



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 12 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00010-2016-PI/TC, aprobándose por unanimidad el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Blume Fortini y el voto en fecha posterior del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y el voto mencionado *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 2 de junio de 2020

**Flavio Reátegui Apaza**  
**Secretario Relator**

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del servicio de transporte menor en Santa Anita | 2

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 0010-2016-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12 de mayo de 2020

### **Caso Servicio de Transporte Menor en Santa Anita**

CIUDADANOS

C.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ANITA

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra diversos artículos de la Ordenanza Municipal 00186/MDSA, emitida por la Municipalidad Distrital de Santa Anita

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES.....	4
A. Argumentos de los demandantes.....	4
B. Argumentos de la demandada.....	5
II. FUNDAMENTOS.....	6
§ 1. El modelo constitucional de estado unitario y descentralizado.....	5
§ 2. Inconstitucionalidad indirecta.....	7
§ 3. Regulación de transporte en vehículos menores.....	8
§ 4. Artículo 34, inciso 3 de la Ordenanza 0186/MDSA y Libertad de comercio .....	9
§ 5. Artículo 53, literales e), f) y g) y derecho al trabajo.....	15
§ 6. Artículo 66 literales e), f), i), y j) y la libertad de trabajo.....	19
III. FALLO.....	23

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los abocamientos de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta) y Ferrero Costa (vicepresidente), aprobado en la sesión del Pleno administrativo del 27 de febrero de 2018. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. ARGUMENTOS DE LOS DEMANDANTES

Con fecha 22 de noviembre de 2016, dos mil setecientos treinta y cuatro ciudadanos, interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, que regula el servicio de transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos menores en el distrito de Santa Anita. Solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del inciso 3 del artículo 34; de los literales e), f), g) del artículo 53 y de los literales e), f), i) y j) del artículo 66 de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA.

En la demanda se argumenta que el inciso 3 del artículo 34 de la Ordenanza Municipal 00186/MDSA vulnera el principio de libre comercio, en la medida que establece prohibiciones para la circulación de vehículos que no reúnan determinados requisitos. Asimismo, dicho dispositivo ordena que las flotas vehiculares deben ser reemplazadas en el plazo de un (1) año, por nuevas unidades con las características descritas en el anexo II de mencionado cuerpo normativo, por lo que constituye una imposición burocrática que vulnera la libertad de comercio.

Por otro lado, la parte demandante menciona que el artículo 53, literales e), f) y g), es inconstitucional, toda vez que establecen sanciones desproporcionadas, dejándose al libre albedrío de los funcionarios municipales la facultad de sancionar a empresas agremiadas con sanciones que carecen de razonabilidad, vulnerando de esta manera el derecho al trabajo, así como la generación de mayor informalidad en materia de transporte.

Asimismo, se alega que el artículo 66 literales e), f), i), y, j) al disponer la anulación del permiso de operación en determinados supuestos, vulnera lo consagrado en el artículo 2 inciso 13 de la Constitución, dado que demuestra la debilidad y la falta de estabilidad de los permisos de operación, lo que se traduce en mayores costos administrativos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los ciudadanos recurrentes aducen que la cuestionada ordenanza contiene en los anexos una gran cantidad de infracciones y sanciones, además de la anulación del Permiso de Operación, vulnerando de esta manera el principio de *non bis ídem*. En correspondencia a ello, también se alega la vulneración del derecho de propiedad al establecer como sanción accesoria el depósito e internamiento del vehículo, teniendo, a la vez, incidencia negativa en el derecho al trabajo de los que utilizan dichos vehículos como fuente de empleo.

A su vez, los demandantes mencionan que dicha sanción vulnera el artículo 74 de la Constitución al ser una medida confiscatoria ya que les impone la obligación de pagar un monto adicional por concepto de depósito, generando una grave afectación en su economía.

**B. ARGUMENTOS DE LA DEMANDADA**

La Municipalidad Distrital de Santa Anita, afirma que el artículo 34, inciso 3, no vulnera el principio de libertad de comercio ni el derecho al trabajo, toda vez que esta medida responde a razones de seguridad y salud.

La demandada alega razones de seguridad y aduce que los vehículos permitidos son más estables y a la vez son menos utilizados para actos ilícitos. Por otro lado, en referencia a la salud, mencionan que estos son menos contaminantes y generan menos vibraciones que pueden resultar lesivas para la salud.

En cuanto a la homologación de las unidades de transporte menor de pasajeros, la parte demandada sostiene que la flota vehicular debe responder a las necesidades y disposiciones ambientales vigentes, así como estar de acuerdo con la normativa dada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en referencia a la emisión de gases tóxicos.

Por otra parte, en razón a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 53, literales e), f) y g), la municipalidad alega que es necesario llevar a cabo las medidas correctivas para mantener la tranquilidad y el orden de la vía de tránsito.

En referencia al artículo 66, literales e), f), i), y, j) de la ordenanza cuestionada, que regula la posibilidad de anulación del Permiso de Operación, la parte demandada menciona que en virtud de la Ley 27189 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 055-2010-MTC, se ha delegado la facultad de fiscalizar y sancionar el servicio de transporte en vehículos menores a las municipalidades distritales.

