



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1535-2006-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES TURISMO
IMPERIAL S.A.

RAZÓN DE RELATORÍA

La resolución recaída en el Expediente N.º 1535-2006-PA/TC, que declara **INFUNDADA** la demanda, es aquella conformada por los votos de los magistrados Landa Arroyo, Alva Orlandini y Beaumont Callirgos, magistrado que fue llamado para que conozca de la causa debido al cese en funciones del ex magistrado García Toma. El voto del magistrado Alva Orlandini aparece firmado en hoja membretada aparte, y no junto con la firma de los demás magistrados debido al cese en funciones de este magistrado.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de enero de 2008, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Landa Arroyo, Alva Orlandini y Beaumont Callirgos, magistrado que fue llamado para que conozca de la causa debido al cese en funciones del ex magistrado García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Turismo Imperial S.A. contra la sentencia emitida por la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 195, su fecha 29 de diciembre de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de octubre del 2004, la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, del 20 de febrero, por considerar que vulnera sus derechos constitucionales de irretroactividad de la Ley, libertad de empresa, libertad de contratación y libertad de trabajo consagrados en la Constitución. Solicita, como pretensión accesorias, que cese la amenaza que impida la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en las rutas autorizadas por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18, del 27 de Junio de 1997, y la Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril del 2000.

Sustenta su demanda en que hasta mayo del año 2000 estuvo permitida la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis de camión, y que el emplazado expidió hasta el año 2001 Tarjetas de Circulación para ómnibus carrozados. Alega que por Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18, del 27 de Junio, y por Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones le otorgó por diez años, respectivamente, la concesión de la ruta Lima-Tarma, y viceversa, y la concesión Lima-Huancayo, y viceversa, a fin de prestar el servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros, y que en virtud de dichas resoluciones, la Dirección General de Circulación Terrestre expidió diversas Tarjetas de Circulación Vehicular. Sin embargo, en forma inexplicable, con la publicación en el diario oficial *El Peruano* del inconstitucional Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, se lesiona el principio de irretroactividad legal al “precisar” que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, cuando hasta antes de su entrada en vigencia no hubo norma expresa que lo prohibiera. Expresa, además, que la cuestionada disposición lesiona su derecho a la libertad de contratar, pues se afectan los contratos celebrados en su oportunidad –según las normas vigentes– de compra de vehículos con chasis de camión para carrozados, así como su derecho a la libertad de empresa que faculta para constituir e implementar empresas de acuerdo a las normas vigentes.

La entidad demandada no contesta la demanda interpuesta.

El Juzgado Mixto de Tarma, con fecha 26 de Mayo del 2005, declara fundada la demanda, fundamentalmente por considerar que la retroactividad se encuentra prohibida por la Constitución Política, situación que se presenta con el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, fundamentalmente por considerar que la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas se encuentra prohibida expresamente por el Artículo 11º del Decreto Supremo N.º 022-2002-MTC, vigente desde el 20 de Mayo del 2002. Por otra parte, la norma cuya inaplicabilidad se solicita dispone en su Artículo 2º, precisar que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de Abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros por Carretera en Ómnibus, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-95-MTC, derogado por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC que incluyó similar prohibición, no existiendo, por tanto, vulneración alguna de derechos constitucionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que se declare inaplicable a la empresa recurrente el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, del 20 de febrero, por considerarlo violatorio de los derechos constitucionales de irretroactividad ante la Ley, libertad de empresa, libertad de contratación y libertad de trabajo consagrados en la Constitución. Asimismo y como pretensión accesorio, se solicita que cese la amenaza que impida la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en las rutas autorizadas por la Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18 del 27 de Junio, y la Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril del 2000.

Reclamo constitucional y jurisprudencia precedente

2. De manera preliminar a la dilucidación de la controversia, considero pertinente puntualizar que sobre lo que resulta objeto del petitorio de la presente demanda, ya ha tenido el Tribunal Constitucional ocasión de pronunciarse con anterioridad en otro proceso constitucional de tutela de derechos. En efecto, aun cuando se trata en el presente caso de una demanda promovida por una empresa de transporte en particular, el presunto acto lesivo y los temas objeto de reclamo son sustancialmente los mismos que los ventilados en la Sentencia recaída en el Exp. N.º 7320-2005-PA/TC (Caso Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L.). Por consiguiente y existiendo una evidente identidad entre ambos petitorios, la presente sentencia, respetando las particularidades de cada caso, asumirá una línea de raciocinio sustancialmente similar a la expuesta en su momento.

El rol del Estado en la economía según la Constitución de 1993

3. En la STC N.º 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los roles del Estado frente a la economía, analizando al efecto el modelo económico consagrado por la Constitución, los principios constitucionales que informan el modelo económico –Estado social y democrático de derecho, dignidad de la persona humana, igualdad, economía social de mercado, libre iniciativa privada y actuación subsidiaria del Estado en la economía–, las libertades patrimoniales que garantizan el régimen económico –los derechos a la propiedad y a la libre contratación, las libertades de trabajo, de empresa, de comercio y de industria–, los derechos de los consumidores y los usuarios, la función vigilante, garantista y correctora del Estado, y el rol de los organismos reguladores.
4. Teniendo en cuenta que en la referida sentencia el modelo económico consagrado por la Carta de 1993 ha sido desarrollado en forma por demás extensa, no es nuestro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetivo reiterar lo que ya ha quedado dicho sino, antes bien, remitirnos a aquellas pautas de interpretación de los principios que inspiran nuestro régimen económico, y que resultan pertinentes para efectos de resolver la controversia de autos.

Consideraciones preliminares

5. De conformidad con los artículos 3 y 43 de la Constitución de 1993, el Estado peruano presenta las características del Estado Social y Democrático de Derecho, conforme a las cuales pretende conseguir la mayor efectividad de los principios y derechos básicos del Estado de Derecho –tales como libertad, seguridad, propiedad e igualdad ante la ley– dotándolos de una base y contenido material a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias sino que, por el contrario, guardan recíproca implicancia.
6. Así, la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho requiere no sólo de la exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos –lo que exige una relación directa de las posibilidades reales y objetivas del Estado con la activa participación de los ciudadanos en el quehacer estatal– sino además su identificación con los fines de su contenido social, a efectos de que pueda evaluar, tanto los contextos que justifiquen su accionar, como aquellos que justifiquen su abstención, evitando convertirse en un obstáculo para el desarrollo social.
7. Y es en tal contexto que, conforme al Artículo 58 de la Ley Fundamental, nuestro régimen económico se ejerce dentro de una economía social de mercado, la cual es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia y, por tanto, compatible con los fundamentos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.
8. Igualmente pertinente resulta el delimitar algunos aspectos en torno al concepto constitucional de mercado, de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 58°, 65° y 84° de la Constitución.
9. En primer lugar, se debe poner en evidencia la íntima vinculación entre la economía y la democracia, por cuanto un sistema democrático que no garantice o brinde condiciones mínimas de bienestar a los ciudadanos no puede garantizar la eficacia plena de los derechos fundamentales; pero tampoco una economía –por más que sea eficiente– que desconozca los valores y principios constitucionales, y los derechos fundamentales, es compatible con un sistema democrático, toda vez que “confundir la tolerancia dentro de un sistema de valores con el relativismo supone desconocer el valor y la esencia de la democracia”.
10. De ahí que sea necesario arribar a un concepto constitucional de mercado. Lo cual se justifica por cuanto este no puede ser entendido en términos puramente económicos sino también desde la perspectiva del Derecho Constitucional, como un espacio social y cultural en el que la dignidad de la persona humana y su defensa –en tanto fin supremo del Estado y de la sociedad (Artículo 1 de la Constitución)–



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no solo sea declarativamente respetada sino prácticamente realizada a través del mercado.

11. La perspectiva solamente económica del mercado constituye una negación de la persona humana, porque la única relación que cabe en un Estado social y democrático de Derecho, es la de medio a fin, de aquel con respecto a esta. Ello es así por cuanto "el mercado no es la medida de todas las cosas y sin lugar a dudas no es la medida del ser humano".
12. De ahí que una perspectiva constitucional de mercado no puede soslayar determinados elementos constitucionales: (1) la persona humana y su dignidad, en la medida que esta no puede ser un objeto de los poderes públicos y privados; (2) las libertades económicas que la Comisión reconoce, pero ejercidas en armonía con el conjunto de valores, principios y derechos constitucionales; (3) el respeto de los derechos laborales dentro del marco constitucional y legal establecido, lo cual no es sino una manifestación del primer elemento mencionado, y (4) el respeto al medio ambiente, que es también una concretización de la responsabilidad social de las empresas.

