



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO JURISDICCIONAL  
00001-2008-PI/TC**

**SENTENCIA  
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Más del 1% de ciudadanos de la provincia de Abancay, representados por Daniel Germán Badiola Leguía, contra la Municipalidad Provincial de Abancay

Sentencia del 6 de mayo de 2010

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del 1% de ciudadanos de la provincia de Abancay, representados por Daniel Germán Badiola Leguía, mediante la cual se cuestiona la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA, publicada el 26 de abril de 2005, que prohíbe la circulación de mototaxis para todo uso o servicio, en el distrito de Abancay.

Magistrados firmantes:

SS.

VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
LANDA ARROYO  
BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00001-2008-PI/TC  
LIMA  
DANIEL GERMÁN BADIOLA  
LEGUÍA EN REPRESENTACIÓN  
DEL 1% DE CIUDADANOS DE LA  
PROVINCIA DE ABANCAY

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de mayo de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Presidente; Mesía Ramírez, Vicepresidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Demandada de inconstitucionalidad interpuesta por don Daniel Germán Badiola Leguía, en representación de más del 1% del ciudadanos de la Provincia de Abancay, Región Apurímac, contra la Municipalidad Provincial de Abancay, solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N.º 10-2005-A-MPA.

#### DEMANDA Y CONTESTACIÓN

##### A) Argumentos de los demandantes

Con fecha 18 de enero de 2008, el señor Daniel Germán Badiola Leguía, en representación de más del 1% de ciudadanos de la Provincia de Abancay, interpone demanda de inconstitucionalidad solicitando que se declare inconstitucional el artículo primero, literal a) de la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA, que prohíbe -sin ninguna proporcionalidad- la circulación de mototaxis, para todo uso y/o servicio, en el Distrito de Abancay. Dicha ordenanza fue publicada en el diario de la localidad, denominado *Chaski-Diario Judicial*, con fecha 26 de abril de 2005. Alega que dicha norma contraviene los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 2.1, 2.2, 2.11, 2.15, 2.16 y 59 de la Constitución, esto es, los derechos al libre desarrollo, a la igualdad ante la ley, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, a la propiedad y a la libertad de empresa, respectivamente.

Refiere que el 12 de mayo de 2005 la empresa de transporte público Mi Abancay S.C.R.L. interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Abancay por la emisión de la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA, por la flagrante vulneración de sus derechos fundamentales. El Juzgado Mixto de Abancay, con fecha 30 de setiembre de 2005, declaró improcedente la demanda, considerando que la parte demandante debió



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguir el proceso de inconstitucionalidad contra la citada ordenanza. En virtud de tal resolución se inició el presente proceso de inconstitucionalidad.

El demandante alega que mediante la Ley N.º 27189, de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2000-MTC (normas que integran el bloque constitucional), se reconoce y regula la naturaleza del transporte público especial de pasajeros en vehículos menores; dichas normas establecen que los vehículos de 3 ruedas son aptos para el servicio de transporte público especial de pasajeros. En tal sentido, sostiene que al prohibirse la circulación de vehículos menores para todo uso por el Distrito de Abancay, se vulnera los derechos al libre desarrollo y a la propiedad, ya que no se permite que los propietarios de las mototaxis usen o disfruten de su bienes.

De igual forma, afirma que estando a que la Constitución protege el derecho de la persona de optar por alguna actividad con el objetivo directo de obtener un provecho material, poder subsistir y servir de sostén para su familia en base a determinada actividad, no puede una ordenanza expedida por la Municipalidad impedir ello. Asimismo, en cuanto a la libertad de empresa, alega que al constituirse como una facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de prestación de servicios, la ordenanza restringe la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado.

Advierte que, si bien no puede acreditarlo, existió un contubernio entre la municipalidad y las empresas de transporte de taxis y combis, ya que a éstas no les conviene que existan empresas de mototaxis para cubrir la demanda de pasajeros, con lo que se materializa la lesión de su derecho a la igualdad, pues se permite que cierto tipo de vehículos sí puedan transitar por el distrito de Abancay, y otros no. Refiere que la norma no pasaría el test de igualdad, puesto que no supera el subexamen de idoneidad, ya que existen otros medios alternativos por los que se pueden alcanzar los mismos fines de la norma. En lo concerniente al subexamen de proporcionalidad en sentido estricto, toma en cuenta que de un lado está la búsqueda de seguridad y el ordenamiento del tránsito, y de otro los derechos de propiedad y los otros alegados. Concluye que la dignidad humana, como fin supremo, es mucho más importante que cualquier otra finalidad buscada por la comuna.

