



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2736-2004-PA/TC

LIMA

ORLANDO RAFAEL BERTALMIO VIDAURRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de diciembre de 2005, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Presidente; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Orlando Rafael Bertalmio Vidaurre, contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 80, su fecha 29 de septiembre de 2003, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 11 de julio de 2002, interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC), con el objeto de que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC —Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito—, así como el artículo 11º y demás normas concordantes del Decreto Supremo N.º 024-2002-MTC —Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito—, por considerar que constituyen una amenaza a su derecho fundamental a la libertad de contratación. Refiere que por vía de los indicados dispositivos se le pretende obligar a celebrar un contrato de seguro por accidente de tránsito (SOAT) con empresas privadas con fines de lucro, a pesar de que la legislación ofrece distintas garantías que permitirían cumplir con las mismas obligaciones.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del MTCVC deduce excepción de caducidad y solicita que la demanda sea declarada improcedente, por considerar que el artículo 200º, inciso 2, de la Constitución establece que no procede la demanda de amparo contra normas legales, siendo el proceso de acción popular el idóneo para ventilar la pretensión del recurrente. Sostiene que, conforme a la Ley N.º 27181 —Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre—, y a los Decretos Supremos N.ºs. 049-2000-MTC y 024-2002-MTC, los propietarios de vehículos automotores deben contar con una póliza vigente de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, el cual puede ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contratado con cualquiera de las compañías de seguros autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

El Cuadragésimo Noveno Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 1 de octubre de 2002, declaró infundada la demanda, por considerar que la pretensión debe ser dilucidada en el proceso de acción popular.

La recurrida confirmó la apelada, por considerar, de un lado, que el seguro regulado por las normas cuestionadas tiene por objeto resguardar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal y, de otro, que tales normas no obligan al recurrente a contratar con alguna empresa específica.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio.

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC —Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito—, así como el artículo 11º y demás normas concordantes del Decreto Supremo N.º 024-2002-MTC —Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito—, por considerar que constituyen una amenaza contra su derecho fundamental a la libertad de contratación, pues pretenden obligarle a contratar el seguro por accidente de tránsito (SOAT) con empresas privadas con fines de lucro.
2. El demandado dedujo excepción de prescripción, a pesar de lo cual en ninguna de las instancias precedentes existe pronunciamiento alguno sobre el particular. Empero, este Colegiado aprecia, conforme sustentará a continuación, que este vicio en el proceder de la judicatura no alcanza al sentido de la decisión impugnada ante esta sede, motivo por el cual, en aplicación de los artículos 20º y 120º del Código Procesal Constitucional (CPCConst), procede a subsanarlo pronunciándose sobre la referida excepción, ingresando luego a evaluar el fondo de la materia discutida.

§2. Sobre la excepción de prescripción.

3. El Tribunal Constitucional considera que la excepción deducida resulta manifiestamente improcedente. En efecto, el demandante no ha acusado la inconstitucionalidad de acto alguno, sino la de la supuesta amenaza a su derecho fundamental a la libertad de contratación generada por diversas normas. Consecuentemente, en aplicación del artículo 44º, inciso 4, del CPCConst —que establece que “la amenaza de ejecución de un acto lesivo no da inicio al cómputo del plazo”— la excepción debe ser desestimada.

§3. Procedencia del amparo contra normas autoaplicativas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Como quedó dicho, por vía de la demanda planteada, el recurrente no ha impugnado acto alguno, sino la supuesta inconstitucionalidad en la que incurrirían las disposiciones de los Decretos Supremos N.ros. 049-2000-MTC y 024-2002-MTC. Y aunque no ha sido preciso identificar las normas específicas que se encontrarían viciadas, del tenor de la demanda es posible advertir que considera inconstitucionales los respectivos artículos 11° de las referidas normas, en cuanto establecen (ambos) que

“El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito debe ser contratado con las compañías de seguros autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (...)”

5. Como tiene establecido este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia¹, en atención a una interpretación *pro hómine* y *pro actione* del artículo 200°, inciso 2, *in fine*, de la Constitución², la procedencia de las demandas de amparo interpuestas directamente no contra actos, sino contra normas, se encuentra supeditada a que éstas sean autoaplicativas; es decir,

“(…) aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos (v.g. el artículo 1° del derogado Decreto Ley N.° 25446: “Cesar, a partir de la fecha, a los Vocales de las Cortes Superiores de los Distritos Judiciales de Lima y Callao que se indican, cancelándose los Títulos correspondientes: (...)”), y aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada (v.g. el artículo 2° del Decreto Ley N.° 25454: “No procede la Acción de Amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación del Decretos Leyes N.°s. 25423, 25442 y 25446.”). En el primer caso, el amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable.”³

6. Es justamente en este segundo supuesto en el que se encuentra la presente causa. En efecto, si bien el referido artículo 11° no es una norma “autoejecutiva”, pues su sola entrada en vigencia no modifica el *status* subjetivo de individuo alguno (tal como ocurre, por ejemplo, con las leyes expropiatorias); sin embargo, es obligatorio e incondicionado en su cumplimiento, motivo por el cual es autodependiente en su capacidad de modificar situaciones jurídicas (aunque dicha modificación aún no se haya verificado), constituyendo una amenaza cierta e inminente a la esfera subjetiva del recurrente (cuya validez o invalidez será de inmediato determinada) e ingresando en el concepto de norma autoaplicativa susceptible de ser impugnada a través de proceso de amparo.

¹ Cfr. STC 0504-2000-AA, Fundamento 2; STC 0830-2000-AA, Fundamento 2; STC 1311-2000-AA, Fundamento 1; STC 0300-2002- AA y otros (acumulados), Fundamento 1; STC 2670-2002-AA, Fundamento 2; STC 0487-2003-AA, Fundamento 2; STC 2302-2003-AA, Fundamento 7; RTC 2308-2004-AA, Fundamentos 4 y 5; STC 4677-2004-PA, Fundamentos 3 a 6; entre otras.

² Artículo 200° 2 de la Constitución.- “(…). No procede contra normas legales (...)”

³ Cfr. STC 4677-2004-PA, Fundamento, 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§4. El SOAT en perspectiva civilista.

7. En concreto, el recurrente fundamenta la supuesta inconstitucionalidad del citado artículo 11° en el siguiente argumento:

“(…) se me pretende obligar a ‘celebrar’ un contrato de Seguro por Accidente de Tránsito, denominado SOAT, dejando de lado mi voluntad contractual, a fin de que contrate directamente con empresas privadas de seguro cuyo objeto es el lucro comercial. (...) [N]uestra legislación nos permite una amplia variedad de garantías para el futuro cumplimiento de obligaciones (...). Así, tenemos por ejemplo las cauciones juratorias o el señalamiento de bien libre en el ámbito procesal civil; los títulos valores en garantía del ámbito comercial, los depósitos, prendas o compromisos notariales de ámbito civil, etc. configurando un universo de posibilidades que no pasan por vulnerar mi derecho de libre contratación con empresas privadas con fines lucrativos (...)” (sic).

8. Al esbozar este argumento, el demandante incurre, cuando menos, en dos errores. En primer lugar, alude a una serie de mecanismos dirigidos a garantizar el cumplimiento de obligaciones de origen contractual, a pesar de que el referido seguro de accidentes de tránsito se desenvuelve en el marco de la responsabilidad extracontractual.

En segundo lugar, confunde tales mecanismos, orientados a garantizar responsabilidades en las que se pueda incurrir, con un seguro que no tiene por objeto cubrir la responsabilidad civil originada por los accidentes de tránsito, sino asegurar el pago de un monto dinerario ante los supuestos de lesiones o muerte ocasionadas por tales accidentes. Y es que tal como establece el Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC,

“El pago de los gastos e indemnizaciones del seguro (...) se hará sin investigación ni pronunciamiento previo de autoridad alguna, bastando la sola demostración del accidente y de las consecuencias de muerte o lesiones que éste originó a la víctima, independientemente de la responsabilidad del conductor, propietario del vehículo o prestador del servicio, causa del accidente o de la forma de pago o cancelación de la prima, lo cual deberá constar expresamente en el contrato de la póliza de seguro (...)”⁴

“El derecho que (...) corresponda a las víctimas o sus beneficiarios, no afectará al que se pueda tener, según las normas de derecho común, para cobrar indemnizaciones de los perjuicios de quien(es) sea(n) civilmente responsables del accidente (...)”⁵

Sin perjuicio de lo expuesto, es deber de este Tribunal analizar la validez o invalidez de la obligación de contratar el referido SOAT no desde una perspectiva civil, sino constitucional; y, específicamente, a partir del análisis de los alcances del derecho fundamental a la libertad de contratación (artículo 2º 14 de la Constitución), en sistemática con el compendio constitucional de valores.

§5. Sobre el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de contratación

9. Este Tribunal tiene establecido que el derecho a la libre contratación

“(…) se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial.

⁴ Artículo 14º del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.

⁵ Artículo 19º del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho vínculo —fruto de la concertación de voluntades— debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público.

Tal derecho garantiza, *prima facie*:

- Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-contratante.
- Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.”⁶

Así pues, en perspectiva abstracta, esta es la determinación del ámbito protegido del derecho fundamental a la libertad de contratación, lo que no quiere decir que sea un contenido oponible en todo tiempo y circunstancia al resto de derechos fundamentales reconocidos por la Carta Fundamental, pues ello implicaría una lectura aislada del texto constitucional que, en tanto unidad, impone una interpretación de sus disposiciones en concordancia práctica; es decir,

“(…) sin ‘sacrificar’ ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional (...) se encuentra reconducido a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución).”⁷

La determinación, en un caso concreto, del contenido protegido de un derecho fundamental no puede efectuarse al margen de los principios, los valores y los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce. En efecto, en tanto el contenido de un derecho fundamental es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan, su determinación requiere un análisis sistemático de este conjunto de bienes constitucionales, en el que adquiere participación medular el principio-derecho de dignidad humana, al que se reconducen, en última instancia, todos los derechos fundamentales de la persona. En tal sentido, el contenido de un derecho fundamental y los límites que sobre la base de éste resultan admisibles, forman una unidad⁸.

10. Por ello, y en atención a que el artículo 2°, inciso 14, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, “siempre que no contravengan leyes de orden público”, este Tribunal tiene establecido que

“(…) es necesaria una lectura sistemática de la Constitución que, acorde con lo citado, permita considerar que el derecho a la contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances, incluso, no sólo por límites explícitos, sino también implícitos; límites explícitos a la contratación, conforme a la norma pertinente, son la licitud como objetivo de todo contrato y el respeto a las normas de orden público. Límites implícitos, en cambio, serían las restricciones del derecho de contratación frente a lo que pueda suponer el alcance de otros derechos fundamentales y la correlativa exigencia de no poder pactarse contra ellos.”⁹

⁶ Cfr. STC 0008-2003-AI, Fundamento 26 b.

⁷ Cfr. STC 5854-2005-PA, Fundamento 12 b.

⁸ Cfr. Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997, p. 117.

⁹ Cfr. STC 2670-2002-AA, Fundamento 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Así las cosas, el orden público al que hace alusión el artículo 2º, inciso 14, de la Constitución hace explícita la carga institucional de todo derecho fundamental que da lugar a que la libertad de contratación no pueda ser apreciada como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales. Por ello, en criterio de este Tribunal, en un Estado social y democrático de derecho (artículo 43º de la Constitución), el orden público y el bien común se encuentran instituidos en el propio contenido protegido del derecho fundamental a la libre contratación, actuando sobre él, cuando menos, en una doble perspectiva: prohibitiva y promotora. Prohibitiva en el sentido de que, como quedó dicho, ningún pacto contractual puede oponerse al contenido protegido de otros derechos fundamentales. Y promotora en cuanto cabe que el Estado exija a la persona la celebración de determinados contratos, siempre que, de un lado, no se afecte el contenido esencial del derecho a la libertad de contratación y, de otro, se tenga por objeto conceder debida protección a otros derechos fundamentales.

§6. Análisis concreto del asunto planteado y aplicación del test de proporcionalidad

12. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) se encuentra previsto en el artículo 30º de la Ley N.º 27181 y su objeto consiste en

“cubr[ir] a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes, que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito.”

En consecuencia, resulta evidente que su finalidad se encuentra orientada a proteger los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, reconocidos en el artículo 2º 1 de la Constitución. Por otra parte, tal como se advierte de su respectiva regulación en los Decreto Supremos Nros. 049-2000-MTC y 024-2002-MTC —en especial del análisis de sus artículos 14^{o10}—, el seguro ha sido configurado como una medida idónea y pronta para otorgar debida protección a los referidos derechos fundamentales

13. Empero, como quedó dicho, toda vez que el artículo 11º de los Decretos Supremos Nros. 049-2000-MTC y 024-2002-MTC impone la contratación del seguro con las compañías de seguros autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República, es preciso analizar si la medida cumple en su totalidad con el test de proporcionalidad, restando analizar, por tanto, si ésta no afecta, más allá de lo estrictamente necesario, el derecho fundamental a la libertad de contratación y, si en el estudio integral de la problemática, los derechos fundamentales comprometidos resultan optimizados en su conjunto.

14. Con relación a este punto, este Tribunal considera que la restricción al derecho fundamental a contratar libremente resulta plenamente constitucional, por los siguientes motivos:

- a) El artículo 11º de los mencionados Decretos Supremos no exige que la contratación sea realizada con una entidad específica, sino con cualquiera de las compañías de

¹⁰ Vid. segundo párrafo del Fundamento 8, *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguros autorizadas por la SBS, lo que ciertamente otorga un amplio margen al contratante para seleccionar a su contraparte.

- b) El demandante cuestiona que las entidades autorizadas por la SBS sean empresas privadas cuyo objeto es el lucro comercial. Empero, ello no puede ser considerado como un elemento que determine la invalidez de la incidencia generada sobre la libertad de contratación. Debe recordarse que la libertad de empresa también es un bien constitucionalmente protegido y la generación de riqueza, un objetivo que, lejos de ser obstaculizado, debe ser promovido y estimulado por el Estado (artículo 59° de la Constitución) en la medida, claro está, de que en ningún caso la sociedad corporativa se aleje de la función social que le viene impuesta desde que el artículo 43° de la Constitución reconoce al Perú como una República social y el artículo 58° dispone que la iniciativa privada se ejerce en una economía social de mercado.
- c) Distintos factores evidencian que el Estado ha procurado garantizar que la restricción de la libertad contractual a través de la contratación del seguro no se aleje de su objetivo de proteger los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal:
- Las compañías de seguro deben informar al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC) y a la SBS, el monto de las primas contratadas, el monto de los gastos de administración, gastos de producción, recargo comercial, tributos y otros similares, y el monto de los siniestros desembolsados; debiendo, dicha información, ser compatible con la documentación contable de la compañía aseguradora¹¹;
 - Es el MTCVC, en coordinación con la SBS, el que aprueba el formato único y el contenido de la póliza del SOAT¹².
 - La SBS evalúa anualmente el nivel de las indemnizaciones efectivamente otorgadas por las compañías de seguros, y el MTCVC puede introducir las modificaciones que resulten necesarias en el contenido de la póliza a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos del referido seguro, siendo tales modificaciones vinculantes para las compañías¹³.
 - El incumplimiento de las obligaciones que corresponden a las compañías de seguros derivadas del SOAT y de la normativa pertinente son sancionadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y por la SBS, con arreglo a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N.º 716 y la Ley N.º 26702, respectivamente. Asimismo, a elección del interesado, pueden formularse quejas ante la Defensoría del Asegurado, teniendo los pronunciamientos de esta entidad carácter vinculante para las compañías de seguros¹⁴.

¹¹ Artículo 22° del Decreto Supremo N.º 024-2002-MTC.

¹² Artículo 25° del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.

¹³ Ibid. loc. cit.

¹⁴ Artículo 40° del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional considera que la restricción de la libertad contractual generada por la obligación de contratar el SOAT no afecta el contenido esencial del derecho. Por el contrario, aprecia que la protección que a través de ella se dispensa a los derechos fundamentales a la vida y a la integridad optimiza el cuadro material de valores de la Constitución del Estado, presidido por el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1° de la Constitución).

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)