alcohol en la conducción de vehículos. Asimismo en el año 2004 se desarrolló la campaña “Si tomas, no manejes” y “Protege tu vida, evita los accidentes” en el 2005.
16. Es de advertirse además que no es novedoso que el Estado plantee regulaciones o campañas que desincentiven ciertas conductas, que si bien en principio resultan ser manifestación de la autonomía de la libertad, su abuso y falta de control suelen ser motivo de problemas de relevancia social. Ejemplo de ello es la regulación de los casinos y tragamonedas, y respecto a la cual este Tribunal expresó: “Las restricciones a la libertad de empresa en un sector incentivado por el Estado no son, ni pueden ser, los mismos de aquellas que el Estado legítimamente ha decidido desalentar, como sucede con la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas (fundamento 2, STC 009- 2001-AI/TC). Ello es así, en la medida que el ocio que promueve el Estado mediante la cultura, recreación y el deporte es distinto al que tolera como al de los juegos de apuesta que pueden generar adicción -ludopatía- con efectos económicos y sociales perjudiciales para el jugador y su familia [STC 2302-2003-AA/TC, F. 18].”
17. En suma, el consumo irresponsable de bebidas alcohólicas genera problemas de relevancia social que en su conjunto se pretende evitar. Desde luego, plantear premisas como las de prohibir absolutamente su comercialización restringiría en demasía la libertad de los ciudadanos o ciudadanas que desean consumir bebidas alcohólicas responsablemente, pero dejar desregulada su comercialización es un extremo que la sociedad ha decidido no aceptar, encontrándose legitimada para regular especial y razonablemente la comercialización de las bebidas alcohólicas (artículo 8 de la Constitución).

#### **Libertad de comercio y venta de bebidas alcohólicas**

18. En forma constante y regular este Tribunal Constitucional ha establecido que los derechos fundamentales no son ilimitados o absolutos. Estos pueden ser regulados





EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

en forma legítima por el Estado a fin de tutelar otros derechos fundamentales, así como también bienes constitucionales, tales como el orden público o el bienestar general, logrando con ello un equilibrio entre la libertad individual y la convivencia social. En tal sentido, las intervenciones estatales se podrán realizar siempre que se pretenda racionalizar el orden público en favor de la libertad de los individuos. Evidentemente tal limitación de los derechos solo podrá ser efectuada si las medidas legales son racionales y justas.

19. Si bien la demandante ha argumentado que se estaría vulnerando su derecho a la empresa al no permitírsele desempeñar su actividad de venta de bebidas alcohólicas, debe precisarse que en el presente caso lo que presuntamente se estaría vulnerando es la libertad de comercio. Este derecho, recogido en el artículo 59 de la Constitución, debe ser comprendido como aquella libertad “ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Tal libertad presupone el atributo de poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público no sujetos a dependencia o que impliquen el ejercicio de una profesión liberal” [STC 03330-2004-AA/TC, fundamento 13]. Y es que la intervención estatal en este caso no es sobre la totalidad de la actividad del establecimiento sino tan solo en lo relativo al comercio de bebidas alcohólicas en determinado horario. Y como bien lo ha indicado la demandante, ésta se dedica también al comercio de otro tipo de productos. Es bajo tales consideraciones que tendrá que analizarse las pretensiones de la recurrente, apuntadas en el fundamento 2, *supra*, puntos i) y ii).
20. No obstante la especificación efectuada, conviene subrayar que tal como ocurre con la libertad de empresa, la libertad de comercio “debe ser ejercida con sujeción a la ley -**siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente**-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce” [STC 008-2003-AI/TC, fundamento 26, resaltado agregado].
21. Este Tribunal ha afirmado que la legitimidad constitucional de una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no se satisface con la observancia del principio de legalidad. No basta con argumentar que la municipalidad estaba legitimada para regular dicho ámbito, sino que tal regulación debe ser proporcionada y razonable, de lo contrario se estaría excediendo en sus funciones reguladoras. Por ello este Tribunal ha establecido la necesidad de que tales intervenciones satisfagan las exigencias del principio de proporcionalidad. Dicho principio está compuesto por los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *en sentido estricto*.