El principio de subsidiariedad económica del Estado

13. Conforme a lo anotado precedentemente, y dado el carácter *social* del modelo económico consagrado por la Carta de 1993, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, sino que, como se explicará con posterioridad, también cumple una función supervisora y correctiva o reguladora. Sin embargo, ello no quiere decir, en modo alguno, que pueda interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.
14. En efecto, conforme se desprende del Artículo 60° de la Constitución, el Principio de Subsidiariedad Económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal (no puede el Estado participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado) y, de otro, el reconocer que existen ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica la función de regulación y protección que desempeña el Estado.
15. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional estableció que el Principio de Subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas, se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado, y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector.
16. Ello es así, pues el fundamento del Principio de Subsidiariedad parte del supuesto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención– no están en condiciones de hacerlo.

17. De este modo, la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en aras del bien común, resultando ser, antes que un mecanismo de defensa contra el Estado, un instrumento para la conciliación de conflictos.

La función reguladora del Estado

18. Si bien el principio de subsidiariedad, al que debe atenderse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.
19. Así, vale reiterar lo establecido en el Fundamento N.º 35 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, en el sentido de que conviene con Pedro de Vega cuando puntualiza que “el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado”, y que, “ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima “lealtad de las masas” (*Neoliberalismo y Estado. Op. cit.*, pp. 34-35).
20. La función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58º de la Constitución, cuyo tenor es que “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado *orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de* promoción de empleo, salud, educación, seguridad, **servicios públicos** e infraestructura”. Dicha disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado.
21. Por su parte, el Artículo 59º establece que “El Estado estimula la creación de riqueza y *garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria. El ejercicio de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas [...]".

22. De este modo y dentro del respeto a la libre iniciativa privada, el Estado también tiene una función orientadora, cuyo propósito es el desarrollo del país, procurando que se materialice el componente social del modelo económico previsto en la Constitución.
23. Dicha función orientadora presenta, sustancialmente, las siguientes características:
 - a) el Estado puede formular indicaciones, siempre que éstas guarden directa relación con la promoción del desarrollo del país; b) los agentes económicos tienen la plena y absoluta libertad para escoger las vías y los medios a través de los cuales se pueden alcanzar los fines planteados por el Estado, y c) el Estado debe estimular y promover la actuación de los agentes económicos.
24. El reconocimiento de estas funciones estatales, que aparecen como un poder-deber, se justifica porque el Estado no es sólo una organización que interviene como garantía del ordenamiento jurídico, sino porque determina o participa en el establecimiento de las "reglas de juego", configurando de esta manera la vocación finalista por el bien común. Por ende, el Estado actúa como regulador y catalizador de los procesos económicos.

Principio de protección al consumidor o usuario

25. Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario.
26. El consumidor –o usuario– es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado.
27. Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor -independientemente de su carácter público o privado-; sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio. En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. El



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proveedor, por su parte, sería aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

28. La Constitución prescribe en su Artículo 65 la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia *tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios*. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, *apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario*, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.

29. De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, *el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones genéricas*, a saber:

- a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.
- b) *Vela por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias.*

Procedencia del amparo contra normas legales autoaplicativas

30. Se ha sostenido en la STC N.º 2308-2004-AA/TC que el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionarse mediante el amparo leyes que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales se pretenda impugnar *en abstracto* la validez constitucional de las normas con rango de ley.

31. De otro lado, también se ha establecido que una interpretación sistemática de los alcances de la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 200°, inciso 2), de la Constitución debe entenderse en el sentido de que no cabe, efectivamente, que mediante una demanda de amparo se cuestione una ley cuando el propósito de ésta sea cuestionar su validez en abstracto, habida cuenta de que en el ordenamiento existen otros procesos, como el de Inconstitucionalidad o el Popular, cuyo objeto precisamente es preservar la condición de la Constitución como Ley Suprema del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado.

32. En la misma sentencia, también se advirtió la necesidad de distinguir entre lo que es propiamente un supuesto de amparo contra leyes, de lo que es, en rigor, un supuesto de amparo contra actos sustentados en la aplicación de una ley.
33. Así, en relación con el primero de ellos, la procedencia de este instrumento procesal está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una *norma operativa o denominada también de eficacia inmediata*, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia.
34. En tal caso, y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2) del artículo 200° de la Constitución Política del Estado se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino además porque, tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma extensiva, sino mediante una orientación estrictamente restrictiva, esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de su pretensión.
35. Con relación al segundo supuesto, basado en la procedencia de procesos de amparo contra actos basados en la aplicación de un ley, se ha establecido que, en la medida en que se trata de normas legales cuya eficacia y, por tanto, eventual lesión, se encuentra condicionada a la realización de actos posteriores de aplicación, su procedencia ha de responder a los criterios que se indican a continuación.
36. Por un lado, si se trata de una alegación de amenaza de violación, ésta habrá de ser cierta y de inminente realización. Cierta, ha dicho el Tribunal, quiere decir, posible de ejecutarse tanto desde un punto de vista jurídico, como desde un punto de vista material o fáctico. Y con la exigencia de que la amenaza sea también de “inminente realización”, el Tribunal ha expresado que ello supone su evidente cercanía en el tiempo, es decir, actualidad del posible perjuicio cuya falta de atención oportuna haría ilusoria su reparación; y, de otro lado, tratándose de la alegación de violación, tras realizar actos de aplicación concretos sustentados en una ley, como sucede en cualquier otra hipótesis del amparo, es preciso que estos efectivamente lesionen el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental.
37. En el caso concreto, la actora cuestiona el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, el que, según alega, retrotrae al año 1995 la prohibición de utilizar ómnibus carrozados sobre chasis de camión, resultando por ende autoaplicativo, pues no se encuentra condicionado a la realización de algún tipo de acto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. Sin embargo, y si bien es cierto del tenor de la demanda se aprecia que la empresa recurrente cuestiona, en su totalidad, el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, fluye de autos que las disposiciones que estima violatorias de los derechos constitucionales invocados son los artículos 1º y 2º de dicho decreto.
39. El artículo 1º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC establece “Precísese que la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas se encuentra prohibida por el artículo 11 del Decreto Supremo N.º 022-2002-MTC, en vigencia desde el 20 de mayo del 2002”.
40. Por su parte, el artículo 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC establece “Precísese que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros por Carretera en Ómnibus, aprobado por Decreto Supremo N.º 05-95-MTC, derogado por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC, que incluyó similar prohibición”.
41. Respecto de la naturaleza de las normas impugnadas, este Tribunal concuerda con lo alegado por la recurrente, en la medida en que *se trata de normas operativas o denominadas también de eficacia inmediata*; esto es, aquellas que están dirigidas a destinatarios específicos y cuya aplicabilidad no se encuentra sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquieren su eficacia plena en el mismo momento en que entran en vigencia.

Delimitación del petitorio y análisis del caso concreto

42. Conforme a lo expuesto en el Fundamento N.º 33, *supra*, aun cuando del tenor de la demanda se aprecia que la empresa recurrente cuestiona el íntegro del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, de autos se advierte que las disposiciones que estima violatorias de los derechos constitucionales invocados son los artículos 1º y 2º de dicha norma legal. Por ende, y dada su evidente naturaleza autoaplicativa, es respecto de tales disposiciones que emitiré pronunciamiento de fondo.

La alegada vulneración del principio de irretroactividad de la ley

43. Al respecto, la recurrente alega que los artículos 1º y 2º del cuestionado Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC vulneran el principio de irretroactividad de la ley, pues pretenden establecer una supuesta prohibición de la actividad de prestar servicios de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión desde el 16 de abril de 1995. Expresa que las normas vigentes en aquel entonces – Decretos Supremos N.ºs 05-95-MTC, 040-2001-MTC y 022-2002-MTC– así como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los actos administrativos expedidos por el Itintec –hoy Indecopi–, la Sunarp y el propio Ministerio emplazado, destinados a expedir las Tarjetas de Circulación y la resolución de Concesión de Ruta, no establecían la prohibición expresa de dicha forma de prestación de servicios.

44. Conforme se aprecia de los impugnados artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC –cuyo tenor ha sido consignado en los Fundamentos N.°s 34 y 35, *supra*– tales dispositivos regulan dos supuestos relacionados con la problemática derivada de los ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, a saber:

- a/. De un lado, la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, la cual se encuentra prohibida por el artículo 11° del Decreto Supremo N° 022-2002-MTC, vigente desde el 20 de mayo del 2002.
- b/. Y, de otro, la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, la cual se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Decreto Supremo N° 05-95-MTC.
- c/. Así, la recurrente cuestiona la fecha de prohibición del ejercicio de tales actividades, a partir de la remisión a otros dispositivos legales –de los años 1995 y 2002– tras considerar retroactiva la aplicación de los impugnados artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC.

45. Respecto de la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, conviene señalar que el artículo 11° del Decreto Supremo N.° 022-2002-MTC, su fecha 19 de mayo del 2002, estableció en forma expresa la prohibición del ejercicio de dicha actividad, impedimento que estuvo vigente a partir del 20 de mayo del año 2002.

46. En tal sentido, lo alegado por la recurrente –se está aplicando retroactivamente el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC– carece de sustento, toda vez que, conforme a lo expuesto, desde el 20 de mayo de 2002 estaba prohibida la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros.

47. En cuanto a la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, cabe señalar que los incisos p) y u) del artículo 1°, el inciso a) del artículo 17°, el inciso b) del artículo 27°, el artículo 39°, así como el inciso b) del artículo 74° del derogado Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, vigente desde el 16 de abril de 1995, disponían que la prestación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros por carretera sólo podría



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizarse en aquellos ómnibus habilitados para tal efecto, estableciendo que se efectuaría mediante *un vehículo autopropulsado, diseñado y construido exclusivamente para el transporte de pasajeros y equipaje en el servicio interprovincial*, y que debía tener un peso seco no menor de 8.500 k y un peso bruto vehicular superior a los 12.000 k.

48. Tales características constituían un presupuesto específico aplicable para el otorgamiento y ejercicio de todo tipo de concesión de rutas de transporte público interprovincial de pasajeros desde el 16 de abril del año 1995, las que fueron recogidas en los mismos términos por la normatividad expedida con posterioridad al decreto supremo *in commento*.
49. En tal sentido, queda claro que, desde el 16 de abril del año 1995, fecha de entrada en vigencia del derogado Decreto Supremo N.º 05-95-MTC, la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros se efectuaba sólo mediante vehículos diseñados y contruidos exclusivamente para tal finalidad, mas no por vehículos ensamblados sobre chasis de camión. Por tal razón, lo alegado por la actora, respecto de una supuesta aplicación retroactiva del impugnado artículo 2º del decreto supremo, carece de sustento.
50. En efecto, los impugnados artículos 1º y 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC no son de carácter retroactivo, toda vez que las precisiones en ellos contenidas tienen sustento en los Decretos Supremos N.ºs 022-2002-MTC, del 19 de mayo de 2002, y 05-95-MTC, del 15 de abril de 1995, los cuales fueron expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto supremo materia de autos.
51. Consecuentemente y al no haberse acreditado la invocada afectación del principio de irretroactividad de la ley, tal extremo de la demanda debe ser desestimado.

La alegada violación del derecho a la libertad de contratar

52. La empresa demandante alega que se vulnera su derecho a la libertad de contratar, pues mediante una norma posterior se afectan contratos celebrados en su oportunidad acordes con las disposiciones vigentes; esto es, se afecta el contrato de compra de vehículos adquiridos con chasis de camión para carrozados, cuando antes eran actividades lícitas. De igual manera, se afecta su contrato de constitución cuyo objeto era dedicarse a la actividad de transporte sobre ómnibus carrozados, cuando la autoridad del estado peruano otorgaba las habilitaciones para prestar dicho servicio.
53. Consagrado en el inciso 14) del artículo 2º de la Constitución, 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. Dicho vínculo -fruto de la concertación de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

voluntades- debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público.

Tal derecho *prima facie* garantiza:

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

54. Sobre el particular, estimo que los artículos 1° y 2° de la norma impugnada no tienen incidencia respecto de los contratos que en su oportunidad haya celebrado la recurrente, pues tales disposiciones no hacen sino reiterar las prohibiciones, de un lado, respecto de la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas; y, de otro, respecto de la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión.
55. En efecto, lo alegado por la recurrente carece de sustento, en la medida en que las cuestionadas disposiciones no contienen referencia alguna respecto de la licitud, o ilicitud, de los contratos de compra de vehículos adquiridos con chasis de camión para carrozados.
56. En cuanto a la supuesta afectación del contrato de constitución de la empresa, importa señalar que de fojas 3 a 12 de los autos corre copia certificada del Testimonio de Escritura Pública, correspondiente a la actora, de la que se aprecia que su objeto social es, principalmente en el área de servicios, el transporte de pasajeros en automóviles, tanto en el servicio urbano como interprovincial, departamental y nacional, no habiéndose establecido, en forma específica, las características –originales o carrozados sobre chasis de camión– que debían tener los vehículos destinados a la prestación del servicio.

57. Consecuentemente, y al no haberse acreditado la invocada afectación del derecho a la libre contratación, tal extremo de la demanda también debe ser desestimado.

La alegada violación del derecho a la libertad de empresa

58. Expresa la demandante que se lesiona su derecho a la libertad de empresa, por cuanto con una disposición posterior se le está prohibiendo continuar la actividad empresarial que comenzó a realizar de conformidad con las normas vigentes al momento de constituir su empresa, adquirir los vehículos y ofrecer el servicio de transporte.
59. Consagrado por el artículo 59° de la Constitución, el derecho a la libertad de empresa se define como la *facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. La libertad de empresa tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación, y simultáneamente le impondrá límites a su accionar. Consecuentemente, *dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce.*

60. Como ya ha sido explicado con anterioridad, los artículos 1° y 2° del decreto supremo materia de autos reiteran las prohibiciones anteriormente establecidas en el Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, desde el 16 de abril de 1995, y en el Decreto Supremo N.° 022-2002-MTC, desde el 20 de mayo de 2002, respecto de la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, respectivamente.
61. Sin embargo, y conforme se aprecia de la Escritura Pública anteriormente referida (fojas 3 y siguientes) la recurrente se constituyó como una sociedad anónima por escritura pública de fecha 23 de Diciembre de 1998, siendo su objeto social el área de servicios, el transporte de pasajeros en automóviles, tanto en el servicio urbano como interprovincial, departamental y nacional, rubro que a la fecha de su constitución sólo podía ser realizado mediante vehículos diseñados y construidos exclusivamente para el transporte de pasajeros –mas no mediante ómnibus carrozados sobre chasis de camión–, actividad comercial que resultaba acorde con su objeto social, y que no se ha visto modificada por los impugnados artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC.
62. De otro lado, y como también ya ha sido anotado, las cuestionadas disposiciones tampoco prohíben la adquisición de ómnibus carrozados sobre chasis de camión, sino que restringen su utilización en la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros, así como la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis de camión –que no es precisamente el objeto social de la empresa recurrente–.
63. Tales restricciones no suponen, además, la eliminación del marco jurídico-comercial de la actividad de ofrecer la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas, a la que se dedica la empresa recurrente, ya que puede continuar ofreciendo el servicio –en ómnibus diseñados y construidos exclusivamente para tal efecto–, por lo que sus alegatos carecen de sustento.
64. Por tanto, no estando acreditada la invocada afectación del derecho a la libertad de empresa, tal extremo de la demanda también debe ser desestimado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La alegada vulneración a la libertad de trabajo

65. Alega la recurrente que mediante la norma objeto de cuestionamiento también ha sido vulnerada su libertad de trabajo, por cuanto mediante una disposición posterior se le está prohibiendo a su empresa continuar con una actividad laboral que comenzó a realizar cuando adquirieron los vehículos y empezaron a ofrecer el servicio de transporte.
66. Aun cuando la demandante no es clara ni precisa las razones por las que supuestamente se habría visto vulnerada la mencionada libertad, limitándose a una simple enunciación carente de posterior fundamentación, este Colegiado considera preciso recordar que el citado atributo, a la luz de las previsiones establecidas por nuestra Constitución Política, puede ser entendido de dos maneras: a) Como derecho al trabajo o libertad positiva (Artículos 22° y 23°), b) Como libertad de trabajo *stricto sensu* o libertad negativa (Artículo 2°, inciso 15, y Artículo 59°).
67. Como derecho al trabajo o libertad positiva, la Constitución proclama no sólo el reconocimiento de una facultad sino la correlativa obligación del Estado de promover condiciones que favorezcan el empleo. Se trata, en rigor, de un auténtico derecho prestacional que, aunque desde luego faculta a su titular el poder ejercer su derecho al trabajo, impone al Estado la obligación de fomentar un contexto de condiciones que favorezcan la oferta laboral necesaria para el trabajador.
68. Como libertad de trabajo *stricto sensu* o libertad negativa, faculta al individuo, de un lado, para elegir libremente la actividad laboral en la que pretende desenvolverse y, de otro, para ejercer dicha actividad laboral de una manera que no resulte alterada o distorsionada, mediante cualquier tipo de conducta tendiente a obstaculizar o impedir su libre desenvolvimiento. Se trata, por tanto, de una facultad que depende del individuo, pero que a su vez debe ser garantizada por el Estado, fundamentalmente desde el punto de vista normativo.
69. El que se trate de la libertad de trabajo en su manifestación positiva o de la libertad de trabajo en su vertiente negativa, no es un derecho ilimitado, sino un atributo sujeto a determinadas condiciones normalmente establecidas en la ley de conformidad con la Constitución. En el presente caso, no se trata, como parece obvio deducirlo, de una discusión centrada en lo esencial en el ángulo positivo de la mencionada libertad sino y fundamentalmente en el aspecto negativo. La norma objeto de cuestionamiento establece restricciones a la libertad de trabajo y es ese el motivo por el que se le cuestiona.
70. *A contrario sensu* de lo sostenido por la demandante, no considero sin embargo que con la norma cuestionada se esté atentando contra la libertad de trabajo, pues es la propia Constitución la que se encarga de precisar que “Toda persona tiene derecho: A trabajar libremente, con sujeción a ley” (Artículo 2°, inciso 15). Este criterio incluso se detalla de manera mucho más precisa cuando se reconoce que si bien “El



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo [...]", el ejercicio de dicha libertad (como de otras complementarias) "[...] no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud ni a la seguridad públicas" (Artículo 59°). Se trata, en otros términos, de una libertad decisivamente condicionada por otros bienes jurídicos de relevancia y, en particular, por un catálogo esencial de derechos que no puede ni debe ser ignorado.

71. Cuando la recurrente invoca la libertad de trabajo, pareciera omitir que tal derecho no es un atributo ilimitado o exento de restricciones sino que, como ocurre en el presente caso, necesita de una regulación que condicione sus eventuales excesos.

Alegatos finales de la empresa demandante

72. Al interponer el recurso de agravio constitucional, la recurrente manifiesta que las instancias precedentes han realizado una interpretación incorrecta, fundamentalmente del Decreto Supremo N.º 05-95-MTC y del Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC, atentándose de este modo contra el principio de legalidad, que establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe y contra el principio de reserva de ley, que condiciona la regulación de los derechos fundamentales sólo al ámbito de la ley.
73. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), al establecer que "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley".
74. Sobre esta base, en la STC N.º 0010-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, también se ha establecido, en la STC N.º 2050-2002-AA/TC, "[...] que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]". (Fundamento Jurídico N.º 8).
75. En la misma STC N.º 2050-2002-AA/TC también se subrayó que "[...] no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta [...]”. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.

76. En lo que al caso concreto se refiere, el artículo 2° del derogado Código de Tránsito y Seguridad Vial, Decreto Legislativo N.° 420, del 4 de mayo de 1987, vigente a la fecha de constitución de la empresa recurrente, establecía que **“El tránsito de personas, animales y vehículos en las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, para garantía y seguridad de los habitantes”**.
77. Asimismo, el artículo 78° de la misma norma disponía que **“No deben circular los vehículos cuyas características y condiciones atenten contra la seguridad de las personas, bienes y la propia carga que transportan”**; mientras que el artículo 79° precisaba que **“Todo vehículo de transporte de personas y de carga debe reunir las condiciones básicas de seguridad siguientes: a) Poseer parachoques delantero y posterior conforme a las disposiciones que establece el reglamento, o que su carrocería esté construida en función de la seguridad.**
78. Por su parte, la vigente Ley General de Transporte Terrestre N.° 27181, del 8 de octubre de 1999, dispone en su artículo 3° que “ La acción estatal en materia de transporte terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto; asimismo, el numeral 4.3 del artículo 4°, establece que *“El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente”*.
79. Conforme se aprecia de la normatividad antes reseñada, en materia de regulación del transporte de pasajeros, el Estado cuenta con un mayor campo de actuación, dado que persigue la preservación de otros valores constitucionales, como lo son, en el caso concreto, el cuidado de la salud, integridad física y seguridad de los usuarios. Así fluye de todas aquellas disposiciones regulatorias del transporte terrestre de personas, cuyos objetivos constituyen un parámetro bajo el cual se regula su ejercicio.
80. En tal sentido, resulta válido que mediante normas de jerarquía inferior a la Ley General de Transporte se disponga de medidas que conduzcan o procuren la protección de tales objetivos, tanto más cuanto que dichas disposiciones tienden a optimizar los derechos a la seguridad e integridad física de los usuarios.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

81. Así, las normas aludidas por la empresa recurrente en el Fundamento N.º 59, *supra*, no resultan violatorias del principio de legalidad, pues tanto el derogado Código de Tránsito y Seguridad Vial, como la vigente Ley General de Transporte Terrestre establecían, de modo suficientemente claro y preciso, no sólo el marco de actuación, sino también las características y condiciones básicas de seguridad que debían reunir aquellos vehículos destinados al transporte de pasajeros.

Consideraciones Finales : El compromiso del Estado con el derecho a la vida

82. Conforme a lo expuesto en la STC N.º 2945-2003-AA/TC, actualmente, la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado, el cual ahora se compromete a cumplir el encargo social de garantizar, entre otros, el derecho a la vida y a la seguridad.
83. Nuestra Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos tales derechos.
84. En anterior oportunidad –STC N.º 0318-1996-HC/TC– el Tribunal también ha señalado que la persona humana, por su dignidad, tiene derechos naturales anteriores a la sociedad y al Estado, los cuales han sido progresivamente reconocidos hasta hoy en su legislación positiva como derechos humanos de carácter universal, entre los cuales el derecho a la vida resulta ser de primerísimo orden e importancia, y se halla protegido inclusive a través de tratados sobre derechos humanos que obligan al Perú. Como es de verse, el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental; es, a decir de Enrique Bernal Ballesteros, el centro de todos los valores y el supuesto básico de la existencia de un orden mínimo en la sociedad (*La Constitución de 1993 – Análisis Comparado*; Lima, ICS Editores, 2a. Edición, 1996, p. 88).
85. En el caso *sub exámine*, en el que se cuestiona la actividad estatal en materia de transporte terrestre de personas, por haber expedido el cuestionado Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, queda claro que, si la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la persona está consagrada como un valor superior y, por ende, el Estado está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligado a protegerla, el cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida.

86. En tal sentido, si bien es cierto los individuos gozan de un amplio ámbito de libertad para actuar en el mercado, y también existe la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora, estimo que, ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa el servicio de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y los innumerables accidentes ocurridos, en materia de transporte el Estado dispone de un mayor campo de actuación, en la medida en que de por medio se encuentran otros valores constitucionales superiores como la seguridad, la integridad y, por último, el derecho a la vida misma, el cual resulta ser de primerísimo orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.
87. Así, en el caso traído a esta sede, queda absolutamente claro, y por ello es necesario reiterar, que no sólo no se ha acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, sino que, conforme a lo expuesto en los Fundamentos N.ºs 8 a 19, *supra*, el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares –cuando la colectividad y los grupos sociales, a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención, no están en condiciones de hacerlo–, a fin de garantizar otros bienes constitucionales –en el caso, la integridad, seguridad y la vida misma– que pueden ponerse en riesgo –y de hecho, así ha sucedido– ante las imperfecciones del mercado, y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción, en tanto actividad, y de protección, en cuanto a la sociedad en general se refiere. No debe perderse de vista, pues, que la actividad del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios, y procura el resguardo y cuidado de sus condiciones de seguridad y, por último, de la vida misma.
88. Y aunque ello no quiere decir, en modo alguno, que el Estado pueda interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado, en principio, a los agentes económicos, es justamente en virtud de dicho postulado que, como consecuencia de la problemática derivada de los ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, se constituyó, en el año 2003, una Comisión *ad hoc* encargada de estudiar y proponer alternativas viables para solucionar tal situación, la cual estuvo integrada por representantes del emplazado Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de las universidades Católica del Perú y Nacional de Ingeniería, del Senati, de los propios gremios de transportistas, y de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios.
89. Dicha Comisión determinó –según fluye de la parte considerativa del decreto supremo cuestionado– que la utilización de un chasis de camión para la fabricación de un ómnibus representa un alto riesgo para la seguridad en perjuicio de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

usuarios del transporte y los propios transportistas, a lo que se agrega que no existe industria automotriz que apruebe, acepte y garantice un producto partiendo de la fabricación preconcebida para un uso distinto, coincidiendo además la mayoría de sus miembros en que tanto la prestación del servicio de transporte de pasajeros en este tipo de vehículos como la actividad industrial del carrozado de ómnibus en chasis originalmente destinado al transporte de mercancías se encuentran prohibidas por las normas vigentes. Por tales razones, se expidieron normas conducentes a viabilizar las recomendaciones de la Comisión, a fin de solucionar la problemática derivada de ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga sobre la base de las conclusiones a las que se arribó.

90. Así, precisamente el propio Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, su fecha 25 de febrero, dispuso el empadronamiento –previa inspección técnica estructural ante una entidad certificadora designada por la Dirección General de Circulación Terrestre– de aquellos vehículos carrozados sobre chasis de camión, los cuales podían permanecer en el servicio por el plazo recomendado en el Certificado de Inspección Técnica Estructural, el cual no podía exceder de un año.
91. El Estado, pues, no ha actuado ni arbitraria ni injustificadamente, sino que, por el contrario, ante la problemática presentada, que ponía en riesgo la seguridad de los usuarios, y las imperfecciones del mercado y de los agentes económicos, designó previamente una Comisión en la que incluso participaron los propios gremios de transportistas, dispuso la obligación de pasar una inspección técnica estructural, y otorgó un plazo prudencial para su permanencia en el servicio. Tal actuación justifica su intervención en la medida en que, por un lado, de por medio están otros valores constitucionales, y, por otro, su accionar en materia de transportes está orientado al resguardo de las condiciones de seguridad de los usuarios, razones, todas, por las cuales la demanda no puede ser estimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
ALVA ORLANDINI
BEAUMONT CALLIRGOS

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1535-2006-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES TURISMO
IMPERIAL S.A.

VOTO DEL MAGISTRADO ALVA ORLANDINI

Voto que formula el magistrado Alva Orlandini en el recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Turismo Imperial S.A. contra la sentencia emitida por la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 195, su fecha 29 de diciembre de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta.

1. Con fecha 6 de octubre del 2004, la empresa recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, del 20 de febrero, por considerar que vulnera sus derechos constitucionales de irretroactividad de la Ley, libertad de empresa, libertad de contratación y libertad de trabajo consagrados en la Constitución. Solicita, como pretensión accesorio, que cese la amenaza que impida la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en las rutas autorizadas por la Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18, del 27 de Junio de 1997, y la Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril del 2000.

Sustenta su demanda en que hasta mayo del año 2000 estuvo permitida la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis de camión, y que el emplazado expidió hasta el año 2001 Tarjetas de Circulación para ómnibus carrozados. Alega que por Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18, del 27 de Junio, y por Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones le otorgó por diez años, respectivamente, la concesión de la ruta Lima-Tarma, y viceversa, y la concesión Lima-Huancayo, y viceversa, a fin de prestar el servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros, y que en virtud de dichas resoluciones, la Dirección General de Circulación Terrestre expidió diversas Tarjetas de Circulación Vehicular. Sin embargo, en forma inexplicable, con la publicación en el diario oficial *El Peruano* del inconstitucional Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, se lesiona el principio de irretroactividad legal al “precisar” que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, cuando hasta antes de su entrada en vigencia no hubo norma expresa que lo prohibiera. Expresa, además, que la cuestionada disposición lesiona su derecho a la libertad de contratar, pues se afectan los contratos celebrados en su oportunidad –según las normas vigentes– de compra de vehículos con chasis de camión para carrozados, así como

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su derecho a la libertad de empresa que faculta para constituir e implementar empresas de acuerdo a las normas vigentes.

2. La entidad demandada no contesta la demanda interpuesta.
3. El Juzgado Mixto de Tarma, con fecha 26 de Mayo del 2005, declara fundada la demanda, fundamentalmente por considerar que la retroactividad se encuentra prohibida por la Constitución Política, situación que se presenta con el Decreto Supremo N° 006-2004-MTC.
4. La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, fundamentalmente por considerar que la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas se encuentra prohibida expresamente por el Artículo 11° del Decreto Supremo N° 022-2002-MTC, vigente desde el 20 de Mayo del 2002. Por otra parte, la norma cuya inaplicabilidad se solicita dispone en su Artículo 2°, precisar que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de Abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros por Carretera en Ómnibus, aprobado por Decreto Supremo N° 005-95-MTC, derogado por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2001-MTC que incluyó similar prohibición, no existiendo, por tanto, vulneración alguna de derechos constitucionales.

FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda

- 
1. Conforme aparece del petitorio de la demanda el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que se declare inaplicable a la empresa recurrente el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, del 20 de febrero, por considerarlo violatorio de los derechos constitucionales de irretroactividad ante la Ley, libertad de empresa, libertad de contratación y libertad de trabajo consagrados en la Constitución. Asimismo y como pretensión accesorio, se solicita que cese la amenaza que impida la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en las rutas autorizadas por la Resolución Directoral N.º 136-97-MTC/15.18 del 27 de Junio, y la Resolución Directoral N.º 545-2000-MTC/15.18, del 3 de Abril del 2000.

Reclamo constitucional y jurisprudencia precedente

2. De manera preliminar a la dilucidación de la controversia, considero pertinente puntualizar que sobre lo que resulta objeto del petitorio de la presente demanda, ya ha tenido el Tribunal Constitucional ocasión de pronunciarse con anterioridad en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otro proceso constitucional de tutela de derechos. En efecto, aun cuando se trata en el presente caso de una demanda promovida por una empresa de transporte en particular, el presunto acto lesivo y los temas objeto de reclamo son sustancialmente los mismos que los ventilados en la Sentencia recaída en el Exp. N° 7320-2005-PA/TC (Caso Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L.). Por consiguiente y existiendo una evidente identidad entre ambos petitorios, la presente sentencia, respetando las particularidades de cada caso, asumirá una línea de raciocinio sustancialmente similar a la expuesta en su momento.

El rol del Estado en la economía según la Constitución de 1993

3. En la STC N.º 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los roles del Estado frente a la economía, analizando al efecto el modelo económico consagrado por la Constitución, los principios constitucionales que informan el modelo económico –Estado social y democrático de derecho, dignidad de la persona humana, igualdad, economía social de mercado, libre iniciativa privada y actuación subsidiaria del Estado en la economía–, las libertades patrimoniales que garantizan el régimen económico –los derechos a la propiedad y a la libre contratación, las libertades de trabajo, de empresa, de comercio y de industria–, los derechos de los consumidores y los usuarios, la función vigilante, garantista y correctora del Estado, y el rol de los organismos reguladores.
4. Teniendo en cuenta que en la referida sentencia el modelo económico consagrado por la Carta de 1993 ha sido desarrollado en forma por demás extensa, no es nuestro objetivo reiterar lo que ya ha quedado dicho sino, antes bien, remitirnos a aquellas pautas de interpretación de los principios que inspiran nuestro régimen económico, y que resultan pertinentes para efectos de resolver la controversia de autos.

Consideraciones preliminares

5. De conformidad con los artículos 3 y 43 de la Constitución de 1993, el Estado peruano presenta las características del Estado Social y Democrático de Derecho, conforme a las cuales pretende conseguir la mayor efectividad de los principios y derechos básicos del Estado de Derecho –tales como libertad, seguridad, propiedad e igualdad ante la ley– dotándolos de una base y contenido material a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias sino que, por el contrario, guardan recíproca implicancia.
6. Así, la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho requiere no sólo de la exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos –lo que exige una relación directa de las posibilidades reales y objetivas del Estado con la activa participación de los ciudadanos en el quehacer estatal– sino además su identificación con los fines de su contenido social, a efectos de que pueda evaluar, tanto los contextos que justifiquen su accionar, como aquellos que justifiquen su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abstención, evitando convertirse en un obstáculo para el desarrollo social.

7. Y es en tal contexto que, conforme al Artículo 58 de la Ley Fundamental, nuestro régimen económico se ejerce dentro de una economía social de mercado, la cual es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia y, por tanto, compatible con los fundamentos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.
8. Igualmente pertinente resulta el delimitar algunos aspectos en torno al concepto constitucional de mercado, de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 58°, 65° y 84° de la Constitución.
9. En primer lugar, se debe poner en evidencia la íntima vinculación entre la economía y la democracia, por cuanto un sistema democrático que no garantice o brinde condiciones mínimas de bienestar a los ciudadanos no puede garantizar la eficacia plena de los derechos fundamentales; pero tampoco una economía –por más que sea eficiente– que desconozca los valores y principios constitucionales, y los derechos fundamentales, es compatible con un sistema democrático, toda vez que “confundir la tolerancia dentro de un sistema de valores con el relativismo supone desconocer el valor y la esencia de la democracia”.
10. De ahí que sea necesario arribar a un concepto constitucional de mercado. Lo cual se justifica por cuanto este no puede ser entendido en términos puramente económicos sino también desde la perspectiva del Derecho Constitucional, como un espacio social y cultural en el que la dignidad de la persona humana y su defensa –en tanto fin supremo del Estado y de la sociedad (Artículo 1 de la Constitución)– no solo sea declarativamente respetada sino prácticamente realizada a través del mercado.
11. La perspectiva solamente económica del mercado constituye una negación de la persona humana, porque la única relación que cabe en un Estado social y democrático de Derecho, es la de medio a fin, de aquel con respecto a esta. Ello es así por cuanto “el mercado no es la medida de todas las cosas y sin lugar a dudas no es la medida del ser humano”.
12. De ahí que una perspectiva constitucional de mercado no puede soslayar determinados elementos constitucionales: (1) la persona humana y su dignidad, en la medida que esta no puede ser un objeto de los poderes públicos y privados; (2) las libertades económicas que la Comisión reconoce, pero ejercidas en armonía con el conjunto de valores, principios y derechos constitucionales; (3) el respeto de los derechos laborales dentro del marco constitucional y legal establecido, lo cual no es sino una manifestación del primer elemento mencionado, y (4) el respeto al medio ambiente, que es también una concretización de la responsabilidad social de las empresas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El principio de subsidiariedad económica del Estado

13. Conforme a lo anotado precedentemente, y dado el carácter *social* del modelo económico consagrado por la Carta de 1993, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, sino que, como se explicará con posterioridad, también cumple una función supervisora y correctiva o reguladora. Sin embargo, ello no quiere decir, en modo alguno, que pueda interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.
14. En efecto, conforme se desprende del Artículo 60° de la Constitución, el Principio de Subsidiariedad Económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal (no puede el Estado participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado) y, de otro, el reconocer que existen ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica la función de regulación y protección que desempeña el Estado.
15. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional estableció que el Principio de Subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas, se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado, y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector.
16. Ello es así, pues el fundamento del Principio de Subsidiariedad parte del supuesto de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención– no están en condiciones de hacerlo.
17. De este modo, la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en aras del bien común, resultando ser, antes que un mecanismo de defensa contra el Estado, un instrumento para la conciliación de conflictos.

La función reguladora del Estado

18. Si bien el principio de subsidiariedad, al que debe atenerse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.

19. Así, vale reiterar lo establecido en el Fundamento N.º 35 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, en el sentido de que conviene con Pedro de Vega cuando puntualiza que “el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado”, y que, “ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima “lealtad de las masas” (*Neoliberalismo y Estado. Op. cit.*, pp. 34-35).
20. La función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58º de la Constitución, cuyo tenor es que “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado *orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de* promoción de empleo, salud, educación, seguridad, **servicios públicos** e infraestructura”. Dicha disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado.
21. Por su parte, el Artículo 59º establece que “El Estado estimula la creación de riqueza y *garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas [...]*”.
22. De este modo y dentro del respeto a la libre iniciativa privada, el Estado también tiene una función orientadora, cuyo propósito es el desarrollo del país, procurando que se materialice el componente social del modelo económico previsto en la Constitución.
23. Dicha función orientadora presenta, sustancialmente, las siguientes características:
 - a) el Estado puede formular indicaciones, siempre que éstas guarden directa relación con la promoción del desarrollo del país; b) los agentes económicos tienen la plena y absoluta libertad para escoger las vías y los medios a través de los cuales se pueden alcanzar los fines planteados por el Estado, y c) el Estado debe estimular y promover la actuación de los agentes económicos.
24. El reconocimiento de estas funciones estatales, que aparecen como un poder-deber, se justifica porque el Estado no es sólo una organización que interviene como garantía del ordenamiento jurídico, sino porque determina o participa en el

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecimiento de las "reglas de juego", configurando de esta manera la vocación finalista por el bien común. Por ende, el Estado actúa como regulador y catalizador de los procesos económicos.

Principio de protección al consumidor o usuario

25. Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario.
26. El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado.
27. Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor -independientemente de su carácter público o privado-; sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio. En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. El proveedor, por su parte, sería aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.
28. La Constitución prescribe en su Artículo 65 la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia *tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios*. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, *apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario*, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, *el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones* genéricas, a saber:

- a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.
- b) *Vela por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias.*

Procedencia del amparo contra normas legales autoaplicativas

30. Se ha sostenido en la STC N.° 2308-2004-AA/TC que el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionarse mediante el amparo leyes que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales se pretenda impugnar *en abstracto* la validez constitucional de las normas con rango de ley.
31. De otro lado, también se ha establecido que una interpretación sistemática de los alcances de la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 200°, inciso 2), de la Constitución debe entenderse en el sentido de que no cabe, efectivamente, que mediante una demanda de amparo se cuestione una ley cuando el propósito de ésta sea cuestionar su validez en abstracto, habida cuenta de que en el ordenamiento existen otros procesos, como el de Inconstitucionalidad o el Popular, cuyo objeto precisamente es preservar la condición de la Constitución como Ley Suprema del Estado.
32. En la misma sentencia, también se advirtió la necesidad de distinguir entre lo que es propiamente un supuesto de amparo contra leyes, de lo que es, en rigor, un supuesto de amparo contra actos sustentados en la aplicación de una ley.
33. Así, en relación con el primero de ellos, la procedencia de este instrumento procesal está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una *norma operativa o denominada también de eficacia inmediata*, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia.
34. En tal caso, y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2) del artículo 200° de la Constitución Política del Estado se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino además porque, tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extensiva, sino mediante una orientación estrictamente restrictiva, esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de su pretensión.

35. Con relación al segundo supuesto, basado en la procedencia de procesos de amparo contra actos basados en la aplicación de un ley, se ha establecido que, en la medida en que se trata de normas legales cuya eficacia y, por tanto, eventual lesión, se encuentra condicionada a la realización de actos posteriores de aplicación, su procedencia ha de responder a los criterios que se indican a continuación.
36. Por un lado, si se trata de una alegación de amenaza de violación, ésta habrá de ser cierta y de inminente realización. Cierta, ha dicho el Tribunal, quiere decir, posible de ejecutarse tanto desde un punto de vista jurídico, como desde un punto de vista material o fáctico. Y con la exigencia de que la amenaza sea también de “inminente realización”, el Tribunal ha expresado que ello supone su evidente cercanía en el tiempo, es decir, actualidad del posible perjuicio cuya falta de atención oportuna haría ilusoria su reparación; y, de otro lado, tratándose de la alegación de violación, tras realizar actos de aplicación concretos sustentados en una ley, como sucede en cualquier otra hipótesis del amparo, es preciso que estos efectivamente lesionen el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental.
37. En el caso concreto, la actora cuestiona el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, el que, según alega, retrotrae al año 1995 la prohibición de utilizar ómnibus carrozados sobre chasis de camión, resultando por ende autoaplicativo, pues no se encuentra condicionado a la realización de algún tipo de acto.
38. Sin embargo, y si bien es cierto del tenor de la demanda se aprecia que la empresa recurrente cuestiona, en su totalidad, el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, fluye de autos que las disposiciones que estima violatorias de los derechos constitucionales invocados son los artículos 1º y 2º de dicho decreto.
39. El artículo 1º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC establece “Precísese que la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas se encuentra prohibida por el artículo 11 del Decreto Supremo N.º 022-2002-MTC, en vigencia desde el 20 de mayo del 2002”.
40. Por su parte, el artículo 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC establece “Precísese que la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros por Carretera en Ómnibus, aprobado por Decreto Supremo N.º 05-95-MTC, derogado por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC, que incluyó similar prohibición”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. Respecto de la naturaleza de las normas impugnadas, este Tribunal concuerda con lo alegado por la recurrente, en la medida en que *se trata de normas operativas o denominadas también de eficacia inmediata*; esto es, aquellas que están dirigidas a destinatarios específicos y cuya aplicabilidad no se encuentra sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquieren su eficacia plena en el mismo momento en que entran en vigencia.

Delimitación del petitorio y análisis del caso concreto

42. Conforme a lo expuesto en el Fundamento N.º 33, *supra*, aun cuando del tenor de la demanda se aprecia que la empresa recurrente cuestiona el íntegro del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, de autos se advierte que las disposiciones que estima violatorias de los derechos constitucionales invocados son los artículos 1º y 2º de dicha norma legal. Por ende, y dada su evidente naturaleza autoaplicativa, es respecto de tales disposiciones que emitiré pronunciamiento de fondo.

La alegada vulneración del principio de irretroactividad de la ley

43. Al respecto, la recurrente alega que los artículos 1º y 2º del cuestionado Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC vulneran el principio de irretroactividad de la ley, pues pretenden establecer una supuesta prohibición de la actividad de prestar servicios de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión desde el 16 de abril de 1995. Expresa que las normas vigentes en aquel entonces – Decretos Supremos N.ºs 05-95-MTC, 040-2001-MTC y 022-2002-MTC– así como los actos administrativos expedidos por el Itintec –hoy Indecopi–, la Sunarp y el propio Ministerio emplazado, destinados a expedir las Tarjetas de Circulación y la resolución de Concesión de Ruta, no establecían la prohibición expresa de dicha forma de prestación de servicios.

44. Conforme se aprecia de los impugnados artículos 1º y 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC –cuyo tenor ha sido consignado en los Fundamentos N.ºs 34 y 35, *supra*– tales dispositivos regulan dos supuestos relacionados con la problemática derivada de los ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, a saber:

- a/. De un lado, la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, la cual se encuentra prohibida por el artículo 11º del Decreto Supremo N.º 022-2002-MTC, vigente desde el 20 de mayo del 2002.
- b/. Y, de otro, la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, la cual se encuentra expresamente prohibida desde el 16 de abril de 1995, fecha en que entró en vigencia el Decreto Supremo N.º 05-95-MTC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c/. Así, la recurrente cuestiona la fecha de prohibición del ejercicio de tales actividades, a partir de la remisión a otros dispositivos legales –de los años 1995 y 2002– tras considerar retroactiva la aplicación de los impugnados artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC.
45. Respecto de la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, conviene señalar que el artículo 11° del Decreto Supremo N.° 022-2002-MTC, su fecha 19 de mayo del 2002, estableció en forma expresa la prohibición del ejercicio de dicha actividad, impedimento que estuvo vigente a partir del 20 de mayo del año 2002.
46. En tal sentido, lo alegado por la recurrente –se está aplicando retroactivamente el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC– carece de sustento, toda vez que, conforme a lo expuesto, desde el 20 de mayo de 2002 estaba prohibida la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros.
47. En cuanto a la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, cabe señalar que los incisos p) y u) del artículo 1°, el inciso a) del artículo 17°, el inciso b) del artículo 27°, el artículo 39°, así como el inciso b) del artículo 74° del derogado Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, vigente desde el 16 de abril de 1995, disponían que la prestación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros por carretera sólo podría realizarse en aquellos ómnibus habilitados para tal efecto, estableciendo que se efectuaría mediante *un vehículo autopropulsado, diseñado y construido exclusivamente para el transporte de pasajeros y equipaje en el servicio interprovincial*, y que debía tener un peso seco no menor de 8.500 k y un peso bruto vehicular superior a los 12.000 k.
48. Tales características constituían un presupuesto específico aplicable para el otorgamiento y ejercicio de todo tipo de concesión de rutas de transporte público interprovincial de pasajeros desde el 16 de abril del año 1995, las que fueron recogidas en los mismos términos por la normatividad expedida con posterioridad al decreto supremo *in commento*.
49. En tal sentido, queda claro que, desde el 16 de abril del año 1995, fecha de entrada en vigencia del derogado Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros se efectuaba sólo mediante vehículos diseñados y construidos exclusivamente para tal finalidad, mas no por vehículos ensamblados sobre chasis de camión. Por tal razón, lo alegado por la actora, respecto de una supuesta aplicación retroactiva del impugnado artículo 2° del decreto supremo, carece de sustento.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. En efecto, los impugnados artículos 1º y 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC no son de carácter retroactivo, toda vez que las precisiones en ellos contenidas tienen sustento en los Decretos Supremos N.ºs 022-2002-MTC, del 19 de mayo de 2002, y 05-95-MTC, del 15 de abril de 1995, los cuales fueron expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto supremo materia de autos.
51. Consecuentemente y al no haberse acreditado la invocada afectación del principio de irretroactividad de la ley, tal extremo de la demanda debe ser desestimado.

La alegada violación del derecho a la libertad de contratar

52. La empresa demandante alega que se vulnera su derecho a la libertad de contratar, pues mediante una norma posterior se afectan contratos celebrados en su oportunidad acordes con las disposiciones vigentes; esto es, se afecta el contrato de compra de vehículos adquiridos con chasis de camión para carrozados, cuando antes eran actividades lícitas. De igual manera, se afecta su contrato de constitución cuyo objeto era dedicarse a la actividad de transporte sobre ómnibus carrozados, cuando la autoridad del estado peruano otorgaba las habilitaciones para prestar dicho servicio.
53. Consagrado en el inciso 14) del artículo 2º de la Constitución, 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. 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 *prima facie* garantiza:

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

54. Sobre el particular, estimo que los artículos 1º y 2º de la norma impugnada no tienen incidencia respecto de los contratos que en su oportunidad haya celebrado la recurrente, pues tales disposiciones no hacen sino reiterar las prohibiciones, de un lado, respecto de la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de personas; y, de otro, respecto de la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión.
55. En efecto, lo alegado por la recurrente carece de sustento, en la medida en que las cuestionadas disposiciones no contienen referencia alguna respecto de la licitud, o

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ilicitud, de los contratos de compra de vehículos adquiridos con chasis de camión para carrozados.

56. En cuanto a la supuesta afectación del contrato de constitución de la empresa, importa señalar que de fojas 3 a 12 de los autos corre copia certificada del Testimonio de Escritura Pública, correspondiente a la actora, de la que se aprecia que su objeto social es, principalmente en el área de servicios, el transporte de pasajeros en automóviles, tanto en el servicio urbano como interprovincial, departamental y nacional, no habiéndose establecido, en forma específica, las características –originales o carrozados sobre chasis de camión– que debían tener los vehículos destinados a la prestación del servicio.
57. Consecuentemente, y al no haberse acreditado la invocada afectación del derecho a la libre contratación, tal extremo de la demanda también debe ser desestimado.

La alegada violación del derecho a la libertad de empresa

58. Expresa la demandante que se lesiona su derecho a a libertad de empresa, por cuanto con una disposición posterior se le está prohibiendo continuar la actividad empresarial que comenzó a realizar de conformidad con las normas vigentes al momento de constituir su empresa, adquirir los vehículos y ofrecer el servicio de transporte.
59. Consagrado por el artículo 59° de la Constitución, el derecho a la libertad de empresa se define como la *facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios*. La libertad de empresa tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación, y simultáneamente le impondrá límites a su accionar. Consecuentemente, *dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-*, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce.
60. Como ya ha sido explicado con anterioridad, los artículos 1° y 2° del decreto supremo materia de autos reiteran las prohibiciones anteriormente establecidas en el Decreto Supremo N.° 05-95-MTC, desde el 16 de abril de 1995, y en el Decreto Supremo N.° 022-2002-MTC, desde el 20 de mayo de 2002, respecto de la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis originalmente destinado al transporte de mercancías con el propósito de destinarlo al transporte de pasajeros, respectivamente.
61. Sin embargo, y conforme se aprecia de la Escritura Pública anteriormente referida (fojas 3 y siguientes) la recurrente se constituyó como una sociedad anónima por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escritura pública de fecha 23 de Diciembre de 1998, siendo su objeto social el área de servicios, el transporte de pasajeros en automóviles, tanto en el servicio urbano como interprovincial, departamental y nacional, rubro que a la fecha de su constitución sólo podía ser realizado mediante vehículos diseñados y contruidos exclusivamente para el transporte de pasajeros –mas no mediante ómnibus carrozados sobre chasis de camión–, actividad comercial que resultaba acorde con su objeto social, y que no se ha visto modificada por los impugnados artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC.

62. De otro lado, y como también ya ha sido anotado, las cuestionadas disposiciones tampoco prohíben la adquisición de ómnibus carrozados sobre chasis de camión, sino que restringen su utilización en la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros, así como la actividad industrial de carrozado de ómnibus sobre chasis de camión –que no es precisamente el objeto social de la empresa recurrente–.
63. Tales restricciones no suponen, además, la eliminación del marco jurídico-comercial de la actividad de ofrecer la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas, a la que se dedica la empresa recurrente, ya que puede continuar ofreciendo el servicio –en ómnibus diseñados y contruidos exclusivamente para tal efecto–, por lo que sus alegatos carecen de sustento.
64. Por tanto, no estando acreditada la invocada afectación del derecho a la libertad de empresa, tal extremo de la demanda también debe ser desestimado.

La alegada vulneración a la libertad de trabajo

65. Alega la recurrente que mediante la norma objeto de cuestionamiento también ha sido vulnerada su libertad de trabajo, por cuanto mediante una disposición posterior se le está prohibiendo a su empresa continuar con una actividad laboral que comenzó a realizar cuando adquirieron los vehículos y empezaron a ofrecer el servicio de transporte.
66. Aun cuando la demandante no es clara ni precisa las razones por las que supuestamente se habría visto vulnerada la mencionada libertad, limitándose a una simple enunciación carente de posterior fundamentación, este Colegiado considera preciso recordar que el citado atributo, a la luz de las previsiones establecidas por nuestra Constitución Política, puede ser entendido de dos maneras: a) Como derecho al trabajo o libertad positiva (Artículos 22° y 23°), b) Como libertad de trabajo *stricto sensu* o libertad negativa (Artículo 2°, inciso 15, y Artículo 59°).
67. Como derecho al trabajo o libertad positiva, la Constitución proclama no sólo el reconocimiento de una facultad sino la correlativa obligación del Estado de promover condiciones que favorezcan el empleo. Se trata, en rigor, de un auténtico derecho prestacional que, aunque desde luego faculta a su titular el poder ejercer su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho al trabajo, impone al Estado la obligación de fomentar un contexto de condiciones que favorezcan la oferta laboral necesaria para el trabajador.

68. Como libertad de trabajo *stricto sensu* o libertad negativa, faculta al individuo, de un lado, para elegir libremente la actividad laboral en la que pretende desenvolverse y, de otro, para ejercer dicha actividad laboral de una manera que no resulte alterada o distorsionada, mediante cualquier tipo de conducta tendiente a obstaculizar o impedir su libre desenvolvimiento. Se trata, por tanto, de una facultad que depende del individuo, pero que a su vez debe ser garantizada por el Estado, fundamentalmente desde el punto de vista normativo.
69. El que se trate de la libertad de trabajo en su manifestación positiva o de la libertad de trabajo en su vertiente negativa, no es un derecho ilimitado, sino un atributo sujeto a determinadas condiciones normalmente establecidas en la ley de conformidad con la Constitución. En el presente caso, no se trata, como parece obvio deducirlo, de una discusión centrada en lo esencial en el ángulo positivo de la mencionada libertad sino y fundamentalmente en el aspecto negativo. La norma objeto de cuestionamiento establece restricciones a la libertad de trabajo y es ese el motivo por el que se le cuestiona.
70. *A contrario sensu*, de lo sostenido por la demandante, no considero sin embargo que con la norma cuestionada se esté atentando contra la libertad de trabajo, pues es la propia Constitución la que se encarga de precisar que “Toda persona tiene derecho: A trabajar libremente, con sujeción a ley” (Artículo 2º, inciso 15). Este criterio incluso se detalla de manera mucho más precisa cuando se reconoce que si bien “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo [...]”, el ejercicio de dicha libertad (como de otras complementarias) “[...] no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud ni a la seguridad públicas” (Artículo 59º). Se trata, en otros términos, de una libertad decisivamente condicionada por otros bienes jurídicos de relevancia y, en particular, por un catálogo esencial de derechos que no puede ni debe ser ignorado.
71. Cuando la recurrente invoca la libertad de trabajo, pareciera omitir que tal derecho no es un atributo ilimitado o exento de restricciones sino que, como ocurre en el presente caso, necesita de una regulación que condicione sus eventuales excesos.

Alegatos finales de la empresa demandante

72. Al interponer el recurso de agravio constitucional, la recurrente manifiesta que las instancias precedentes han realizado una interpretación incorrecta, fundamentalmente del Decreto Supremo N.º 05-95-MTC y del Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC, atentándose de este modo contra el principio de legalidad, que establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe y contra el principio de reserva de ley, que condiciona la regulación de los derechos fundamentales sólo al ámbito de la ley.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

73. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d), al establecer que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.
74. Sobre esta base, en la STC N.º 0010-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, también se ha establecido, en la STC N.º 2050-2002-AA/TC, “[...] que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]”. (Fundamento Jurídico N.º 8).
75. En la misma STC N.º 2050-2002-AA/TC también se subrayó que “[...] no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta [...]”. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.
76. En lo que al caso concreto se refiere, el artículo 2° del derogado Código de Tránsito y Seguridad Vial, Decreto Legislativo N.º 420, del 4 de mayo de 1987, vigente a la fecha de constitución de la empresa recurrente, establecía que **“El tránsito de personas, animales y vehículos en las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, para garantía y seguridad de los habitantes”**.
77. Asimismo, el artículo 78° de la misma norma disponía que **“No deben circular los vehículos cuyas características y condiciones atenten contra la seguridad de las personas, bienes y la propia carga que transportan”**; mientras que el artículo 79° precisaba que **“Todo vehículo de transporte de personas y de carga debe reunir**

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las condiciones básicas de seguridad siguientes: a) Poseer parachoques delantero y posterior conforme a las disposiciones que establece el reglamento, o **que su carrocería esté construida en función de la seguridad.**

78. Por su parte, la vigente Ley General de Transporte Terrestre N.º 27181, del 8 de octubre de 1999, dispone en su artículo 3º que “La acción estatal en materia de transporte terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto; asimismo, el numeral 4.3 del artículo 4º, establece que *“El Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente”*”.
79. Conforme se aprecia de la normatividad antes reseñada, en materia de regulación del transporte de pasajeros, el Estado cuenta con un mayor campo de actuación, dado que persigue la preservación de otros valores constitucionales, como lo son, en el caso concreto, el cuidado de la salud, integridad física y seguridad de los usuarios. Así fluye de todas aquellas disposiciones regulatorias del transporte terrestre de personas, cuyos objetivos constituyen un parámetro bajo el cual se regula su ejercicio.
80. En tal sentido, resulta válido que mediante normas de jerarquía inferior a la Ley General de Transporte se disponga de medidas que conduzcan o procuren la protección de tales objetivos, tanto más cuanto que dichas disposiciones tienden a optimizar los derechos a la seguridad e integridad física de los usuarios.
81. Así, las normas aludidas por la empresa recurrente en el Fundamento N.º 59, *supra*, no resultan violatorias del principio de legalidad, pues tanto el derogado Código de Tránsito y Seguridad Vial, como la vigente Ley General de Transporte Terrestre establecían, de modo suficientemente claro y preciso, no sólo el marco de actuación, sino también las características y condiciones básicas de seguridad que debían reunir aquellos vehículos destinados al transporte de pasajeros.

Consideraciones Finales : El compromiso del Estado con el derecho a la vida

82. Conforme a lo expuesto en la STC N.º 2945-2003-AA/TC, actualmente, la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado, el cual ahora se compromete a cumplir el encargo social de garantizar, entre otros, el derecho a la vida y a la seguridad.
83. Nuestra Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos tales derechos.

84. En anterior oportunidad –STC N.º 0318-1996-HC/TC– el Tribunal también ha señalado que la persona humana, por su dignidad, tiene derechos naturales anteriores a la sociedad y al Estado, los cuales han sido progresivamente reconocidos hasta hoy en su legislación positiva como derechos humanos de carácter universal, entre los cuales el derecho a la vida resulta ser de primerísimo orden e importancia, y se halla protegido inclusive a través de tratados sobre derechos humanos que obligan al Perú. Como es de verse, el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental; es, a decir de Enrique Bernal Ballesteros, el centro de todos los valores y el supuesto básico de la existencia de un orden mínimo en la sociedad (*La Constitución de 1993 – Análisis Comparado*; Lima, ICS Editores, 2a. Edición, 1996, p. 88).
85. En el caso *sub exámine*, en el que se cuestiona la actividad estatal en materia de transporte terrestre de personas, por haber expedido el cuestionado Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, queda claro que, si la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la persona está consagrada como un valor superior y, por ende, el Estado está obligado a protegerla, el cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida.
86. En tal sentido, si bien es cierto los individuos gozan de un amplio ámbito de libertad para actuar en el mercado, y también existe la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora, estimo que, ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa el servicio de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y los innumerables accidentes ocurridos, en materia de transporte el Estado dispone de un mayor campo de actuación, en la medida en que de por medio se encuentran otros valores constitucionales superiores como la seguridad, la integridad y, por último, el derecho a la vida misma, el cual resulta ser de primerísimo orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.
87. Así, en el caso traído a esta sede, queda absolutamente claro, y por ello es necesario reiterar, que no sólo no se ha acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, sino que, conforme a lo expuesto en los Fundamentos N.ºs 8 a 19, *supra*, el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares –cuando la colectividad y los grupos sociales, a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención, no están en condiciones de hacerlo–, a fin de garantizar otros bienes constitucionales –en el caso, la integridad, seguridad y la vida misma– que pueden ponerse en riesgo –y de hecho, así ha sucedido– ante las imperfecciones del mercado, y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción, en tanto actividad, y de protección, en cuanto a la sociedad en general se refiere. No debe perderse de vista, pues, que la actividad del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios, y procura el resguardo y cuidado de sus condiciones de seguridad y, por último, de la vida misma.

88. Y aunque ello no quiere decir, en modo alguno, que el Estado pueda interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado, en principio, a los agentes económicos, es justamente en virtud de dicho postulado que, como consecuencia de la problemática derivada de los ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga, se constituyó, en el año 2003, una Comisión *ad hoc* encargada de estudiar y proponer alternativas viables para solucionar tal situación, la cual estuvo integrada por representantes del emplazado Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de las universidades Católica del Perú y Nacional de Ingeniería, del Senati, de los propios gremios de transportistas, y de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios.
89. Dicha Comisión determinó –según fluye de la parte considerativa del decreto supremo cuestionado– que la utilización de un chasis de camión para la fabricación de un ómnibus representa un alto riesgo para la seguridad en perjuicio de los usuarios del transporte y los propios transportistas, a lo que se agrega que no existe industria automotriz que apruebe, acepte y garantice un producto partiendo de la fabricación preconcebida para un uso distinto, coincidiendo además la mayoría de sus miembros en que tanto la prestación del servicio de transporte de pasajeros en este tipo de vehículos como la actividad industrial del carrozado de ómnibus en chasis originalmente destinado al transporte de mercancías se encuentran prohibidas por las normas vigentes. Por tales razones, se expidieron normas conducentes a viabilizar las recomendaciones de la Comisión, a fin de solucionar la problemática derivada de ómnibus ensamblados sobre chasis de vehículos de carga sobre la base de las conclusiones a las que se arribó.
90. Así, precisamente el propio Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, su fecha 25 de febrero, dispuso el empadronamiento –previa inspección técnica estructural ante una entidad certificadora designada por la Dirección General de Circulación Terrestre– de aquellos vehículos carrozados sobre chasis de camión, los cuales podían permanecer en el servicio por el plazo recomendado en el Certificado de Inspección Técnica Estructural, el cual no podía exceder de un año.
91. El Estado, pues, no ha actuado ni arbitraria ni injustificadamente, sino que, por el contrario, ante la problemática presentada, que ponía en riesgo la seguridad de los

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

usuarios, y las imperfecciones del mercado y de los agentes económicos, designó previamente una Comisión en la que incluso participaron los propios gremios de transportistas, dispuso la obligación de pasar una inspección técnica estructural, y otorgó un plazo prudencial para su permanencia en el servicio. Tal actuación justifica su intervención en la medida en que, por un lado, de por medio están otros valores constitucionales, y, por otro, su accionar en materia de transportes está orientado al resguardo de las condiciones de seguridad de los usuarios, razones, todas, por las cuales la demanda no puede ser estimada.

Por estos fundamentos, se debe declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

ALVA ORLANDINI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)