Aduce que se afecta también a la población en su conjunto al obligarla a tener que optar por contratar el servicio de taxi (automóviles), los cuales, al no tener competencia, fijan arbitrariamente tarifas que no corresponden a la realidad del Distrito de Abancay.

Además de los derechos fundamentales citados, el demandante expresa que también se estaría vulnerado el tránsito de los vehículos de propiedad de los afectados. Y es que si se toma en cuenta que la vía pública sirve para el desplazamiento de todo vehículo, la ordenanza en cuestión vulnera la Constitución, al restringir el tránsito de los vehículos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por último, expresa que el ciudadano que había comprado un vehículo tipo mototaxi, ahora con la promulgación de la ordenanza ya no puede desarrollar la actividad de transporte público y tampoco utilizar el vehículo.

### B) Contestación de la demanda

Con fecha 30 de enero de 2009, la Municipalidad Provincial de Abancay, Departamento de Apurímac, contesta la demanda contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando además que sea declarada infundada. Argumenta que la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA, de fecha 22 de abril de 2005, ha sido reglamentada mediante el Decreto de Alcaldía N.º 01-2005-A-MPA, de fecha 11 de mayo de 2005, estableciendo la sanción pecuniaria en caso de su incumplimiento mediante el Decreto de Alcaldía N.º 006-2008-A-MPA, del 2 de junio de 2008.

La municipalidad demandada sostiene que en el Dictamen N.º 001-2005-RTCV-MPA, presentado por la Comisión de Tránsito y Comercialización en sesión de Concejo de fecha 19 de abril de 2005, se precisa que debido a las características físicas-geográficas de la ciudad de Abancay, no es adecuada para la circulación de vehículos menores “para el transporte de carga riesgosa”, pues la topografía de la ciudad obliga a que la tracción y frenos sean suficientes para vencer las pendientes, lo que no garantiza la seguridad de tales vehículos. El informe final del proyecto INDECI: PNUD PER/02/05100014426 ciudades sensibles, realizado el año 2007, establece que el promedio de las pendientes en la ciudad era de 11.87%.

Alega que la ordenanza cuestionada ha sido expedida en virtud de los artículos 191 y 192 de la Constitución, que garantizan la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. Asimismo, refiere que en virtud del artículo 73, numeral 2.2) de la Ley Orgánica de Municipalidades, es competencia de los gobiernos locales planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, siendo una función específica la regulación del tránsito, la circulación y el transporte público.

Argumenta que el artículo 1. a) de la ordenanza cuestionada no vulnera o limita los derechos al libre desarrollo, a la igualdad, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, a la propiedad ni a la libertad de empresa; que, por el contrario, mediante la ordenanza se contribuye a brindar seguridad y a mantener un ambiente equilibrado y adecuado; que si bien la Constitución protege el derecho de propiedad, tal derecho debe ejercerse en armonía con la ley, siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan principalmente de la seguridad; y que si bien la Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores y su reglamento reconocen el carácter y la naturaleza del servicio de transporte público en vehículos menores, debe comprenderse que es una ley general, teniendo los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gobiernos locales la facultad de regular, por motivos de seguridad, algunas limitaciones al mandato legal.

Igualmente, respecto a la libertad de empresa, la Municipalidad expresa que ésta debe ser ejercida con sujeción a la ley, siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad pública, la que no debe ser comprendida únicamente como una reparación frente a daños ocasionados: “La protección de la seguridad pública puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución)”.

Agrega que el derecho a la seguridad ciudadana (artículos 2.5 y 73 de la Ley N.º 27972), es un derecho humano de primera generación, ya que engloba a toda una comunidad, mientras que el derecho a la libertad de trabajo se encuentra dentro del segundo orden como derecho fundamental, debiendo respetarse la jerarquía de normas establecida en nuestro ordenamiento.