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

22. El primero de tales subcriterios, *idoneidad*, comporta que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio a fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar con aquél. En cuanto al subcriterio de necesidad, impone adoptar, entre las diversas alternativas existentes para alcanzar el fin perseguido, aquella que resulte menos gravosa para el derecho que se limita. Como tal, presupone la existencia de una diversidad de alternativas, todas aptas para conseguir el mismo fin, debiendo ser la escogida aquella que genera menos aflicción sobre el derecho fundamental. Una medida será innecesaria o no satisfará este segundo subcriterio cuando la adopción de un determinado medio significa, o importa, un sacrificio desmesurado o manifiestamente innecesario, del derecho limitado. Por último, en lo que se refiere al subcriterio de proporcionalidad en sentido estricto, aquí rige la ley de la ponderación, según la cual *“cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”* [STC 2235-2004-AA, fundamento 6].
23. Para satisfacer el subcriterio de idoneidad planteado debe apreciarse claramente la relación entre los efectos fácticos logrados con dicha medida y si estos conducen efectivamente hacia la optimización de los bienes constitucionales supuestamente tutelados. Solo así se podrá determinar la relación de causalidad entre la medida de intervención y los bienes constitucionales que se pretende proteger. El artículo 13 de la ordenanza permite que se plasme la siguiente situación fáctica: prohibición de venta de bebidas alcohólicas luego de determinada hora, lo que genera la desincentivación del consumo de bebidas alcohólicas obtenidas a bajo costo, a partir de las 23:00 hrs. en el distrito de Los Olivos. Por su parte, la ordenanza pretende alcanzar con tales medidas la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad y las buenas costumbres de la niñez y la juventud con la finalidad de prevenir los vicios del alcoholismo y la drogadicción en el distrito de Los Olivos (ver tercer considerando de la ordenanza). A lo que habría que agregar la protección de la salud pública, que como ya se ha visto es el problema de fondo.
24. Cabe determinar ahora si existe una relación de causalidad entre tales aspectos. Este Tribunal estima que la respuesta es afirmativa. Un medio resultará constitucionalmente propio cuando con su ayuda se pueda obtener el objetivo pretendido por la norma. Aun cuando los efectos de la medida sean mediatos, resultan válidas las medidas preventivas, siempre que no se contradiga la experiencia práctica. Así, entre las políticas, estrategias e intervenciones relevantes utilizadas en el mundo para prevenir o reducir los problemas





EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

relacionados con el alcohol, se ha catalogado que las restricciones en las horas y días de venta resulta ser una medida de eficacia moderada [OPS. *Alcohol y salud pública en las Américas*, Washington, 2007, p. 24]. Debe tomarse en cuenta que esta medida se encuentra dentro de un contexto normativo que afronta transversalmente y desde distintos sectores el problema del consumo nocivo de alcohol, enfatizando la prevención de su consumo (Ley N.º 28681, art. 1) a fin de modificar los patrones de su consumo. Por lo tanto, habiéndose acreditado que se trata de una medida de eficacia moderada, es evidente que se supera el subcriterio de idoneidad.

25. En cuanto al principio de *necesidad*, exige preguntar si existen otras medidas alternativas menos gravosas para la libertad de empresa a partir de las cuales se puede alcanzar la finalidad referida. La recurrente ha cuestionado la referida restricción horaria expresando que si lo que realmente se desea combatir es el consumo de alcohol “porque no se prohíbe su venta en su totalidad” (folios 36). Evidentemente una medida como esta colisionaría con la Constitución, en cambio, medidas que regulen y limiten la venta en determinadas horas no vulneran ni la libertad de comercio de la recurrente ni los derechos de los consumidores, que siempre que lo deseen, y dentro del horario permitido, podrán adquirir las bebidas alcohólicas que elijan.
26. En todo caso, la demandante no ha propuesto otra medida que pueda ser menos gravosa. Podría tal vez plantearse que las campañas de sensibilización podrían ser menos gravosas a la libertad de comercio. Sin embargo, debe considerarse que dichas medidas forman parte de la política pública, por lo que más que una medida menos gravosa es una medida complementaria. En efecto, al ser la medida cuestionada parte de una política pública, requiere de elementos complementarios, que en buena cuenta tendrán injerencia en su efectividad. En suma, no se ha planteado alguna medida hipotética menos gravosa que sea igual o menos gravosa que la adoptada en el artículo 13 de la Ordenanza.
27. Por último, para el análisis del subcriterio de ponderación debe apreciarse, de un lado, la intensidad de la intervención en la libertad de comercio y, de otro, el grado de importancia de la satisfacción de los bienes constitucionales que se pretende tutelar. Como ya se ha tenido posibilidad de apreciar, la intensidad de la intervención en la libertad de comercio resulta leve, por cuanto no impide el expendio de bebidas de manera absoluta, sino que lo circunscribe a determinado horario dentro del distrito. De otro lado y como se ha fundamentado supra, la medida que restringe el horario de venta es de una eficacia moderada, lo que debe ser comprendido como una satisfacción adecuada de los bienes constitucionales protegidos.



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

28. En conclusión, el artículo 13 de la Ordenanza 259-CDLO de la Municipalidad de Los Olivos supera el test de proporcionalidad, en virtud de la especial consideración que merecen ciertos productos y de lo razonable de la medida.
29. De otro lado en lo que respecta a la seguridad jurídica cuya vulneración aduce la demandante, debe recordarse que de conformidad con el artículo 103 de la Constitución, las normas desde su entrada en vigencia se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tienen fuerza ni efecto retroactivo. Por lo tanto, la ordenanza cuestionada no vulnera el principio de seguridad jurídica.