Asimismo, se señala que la facultad sancionadora de los gobiernos locales se encuentra amparada por el artículo 230 de la Ley 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General* y el artículo 46 de la *Ley Orgánica de Municipalidades*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En correspondencia con lo expuesto, la municipalidad demandada alega que dicha ordenanza ha sido emitida en respuesta a la necesidad de adoptar medidas que contribuyen con el crecimiento y seguridad del distrito.

## II. FUNDAMENTOS

### § 1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

1. El actual modelo de Estado unitario se fortalece y garantiza su supervivencia a través de la descentralización, que es el fundamento de la modernización y democratización del Estado.
2. El proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de gobierno y esto no debilita al Estado, por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias delegando atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano.
3. Nuestro Texto Constitucional, en su artículo 43, ha establecido lo siguiente:

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.
4. Siguiendo dicho diseño constitucional, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
5. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
6. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad.
8. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.
9. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
10. Esta autonomía otorgada a los municipios es tal que incluso el propio Texto Constitucional en su artículo 194 reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local y en los asuntos de su competencia), y a la Alcaldía como un órgano ejecutivo (equivalente al Poder Ejecutivo).
11. Por ello, si como país aspiramos a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno y eficiente, en el cual se hayan radicado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los gobiernos regionales y gobiernos locales.
12. Adicionalmente a ello, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, pues dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política. Sin embargo, a partir de la Carta de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades —en tanto que entes territoriales básicos—, a través de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus órganos de gobierno local, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial, que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios, que entendemos como comprensiva de la gestión de sus respectivos intereses.

13. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía política, administrativa y económica de los gobiernos locales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonomarse, vía reglas dictadas por su órgano normativo integrado por representantes electos; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender; y autogenerar sus recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución y de su ley orgánica.
14. Dicho esto, entonces, las competencias municipales ya no pueden entenderse como simples facultades regladas y constreñidas a mandatos de competencias literales, sino que, en el ejercicio de ellas, será necesario apuntar al desarrollo armónico de cada circunscripción, atendiendo a las propias características del territorio y las necesidades de la población que administra (de infraestructura, de seguridad, de comercio, de transporte, entre otros).
15. Entonces, el Tribunal Constitucional, como supremo órgano de control de la constitucionalidad, debe pronunciarse sobre la conformidad de las ordenanzas impugnadas con la Carta Fundamental, garantizando que los órganos descentralizados puedan ejercer sus competencias a favor del bienestar social y de la realización de la persona.

**§ 2. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA**

16. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser como sigue:
  - i) directa o indirecta,
  - ii) de carácter total o parcial, y
  - iii) tanto por la forma como por el fondo.
17. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido expresamente por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del dispositivo legal no incluirá normas interpuestas.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido en normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
19. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad, tal como lo establece el artículo 79 del Código Procesal Constitucional.
20. Este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente sobre el parámetro de control:

[...] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v. g., la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” (Sentencias 0007-2002-AI, fundamento 5; 00017-2006-AI, fundamento 5; 00022-2010-PI, fundamento 3, entre otras).
21. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el bloque de constitucionalidad, que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.
22. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
23. Con base en ello, en el caso de autos, este Tribunal evaluará la constitucionalidad de los artículos cuestionados de la Ordenanza Municipal 00186/MDSA a la luz de las diversas normas del ordenamiento jurídico vinculadas con la materia objeto de revisión, como son la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores y sus normas conexas.

**§ 3. REGULACIÓN DEL TRANSPORTE EN VEHÍCULOS MENORES**

24. El artículo 189 de la Constitución establece que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”.
25. Dentro de las competencias que la Constitución otorga a los gobiernos locales destacan, por, un lado, las de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (inciso 5 del artículo 195); y, por otro, las de desarrollar y regular



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley (inciso 8 del artículo 195 de la Constitución).

26. La Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, define las competencias que cada nivel de gobierno asume, ya sea de manera exclusiva, compartida o delegada. Así, en el inciso g, de su artículo 43, señala que el transporte colectivo, circulación y tránsito es una competencia compartida entre el gobierno local y el gobierno nacional.
27. En el caso específico del servicio de transporte de pasajeros en vehículos menores motorizados, cuyos alcances ha sido regulado por la Ley 27189 y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 055-2010-MTC, el legislador ha establecido que la competencia tanto para la autorización del servicio, su regulación, su gestión y su fiscalización le corresponde a la municipalidad correspondiente (Cfr. artículos 3 y 4)
28. Estas normas deben ser interpretadas junto con la regulación de alcance nacional en materia de tránsito terrestre y transporte de personas. Así, el artículo 157 del *Texto Único Ordenando del Reglamento Nacional de Tránsito*, aprobado por el Decreto Supremo 016-2009-MTC, modificado el Decreto Supremo 029-2009-MTC, establece que los vehículos menores motorizados que presten servicio de transporte público especial de pasajeros no podrán circular, salvo ciertas excepciones, por la red vía nacional, regional o departamental vías expresas o pasos a desnivel, pudiendo circular solamente por las vías indicadas por las autoridades competentes. Es decir, este tipo de vehículos tienen una función complementaria y auxiliar en el transporte público.
29. En la presente causa se analizará la constitucionalidad del artículo 34, inciso 3, artículo 53, literales e), f) y g) y el artículo 66 literales e), f), i) y j) de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, en los que se regulan diversos aspectos relacionados con el transporte de personas mediante vehículos menores dentro de la jurisdicción del distrito de Santa Anita.

**§ 4. ARTÍCULO 34, INCISO 3 DE LA ORDENANZA 0186/MDSA Y LIBERTAD DE COMERCIO**

30. Tal como se advirtió en el Auto-1, del 26 de enero de 2018, del presente expediente, el artículo 34, numeral 3 de la Ordenanza 0186/MDSA, contendría una imposición burocrática que sería lesiva del derecho al libre comercio. Dicho artículo estipula lo siguiente:

**Artículo 34.- Operatividad de los vehículos**

Para la operatividad de los vehículos se establecerá lo siguiente:

(...)

34.3. Se prohibirá la circulación de vehículos que emitan gases contaminantes, humos o produzcan ruidos que afecten el medio ambiente, la tranquilidad pública superando los niveles máximos permitidos a si mismo dicha unidad por sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

características debe otorgar seguridad al usuario (sic). Se dará el plazo de un (01) año después de la publicación de la presente ordenanza, para reemplazar las flotas vehiculares por unidades, conforme lo indicado en el anexo II.

31. Se advierte que este dispositivo legal contiene dos aspectos que deben ser analizados:
- i. La prohibición de circulación de los vehículos que no brinden seguridad al usuario y que no cumplan con determinados parámetros relativos a la emisión de gases y ruidos; y
  - ii. El plazo de un año para reemplazar la flota de mototaxis por vehículos menores que cumplan con el anexo 2 de la ordenanza cuestionada.
32. La primera prohibición es de aplicación inmediata, por lo que desde su entrada en vigencia los vehículos menores motorizados dedicados al transporte público no podrían transitar si es que emitían gases o humos contaminantes, generaban ruidos molestos o no otorgaban seguridad al usuario.
33. Asimismo, la Ordenanza establece un plazo para que los vehículos menores destinados al transporte público cuenten con un casquete o carrocería cerrada de acuerdo con el modelo fijado en el Anexo II de la misma.
34. El análisis de constitucionalidad se realizará tomando en cuenta que la ordenanza en cuestión fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2015, y que el plazo otorgado de un año ya ha vencido.

**4.1. Análisis de constitucionalidad sobre la prohibición de circulación de vehículos menores contaminantes e inseguros**

35. La norma dispone que los vehículos menores no podrán circular en la jurisdicción del distrito de Santa Anita si es que estos:
- a. Emiten gases contaminantes y humos que afectan al medio ambiente;
  - b. Producen ruidos que alteren la tranquilidad pública, superando los máximos permitidos; y
  - c. No brindan seguridad al usuario.

A continuación, se determinará si es que esta prohibición contraviene la libertad de comercio.

36. El artículo 59 de la Constitución establece que el Estado “estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. La libertad de comercio protege el intercambio de bienes y servicios, lo que puede ser desarrollado tanto en un establecimiento abierto al público, de forma ambulatoria o en espacios predeterminados (Sentencia 0024-2013-PI/TC, fundamento 15).
38. Esta libertad de comercio está enmarcada en el Estado Constitucional de Derecho, consagrado en la Constitución de 1993 que se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Principios de los que se deriva la igualdad ante la ley y el necesario reconocimiento que el desarrollo del país se realiza en el marco de una economía social de mercado.
39. En referencia a la economía social de mercado, este Tribunal ha mencionado en la Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 13, que:

La economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes:

- a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
- b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, *prima facie*, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.
- c) Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.

En suma, se trata de una economía que busque (sic.) garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.

40. En el marco de este régimen económico adoptado por nuestra Constitución este órgano de control de constitucionalidad ha señalado que, de acuerdo al carácter social del modelo económico establecido en la Constitución, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos (Sentencia 0019-2006-PI/TC, fundamento 15).
41. Así, toda intervención en las libertades económicas por parte de la administración pública, debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que además debe asegurar el respeto a los demás principios constitucionales. En el caso de autos, se aduce que la medida que restringe la circulación de vehículos que no cumplan con determinadas particularidades vulneraría la libertad de comercio de los propietarios de estos mototaxis, cuyo uso se destina a brindar el servicio de transporte público, siendo su principal herramienta de trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. Como se establecerá a continuación, los límites ambientales respecto de las emisiones de humos o ruidos son determinaciones razonables, en tanto buscan que la actividad comercial no termine vulnerando el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado (artículo 2.22 de la Constitución).
43. Para el caso de ruidos, debe indicarse que de acuerdo al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), los vehículos de transporte son unos de los principales generadores de ruidos, por el mal uso de las bocinas o la falta de mantenimiento entre otras situaciones [*La contaminación sonora en Lima y Callao*, OEFA, Lima, p. 30].
44. Por su parte el Texto Único Ordenado del *Reglamento Nacional de Tránsito*, Decreto Supremo 016-2009-MTC, establece en su artículo 238, la prohibición de “que los vehículos produzcan ruidos que superen los niveles máximos permitidos establecidos en el Reglamento Nacional de Vehículos”.
45. En tal sentido, este extremo del dispositivo legal cuestionado, pese a que pretende armonizar la libertad de comercio con el derecho fundamental a un ambiente adecuado y equilibrado, su regulación no resulta novedosa ni inconstitucional, pues recoge aquello que viene siendo ordenando por la legislación nacional sobre la materia.
46. Similar criterio debe ser aplicado en lo referido a la emisión de gases y humos contaminantes por estos vehículos menores. La prohibición de emitir gases contaminantes se encuentra también establecida en TUO del *Reglamento Nacional de Tránsito*, que en su artículo 237 –modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo 022-2009-MTC– establece que está prohibida la circulación de vehículos que “emitan gases, humos o cualquier otra sustancia contaminante, que provoque la alteración de la calidad del medio ambiente en un índice superior a los límites máximos permisibles establecidos en el Reglamento Nacional de Vehículos”.
47. Entonces, resulta claro que el ordenamiento jurídico nacional ya establece la prohibición de emitir gases o humos contaminantes que sobrepasen los límites máximos permisibles. Ello es además constitucional, puesto que armoniza la libertad de comercio con el derecho fundamental a un ambiente adecuado y equilibrado.
48. En tal medida, si bien la circulación de vehículos menores está plenamente autorizada, ello no debe exceder los límites que importen una vulneración a los bienes constitucionales como el ambiente.
49. El objetivo de proteger la salud y la integridad de las personas, incluyendo a quienes abordan los vehículos de transporte público, constituye una exigencia constitucional. Este Tribunal advierte que existe un conjunto de normas de alcance nacional que concretizan los estándares mínimos de seguridad que los vehículos de transporte menor deben tener.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. Así, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 de la *Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores*, Ley 27198, son vehículos aptos para brindar el servicio de transporte aquellos que están especialmente acondicionados, de acuerdo a lo que el reglamento correspondiente establezca.
51. El *Reglamento Nacional de Vehículos*, aprobado mediante el Decreto Supremo 058-2003-MTC, tiene por objeto establecer los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para que operen en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre (SNTT). Estos requisitos y características técnicas se orientan a la protección y la seguridad de las personas, los usuarios del transporte y el ambiente (artículo 1).
52. El artículo 11 del *Reglamento Nacional de Vehículos* indica que los vehículos que ingresen al SNTT, deben cumplir, como mínimo, con los requisitos técnicos y de seguridad establecidos. Los vehículos menores a los que se está haciendo referencia ahora son clasificados por el referido reglamento como de categoría L5. Es decir, “Vehículos de tres ruedas simétricas al eje longitudinal del vehículo, de más de 50cm<sup>3</sup> ó velocidad mayor a 50km/h y cuyo peso bruto vehicular no exceda de una tonelada (anexo 1: clasificación vehicular de dicho reglamento).”
53. También debe indicarse que el artículo 10 del *Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Motorizados y no Motorizado*, aprobado mediante el Decreto Supremo 055-2010-MTC, indica que el vehículo menor “L5” (que es al que se refiere la Ordenanza cuestionada) debe estar equipado con dispositivos de seguridad establecidos en dicho reglamento.
54. Finalmente, debe advertirse que el *Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares*, aprobado por Ley 29237, establece que sus estándares se aplican a todos los vehículos automotores y tiene por finalidad certificar su buen funcionamiento y mantenimiento con el objeto de garantizar la seguridad del transporte y tránsito terrestre. De ahí que la Ordenanza 0186/MDSA supedita el permiso de operación a que los vehículos pasen las revisiones técnicas respectivas.
55. Fluye de todo lo anterior que para el ordenamiento jurídico los vehículos menores de tipo L5 deben contar con los requisitos técnicos especiales, como parachoques posteriores, vidrio laminado o templado en caso tengan parabrisas y cinturones de mínimo dos puntos en los asientos de pasajero (*Reglamento Nacional de Vehículos*, artículo 26). Estas características, junto con otras establecidas en dicho reglamento y otras normativas que limitan las vías en las cuales los vehículos menores motorizados pueden transitar, establecen los requisitos mínimos de seguridad para los vehículos menores.
56. En tal sentido, la normativa nacional ya establece los parámetros de seguridad que estos vehículos deben tener, además de establecer la obligación de pasar la revisión



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

técnica de manera periódica. Por consiguiente, en caso estos vehículos no cumplan con tales características no podrán circular, porque evidentemente no serían considerados seguros. Queda claro, en consecuencia, que no resulte inconstitucional que el Estado establezca e implemente criterios de seguridad para los usuarios.

57. Por estas consideraciones, este Tribunal declara infundada la demanda en este extremo.

**4.2. Análisis de constitucionalidad de la obligación de reemplazo de la flota vehicular conforme a lo indicado en el anexo II**

58. Es turno de revisar la constitucionalidad de la parte final del artículo 34.3 de la Ordenanza 0186-MDSA, que obligaba a que en el plazo de un año se reemplace la flota de vehículos menores por una que cumpla con lo establecido en el anexo 2 de la ordenanza. En dicho anexo se muestra un vehículo menor con una estructura instalada sobre el chasis, es decir, con características diferentes al modelo establecido en el anexo 1. Debe advertirse que no se acompaña ficha técnica alguna sobre la referida carrocería.

59. En la contestación de la demanda la municipalidad distrital de Santa Anita ha indicado que las motos de tipo cadena son vehículos *adaptados* para llevar pasajeros, mientras que los vehículos indicados en el anexo 2 están *diseñados* para este fin (fojas 38). Se deduce de ello que el mandato contenido en la disposición bajo análisis ordena que los vehículos menores motorizados, como las llamadas mototaxis, tuvieron un año para realizar un “sustitución vehicular” y cumplir con las características establecidas en el anexo 2 de la ordenanza. Es decir, que los vehículos menores motorizados estén provistos de una cabina con asientos para uso de pasajeros en la parte posterior.

60. Debe examinarse ahora si es que el plazo de un año establecido en la ordenanza contraviene la libertad de comercio. Primeramente, debe indicarse que la ordenanza cuestionada fue publicada el 30 diciembre de 2015, por lo que el plazo de un año ya ha vencido.

61. Ello no implica que el mandato para cumplir con lo establecido en el anexo 2 haya dejado de existir. Y es que quienes desean brindar el servicio de transporte de pasajeros en vehículos menores en el distrito de Santa Anita, solo pueden hacerlo con un vehículo que compartan las características indicadas en el anexo 2, tal y como se desprende de la contestación de la demanda de fecha 13 de marzo de 2018, cuando se señala que “los vehículos indicados en el Anexo II de la Ordenanza N° 186 son diseñados para [llevar pasajeros]”.

62. Como ya se expresó esta libertad puede ser limitada a fin de salvaguardar otros intereses de relevancia constitucional, como el derecho a la vida, la salud y la integridad física, entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63. Así, debe enfatizarse que no basta con sostener que determinada normativa proteja principios constitucionales específicos. Se requiere que exista una relación de causalidad entre el dispositivo legal bajo análisis y el bien constitucional que se busca proteger. Es decir, se debe tomar en cuenta si es que la norma legal es conducente al logro de un fin constitucional.
64. En el presente caso, la demandada no ha sustentado la finalidad de la referida sustitución vehicular. Tampoco se aprecia de autos opinión o informe técnico que sustente razonablemente porqué los vehículos con las características del anexo 2 emiten menor cantidad de humos, gases, ruidos o que brindan mayor seguridad para los usuarios.
65. En el *Reglamento Nacional de Vehículos*, las características mínimas de seguridad de este tipo de vehículos están establecidas en la normativa de alcance nacional. Y más aún, estos vehículos deben pasar por una revisión técnica periódicamente.
66. Es decir, la normativa nacional ya ha establecido los requisitos mínimos que los vehículos menores motorizados como el L5 deben tener. De lo que se deduce que vehículos con características indicadas en el anexo 1 cumplen con los requisitos de seguridad mínimos.
67. Por otro lado, y con relación a características establecidas en el anexo 2 de la Ordenanza bajo examen, en autos la municipalidad emplazada no ha cumplido con presentar el sustento técnico que permita analizar la legitimidad constitucional de tal norma y justifique cómo es que este tipo de vehículos ofrecen mayor garantía para la integridad de los pasajeros que aquellos vehículos del anexo 1.
68. Al respecto, este Tribunal mediante Decreto de fecha 8 de julio de 2019, requirió el informe técnico que habría sustentado la circulación de mototaxis de fábrica y adaptados conforme lo señala el artículo 34.3 de la Ordenanza 00186/MDSA.
69. Mediante Oficio 000093-2019-MDSA/SG del 7 de agosto de 2019, la municipalidad emplazada remitió el Informe Técnico 218-2019-MDSA-GSCF/SGSFT-AT de fecha 2 de agosto de 2019, emitido por el área de Transporte y el Informe 283-2019-MDSA-GSCF/SGSFT de fecha 2 de agosto de 2019, emitido por la Subgerencia de Serenazgo y Transporte.
70. La información remitida por la municipalidad emplazada confirma que el artículo 34.3 *in fine* de la Ordenanza materia de análisis carece de informes técnicos que sustenten la restricción de circulación de los vehículos menores con el diseño del Anexo I.
71. En tal sentido, no es posible establecer una relación de causalidad entre la medida adoptada por la entidad demandada y la finalidad de la Ordenanza. Y es que no basta





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con expresar que la cláusula legal analizada implica una protección al derecho a la salud y seguridad, si es que no existe alguna opinión o informe técnico que le confieran a tal afirmación un sustento razonable que justifique tal restricción vehicular, más aun cuando las normas nacionales no prohíben su circulación.

72. Para este Tribunal el límite a la libertad de comercio propuesto en el artículo 34.3 *in fine* examinado no tiene legitimidad constitucional debido a que carece de sustento técnico respecto de las exigencias establecidas en el anexo 2 de la ordenanza cuestionada, el cual que resultaba necesario a fin de conocer la razón de por qué la municipalidad emplazada consideraba a tales vehículos más seguros para el usuario, especialmente si las características incluidas en las normas nacionales glosadas (que coinciden con el diseño incluido en el Anexo 1 de la Ordenanza) son consideradas como estándar adecuado de seguridad.
73. Por esa misma ausencia de justificación técnica, también el artículo bajo análisis, vulnera el principio-derecho de igualdad, dado que la Municipalidad emplazada ha establecido un trato diferenciado a favor de los vehículos menores de fábrica sin justificar, de manera objetiva, por qué ha establecido la restricción de operaciones de los vehículos menores ensamblados, que de acuerdo con la normativa nacional también pueden brindar el servicio de transporte menor.
74. Por estas razones el Tribunal Constitucional entiende que la frase “Se dará el plazo de un (01) año después de la publicación de la presente ordenanza, para reemplazar las flotas vehiculares por unidades, conforme lo indicado en el anexo II” incluida en el artículo 34.3 de la Ordenanza 0168/MDSA resulta inconstitucional.

**§ 5. ARTÍCULO 53, LITERALES E), F) Y G) Y DERECHO AL TRABAJO**

75. El artículo 53, literales e), f) y g) de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, establece lo siguiente:

**Artículo 53.-** Las medidas preventivas o complementarias por infracciones a la presente Ordenanza que se impongan a los infractores son las siguientes:

- (...)
- e) Cierre temporal del paradero. (5d, 15, 23h, 39, 40, 42, 43, 44, 69(j))
- f) Suspensión precautoria del servicio.
- g) Suspensión del Permiso de Operación.
- (...)

76. La parte demandante alega que tales mandatos legales son inconstitucionales dado que establecen sanciones desproporcionadas que pueden ser utilizadas arbitrariamente por los funcionarios, vulnerando de esta manera el derecho al trabajo. Asimismo, aduce



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que estas medidas incentivarán la informalidad, ocasionando mayores gastos para un nuevo permiso de operación, así como la generación de deficiencias en el servicio de transporte público, perjudicando a los usuarios de dichas unidades.

77. Para evaluar si es que las medidas establecidas en los literales e), f) y g) del artículo 53 de la ordenanza cuestionada son constitucionales se debe indicar previamente que estas pueden ser comprendidas como: complementarias a una sanción o como acciones preventivas, es decir, adoptadas para evitar que se consume un eventual daño a bienes constitucionalmente legítimos.
78. Para ello debe tomarse en cuenta que la propia ordenanza en su artículo 4, inciso 11, estipula que el inspector municipal es la autoridad competente para verificar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones de la prestación del servicio en vehículos menores, quedando facultado también para aplicar sanciones y medidas preventivas. Además, en el artículo 61 se expresa que las sanciones, medidas complementarias o preventivas se aplican mediante el formato del Acta de Control.
79. También es relevante observar que la normativa cuestionada está vinculada al anexo 3, que establece un cuadro detallando las infracciones, sanciones y medidas complementarias para el servicio especial de transporte de vehículos menores en el municipio de Santa Anita. En tal sentido, se aprecia que se ha dado cumplimiento a la previsión de las infracciones y sanciones en la ordenanza, definiéndose también la conducta que la ordenanza considera como sancionable.
80. Es relevante observar que las consecuencias establecidas en los literales cuestionados se activarán si es que se generan determinadas conductas. Así, en lo que respecta al cierre temporal de los paraderos (literal e), debe indicarse que existe una serie de artículos en la ordenanza que regulan diferentes aspectos relacionados con su creación, mantenimiento y clausura.
81. Ejemplo de ello es el artículo 5 de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, que indica que la municipalidad es competente para aprobar y autorizar un paradero. El artículo 23, literal h), establece que las personas jurídicas que prestan servicios de transporte en vehículos menores están obligadas a “Mantener y controlar en forma adecuada los paraderos autorizados, según disposiciones emanadas de la Autoridad Administrativa Distrital”.
82. El artículo 39 indica que la municipalidad crea, modifica, y autoriza paraderos oficiales en virtud a una serie de criterios, y los artículos 40, 41, 42, 43 y 44 establecen las consideraciones específicas para establecer y autorizar paraderos.
83. En particular se debe enfatizar que el artículo 42 indica los criterios para la autorización de cada paradero, como, por ejemplo, las necesidades de transporte de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- vecinos, la tranquilidad pública y la opinión del vecindario, sin que se obstruya la vía o se genere congestión vehicular.
84. Por último, el artículo 69 establece que la municipalidad podrá disponer la anulación de paraderos oficiales, en caso se haya incurrido en forma reincidente en las faltas como la ausencia del servicio por cinco días consecutivos, cuando los conductores de los vehículos menores estén deteriorando áreas verdes, generen desorden, no respeten las normas de tránsito o alteren el orden público.
  85. Con esto se muestra la existencia de una normativa que, de no ser cumplida, podría generar que se disponga la anulación e inclusive la suspensión de los paraderos, siempre que ello se justifique en alguno de los artículos referidos previamente.
  86. Esta interpretación se desprende además del artículo 51 de la ordenanza que indica que el incumplimiento de las normas establecidas en la ordenanza constituye infracción. Y el artículo 52, literal c), establece que ante el incumplimiento de las disposiciones de la ordenanza puede imponerse la “Suspensión temporal de la Resolución de Circulación, permisos de operación o de las autorizaciones, según corresponda”.
  87. En lo relativo al literal f) del artículo 53, que establece la “Suspensión precautoria del servicio” se interpreta que se trata de medidas preventivas. Es decir, medidas que se implementarían para evitar que se produzcan las consecuencias negativas o daños generados por una infracción a la normativa de la ordenanza. En tal sentido, este tipo solo se justificarían frente a una amenaza o riesgo que tendrá que ser argumentado por la entidad a la hora de imponer la sanción para que esta resulte legítima.
  88. Por último, debe analizarse el literal g), que permite la Suspensión del *Permiso de Operación*. Según el artículo 4, numeral 21 de la Ordenanza 0186/MDSA, dicho permiso es la “Resolución de Circulación emitida por la Gerencia de Seguridad Ciudadana” que autoriza a una persona jurídica a prestar el servicio de transporte Público de pasajeros en vehículos menores, determinando la zona de trabajo y los paraderos. Tiene una vigencia de 6 años (artículo 13).
  89. En el artículo 18 por su parte se establece que el permiso de operación se cancela cuando no se cumpla con presentar su renovación en los plazos señalados, cuando unidades de la persona jurídica invadan paraderos e incumpla el pago de la multa en el plazo establecido, se usen zonas no autorizadas como paraderos y se abandone más de 15 días el paradero autorizado. Y como ya se indica anteriormente, el artículo 52 de la ordenanza establece que las sanciones que pueden ser impuestas frente a infracciones de la ordenanza, son entre otras, la suspensión temporal de los permisos de operación.
  90. En la sección referida a las infracciones y sanciones de las personas jurídicas autorizadas del anexo 3 de la ordenanza, se aprecia que para las infracciones identificadas con los códigos JA-10, y de JA-12 al JA-18, la medida complementaria es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la “suspensión temporal de la resolución de circulación”. Y como ya se observó, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4, numeral 21 de la ordenanza, el permiso de operación es la resolución de circulación. En tal sentido, es clara la relación entre las situaciones identificadas como infracciones y las consecuencias que estas generan.

91. Tomando en cuenta todo ello, debe examinarse si es que con esta normativa se contraviene el derecho fundamental al trabajo, reconocido en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, que establece:

El Trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

92. Al respecto este Tribunal Constitucional ha indicado que este derecho tiene dos aspectos:

(...) El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa (...) en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo (...) se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa (Sentencia 1124-2001-AA/TC, fundamento 12).

93. El derecho al trabajo, consagrado en el referido artículo de la Constitución, se manifiesta también en la libertad de trabajo, es decir, en el derecho que poseen todas las personas para elegir la profesión o el oficio que deseen. Es decir, se protege tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia, ejerciendo la libertad de empresa que la Constitución reconoce (Sentencia 03819-2015-PA/TC, fundamento 4).
94. Este Tribunal considera que la referida medida complementaria por infracciones a la ordenanza, se encuentran dentro de lo razonable, por cuanto se establece en un marco normativo prestablecido que se activa solo frente al incumplimiento por parte de los administrados que brindan el servicio de transporte de pasajeros en vehículos menores motorizados.
95. Y es que el cierre temporal de un paradero, la suspensión precautoria del servicio y la suspensión del permiso de operación se presentan como medidas municipales eficaces para desincentivar el incumplimiento de las normas y para velar por la seguridad y el orden en el distrito. Ello, en la medida que evita el ejercicio de actividades no verificadas por la Municipalidad a la vez que traslada al propio administrado la responsabilidad de su accionar al margen de la norma.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. Tales medidas no autorizan actuaciones administrativas dejadas al libre albedrío de la Municipalidad distrital de Santa Anita, sino que se trata de una regulación instaurada para disuadir y sancionar el incumplimiento de normas contrarias al orden público como se aprecia del listado del Anexo 3. En todo caso, frente a actuaciones arbitrarias pueden activarse otras medidas legales para la tutela de los derechos afectados.
97. A juicio de este órgano de control de la Constitución, las medidas analizadas son proporcionales dado que su implementación se fundamenta en el deber de garantizar la seguridad y generar desincentivos para el incumplimiento de la normativa correspondiente.
98. Además, resultan ser proporcionadas desde la perspectiva de la naturaleza y gravedad de las distintas infracciones respecto de las que se imponen. Este Tribunal asume que tolerar el ejercicio de una actividad que no cuenta con los requisitos mínimos exigidos por la ley supone incrementar indebidamente el riesgo para la seguridad pública y amenazar el desarrollo urbano del distrito, perjudicando así la calidad de vida de la población.
99. Por otro lado, en cuanto a la supuesta vulneración del derecho al trabajo de las personas que utilizan estas unidades como herramienta laboral, este Tribunal advierte que tales medidas son producto de las infracciones cometidas por los administrados, por lo que tal alegación carece de sustento razonable.
100. Estando a lo expuesto, este Tribunal estima que las medidas contempladas en el artículo 53, literales e), f) y g) de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA emitida por la Municipalidad Distrital de Santa Anita, son proporcionales a los fines que se pretende garantizar, y por otro lado, no vulneran el derecho al trabajo; por estas consideraciones, corresponde desestimar la demanda de inconstitucionalidad en este extremo.

**§ 6. ARTÍCULO 66 LITERALES E), F), I), Y J) Y LA LIBERTAD DE TRABAJO**

101. El demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 66 literales e), f), i), y, j) de la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, que establece:

La Municipalidad Distrital de Santa Anita, podrá disponer la anulación del Permiso de Operación, en caso de haberse comprobado uno o más de los siguientes puntos:

(...)

e) Por proporcionar datos falsos en la documentación presentada.

f) Por rebeldía reiterada a los pagos por multas.

(...)

i) Fomentar el desorden y alterar el orden público en las zonas de trabajo y/o paraderos.

j) Otra señalada en el Anexo 3 de infracciones y sanciones.

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

102. En el auto admisorio se determinó que los demandantes estaban cuestionando que la referida disposición estaría contraviniendo la libertad de comercio y el derecho al trabajo (considerando 5 del Auto-1)
103. En efecto, los demandantes han indicado que las disposiciones referidas permiten el abuso de autoridad y afectan la seguridad jurídica en el otorgamiento de los permisos de operación a favor de las empresas que brindan el servicio de transporte de pasajeros en vehículos menores.
104. Este Tribunal, como se explicitará más adelante, observa que las causales que se aducen inconstitucionales por los demandantes, son en realidad razonables. Y es que proporcionar datos falsos, la rebeldía reiterada a los pagos por multas y fomentar el desorden en zonas de trabajo o paraderos son razones valederas que merecen la reacción de la administración.
105. Debe anotarse además que la infracción por proporcionar datos falsos o presentar documentación fraudulenta de la persona jurídica a la autoridad competente con conocimiento del representante legal de la persona jurídica se encuentra estipulada en el anexo 3 con el código JA-08 y que la infracción por no mantener y controlar el orden adecuadamente en los paraderos autorizados, así como la limpieza e higiene de los mismos está recogida con el código JA-10. En el primer caso la medida complementaria es la cancelación definitiva de la resolución de circulación y del segundo la suspensión temporal de la resolución de circulación.

Cabe precisar que la conducta contenida en el literal i, del artículo 66 y la infracción contenida en el anexo 3, con el código JA-08 de la Ordenanza en análisis, resultan distintas con sanciones proporcionales y razonables. En efecto, la causal de fomentar el desorden en zonas de trabajo o paraderos establecida en el literal i, del artículo 66, como conducta que permite la anulación del permiso de operación de una empresa de transporte, resulta mucho más gravosa y de mayor impacto social en el orden público del distrito, que la referida a la conducta de no mantener y controlar el orden adecuadamente en los paraderos autorizados establecida en el mencionado código JA-08 del anexo 3, que permite la imposición de una multa del 5% y una sanción complementaria o preventiva de suspensión temporal de la resolución o permiso de operación. Pues la primera sanciona el desorden que es fomentado, autorizado o promocionado por la empresa de transporte menor dentro del distrito y en las zonas donde se ha permitido su circulación (zonas de trabajo) y alterar el orden público en sus paraderos; mientras que la segunda sanciona la falta de control o desorden que generan los conductores de vehículos menores dentro del paradero y falta de aseo de dicho espacio, siendo su impacto menor con relación a la primera, razón por la cual se sanciona pecuniariamente y, complementariamente, puede merecer una medida de suspensión temporal del permiso de circulación, como medida preventiva razonable destinada a desincentivar conductas reincidentes o de mayor gravedad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

106. Sobre la rebeldía reiterada respecto del pago de las multas, de la Ordenanza cuestionada se aprecia que tal conducta no se encuentra recogida en el anexo 3 de la ordenanza. Ello, no obstante, no hace inconstitucional tal infracción, puesto que se ha establecido la conducta sancionada, así como su sanción advirtiéndose, además, que existe proporcionalidad entre una y otra.
107. Respecto al literal j) del artículo 66, teniendo en cuenta los alegatos de la parte demandante y estando a que la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma de rango legal es la *última ratio* en el control abstracto de constitucionalidad, este Tribunal considera que dicha cláusula puede ser interpretada conforme con la Constitución, esto con la finalidad de otorgar una interpretación razonable a dicha disposición que permita alejar su aplicación de un uso arbitrario de la potestad sancionadora municipal. Así, a fin de garantizar adecuadamente el derecho al trabajo y la libertad de comercio, el Tribunal Constitucional interpreta como constitucional el literal j) del artículo 66, siempre que la sanción de anulación del permiso de operación se sustente en la comisión de una de las infracciones muy graves listadas en el anexo 3 de la Ordenanza 0186/MDSA y sin la aplicación de medidas complementarias o preventivas.
108. Como ya se ha observado, el derecho al trabajo protege también a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia, ejerciendo la libertad de empresa que la Constitución reconoce. No obstante, este derecho debe ser ejercido sin afectar otros derechos o principios constitucionales.
109. Por último, se aprecia que las causales que generan las consecuencias sancionatorias tienen el claro objetivo de procurar la defensa de derechos fundamentales y en consecuencia no resultan contrarios a la Constitución ni vulneran el derecho al trabajo cuyo contenido se desarrollara *supra*.
110. En conclusión, no puede considerarse que tal dispositivo legal sea inconstitucional por lo que la demanda debe ser desestimada en este punto.

### III. FALLO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA**, en parte, la demanda e **INCONSTITUCIONAL** la parte final del artículo 34.3 de la Ordenanza 0186/MDSA, en cuanto dispone que “Se dará el plazo de un año después de la publicación de la presente ordenanza, para reemplazar las flotas vehiculares por unidades, conforme lo indicado en el anexo II”.
2. **INTERPRÉTESE** el literal j, del artículo 66 de la Ordenanza 0186/MDSA como constitucional siempre que la sanción de anulación del permiso de operación se sustente en la comisión de una de las infracciones muy graves listadas en el anexo 3 de la Ordenanza 0186/MDSA y sin la aplicación de medidas complementarias o preventivas.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el resto de los extremos que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**PONENTE BLUME FORTINI**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara infundada la demanda interpuesta contra la Ordenanza Municipal 0186/MDSA, que regula el servicio de transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos menores en el distrito de Santa Anita.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lima, 25 de mayo de 2020

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN