



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de marzo de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Hugo Tasayco Mendoza y otros contra la Resolución 14, de foja 145, de fecha 28 de marzo de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

Con fecha 22 de agosto de 2019, los recurrentes interpusieron demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores (foja 9), con la finalidad de que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 508/MM, de fecha 21 de febrero de 2019, por existir una amenaza cierta e inminente a sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y al comercio.

Refieren ser comerciantes de moneda extranjera en la vía pública (cambistas), que realizan su trabajo en las cuadras 10 y 11 de la av. Larco en el distrito de Miraflores desde hace más de 20 años y que se encuentran debidamente inscritos y autorizados por el propio ente municipal. Sostienen que la Ordenanza Municipal 508/MM antes referida es arbitraria, porque no autoriza la comercialización de moneda extranjera en la vía pública, lo que no ocurre con otras actividades.

#### **Contestación de la demanda**

La Municipalidad Distrital de Miraflores, mediante escrito del 2 de octubre de 2019 (f. 58), contestó la demanda y alegó que el distrito afronta el problema de seguridad ciudadana que se busca resolver con el dictado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

diversas medidas. Manifiesta que tales medidas se basan en los Informes 012-2019-SGS-GSC/MM, del 1 de febrero de 2019; y 037-2019-SGC-GAC/MM, del 6 de febrero de 2019, en los que se da cuenta de que han ocurrido actos delictivos contra el comercio de moneda extranjera en los espacios públicos, que ha producido daños personales y materiales y hasta pérdida de vidas, por lo que dicha actividad comercial presenta una vulnerabilidad latente y constante contra las personas que la ejercen, y contra los ciudadanos que transitan en el entorno en el que se realiza. Por ello, considera que existen razones suficientes para restringir dicha actividad en la vía pública.

### **Resoluciones de primera y segunda instancia**

El Sexto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 8, del 30 de noviembre de 2020 (f. 100), declaró infundada la demanda, por cuanto consideró que la medida adoptada por la ordenanza municipal cuestionada era idónea, necesaria y proporcional, permitiendo proteger la vida de los ciudadanos que circulan por los espacios públicos en que se pretende vender moneda extranjera de manera informal.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 14, del 28 de marzo de 2022 (f. 145), confirmó la apelada, por considerar que, a la fecha, los recurrentes ya no cuentan con la autorización respectiva para ejercer el comercio de moneda extranjera en la vía pública, pues sus permisos vencían entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2019, respectivamente; asimismo, estableció que la norma cuestionada otorgó la posibilidad a los demandantes de formalizar su actividad económica a través de casas de cambios.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional es que se declare inaplicable a los recurrentes, don Hugo Tasayco Mendoza, don Moisés Pelayo Cosme Tadeo y don Juan Ortiz Salguana, la Ordenanza Municipal 508/MM, de fecha 21 de febrero de 2019, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, que prohíbe la compra y venta de moneda nacional o extranjera en la vía pública, actividad a la que según refieren, se dedican desde hace 20 años en las cuadras 10 y 11 de la av. Larco del mismo distrito. Según se alega,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

la decisión prohibitiva vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio.

**Procedencia de la demanda: Acerca del carácter autoaplicativo de la Ordenanza Municipal N.º 508/MM**

2. En primer lugar, este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional dispone que:

Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.

3. En segundo lugar, este Tribunal Constitucional también recuerda que las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigor, resulta inmediata e incondicionada [cfr. sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC, fundamento 4].
4. Por todo ello, consideramos que la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de febrero de 2019 –que establece como giro no conforme a la actividad de cambio de moneda extranjera en el distrito de Miraflores– califica como una norma autoaplicativa, ya que dicha ordenanza incide en forma directa en la esfera subjetiva de los demandantes, que tiene como actividad el cambio de moneda extranjera [compra y venta de moneda nacional y extranjera] en la vía pública del distrito de Miraflores, dado que su sola emisión genera un impacto en los derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de comercio de los accionantes.

**Análisis del caso concreto**

5. Tal como se aprecia de autos, los demandantes, quienes se dedican al intercambio de divisas, denuncian que la Ordenanza Municipal N.º 508/MM constituye una amenaza cierta e inminente a sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio, debido a que ya no va a autorizar la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores; por lo tanto, su autorización no les será ampliada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

6. Aunque al momento de emitirse la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, materia de cuestionamiento, los demandantes tenían vigente su autorización –conforme lo acreditan con sus carnés de cambistas autorizados por la Municipalidad de Miraflores [cfr. fojas 6 a 8]–; dichas autorizaciones ya no se encuentran vigentes precisamente por la entrada en vigor y aplicación de la ordenanza. Por lo tanto, la denunciada amenaza se ha concretado.
7. En tal sentido, este Tribunal Constitucional analizará si la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, de fecha 21 de febrero de 2019, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio de los demandantes.
8. A fin de dilucidar la cuestión litigiosa, corresponde pronunciarse respecto de los siguientes puntos: a) la facultad de la Municipalidad de Miraflores para emitir la Ordenanza Municipal N.º 508/MM; b) la determinación de la intervención en el ámbito *prima facie* garantizado de los derechos a la igualdad y no discriminación, y las libertades de comercio y trabajo; y c) el examen de proporcionalidad de la norma impugnada.
9. La aludida Ordenanza Municipal N.º 508/MM, dispone lo siguiente:

(...) Artículo 1.- DE LA ACTIVIDAD DE CAMBIO DE MONEDA EXTRANJERA

Declarar que a partir de la entrada en vigencia de la presente Ordenanza la actividad de Cambio de Moneda Extranjera (compra - venta de moneda nacional y extranjera) deberá ser considerada GIRO NO CONFORME en el distrito de Miraflores, es decir que dicho giro no puede ser autorizado en la vía pública del distrito.

Artículo 2.- DE LAS AUTORIZACIONES

A la entrada en vigencia de la presente Ordenanza no se tramitarán nuevas Autorizaciones Municipales para el ejercicio de la actividad de Cambio de Moneda Extranjera (compra - venta de moneda nacional y extranjera) en la vía pública del distrito de Miraflores. La Subgerencia de Comercialización estará encargada de su cumplimiento.

Artículo 3.- PLAZO DE ADECUACIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

Las personas que ejercen la actividad de Cambio de Moneda Extranjera (compra - venta de moneda nacional y extranjera) en la Vía Pública del distrito de Miraflores, tendrán como fecha límite para su adecuación, mediante un proceso de formalización, hasta el 30 de setiembre de 2019, siendo que al término del plazo concedido, las autorizaciones que hubieran sido emitidas por la Municipalidad en el ejercicio 2017, finalizan su plazo de vigencia.

#### Artículo 4.- FORMALIZACIÓN

La Gerencia de Autorización y Control a través de la Sub Gerencia de Comercialización, informará y brindará orientación sobre los trámites concernientes que tengan la finalidad de formalizar la actividad de comercio de moneda extranjera en un local comercial con el giro de CASA DE CAMBIO.

Asimismo, con la finalidad de lograr la formalización de la actividad en mención, los cambistas que cuenten con autorización temporal vigente a la emisión de la presente Ordenanza serán beneficiados con la reducción del 50% de la tasa contemplada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad para la obtención de las licencias de funcionamiento respectivas, así como del 50% en la tasa de instalación de elemento publicitario.

10. Como se puede observar, la Ordenanza Municipal N.º 508/MM declara que la actividad de compra y venta de moneda nacional y extranjera no puede ser autorizada en la vía pública del distrito de Miraflores. Y, consiguientemente, establece que, desde su entrada en vigor, no se tramitarán nuevas autorizaciones para el ejercicio de esa actividad en la vía pública de Miraflores; asimismo, otorga un plazo límite para el término de las autorizaciones y para que las personas que realizan tales actividades se formalicen.

#### **Sobre la facultad de la Municipalidad de Miraflores para regular la Ordenanza Municipal N.º 508/MM**

11. En este apartado se analizará si la Municipalidad de Miraflores tenía competencia para, a través de la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, ordenar que no se autorice la actividad de cambio de moneda extranjera [compra y venta de moneda nacional y extranjera] en la vía pública del distrito de Miraflores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

12. Conforme al artículo 195 de la Constitución, los gobiernos locales “promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”. El artículo 194 de la Constitución prevé que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, de manera que resulta necesario remitirse a las leyes orgánicas para conocer las competencias de unos y otros.
13. Por ello, al remitirse al inciso 3.2 del artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se observa que las municipalidades distritales tienen la competencia específica y exclusiva de “Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo con las normas establecidas por la municipalidad provincial”.
14. Así, este Tribunal Constitucional ha expresado que de una interpretación concordante entre el artículo 195 de la Constitución con la Ley Orgánica de Municipalidades, “las municipalidades distritales pueden normar o regular, ciertamente, el comercio ambulatorio. Sin embargo, el ejercicio de dicha facultad no puede desvincularse de las normas emitidas sobre la materia a nivel provincial y regional” [sentencia emitida en el Expediente 00024-2013-AI/TC, fundamento 10].
15. En cuanto a las normas emitidas sobre la materia, el artículo 6 de la Ordenanza 1787, ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana, de fecha 12 de mayo de 2014, establece lo siguiente: “Los gobiernos locales de la provincia de Lima, deberán normar complementariamente y en estricta sujeción a esta ordenanza, para lo cual tendrán en cuenta las características propias del comercio ambulatorio en su jurisdicción”. Y, en esa línea, el inciso 2, del artículo 13 de dicha ordenanza refiere que son facultades de la autoridad municipal “Determinar los giros para desarrollar el comercio ambulatorio en espacios públicos”.
16. En atención a lo expuesto, la no autorización de la actividad de la comercialización de moneda extranjera [compra y venta de moneda nacional y extranjera] en la vía pública del distrito de Miraflores, dispuesta por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, es una facultad que le corresponde a la municipalidad distrital de Miraflores, como parte de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

su competencia local exclusiva de regular y controlar el comercio ambulatorio en su jurisdicción.

17. No obstante, dicha facultad se debe ejercer en conformidad con el respeto y la protección de los derechos fundamentales. Solo así las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades a los gobiernos locales se realizarán de conformidad con los derechos fundamentales, principios y valores contenidos en la Constitución.
18. Por lo expuesto, corresponde verificar si la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, emitida en el ejercicio de las competencias de la Municipalidad de Miraflores, interviene arbitrariamente en el ámbito *iusfundamental* de los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio de los demandantes.

**Sobre la determinación de la intervención en el ámbito *prima facie* garantizado por los derechos fundamentales de los demandantes**

19. Este Tribunal Constitucional determinará si la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores –dispuesta por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM– interviene arbitrariamente en el ámbito *iusfundamental* de los derechos fundamentales de los demandantes, a través del examen de proporcionalidad. Para tales efectos, a continuación, se evaluará el grado de intervención en los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio de los recurrentes.
20. Como cuestión previa cabe citar a la Corte Constitucional colombiana en la sentencia T-873, de 4 de noviembre de 1999, sobre la transformación de la noción de poder de policía con la finalidad de restringir las libertades en un Estado Social de Derecho (cfr. fundamento 3.2):

“3.2. La noción clásica de poder de policía en el Estado Social de Derecho, entendida como la facultad de las autoridades administrativas, titulares de este poder, para establecer límites a los derechos y libertades de los administrados con el fin de conservar el orden público, *-definición de policía administrativa-*, pasa a convertir este fin *-la defensa del orden público-* en un medio. En donde el poder de policía hoy ha de buscar no la limitación de los derechos y libertades de los individuos que habitan el territorio, sino el efectivo ejercicio de éstos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

En otros términos, el poder de policía ha de mirar más hacia la realización de los derechos y libertades individuales que a su limitación. En donde la preservación del orden público deja de ser un fin para convertirse en el medio que permite el efectivo ejercicio de aquéllos. Orden público constituido por las clásicas nociones de seguridad, salubridad y tranquilidad.

‘La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público’ (sentencia C-024 de 1994)’.

21. De esta forma y teniendo en cuenta este análisis, en el siguiente apartado se realizará el examen de proporcionalidad referido.

### **El derecho a la igualdad y no discriminación**

22. Los recurrentes aducen la violación de su derecho fundamental a la igualdad, reconocido en el inciso 2, del artículo 2 de la Constitución. Refieren que dicha vulneración se ha producido debido a que la Ordenanza N.º 508/MM ya no autoriza la actividad de cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores, y no ocurre lo mismo con otras actividades, como la venta de productos alimenticios, de vestimenta, bebidas no alcohólicas, entre otras actividades.
23. Es uniforme, pacífico y reiterado el criterio de este Tribunal Constitucional en virtud del cual, “no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable [...]. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato,





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables” [cfr. sentencias emitidas en los expedientes 00048-2004-PI, fundamento 61; 00012-2010-PI, fundamento 5].

24. Con la finalidad de ingresar en el análisis de si ha existido o no un trato discriminatorio, se precisa, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas, a saber, aquella que se juzga recibe el referido trato, y aquella otra que sirve como término de comparación para juzgar si en efecto se está ante una violación de la cláusula constitucional de igualdad. Desde luego, la situación jurídica que se propone como término de comparación no puede ser cualquiera. Esta debe ostentar ciertas características mínimas para ser considerada como un término de comparación “válido”, en el sentido de pertinente para efectos de ingresar en el análisis de si la medida diferenciadora supera o no el test de igualdad. Una de tales características es la siguiente:

La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica prima facie relevante” [cfr. sentencia emitida en el Expediente 00012-2010-PI/TC, fundamento 6 b].

25. Pues bien, la venta de productos alimenticios, de vestimenta, bebidas no alcohólicas, entre otras actividades, en las calles del distrito de Miraflores, son actividades que no implican el mismo grado de exposición en el intercambio de considerables sumas de dinero nacional y extranjero en efectivo y a la mano en las calles, a diferencia de la actividad de cambio de moneda extranjera. En ese sentido, las características que presentan tales giros, para efectos de tenerlas como término de comparación y juzgar si en efecto hay violación de la igualdad, son distintas. Así pues, no se han aportado elementos de juicio suficientes para establecer la exigida analogía sustancial. Por consiguiente y respecto de este primer aspecto, no se ha acreditado la alegada violación del derecho fundamental a la igualdad de los demandantes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

### **El derecho a la libertad de comercio**

26. La parte demandante sostiene que la Ordenanza N.º 508/MM vulnera su derecho a la libertad de comercio, toda vez que, al no autorizar la actividad de cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores, se les impide realizar libremente el comercio que desarrollan.
27. Sobre el particular, el derecho a la libertad de comercio se encuentra reconocido en el artículo 59 de la Constitución, el cual indica lo siguiente: “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. [...]”.
28. Este derecho garantiza el ejercicio de las personas, ciudadanos o agentes económicos de intercambiar bienes y servicios. [cfr. sentencia emitida en el Expediente 00024-2013-AI/TC, fundamentos 15-16].
29. Sin perjuicio de ello, imponer limitaciones a las libertades de trabajo, de empresa, comercio e industria, en tutela de otros bienes jurídicos es viable, pero deberá ser precisado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
30. En tal sentido, la no autorización o prohibición de la actividad de cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores, impide completamente que los demandantes, quienes se dedican a dicha actividad en los espacios públicos, intercambien bienes [entiéndase así a las divisas foráneas]; razón por la cual se advierte que la Ordenanza N.º 508/MM interviene claramente el derecho a la libertad de comercio de los recurrentes.

### **El derecho a la libertad de trabajo**

31. Por otro lado, los demandantes sostienen que la Ordenanza N.º 508/MM vulnera su derecho a la libertad de trabajo debido a que la no autorización de la actividad de cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores ocasionaría que no desempeñen su trabajo, pues, según alegan, no tienen posibilidades de ejercer esta actividad en casas de cambio.
32. El derecho a la libertad de trabajo se encuentra reconocido en el inciso 15 del artículo 2 de la Constitución, el cual indica lo siguiente: “Toda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

persona tiene derecho: [...] 15. A trabajar libremente, con sujeción a ley”. Este Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido de este derecho constituye “la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona. El ejercicio válido de este derecho requiere, sin embargo, la observancia del marco legal vigente, siempre y cuando este no implique una restricción o limitación desproporcional o haya sido expedido con inobservancia de principios constitucionales” [cfr. sentencia emitida en el Expediente 10287-2005-AA/TC, fundamento 7].

33. En virtud de lo expuesto, se advierte que la no autorización de la actividad de cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores limitaría totalmente el ejercicio de la actividad que realizan los demandantes a fin de obtener su sustento vital, dado que ya no podrían realizar el cambio de moneda extranjera en las calles de Miraflores. No obstante, cabe recordar que el ejercicio de la libertad de trabajo está sujeto a límites razonables, los cuales deben ser proporcionales y serán analizados en el siguiente apartado. Por lo expuesto, se advierte que la aplicación de la Ordenanza N.º 508/MM a los actores sí interviene el ejercicio de su libertad de trabajo, sin embargo, corresponde analizar si tal intervención resulta constitucionalmente legítima o no.
34. En virtud de todo lo expuesto, este Tribunal Constitucional concluye que la aplicación de la Ordenanza N.º 508/MM, limita los derechos a la libertad de comercio y trabajo de los demandantes; sin embargo, no se advierte vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. Por ello, a continuación, este Colegiado evaluará las limitaciones de los derechos a la libertad de comercio y la libertad de trabajo a la luz del test de proporcionalidad.

#### **Examen de proporcionalidad sobre la restricción impuesta por la ordenanza cuestionada en los derechos a la libertad de comercio y al trabajo**

35. A continuación, el Tribunal Constitucional analizará si la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores –dispuesta por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM– interviene arbitrariamente en el ámbito *iusfundamental* de los derechos a la libertad de comercio y trabajo de los demandantes a través del examen de proporcionalidad. Esta técnica, como lo ha evidenciado nuestra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

jurisprudencia en innumerables oportunidades, permite determinar los niveles de intensidad en la restricción de derechos, a fin de distinguir las limitaciones legítimas de aquellas que, por el contrario, no lo son y por tanto resultan inconstitucionales. Este examen está compuesto por tres pasos: el test de idoneidad, el test de necesidad y el test de proporcionalidad en sentido estricto.

*a) Examen de idoneidad*

36. El primer nivel del examen de proporcionalidad es el llamado examen de idoneidad. En esta fase se analiza si 1) la medida sujeta a evaluación [como en este caso lo sería la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores] está realmente encaminada a alcanzar el estado de cosas que se busca lograr [es decir, si la medida es idónea para alcanzar el “objetivo” que se propone en la realidad], y 2) si dicho objetivo realmente sirve para satisfacer la finalidad constitucional que se invoca [si la medida es idónea para optimizar el “fin constitucional” invocado].
37. En la parte considerativa de la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, buscando justificar la norma, se consigna lo siguiente: a) “con Informe N° 037-2019-SGC-GAC/MM de fecha 06 de febrero del 2019, la Subgerencia de Comercialización realiza un análisis sobre la situación puesta en conocimiento por la Gerencia de Seguridad Ciudadana [dirección que le presentó el *Informe sobre incidencias en materia de seguridad ciudadana en el desarrollo de la actividad económica del comercio de moneda extranjera en los espacios públicos del distrito de Miraflores (cambistas)*; sic] y en el marco de sus atribuciones y competencias analiza la problemática suscitada y **como consecuencia de ello**, remite una propuesta de ordenanza” [el resaltado es nuestro], y b) la propuesta de ordenanza “busca generar la formalización de la actividad de compra venta de moneda nacional y extranjera y contempla el encargo a la Subgerencia de Comercialización”.
38. En esa misma línea, en el escrito de contestación de la demanda, la municipalidad demandada sostiene que la Ordenanza Municipal N.º 508/MM tiene dos objetivos: a) el primero de ellos es minimizar el riesgo que corren los cambistas al ejercer la actividad de compra y venta de moneda nacional y extranjera en plena vía pública, al haberse convertido en blancos de ataque de parte de los delincuentes que merodean el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

distrito, así como el peligro latente que corre la seguridad, integridad física y vida de las personas que transitan por el lugar donde se encuentran apostados, y b) formalizar la actividad de compra y venta de moneda nacional y extranjera (cfr. ff. 64 y 65).

39. De esta manera, se puede concluir que el objetivo de la Ordenanza Municipal N.º 508/MM es, por un lado, garantizar la seguridad ciudadana y, por otro, formalizar la actividad de la compra y venta de moneda nacional y extranjera que se venía ejerciendo en las calles del distrito de Miraflores.
40. En cuanto al objetivo de garantizar la seguridad ciudadana, este Tribunal Constitucional advierte que existe una relación causal entre el medio empleado [la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores] y el objetivo o estado de cosas que se pretende alcanzar [garantizar la seguridad ciudadana], pues al restringir la comercialización de moneda extranjera en las calles, habría menos exposición de transacciones monetarias a la vista y alcance de los delincuentes, con lo que se limitaría la posibilidad de que las personas que realizan dichas actividades sean fácilmente identificadas, lo que de cierto modo reduciría la exposición de ser víctimas de la delincuencia.
41. Por su parte, dicho objetivo [garantizar la seguridad ciudadana], promueve la finalidad constitucional que se invoca [el bien jurídico de la seguridad ciudadana, recogido en el artículo 197 de la Constitución]. En efecto, la seguridad ciudadana es un bien jurídico protegido que, en la instancia de las municipalidades, se encuentra previsto en el artículo 197 de la Constitución, según el cual:

**Las municipalidades** promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, **brindan servicios de seguridad ciudadana**, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”. [El resaltado es nuestro]

42. En esa línea, este colegiado ha precisado que la seguridad ciudadana tiene que ver con “un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

desconocimiento” [sentencia emitida en el Expediente 05994-2005-PHC, fundamento 14].

43. En tal sentido, se aprecia que el objetivo, referido a garantizar la seguridad ciudadana, promueve la protección del bien jurídico protegido seguridad ciudadana, el cual también se encuentra recogido en el artículo 197 de la Constitución, como competencia de las municipalidades para brindar esos servicios. Ello en la medida en que coadyuva a que la Municipalidad de Miraflores pretenda preservar la vida e integridad de las personas que realizan la actividad de cambio de moneda extranjera frente a situaciones de peligro o amenaza, producto de la delincuencia.
44. Ahora bien, en cuanto al objetivo de formalizar la actividad de la compra y venta de moneda nacional y extranjera que se venía ejerciendo en las calles, se observa que existe una relación causal entre el medio empleado [la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores] y el objetivo o estado de cosas que se pretende alcanzar [formalizar la actividad de la compra y venta de moneda nacional y extranjera que se venía ejerciendo en las calles], pues al no autorizar la comercialización de moneda extranjera en las calles, los demandantes solo tienen la opción de formalizarse, a fin de que puedan ejercer su actividad. Aunado a ello, se observa que la Ordenanza Municipal N.º 508/MM otorga descuentos para los cambistas que se formalicen, con lo cual también se promueve la formalización de la actividad en mención.
45. Finalmente, se advierte que dicho objetivo [formalizar la actividad de la compra y venta de moneda nacional y extranjera que se venía ejerciendo en las calles de Miraflores], promueve la finalidad constitucional que se invoca [la competencia del gobierno local de promover el desarrollo y la economía local, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, determinada en el artículo 195 de la Constitución]. Efectivamente, dicha disposición constitucional establece lo siguiente:

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo [...].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

46. En virtud de ello, la formalización de la actividad de la compra y venta de moneda nacional y extranjera que se venía ejerciendo en las calles materializa la competencia de la Municipalidad de Miraflores de promover el desarrollo y la economía local con la formalización de la actividad cambiaria de moneda extranjera.
47. Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal Constitucional concluye que la restricción de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores alcanza la finalidad de garantizar el bien jurídico de la seguridad ciudadana, recogido en el artículo 197 de la Constitución, y el ejercicio de la competencia del gobierno local de promover el desarrollo y la economía local, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, determinada en el artículo 195 de la Constitución.
48. Por lo tanto, corresponde examinar si existen medios alternos igualmente idóneos y si, llegado el caso, estos producen una menor afectación a los derechos intervenidos, lo cual se efectuará en el marco del análisis del examen de necesidad.

***b) Examen de necesidad***

49. Evaluado lo anterior, debe examinarse, a continuación, si la medida supera el examen de necesidad. Este análisis se realiza en dos subfases: primero, debe determinarse si no existen medios alternativos hipotéticos que sean, por lo menos, igualmente idóneos que el medio efectivamente adoptado; y, además, en segundo lugar, si dentro de esos medios alternativos, cuando menos igualmente idóneos, no existen algunos que sean más benignos con el derecho involucrado en comparación con el medio efectivamente adoptado [sentencia emitida en el Expediente 05157-2014-PA/TC, fundamento 70].
50. En el presente caso, *prima facie*, se aprecia que la no autorización de comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores, de acuerdo con lo informado por la emplazada, reduce el riesgo de ser víctimas de la delincuencia en los cambistas y el público que transita en las calles donde se desarrolla este tipo de comercio, mas no garantiza ni asegura su total erradicación, pues la medida adoptada no impide ni desincentiva que las personas u organizaciones criminales delincan en la circunscripción de Miraflores, lo que denota un grado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

medio de satisfacción en cuanto a la seguridad ciudadana como valor constitucional.

51. Sin embargo, la restricción impuesta a los derechos de los cambistas básicamente anula su posibilidad de continuar con dicha actividad de manera ambulatoria. Al respecto, aun cuando la emplazada brinda ciertos beneficios con la finalidad de promover la formalización de la actividad cambiaria, tal incentivo resulta una alternativa igualmente gravosa a la medida adoptada, pues no proporciona una opción distinta a la erradicación de dicha actividad comercial, dado que les impone a todos los cambistas por igual y sin distinción económica, la obligación de formalizarse a través de locales comerciales (casas de cambio), lo que supone cubrir altos costos con relación al alquiler o la adquisición de locales comerciales en el distrito de Miraflores, que únicamente podrán asumir aquellos cambistas que cuenten con las posibilidades económicas para hacerlo.
52. Este Colegiado advierte que la municipalidad emplazada podría ofrecer medidas alternativas intermedias menos gravosas, como por ejemplo, el establecimiento de un lugar o varios lugares municipales específicos para el desarrollo de dicha actividad comercial, sometidos a vigilancia policial y municipal, cuyo gasto incluso pueda ser parcialmente solventado por los cambistas sin que ello resulte irrazonable (costo acorde con el grado de peligrosidad que supone el desarrollo de dicha actividad), donde se podría realizar la comercialización de moneda extranjera en la vía pública o con acceso libre al público (a modo de ferias permanentes). También podría incrementarse puestos de seguridad, la instalación de sistemas de videovigilancia, el establecimiento de horarios comerciales especiales. Además, se podrían articular planes de seguridad ciudadana con la Policía Nacional del Perú, y brindar capacitaciones a las personas que comercializan moneda extranjera en la vía pública, para que utilicen de manera efectiva dispositivos de alarmas que se encuentren directamente interconectados con la municipalidad y la Policía Nacional de Perú.
53. Las medidas expuestas alcanzarían el mismo fin determinado con la Ordenanza Municipal N.º 508/MM, de garantizar la seguridad ciudadana y materializar la competencia de la municipalidad para promover el desarrollo y la economía local de acuerdo a políticas y planes, pues con la identificación de zonas seguras, el incremento de vigilancia, la





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

implementación de sistemas de videovigilancia, la articulación de planes con la Policía Nacional del Perú, las capacitaciones, los beneficios en el procedimiento de formalización, entre otras medidas, se fortalecería la seguridad ciudadana y se viabilizarían mecanismos para la formalización de la actividad.

54. Aunado a ello, estas medidas no restringirían en un grado alto los derechos a la libertad de comercio y de trabajo, sino más bien los promoverían, pues permitirían que los demandantes intercambien bienes [entiéndase en sentido amplio así a la moneda extranjera] en la vía pública o en los establecimientos municipales creados para dicho fin como parte de la actividad a la que se dedican [derecho a la libertad de comercio], y con el ejercicio de la actividad que realizan libremente los recurrentes [libertad de trabajo], podrían a su vez satisfacer su sustento vital.
55. En esta línea, las medidas propuestas alcanzan el mismo nivel de garantía de la finalidad de promover la seguridad ciudadana [artículo 197 de la Constitución], así como la ejecución de la competencia de la Municipalidad de Miraflores de promover el desarrollo y la economía local [artículo 195 de la Constitución]; y, en cambio, lejos de intervenir gravemente en los derechos a la libertad de comercio y trabajo de los demandantes, más bien los incentivaría, conforme a los fines del Estado de promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [artículo 44 de la Constitución].
56. En las circunstancias descritas y del análisis de los actuados se advierte que la no autorización de la comercialización de moneda extranjera en la vía pública del distrito de Miraflores –propuesta por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM– no logra superar el examen de necesidad, pues, tal como fue explicado, existen medidas que pueden alcanzar el mismo objetivo fijado, sin intervenir de manera gravosa en los derechos a la libertad de comercio y de trabajo de los demandantes, sino que, al contrario, los promueven. Siendo así, al haberse establecido la inconstitucionalidad de la medida por ser innecesaria, con base en el examen de proporcionalidad, ya no corresponde continuar con el análisis relacionado con el test de proporcionalidad en sentido estricto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2022-PA/TC  
LIMA  
HUGO TASAYCO MENDOZA Y  
OTROS

57. Sentado lo anterior y al no haberse superado el examen de proporcionalidad, en la fase correspondiente al test de necesidad, este Tribunal Constitucional considera que la medida dispuesta por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM ha vulnerado los derechos a la libertad de comercio y de trabajo de don Hugo Tasayco Mendoza, don Moisés Pelayo Cosme Tadeo y don Juan Ortiz Salguana. En consecuencia, corresponde la inaplicación a su caso concreto de la Ordenanza Municipal N.º 508/MM.
58. Finalmente, y como consecuencia de la estimación de la *pretensión principal*, corresponde estimar la *pretensión accesoria*, referida al pago de los costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta, al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la libertad de comercio y de trabajo.
2. **ORDENAR** a la Municipalidad Distrital de Miraflores que inaplique lo dispuesto por la Ordenanza Municipal N.º 508/MM a los demandantes.
3. **CONDENAR** a la Municipalidad Distrital de Miraflores al pago de los costos procesales a favor de los recurrentes.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo relativo a la alegada conculcación del derecho fundamental a la igualdad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**