#### **Límite de horarios de funcionamiento de establecimientos comerciales**

30. De otro lado la demandante ha cuestionado también la aplicación del artículo 18 de la ordenanza en cuanto indica que: *“Ningún establecimiento señalado en la presente ordenanza podrá funcionar después del horario establecido, debiendo cesar todo tipo de actividad comercial en su interior y/o cualquier atención al público.”* Al respecto sostiene que resulta injusto que se le obligue a cerrar su establecimiento a las 23:00 hrs. porque si bien ya no podría vender bebidas alcohólicas, podría vender “otros productos propios del giro para el cual se tramitó la licencia respectiva (ejemplo: cigarrillos, gaseosas, galletas, chicles, agua mineral, snaks, caramelos, etc)” (sic).
31. Como ya se ha expresado, la ordenanza tiene por finalidad preservar el orden, la tranquilidad, la seguridad y las buenas costumbres de la niñez y la juventud al prevenir los vicios del alcoholismo y la drogadicción en el distrito de Los Olivos, así como tutelar la salud pública.
32. Sin embargo, a pesar de lo argumentado por la demandante, de autos solo se aprecia que el certificado de funcionamiento del establecimiento de la demandante se circunscribe a la “venta de licores envasados y gaseosas para llevar”. Es decir, se desempeña básicamente como una licorería, surtiendo además productos complementarios como lo son las gaseosas, no apreciándose en el expediente otro giro para el cual esté autorizado. En tal sentido, y siendo esencialmente la venta de bebidas alcohólicas el giro para el cual se encuentra autorizada, la medida no deviene en desproporcionada.
33. Distinta sería la situación si es que se exigiera el cierre de un establecimiento que además de la venta de bebidas alcohólicas cuente, por ejemplo, con una licencia de funcionamiento en el giro de venta de abarrotes. En efecto, un establecimiento cuyo fin esencial no sea el expendio de bebidas alcohólicas no puede ser obligado





EXP. N.º 00850-2008-PA/TC  
LIMA NORTE  
SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

a cerrar debido a que la venta de uno o alguno de los productos que comercializa ha sido prohibido a partir de determinada hora. Es decir, cuando la finalidad del establecimiento no sea principalmente la venta de bebidas alcohólicas sino que complementariamente esté autorizado para comercializar otro tipo de productos (verbigracia, tienda de abarrotes o *minimarkets*), imponer su cierre a determinada hora podría significar una vulneración a su derecho fundamental. Tal medida podría devenir en desproporcionada ya que en nada incide la venta de productos alimenticios con la preservación del orden, la seguridad, las buenas costumbres o la salud pública.

34. Ello no obsta para que la municipalidad pueda imponer límites de horario al funcionamiento de locales o establecimientos dependiendo de la zonificación o la tutela de otros bienes constitucionales como la tranquilidad y el estado de salud de los vecinos residentes [STC 007-2006-PI/TC, fundamento 34]. Por consiguiente, estando a que la demandante cuenta con una licencia de funcionamiento para la venta de otros productos, este extremo también debe ser desestimado.

**Sobre la supuesta vulneración del derecho a la igualdad.**

35. El artículo 13, literal b) de la ordenanza prohíbe el comercio de bebidas alcohólicas desde las 02:00 hasta las 11:00 hrs. en el caso de establecimientos comerciales acondicionados para su consumo dentro del local (es decir, bares, *pubs* o discotecas, etc.). De otro lado, el literal c) de dicho artículo establece la prohibición de venta de bebidas alcohólicas desde las 23:00 hasta las 11:00 hrs. en el caso de establecimientos dedicados a la comercialización de licores envasados para llevar (bodegas, licorerías, etc.). La recurrente alega que esta regulación es discriminatoria ya que no existe razón alguna para diferenciar entre una y otra forma de expendio de bebidas alcohólicas, debiendo ser aplicada a ambos tipos de establecimiento el mismo límite de horario. Alega que si se pretende restringir la ingesta de bebidas alcohólicas no tiene mayor sentido prohibir su venta a partir de las 23:00 hrs. en las bodegas o licorerías y permitir su expendio y consumo en los bares y discotecas. En otras palabras, la demandante alega que en su caso se vulnera el derecho de igualdad *en la ley* [0004-2006-PI/TC, fundamento 123].
36. El derecho de igualdad *en la ley* constituye un límite para el órgano que emite la reglamentación, lo que supone que la actividad de regulación tiene vedado establecer discriminaciones entre iguales, y solo se permite diferenciar cuando existan razones objetivas que sustenten tal distingo.
37. Este Tribunal no comparte los alegatos de la demandante en este punto, puesto que la ordenanza regula dos actividades suficientemente diferenciadas, guardando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00850-2008-PA/TC

LIMA NORTE

SILVIA LILIANA SÁENZ VALLES

cada una cualidades y características que ameritan una regulación distinta. En efecto, como ya se expresó, la consecuencia fáctica de no permitir el expendio de bebidas alcohólicas en establecimientos tales como licorerías a partir de las 23:00 hrs. es restringir el acceso a estos productos a bajo costo, ya que en los locales de venta para consumo dentro del local por lo general el costo de las bebidas alcohólicas suele ser más elevado.

38. Por lo expuesto, es claro que para el caso en concreto no existe discriminación normativa, puesto que existen diferencias objetivas que permiten diferenciar entre uno y otro tipo de local. Por consiguiente, la demanda en este extremo debe ser desestimada.

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

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ  
VERGARA GOTELLI  
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

**Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI**  
SECRETARÍA EJECUTIVA