



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 7339-2006-PA/TC  
JUNÍN  
EMPRESA DE TRANSPORTES  
MEGABUS S.A.C.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de abril de 2007, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gonzales Ojeda, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Megabus S.A.C. contra la sentencia de la Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 188, su fecha 7 de abril de 2006, que declara improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 20 de mayo de 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 de 2004, pues lo considera violatorio de sus derechos fundamentales a la irretroactividad de la ley, libertad de empresa y libertad de contratación consagrados en la Constitución. Solicita, como pretensión accesoria, que cese la amenaza que impide la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en las rutas autorizadas por la Resolución Directoral N.º 436-2001-MTC/15.18, del 10 de abril de 2001, y de las tarjetas de circulación de los vehículos de placa de rodaje N.ºs UM-1335, UM-1336 y UN-1342.

Sostiene que hasta mayo del año 2002 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 a ómnibus carrozados; que, por Resolución Directoral N.º 436-2001-MTC/15.18, del 10 de abril de 2001, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones le otorgó, por diez años, la concesión de la ruta Lima-Huancayo, y Huancayo-Cerro de Pasco, y viceversa, para prestar el servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros, y que, por virtud de dicha resolución, la Dirección General de Circulación Terrestre expidió las Tarjetas de Circulación Vehicular N.ºs 012170, 012171 y 012172, correspondientes a las placas de rodaje N.ºs UM-1335, UM-1336 y UN-1342; que, sin embargo, en forma inexplicable, con la publicación en el diario oficial *El Peruano* del inconstitucional Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, se quebranta el principio de irretroactividad legal al “precisar” que la prestación del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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; y que la cuestionada disposición lesiona sus derechos 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 lo faculta a constituir e implementar empresas de acuerdo a las normas vigentes.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones propone las excepciones de caducidad y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada improcedente.

El Tercer Juzgado Civil de Huancayo, con fecha 17 de agosto de 2005, desestima las excepciones propuestas y declara fundada la demanda; en consecuencia, inaplicable a la actora el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, ordenándose el cese de los actos que impidan la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en las rutas autorizadas por la Resolución Directoral N.º 436-2001-MTC/15.18, del 10 de abril de 2001, y de las Tarjetas de Circulación Vehicular correspondientes a las placas de rodaje N.ºs UM-1335, UM-1336 y UN-1342.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, de conformidad con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N.º 7320-2005-PA/TC.

## FUNDAMENTOS

### Petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable, al caso de la recurrente, el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, del 20 de febrero de 2004, pues la actora lo considera violatorio de sus derechos constitucionales a la irretroactividad de la Ley, libertad de empresa y libertad de contratación 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 Resolución Directoral N.º 436-2001-MTC/15.18, del 10 de abril de 2001, y de las tarjetas de circulación de los vehículos de placa de rodaje N.ºs UM-1335, UM-1336 y UN-1342.

### El rol del estado en la Economía según la Constitución de 1993

2. En la STC N.º 0008-2003-AI/TC este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular analizando el modelo económico consagrado por la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

3. 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 el objetivo de este Colegiado reiterar lo que ya ha quedado dicho sino, antes bien, remitirse 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

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, y que, conforme a ellas, 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.

5. 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.
6. En tal contexto, conforme al artículo 58° de la Ley Fundamental, nuestro régimen económico se ejerce dentro de una economía social de mercado, 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.

### El principio de subsidiariedad económica del Estado

7. Conforme a lo anotado 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 cuenta con una



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8. En efecto el principio de subsidiariedad económica del Estado o, lo que es lo mismo, la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60° de la Constitución, implica, de un lado, un límite a la actividad estatal, pues no puede 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, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección.
9. Sobre el particular este Tribunal 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.
10. Ello es así porque 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.
11. 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**

12. 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 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Así vale reiterar lo establecido por este Colegiado en el fundamento 35 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, en el sentido 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’. (De Vega, Pedro, “Neoliberalismo y Estado”. *Pensamiento Constitucional*, Lima, Año IV, N.º 4, 1997, pág. 34-35)”.  
*[Handwritten signature]*
14. 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.
15. 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* [...]”.
16. 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.
17. 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.
18. 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 propiciador de los procesos económicos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Principio de protección al consumidor o usuario

19. 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 al usuario.
20. 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.
21. 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, es aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios.
22. 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 se advierte 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 del consumidor o usuario*, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.
23. 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:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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

24. Este Tribunal ha sostenido en la STC N.º 2308-2004-AA/TC que el inciso 2) del artículo 200º de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar 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.
25. De otro lado también se ha establecido que una interpretación sistemática de los alcances de la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 200º, 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 la Acción Popular, cuyo objeto precisamente es preservar la condición de la Constitución como Ley Suprema del Estado.
26. En la misma sentencia este Colegiado también 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.
27. Así en relación a la procedencia del primero de ellos está supeditado a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental sea una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata; esto es, una cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida que adquiere su eficacia plena en el mismo momento que entra en vigencia.
28. En tal caso y siempre que éstas 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 200º de la Constitución Política del Perú 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 con 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 la pretensión.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. En cuanto 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 de 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.
30. 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 este 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”, este 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.
31. **En el caso en concreto** la demandante cuestiona el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC que, según alega, retrotrae al año 1995 la prohibición de utilizar ómnibus carrozados sobre chasis de camión; siendo así, el decreto cuestionado resulta autoaplicativo, pues no se encuentra condicionado a la realización de algún tipo de acto.
32. Sin embargo y si bien es cierto que 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.
33. 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”.
34. 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2001-MTC, que incluyó similar prohibición”.

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

### **Delimitación del petitorio y análisis del caso concreto**

36. Conforme a lo expuesto en el fundamento 32, *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 el Tribunal Constitucional emitirá un pronunciamiento de fondo.

### **La alegada vulneración del principio de irretroactividad de la ley**

37. 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. Asimismo, 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.
38. 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 33 y 34, *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, en vigencia desde el 20 de mayo de 2002.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) 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.
- 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– por considerar retroactiva la aplicación de los impugnados artículos 1º y 2º del Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC.
39. 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 11º del Decreto Supremo N.º 022-2002-MTC, de fecha 19 de mayo de 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.
40. Por ello lo alegado por la recurrente –en el sentido de que se está aplicando retroactivamente el artículo 1º del Decreto Supremo N.º 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.
41. 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 1º; el inciso a) del artículo 17º; el inciso b) del artículo 27º; el artículo 39º; así como el inciso b) del artículo 74º del derogado Decreto Supremo N.º 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 podía realizarse en los 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.
42. 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, y fueron recogidas en los mismos términos por la normatividad expedida con posterioridad al decreto supremo ahora cuestionado.
43. En tal sentido para este Tribunal 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros sólo podía ser efectuado 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 impugnado, carece de sustento.

44. En efecto los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC no son de carácter retroactivo, toda vez que las precisiones contenidas en ellos tienen sustento en los Decretos Supremos N.°s 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 vigencia del decreto supremo materia de autos. Así, de conformidad con la “Teoría de los hechos cumplidos”, recogida en el artículo 103° de la Constitución y en el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, desde su entrada en vigencia, y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, por lo que las normas a las que hace remisión el decreto supremo cuestionado resultaban plenamente aplicables a la recurrente.
45. Consecuentemente y al no haberse acreditado la invocada afectación del principio de irretroactividad de la ley, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

### **La alegada violación del derecho a la libertad de contratar**

46. La empresa demandante aduce 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. Asimismo, refiere que se afecta su contrato de constitución, cuyo objeto era dedicarse a la actividad de transporte de personas sobre ómnibus carrozados, cuando la autoridad del Estado peruano otorgaba las habilitaciones para prestar dicho servicio (sic).
47. Consagrado en el inciso 14) del artículo 2° 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 posean apreciación económica, tengan fines lícitos y no contravengan las leyes de orden público.

Tal derecho garantiza, *prima facie*:

- Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.

48. Sobre el particular el Tribunal Constitucional estima 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.

49. En efecto lo alegado por la recurrente carece de sustento, en la medida 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.

50. En cuanto a la supuesta afectación del contrato de constitución de la empresa, importa señalar que, de fojas 5 y 6 de autos, corre copia certificada de la Partida Electrónica N.° 02028883 del Registro de Personas Jurídicas correspondiente a la actora, de la que se aprecia que su objeto social es, principalmente, el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros por carretera a nivel regional y nacional, no habiéndose establecido, en forma específica, las características – originales o carrozados sobre chasis de camión– con las que debían contar los vehículos (ómnibus) destinados a la prestación del servicio.

51. Por tanto, 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**

52. Expresa la demandante que se lesiona su derecho a la libertad de empresa porque 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.

53. 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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 socio-económico que la Constitución reconoce.*

54. Como ya ha sido explicado con anterioridad, los artículos 1° y 2° del decreto supremo impugnado 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.
55. Sin embargo conforme se aprecia de la Partida Electrónica N.° 02028883 (fojas 5), la recurrente se constituyó como una sociedad anónima cerrada por escritura pública de fecha 29 de diciembre de 2000, siendo su objeto social el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros por carretera a nivel regional 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 tantas veces citado Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC.
56. De otro lado 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–.
57. 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 deben ser desestimados.
58. Por tanto no estando acreditada la invocada afectación del derecho a la libertad de empresa, tal extremo de la demanda también debe ser desestimado.

### **Consideraciones finales: El compromiso del Estado con el derecho a la vida**

59. Conforme a lo expuesto en la STC N.° 2945-2003-AA/TC, actualmente la noción de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida. Ya no puede entenderse la vida, entonces, tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado, el cual ahora está comprometido a cumplir el encargo social de garantizar, entre otros, el derecho a la vida y a la seguridad.

60. La 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.
61. En anterior oportunidad –STC N.º 0318-1996-HC/TC– este Tribunal también ha expuesto que la persona humana, por su dignidad, tiene derechos naturales anteriores a la sociedad y al Estado, inmanentes a sí misma, 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 Bernalles 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, pp. 88).
62. En el caso *sublitis* 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.
63. Por ello si bien es cierto que los individuos y las empresas gozan de un ámbito de libertad para actuar en el mercado –recuérdese que conforme al artículo 58º de la Constitución, la iniciativa privada es libre–, sin embargo, ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta, pues también existe la certeza de que debe existir un Estado que mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora. En tal sentido, este Tribunal estima 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 cuenta con un mayor



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

campo de actuación, en la medida 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, como ya se dijo, es de primerísimo orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.

64. Así respecto a la controversia materia de autos, para el Tribunal Constitucional queda absolutamente claro, que no sólo no se ha acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, sino que, conforme a lo expuesto en los fundamentos 7 a 18, *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, la seguridad y la vida– 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 las condiciones de seguridad y la vida misma.
65. 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.
66. 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 de ómnibus 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 hizo necesario expedir las normas conducentes para viabilizar las recomendaciones de la Comisión, a fin de solucionar la problemática sobre la base de las conclusiones a las que se arribó.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. Así es precisamente el propio Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, su fecha 25 de febrero de 2004, que dispuso el empadronamiento –previa inspección técnica estructural ante una entidad certificadora designada por la Dirección General de Circulación Terrestre– de aquellos vehículos que hubiesen sido carrozados sobre chasis de camión, los cuales podían permanecer en el servicio por el plazo que se recomiende en el Certificado de Inspección Técnica Estructural, el cual no podía exceder de un año.
68. 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 y la vida misma de los usuarios, las imperfecciones del mercado y la falta de soluciones de parte de los agentes económicos y los grupos sociales, 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 si se tiene en cuenta 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 y la vida misma 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.

**GONZALES OJEDA  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ**

Lo que certifico

Dr. Daniel Figallo Rivadeneira  
SECRETARIO RELATOR