



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2450-2007-PA/TC  
LIMA  
ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES  
CAMPO FERIAL VILLA MARÍA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de noviembre de 2007, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesia Ramírez, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación de Comerciantes del Campo Ferial Villa María contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 105, su fecha 26 de marzo de 2007, que declara infundada la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 12 de setiembre de 2003 la Asociación de Comerciantes del Campo Ferial Villa María interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima con el objeto de que se disponga el cese de los actos perturbatorios que amenazan los derechos a la libertad de trabajo, empresa y contratación de sus afiliados, así como debido proceso, legítima defensa y paz social, a fin de que reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración constitucional que se suspenda o se deje sin efecto cualquier acto de la emplazada destinado al desalojo masivo y violento de los comerciantes ambulantes.

Sostiene que la Asociación es persona jurídica de derecho privado, que congrega a personas que se dedican al comercio ambulatorio y que la Municipalidad de Villa María del Triunfo dando cumplimiento a la Ordenanza Municipal Metropolitana N.º 002-85-MML (que regula el comercio ambulatorio en la vía pública y se encuentra vigente), ha reubicado a los comerciantes en la berma central de la avenida Pachacútec, altura de las cuadras 28, 29, 30, 31, 32, y 33 (frente al Terminal Pesquero), lugar que hoy ocupan y que constituye su centro de trabajo; que la decisión arbitraria de la emplazada no les fue comunicada pese a haberse instalado una mesa de trabajo que elaboró un cronograma de trabajo para tal fin, del cual no participaron ya que no fueron notificados, lo que evidencia la arbitrariedad de la demandada; agrega que no resulta constitucional despojar a los ambulantes de su centro de trabajo sin darles alternativas necesarias en las que se les asegure su sustento y salud diarias, tanto más si a la fecha continúan pagando sus tributos como lo acreditan con los recibos que recaudan en su demanda.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La demandada contesta la demandada expresando que no se puede interponer el amparo contra hechos presuntos, sino contra aquellos que son concretos y que la facultad de ordenar el comercio ambulatorio es atribución conferida por la Constitución y su Ley Orgánica.

El Quincuagésimo Octavo Juzgado Civil de Lima, con fecha 16 de octubre de 2006, declara infundada la demanda por considerar que no existe vulneración de derechos constitucionales toda vez que la municipalidad emplazada actuó en ejercicio de las atribuciones otorgadas en su Ley Orgánica, tanto más si el comercio formal e informal debe sujetar su actuación a la regulación que de tales actividades haya realizado la emplazada.

La recurrida confirma la apelada por similares fundamentos, añadiendo que de autos se advierte que la emplazada brindó a los demandantes la posibilidad de formalizar sus actividades, lo que acredita que no existe la arbitrariedad que se denuncia.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. La Asociación demandante alega amenaza de violación de múltiples derechos constitucionales atribuyendo tal afectación a la decisión de la Municipalidad de Lima Metropolitana de desalojar a los comerciantes ambulantes establecidos en la berma central de la avenida Pachacútec del distrito de Villa María del Triunfo, específicamente de aquellos ubicados entre las cuadras 28 a 32 .
2. Por mandato expreso de la Norma Suprema las garantías constitucionales proceden contra el hecho u omisión, de parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos fundamentales humanos al señalar que son fines esenciales de los procesos constitucionales la supremacía de la Constitución *-desde una perspectiva genérica-* y *-desde un ámbito particular-* la vigencia efectiva de los derechos que en ella se reconocen a toda persona (humana).
3. El Código Procesal Constitucional establece a su vez que cuando se invoque la amenaza de violación de un derecho constitucional, está debe ser cierta y de inminente realización.

Por consiguiente será materia de análisis si la Municipalidad emplazada al disponer que Comerciantes Ambulantes se retire de la vía pública amenaza o lesiona los derechos constitucionales invocados por la asociación recurrente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### El derecho fundamental a la libertad de trabajo

4. 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, siempre que ésta realice una labor racionalmente aceptada por la moral y la salud pública y con el permiso del ente llamado por la ley a ejercer el control correspondiente.
5. Siguiendo tal razonamiento, este Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“[...] la libertad de trabajo, en cuanto derecho fundamental, detenta una doble faz. Por un lado, constituye derecho de defensa y, por otro, derecho de protección. En cuanto derecho de defensa, proyecta su vinculatoriedad típica, clásica, oponible al Estado y a particulares, como esfera de actuación libre. En cuanto derecho de protección, la libertad de trabajo reconoce a la persona el derecho a una acción positiva, que vincula al Estado a la *protección activa* del bien jufundamental protegido –libre trabajo– a través del establecimiento de normas, procedimientos e instituciones orientadas a hacer posible el ejercicio de tal derecho fundamental. En virtud de ello se constituye para el Estado y el poder público en general lo que el Tribunal Constitucional alemán ha denominado en su jurisprudencia como “deber de protección”. (Cfr. STC N.º 8726-2005-AA, fundamento 7.º)

6. Es más este deber de protección ha sido acogido por la doctrina jurisprudencial del Tribunal, al sostener en anterior oportunidad que:

“[...] Dado que la libertad de trabajo constituye también un derecho de protección, se configura un deber de protección de tal derecho, conforme al cual, el Estado y las municipalidades deben desarrollar o adoptar normas, procedimientos e instituciones, orientadas a la posibilidad de su real, efectivo y pleno ejercicio” (Cfr. STC N.º 976-2001-AA fundamento 9).

### Análisis del caso concreto

7. Dado que el comercio ambulatorio representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo, corresponde ahora examinar si la Municipalidad Metropolitana emplazada amenaza con vulnerar tal atributo.
8. Es importante subrayar que para ser objeto de protección a través de los procesos constitucionales la amenaza de violación de un derecho constitucional debe ser cierta y de inminente realización, es decir el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan a una captación objetiva.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En consecuencia para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales y no imaginarios y ser de inminente realización, es decir, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato y no remoto. A su vez el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos efectivos lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados, esto es que debe percibirse de manera precisa, entendiendo que implicará irremediamente una violación concreta.

9. De otro lado, es necesario señalar que la Norma Fundamental establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Este criterio es recogido por la Ley Orgánica de Municipalidades, que al normar la competencia del Concejo Metropolitano, prevé que éste será competente para :

“[...] Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción (...)”. (Cfr. artículo 157.º de la Ley N.º 27972).

10. Justamente dentro de dicho marco la Municipalidad Metropolitana puede decidir autorizar la reubicación del comercio ambulatorio, así como limitar el uso de la vía pública, decisiones que no pueden ser consideradas *per se* como arbitrarias, salvo que no se sustenten técnicamente o adolezcan de falta de razonabilidad.

Menos aún puede interpretarse como amenaza, pues como ya lo ha señalado este Tribunal (STC 1032-2003-AA/TC), para que sea calificada como tal, además de las condiciones de certeza e inminencia, “el perjuicio o la afectación invocados deben ser imputables a acciones u omisiones que sean manifiestamente ilegales o arbitrarias, y no a las que resulten del ejercicio regular de sus derechos por parte de los particulares, o del ejercicio de potestades o competencias atribuidas a las autoridades, funcionarios y entidades del Estado, dentro del marco establecido por la ley y la Constitución”.

11. La Norma Fundamental al garantizar el derecho a trabajar libremente, señala que la realización de tal atributo deberá efectuarse con sujeción a la ley (Cfr. artículo 2.15º). De cuyo enunciado se infiere que la actividad económica que realice la Asociación demandante debe efectuarse en el marco de la normatividad vigente, esto es, dentro de las normas que regulen el comercio ambulatorio, ejercicio regulatorio que compete a la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipalidad Metropolitana de Lima, y cuyo objeto es lograr el desarrollo integral y armónico de la ciudad de Lima.

12. Por consiguiente al no acreditarse en autos la alegada amenaza de violación del derecho a la libertad de trabajo, debe desestimarse la demanda, por no resultar de aplicación el artículo 2.º del Código Procesal Constitucional.

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.

**MESÍA RAMÍREZ  
VERGARA GOTELLI  
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico.

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (r)