## FUNDAMENTOS

1. La presente demanda se circunscribe a cuestionar el primer artículo, literal a), de la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA, que prohíbe la circulación de mototaxis para todo uso y servicio en el ámbito del Distrito de Abancay (centro de la ciudad), Provincia de Abancay, Región de Apurímac. Se alega que dicha norma contraviene los derechos al libre desarrollo, a la igualdad ante la ley, a la propiedad, a la libertad de tránsito, de trabajo y de empresa, debido a que no permite a los propietarios de tales vehículos utilizarlos en dicho lugar.

### § Regulación legal sobre vehículos menores (servicio público de transporte)

2. De acuerdo al artículo 1 del Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos motorizados o no motorizados, Decreto Supremo N.º 004-2000-MTC, el vehículo menor es aquel que tiene “tres (3) ruedas, motorizado y no motorizado, especialmente acondicionado para el transporte de personas o carga, cuya estructura y carrocería cuentan con elementos de protección al usuario”.
3. Corresponde, en primer lugar, analizar si la ordenanza en cuestión fue emitida en el marco de las competencias de la Municipalidad demandada. De acuerdo al artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972):

“Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]

1.2. Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia. [...]

1.4. Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.

[...]

**1.6. Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza.** [...]

1.9. Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito" (énfasis agregado).

4. Asimismo, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley N.º 27181), establece en su artículo 18 que:

"Las Municipalidades Distritales ejercen las siguientes competencias:

a) En materia de transporte: en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).

b) En materia de tránsito: la gestión y fiscalización, dentro su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes" [...] (énfasis agregado).

5. El Reglamento Nacional de Transito, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 033-2001-MTC, vigente al momento de la expedición de la ordenanza, establecía en su artículo 157 que: "Los vehículos menores motorizados o no motorizados que presten el servicio público de transporte especial de pasajeros, sólo pueden circular por las vías que señalen las autoridades competentes". Finalmente, la Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores (la Ley N.º 27189), en su artículo 3 precisa que: "El servicio solo podrá ser prestado luego de obtener la respectiva autorización otorgada por la Municipalidad correspondiente, donde prestan dicho servicio".
6. Conforme a lo expuesto, este Tribunal no puede sino concluir que la Municipalidad demandada era competente para emitir la ordenanza cuya constitucionalidad se está cuestionando en el presente caso. Como se observa, la Municipalidad está facultada para legislar no solamente en lo que respecta a la prestación de algún servicio público llevado a cabo mediante estos vehículos menores, sino respecto a la circulación de este tipo de vehículos en general.

### § Análisis sobre la constitucionalidad de la prohibición establecida en la Ordenanza

7. Corresponde ahora analizar si la prohibición establecida a través de la ordenanza vulnera los derechos constitucionales alegados por los demandantes. Y es que si bien la Municipalidad está legitimada para regular la circulación de vehículos menores, tal



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regulación no debe exceder los límites que importen una vulneración a los bienes constitucionales. En efecto, la legitimidad constitucional de una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no se satisface con la observancia del principio de legalidad. No basta con argumentar que la municipalidad estaba legitimada para regular dicho ámbito, sino que tal regulación debe ser proporcionada y razonable, pues de lo contrario se estaría excediendo en sus funciones. Por ello, este Tribunal ha establecido la necesidad de que tales intervenciones satisfagan las exigencias del principio de proporcionalidad.

8. La Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores (Ley N.º 27189) establece que el transporte público en mototaxis es **complementario y auxiliar**. En tal sentido, debe tenerse en cuenta el carácter no principal de dicho servicio. Si bien la norma no explica las razones por las cuales ello es así, es de inferirse que tal determinación se debe a las propias características del vehículo menor. Así, a diferencia de otros vehículos automotores, éste cuenta con una menor protección frente a cualquier siniestro. Precisamente por esto, en el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito (Decreto Supremo N.º 016-2009-MTC), limita su uso a determinadas zonas y a determinada velocidad. Prohibiendo su circulación por la “red vial nacional, regional o departamental, salvo que ésta cruce un centro poblado o no exista vía alterna. Tampoco podrán circular por vías expresas o pasos a desnivel si existen vías alternas” (art. 157). Se desprende de ello que estos vehículos menores solo pueden transitar a cierta velocidad y en determinadas zonas.
9. Con ello no se niega la utilidad que estos vehículos brindan a la ciudadanía en contextos en donde no existe suficiente oferta de transporte público y en vías que no puedan significar mayores riesgos o peligros para quienes se encuentran dentro del mototaxi. Por ello, tomando en cuenta tales elementos, se debe ponderar entre la utilidad de tales vehículos y los riesgos que estos vehículos menores introducen en la realidad. En otras palabras, la necesidad del uso de los mototaxis en determinadas circunstancias debe ponderarse con las características del medio en que circulan, a fin de modular posibles riesgos de pérdidas humanas y económicas.
10. En este caso, la Municipalidad ha argumentado que debido a las características físico-geográficas, no es seguro el tránsito de los vehículos menores por el Distrito de Abancay. Mediante el Informe Técnico adjunto en el Informe N.º 227-20041-DTCV/MPA presentado por el Director de Tránsito y Circulación Vial de la Municipalidad demandada, de fecha 30 de noviembre de 2004, se precisa que la topografía de la ciudad no permitía que la tracción y frenos de los vehículos menores sean suficientes para sobrelyear adecuadamente las pendientes de la ciudad, con lo que no se garantiza la seguridad de tales vehículos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Es decir, de conformidad con el contexto geográfico de la ciudad, se ha determinado la prohibición que ahora se cuestiona. Sin embargo, los demandantes no han cuestionado en momento alguno los resultados técnicos expuestos en el referido informe y que finalmente son parte esencial de la fundamentación de la ordenanza. En tal sentido, hasta este punto, la presunción de constitucionalidad que toda norma legal en principio tiene, no estaría siendo desvirtuada.

### § Alegación de derechos fundamentales vulnerados

12. Acerca del proceso de inconstitucionalidad, este Tribunal ha venido sosteniendo que se trata de una proceso “fundamentalmente objetivo, es decir, un proceso en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía (“Por un lado, la Constitución, que actúa como parámetro (...); y, por otro, la ley o las normas con rango de ley, que constituyen las fuentes sometidas a ese control”). No obstante ello, se ha explicado que también tiene una dimensión subjetiva, en la medida que son los fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, según establece el Artículo II del Título Preliminar del CPConst.” Ello explica que cuando se activa el control concentrado del Tribunal, “quien cuenta con legitimación para interponer la demanda, *prima facie*, no persigue la tutela de intereses subjetivos, sino “la defensa de la Constitución” como norma jurídica suprema” [STC 020-2005-PI/TC, fundamento 16]. En el presente caso, la dimensión subjetiva se manifiesta en los impedimentos generados por la normativa que a decir de los demandantes afecta derechos fundamentales como el de propiedad y las libertades de trabajo, de empresa y de tránsito.

13. Ahora bien, este Tribunal considera que lo que en puridad se está cuestionado es la prohibición impuesta por la Municipalidad que impide que los mototaxis transiten por el Distrito de Abancay. En tal sentido, este Tribunal estima que lo ordenado por la norma cuestionada se configura como una intervención a la libertad de tránsito. Y es que, en esencia, ese es el núcleo de la problemática planteada. Desde luego, esto podría generar como efecto reflejo la afectación de otros derechos, pero pasando siempre por la intervención en la libertad de tránsito. Por tal motivo, el análisis se centrará en verificar si la intervención a la libertad de tránsito es constitucionalmente legítima, o si, por el contrario, la ordenanza cuestionada contraviene el artículo 2.11 de la Constitución.

### § Libertad de tránsito

14. El artículo 2, inciso 11), de la Constitución regula el derecho fundamental a la libertad de tránsito. Esta facultad comporta el ejercicio del atributo *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como la de ingresar o salir de él, cuando así se deseé. Se trata, en suma, de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad individual. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como el derecho que tiene ésta para poder ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional. Sin embargo, este derecho, como todos los demás, no es absoluto, sino que tiene que ejercerse según las condiciones que cada titular del mismo posee y de acuerdo con las limitaciones que la propia Constitución y la ley establecen (Exp. N.º 02876-2005-HC/TC).

15. Este Colegiado ha distinguido entre los límites explícitos y los implícitos que tiene la libertad de tránsito. Aquellos están expuestos en el propio artículo 2, inciso 11 de la Constitución, en cuanto se hace referencia al mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad. De otro lado, en lo que referente a las restricciones implícitas, este Tribunal ha expuesto que su aplicación resulta ser más compleja, aunque no por ello son menos válidas o carentes de base constitucional. En estos supuestos, cuando la libertad de tránsito sea intervenida en virtud de otros derechos fundamentales o bienes constitucionales pertinentes, se tendrá que desarrollar el examen de proporcionalidad, a fin de poder determinar cuál de todos ellos es el que, y bajo qué circunstancias, debe prevalecer (Exp. N.º 06225-2005-HC/TC, fundamento 13).
16. El demandante argumenta que se está restringiendo la libertad de tránsito, ya que mediante la ordenanza en cuestión se prohíbe de forma total el tránsito de los vehículos de propiedad de los afectados. En este caso, se está refiriendo a todos los propietarios y usuarios de mototaxis que desean **transitar** por el distrito de Abancay en dichos vehículos. Al respecto explica que si la vía pública sirve para el desplazamiento de todo vehículo, con la ordenanza impugnada se restringe el tránsito de vehículos de tres ruedas.
17. Si bien el demandante en su demanda ha desarrollado el test de proporcionalidad, es de advertirse que se ha dejado varios puntos sin una argumentación adecuada. Así, al exponer lo relativo al sub principio de idoneidad, se explicó en qué consiste tal examen, pero no de qué forma éste no había sido respetado por la ordenanza. De igual forma, al desarrollar el examen de necesidad, se argumenta que existen otros mecanismos alternativos que pudieron ser idóneos para conseguir el fin establecido en la ordenanza, sin embargo no se detalla cuáles serían esos mecanismos. Por último, al explicar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, se argumenta que “la dignidad de la persona humana, como fin supremo de la sociedad y del Estado, es mucho más importante que cualquier finalidad buscada por la comuna demandada [...].” Esta frase, como se analizará más adelante, es cierta en cuanto destaca la importancia de la dignidad, pero la inferencia que realiza a partir de ello resulta ser de un reduccionismo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simplificador, al dejar de lado otros elementos también importantes del texto constitucional.

