



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 200/2022

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 31 de mayo de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Morales Saravia, Domínguez Haro, Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Por su parte, el magistrado Gutiérrez Ticse emitió un voto singular declarando infundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de mayo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ferrero Costa, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia; con el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Dennis Fredid Cuevas Ríos contra la resolución de fojas 317, de fecha 13 de agosto de 2018, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la excepción de incompetencia, fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar activa, nulo todo lo actuado e improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de octubre de 2016, el recurrente interpone demanda de amparo a fin de que se inaplique la Ordenanza Municipal 434-MSI, publicada en el diario *El Peruano* el 19 de julio de 2016, que prohíbe el giro de moneda extranjera, actividad a la que se dedica desde hace 25 años en la primera cuadra de la Avenida Camino Real del Distrito de San Isidro.

El demandante expone que la citada ordenanza sustenta tal medida en razones de seguridad ciudadana y prohíbe la actividad a la que se dedica desde hace muchos años. Sin embargo, considera que no resulta razonable que por el hecho de ejercer una actividad que maneja cantidades de dinero, se le atribuya la calidad de inseguridad ciudadana. En suma, solicita que se reconozca que, como sujeto de derecho, se le permita ejercer un trabajo, al amparo de la libertad de comercio y el pluralismo económico que rigen en nuestro país.

Mediante Resolución 1, de fecha 11 de noviembre de 2016 (f. 11), se admite a trámite la demanda.

El procurador público de la municipalidad distrital de San Isidro se apersona al proceso y deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de legitimidad para obrar del demandante. Así también, contesta la demanda alegando que el demandante no ha acreditado el ejercicio de la actividad de cambista de moneda extranjera al momento de la demanda ni al momento de la emisión de la ordenanza cuestionada, puesto que, de acuerdo con los medios probatorios ofrecidos por el mismo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

actor, su autorización habría caducado el 30 de marzo de 2012, y además no corresponde a la vía en la que dice ejercer su actividad, sino al Jr. Miguel Dasso (f. 132).

Por Resolución 3, de fecha 15 de setiembre de 2017 (f. 199), el Decimoprimer Juzgado Constitucional Sub Especializado en Asuntos Tributarios, Aduaneros e Indecopi de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró infundadas las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de legitimidad para obrar activa, deducidas por la entidad edil demandada.

Mediante Resolución 5, de fecha 16 de octubre del 2017 (f. 218), el *a quo* declaró infundada la demanda, al considerar que la restricción al derecho al trabajo es significativa pero no puede considerarse absoluta, en tanto que es posible que el actor pueda dedicarse a la misma actividad en condiciones de formalidad en un establecimiento abierto al público, de forma individual o asociativamente; si se considera a la formalidad, también, como un bien social y económico.

La Sala superior competente confirmó la apelada, al declarar infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia deducida; y revocó la Resolución 3, de fecha 15 de setiembre de 2017, en el extremo que declaró infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar activa y, reformándola, la declaró fundada, en consecuencia, nulo todo lo actuado e improcedente la demanda de amparo y concluido el proceso, careciendo de objeto emitir pronunciamiento respecto de la sentencia apelada.

Con fecha 17 de octubre de 2018 (f. 344), el actor interpuso recurso de agravio constitucional, reiterando los argumentos de su demanda.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 434-MSI publicada en el diario *El Peruano* el 19 de julio de 2016, que prohíbe la compra venta de moneda nacional o extranjera en la vía pública, actividad a la que —refiere el actor— se dedica desde hace 25 años en la avenida Camino Real del distrito de San Isidro. Concretamente, se cuestiona la prohibición de ejercer tal actividad en la vía pública. A su entender, la ordenanza citada vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de comercio y a la igualdad, por cuanto dicha prohibición no se da en distritos vecinos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

Procedencia de la demanda

2. De manera previa a cualquier análisis respecto del fondo de la controversia, es pertinente que este Tribunal determine si es que concurre alguna causal de improcedencia.
3. Al respecto, el artículo 39 del Nuevo Código Procesal Constitucional dispone que “[e]l afectado es la persona legitimada para interponer el proceso de amparo”. El Tribunal ha enfatizado que, en este proceso constitucional, se requiere que el actor sea la persona directamente afectada con el acto lesivo cuestionado; es decir, debe existir un acto concreto que suponga una amenaza o vulneración en el ámbito de la esfera subjetiva de sus derechos fundamentales. Esto supone que las libertades son *intuitio personae*, y, en ese sentido, carece de legitimación quien no es el real afectado por la medida cuestionada [cfr. Sentencias 05062-2006-PA/TC, fundamento 3; RTC 05511-2007-PA/TC, fundamento 4 y 04326-2011-PA/TC, fundamento 11].
4. Ahora bien, esto no supone que no puedan concurrir otros escenarios en los que la legitimidad para interponer la demanda obedezca a otras razones. En efecto, los artículos 39 y 40 del Nuevo Código Procesal Constitucional precisan otros escenarios en los que una persona o entidad -distintas del directa o potencialmente afectado- están facultados para interponer la demanda. Ello ocurre, por ejemplo, con la representación procesal, la Defensoría del Pueblo, o la institución de la procuración oficiosa, entre otros supuestos.
5. En el presente caso, corresponde examinar si es que la vigencia de la Ordenanza Municipal 434-MSI supone una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por el recurrente. En casos similares a este, en los que también se cuestionaba la referida disposición municipal, este Tribunal ha examinado en qué medida la persona recurrente era directamente afectada, y ha concluido que el hecho de no contar con un documento vigente de autorización de comercio en vía pública era una razón más que suficiente para determinar que ella no contaba con legitimidad para interponer la demanda de amparo [cfr. Sentencias 03741-2018-PA/TC, 04344-2018-PA/TC y 03738-2018-PA/TC].
6. En el caso del recurrente, de la revisión de los actuados (fojas 2), es posible notar que su permiso se encontraba vigente hasta el 28 de junio de 2009, cuestión que es advertida por la entidad emplazada en la contestación de la demanda (fojas 135). Esto supone que el recurrente no se encuentra directamente perjudicado con ocasión de la vigencia de la Ordenanza Municipal 434-MSI, ya que no ha acreditado que, al momento de interponer la demanda de amparo, haya contado con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

una licencia vigente para desarrollar la actividad de compraventa de moneda nacional o extranjera en la vía pública.

7. De esta forma, es posible concluir que, en virtud de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 39 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el recurrente carece de legitimidad para obrar, en la medida en que no es destinatario de la ordenanza cuestionada.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO
PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto al criterio por mis colegas magistrados, en el caso de autos emito el presente voto singular sustentando mi posición en los siguientes fundamentos:

1. El recurrente solicita que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 434-MSI, publicada en el diario *El Peruano* el 19 de julio de 2016, que prohíbe el ejercicio de la actividad comercial de compraventa de moneda nacional o extranjera en la vía pública, actividad a la que -refiere- se dedica hace 25 años en la avenida Camino Real, en el Distrito de San Isidro. A su entender, la Ordenanza citada vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de comercio y a la igualdad.
2. Mis colegas consideran que la demanda es improcedente por cuanto, en casos similares a este, en los que también se cuestionaba la aplicación de la referida disposición municipal, este Tribunal ha determinado que el hecho de no contar con un documento vigente de autorización de comercio en vía pública era una razón más que suficiente para determinar que no existía legitimidad para interponer la demanda de amparo, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
3. En mi opinión, y en atención a que la demanda es de fecha 17 de octubre de 2016, la existencia de la Ordenanza cuestionada hace inviable que el recurrente cuente con una autorización vigente, especialmente considerando el tiempo transcurrido.
4. Al respecto, no se puede soslayar la problemática del trabajo informal en el país, siendo otro de los temas subyacentes en el presente caso, precisamente, la situación de informalidad del recurrente, y que la norma cuestionada le impide la formalización de su actividad comercial.
5. Por tal razón, considero que corresponde determinar si la restricción al derecho al trabajo contenida en la Ordenanza cuestionada resulta justificada atendiendo a la razonabilidad o proporcionalidad de la medida.
6. De la lectura de la Ordenanza cuestionada y de los actuados en el expediente, se advierte que una de las principales razones para la prohibición de la actividad comercial de compraventa de moneda nacional o extranjera en la vía pública, es la seguridad ciudadana, que -efectivamente- constituye uno de los deberes primordiales del Estado (en este caso personificado por la municipalidad demandada), de acuerdo con el artículo 44 de nuestra Constitución Política. En tal sentido, el fin que persigue la citada ordenanza es constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04205-2018-PA/TC
LIMA
DENNIS FREDID CUEVAS RÍOS

7. Por otro lado, también debemos tomar en consideración que el artículo 59 de la Carta Magna señala que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no debe ser lesivo a la seguridad pública, entre otras cosas.
8. Ahora bien, consideramos que la medida es *idónea* para lograr la finalidad perseguida, por cuanto se trata de una medida eficaz para aumentar la seguridad ciudadana, en atención a que el comercio de dinero en la vía pública es una actividad evidentemente riesgosa, atendiendo a la generalizada situación de inseguridad ciudadana imperante en el país. Asimismo, no se advierte que exista una *medida alternativa* que permita garantizar la seguridad de la referida actividad en la vía pública, al menos no sin el concierto de otras autoridades estatales y la implementación de políticas públicas de largo plazo para combatir el crimen y la delincuencia.
9. Así, el análisis de ponderación de los principios involucrados nos lleva a considerar que la satisfacción de la seguridad ciudadana de todo un distrito justifica la intervención en el derecho al trabajo de aquellas personas que se dedican a una actividad comercial de alto riesgo para ellos mismos y para los demás.
10. Sin perjuicio de lo señalado, no se puede dejar de lado que el recurrente es un ciudadano titular de un derecho (el de trabajo) que está siendo limitado (aunque tal restricción se encuentre justificada), y que si bien el Estado debe brindar una solución al problema de la seguridad ciudadana de manera integral, no es menos cierto que también es competencia de los gobiernos municipales implementar políticas de formalización de las actividades económicas y productivas que promueven, regulan y autorizan dentro de su marco de competencias.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

GUTIÉRREZ TICSE