### § Examen de proporcionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 10-2005-A-MPA

18. El test de proporcionalidad es una herramienta argumentativa mediante la cual se pretende analizar una norma cuyos efectos implican una intervención en algún derecho fundamental o bien constitucional. Por intervención se entiende el establecimiento de una prohibición, un mandato o una permisión que implique alguna injerencia en un derecho fundamental. En tal sentido, mediante el test de proporcionalidad se determina si es que tal medida adoptada es constitucionalmente legítima o ilegítima. Dicho *test* está compuesto por los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *en sentido estricto*.
19. El primero de tales subcriterios, *idoneidad*, comporta que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio-fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se pretende alcanzar con aquél. En cuanto al subcriterio de necesidad, impone adoptar, entre las diversas alternativas existentes para alcanzar el fin perseguido, aquella que resulte menos gravosa para el derecho que se limita. Como tal, presupone la existencia de una diversidad de alternativas, todas aptas para conseguir el mismo fin, debiendo ser la escogida aquella que genera menos aflicción sobre el derecho fundamental. Una medida será innecesaria o no satisfacerá este segundo subcriterio cuando la adopción de un determinado medio significa, o importa, un sacrificio desmesurado o manifiestamente innecesario, del derecho limitado. Por último, mediante el subcriterio de proporcionalidad en sentido estricto, se busca establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, a través de un balance entre sus costos y sus beneficios. Rige aquí la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro” [STC 2235-2004-AA, fundamento 6].
20. En el caso de autos, la finalidad que se pretende conseguir con la medida prohibitiva es la protección de la seguridad pública y por consiguiente la salud de los pobladores y transeúntes en el Distrito de Abancay. Y es que como lo alega la municipalidad demandada, estos vehículos menores no están preparados para transitar por el Distrito de Abancay debido a las características físico-geográficas propias de la ciudad. Como se puede apreciar, la medida tiene claramente un nexo causal entre la prohibición y lo que se pretende evitar o el bien que se pretende tutelar. Se prohíben determinados vehículos en determinada zona porque se considera -debido a la inseguridad de los mismos- que estos podrían generar accidentes que afecten la salud de los pasajeros y de la comunidad en su conjunto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Respecto al subcriterio de necesidad, es de resaltarse en primer lugar que la prohibición está limitada sólo al Distrito de Abancay, debido a las características geográficas del lugar; no abarca, por tanto, el resto de la Provincia de Abancay. Con ello se desea enfatizar que la prohibición se restringe a determinado lugar, pudiendo ejercerse la libertad de tránsito y el derecho de propiedad en los distintos distritos de la Provincia de Abancay. De ahí que no pueda considerarse que se trata de una prohibición desmesurada o manifiestamente innecesaria. Al respecto, debe recordarse que los demandantes no han propuesto alternativas que puedan resultar menos gravosas, tomando en cuenta las características del lugar y de los vehículos menores. Siendo así, este subcriterio habría sido superado por la ordenanza.
22. Por último, en lo que al subcriterio de proporcionalidad en sentido estricto se refiere, en la demanda se ha dicho que el respeto de la dignidad es más importante que cualquier finalidad buscada por la comuna demandada. Si bien la dignidad de la persona subyace a todo derecho fundamental, y es sobre estos sobre los que se erige el Estado peruano, no puede simplificarse y enunciarse que tales derechos son ilimitados o absolutos. Debe tomarse en cuenta que estos derechos no se encuentran ubicados en la abstracción de un documento, sino junto con elementos vivos que se configuran y acomodan en una dinámica social con determinados elementos culturales, sociales, económicos e históricos. En tal sentido, no es adecuado hablar de dignidad de las personas fuera de la sociedad y no puede haber una sociedad, justa y democrática, sin sólida raigambre en la tutela de la dignidad y en los derechos fundamentales. Ambos elementos son infaltables en el desarrollo de los enunciados constitucionales.
23. Con ello se entiende que las medidas legales emitidas por todas las entidades estatales deben en principio beneficiar a la comunidad, sin afectar derechos fundamentales. Para ello, deben observarse las pautas que la Ley Fundamental de nuestro país brinda para tal finalidad. Así, no se trata de que los intereses de la mayoría atropellen los derechos fundamentales de algún sector de la población o que los derechos fundamentales se comprendan como absolutos y ~~no~~ integrados a un conjunto de valores y bienes constitucionales. En suma, el bien común solo podrá ser considerado como tal si es que se respetan los derechos fundamentales, y si es que estos se integran a los demás bienes y valores constitucionales.
24. En el caso de autos, la medida pretende integrar la libertad de tránsito de los propietarios o usuarios de los mototaxis con la seguridad pública, esto es, con la seguridad de los transeúntes y los pasajeros de los vehículos menores, puesto que la geografía del Distrito de Abancay genera riesgos para los que los vehículos menores no están preparados. En suma, la medida legal de la Municipalidad Provincial de Abancay supera los criterios establecidos en el examen de proporcionalidad, haciendo de la medida una de tipo proporcional y acorde con los parámetros constitucionales.

EXP. N.º 00001-2008-PI/TC  
LIMA  
DANIEL GERMÁN BADIOLA  
LEGUÍA EN REPRESENTACIÓN  
DEL 1% DE CIUDADANOS DE LA  
PROVINCIA DE ABANCAY

#### § Supuesta vulneración del derecho de igualdad

25. Los demandantes han alegado que con esta medida se está discriminado a los propietarios de vehículos menores en beneficio de quienes brindan el servicio de transporte o son propietarios de vehículos automotores. En realidad, tal diferenciación legislativa alegada está plenamente justificada por la sencilla razón de que se trata de vehículos de distinta naturaleza. Debe recordarse que la discriminación legislativa se genera cuando se regula de manera similar cuestiones que no son iguales o cuando se regula de manera desigual materias que son iguales. En tal sentido, la argumentación sobre la vulneración del principio igualdad debe ser desestimada, puesto que la ordenanza que ahora se cuestiona regula específicamente los vehículos menores de acuerdo a sus características propias, dejando de lado a los vehículos automotores, precisamente porque no tienen las mismas características.

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

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
LANDA ARROYO  
BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA

**Lo que certifico:**

DR. VICTOR AMORIS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR