

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico del Pleno Sentencia 910/2021, Expediente 00004-2021-
PI/TC “Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en
automóviles colectivos”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

Carolina del Rosario Ticona Centeno

Asesor:

Julia Yareth Romero Herrera


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, ROMERO HERRERA, JULIA YARETH, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado: Informe Jurídico del Pleno Sentencia 910/2021, Expediente 00004-2021-PI/TC "Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos", del autor TICONA CENTENO, CAROLINA DEL ROSARIO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 17/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 18 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ROMERO HERRERA, JULIA YARETH	
DNI: 70167813	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9346-3263	

RESUMEN

El presente informe jurídico tiene como objetivo analizar la inconstitucionalidad de la Ley N° 31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”, en el marco del proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, recaído en el Expediente 00004-2021-PI/TC, a través de los votos singulares de los miembros del Tribunal, planteándose como problema principal si la citada ley incurre en inconstitucionalidad por vicios de forma o fondo. A partir de ello, se presentan problemas secundarios divididos en temas procedimentales y materiales.

Este caso presenta gran relevancia jurídica por la controversia que se deriva del análisis de inconstitucionalidad sobre la citada ley: por un lado, el principio-derecho a la dignidad humana, derechos a la vida, salud e integridad personal, así como al derecho al medio ambiente; y por otro, el derecho a la libertad de empresa y al trabajo, lo que se ve reflejado en los votos de los magistrados del Tribunal Constitucional.

A partir de los problemas planteados, la postura asumida es aquella señala que la demanda debió declararse fundada en parte, y como consecuencia, declararse la inconstitucionalidad de la referida ley; debido a que la referida ley vulnera los derechos de los consumidores y usuarios sobre la protección de sus derechos fundamentales de la salud, la vida, la integridad, así como el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Asimismo, se ha advertido que debió incluirse la técnica del test de ponderación en la evaluación de la intervención normativa de la citada ley.

Para el análisis del caso, se tomará como base las posiciones de las partes con la normativa nacional y el marco normativo internacional, jurisprudencial del Tribunal Constitucional, así como datos estadísticos contenidos en informes estudiados en los votos de los magistrados del Tribunal Constitucional para el presente caso.

ÍNDICE

I.	Introducción.....	3
II.	Justificación de la elección de la sentencia	3
III.	Identificación de hechos relevantes	4
III.1.	Antecedentes.....	5
III.2.	Hechos relevantes del caso	6
IV.	Identificación de los problemas jurídicos	8
V.	Análisis de los problemas jurídicos.....	11
V.1.	¿La Ley N° 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal?	13
V.1.1.	¿El Congreso excedió sus competencias en materia de transporte público para emitir la Ley N° 31096?	14
V.1.2.	¿El Congreso cumplió con el requisito de procedimiento y deliberación para aprobar la Ley N° 31096?	16
V.1.3.	¿La Ley N° 31096 se circunscribe a los efectos agotados de la Ley N° 28972 o crea un nuevo procedimiento?	22
V.2.	¿La Ley N° 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad material?	25
V.2.1.	¿La Ley N° 31096 afecta los derechos de los consumidores y usuarios a un servicio de transporte idóneo y eficiente que garantice su principio-derecho de dignidad, derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud?	26
V.2.2.	¿La Ley 31096 vulnera el derecho de las personas a gozar un medio ambiente sano y equilibrado?	36
VI.	Conclusiones.....	42
VII.	Bibliografía.....	44

I. Introducción

Actualmente, el servicio de transporte de pasajeros en el Perú representa un servicio deficiente y un problema para la vida diaria de los ciudadanos por sus externalidades negativas como los accidentes de tránsito, la contaminación, la informalidad, entre otros. De hecho, nuestro país ocupa el segundo puesto de los peores choferes del mundo¹ y la capital limeña es considerada como la séptima ciudad con mayor congestión vehicular a nivel de América Latina².

A fin de hacer frente a esta situación, a nivel nacional, se han tomado distintas medidas dirigidas a proteger los bienes jurídicos involucrados como los derechos a la vida, la salud, la integridad y al medio ambiente de las personas. En esa línea, en el 2020, el Congreso de la República aprobó la emisión de la Ley N°31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos” (en adelante, la Ley N° 31096) con el fin de formalizar los taxis colectivos a nivel nacional, interprovincial y provincial con excepción de Lima y Callao. Sin embargo, como veremos a lo largo del informe, esta intervención normativa incurre en vicios de fondo que generan que sea una norma inconstitucional.

Para argumentar esta postura, se presentará el siguiente esquema. En primer lugar, se expondrá por qué se eligió este caso y la identificación de los hechos de este. Luego, se explicarán los problemas jurídicos identificados. Seguidamente, se analizará cada problema específico. Finalmente, se concluirá con ideas centrales que responden los problemas jurídicos planteados.

II. Justificación de la elección de la sentencia

El Pleno del Tribunal Constitucional materia de estudio analiza la inconstitucionalidad de la Ley N° 31096; sin lograr el consenso necesario (cinco votos), requisito establecido en el artículo 107° del Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, NCPC) y el artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para expulsar a la citada norma del ordenamiento. Sin

¹ Compare the Market (2023). *World's best drivers*. Recuperado de la base de datos de Compare the Market. <https://www.comparethemarket.com.au/car-insurance/features/worlds-best-drivers/>

² Tomtom (2022). *Tomtom Traffic Index*. Recuperado de la base de datos de Tomtom.

embargo, como se expondrá en el presente informe la referida ley es inconstitucional por razones de fondo.

En ese sentido, en el presente trabajo, se argumentará la discrepancia con la votación final del Tribunal Constitucional (en adelante, el Tribunal), puesto que se declaró infundada la demanda. Asimismo, se sostiene que la falta de declaración de inconstitucionalidad por parte del supremo intérprete de la Constitución resulta controversial, más aún cuando se expusieron razones, que el informe comparte, sobre la posible afectación de derechos fundamentales como la dignidad humana, el derecho a la vida, a la salud y a la integridad, así como la trasgresión de los derechos de los consumidores y usuarios al permitirse que vehículos de categorías M1 y M2 (en adelante, vehículos M1 y M2) brinden el servicio de transporte a personas; por último, la vulneración del derecho a un medio ambiente sano. Por lo anterior, al estar ante votos con opiniones jurídicas distintas, consideramos que merece un análisis para un examen de grado.

Asimismo, el Expediente 00004-2021-PI/TC implica un contenido jurídico relevante para tratar la problemática del servicio de transporte público en nuestro país. En esa línea, estimamos que el análisis jurídico de este caso puede aportar al debate sobre un problema social latente que cobra vidas diariamente en el Perú con cifras de siniestralidad preocupantes. Asimismo, nuestras autoridades dejan de lado el derecho de todas las personas de vivir en un ambiente sano y equilibrado al no considerar que el transporte puede generar externalidades negativas que nos afectan. En ese sentido, los temas abordados en la sentencia son de nuestro interés y tenemos la intención de seguir dialogando sobre los mismos académicamente.

III. Identificación de hechos relevantes

A continuación, se detallarán algunos pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional relacionados al presente caso, así como la línea del tiempo respecto de los hechos en los que se enmarca el proceso de inconstitucionalidad de la Ley N° 31096.

III.1. Antecedentes

Con respecto a la sentencia del Tribunal sobre la figura de la “formalización” de los vehículos o taxis colectivos (en específico M1 Y M2³), podemos identificar algunos pronunciamientos respecto al rol del Estado en el sistema de transporte para las personas (por ejemplo, el público):

I.1.1. Pleno Sentencia 458/2020: Caso de las competencias municipales en materia de transporte y tránsito terrestre

Se analiza un conflicto competencial para determinar la entidad estatal con la atribución para regular el transporte terrestre de pasajeros mediante un test de la competencia, a raíz de ordenanzas municipales que autorizan el transporte terrestre de pasajeros en vehículos de categoría M1 y M2. Al respecto, el Tribunal mencionó que los gobiernos locales presentan competencias compartidas en materia de transporte con el gobierno central o Poder Ejecutivo, a través del MTC. En esa línea, aquellos están obligados a emitir normas complementarias a las establecidas por el Poder Ejecutivo y ejercer su competencia de acuerdo con las políticas y normas de alcance nacional. Finalmente, se declara fundada en parte la demanda.

I.1.2. Sentencia 00034-2004-PI/TC: Caso medio pasaje

Se reconoce al transporte como una actividad económica enmarcada como servicio público, pese a que la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT) no se refiere expresamente al servicio de transporte como un servicio público. Por lo que, el Estado tiene un especial deber de protección estatal a los usuarios, y el de reglamentar de forma más estricta supervisando que dicha prestación tenga las adecuadas condiciones (calidad, seguridad, oportunidad y alcance).

³ De acuerdo con la Resolución Directoral 4848-2006-MTC/15, el vehículo de categoría M1 es aquel con ocho asientos o menos sin contar el asiento del conductor y el vehículo M2 es aquel que tiene más de ocho asientos sin contar el del conductor y con hasta de 5 toneladas o menos de peso bruto.

III.2. Hechos relevantes del caso

Sobre los hechos relevantes del caso, se procederá a enumerarlos cronológicamente en dos partes:

(a) Proceso legislativo para la promulgación y publicación de la ley:

III.2.1. El 11 de julio de 2017 la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República (en adelante, la Comisión) aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los proyectos legislativos 1170/2016-CR, 1367/2016-CR, 1404/2016-CR y 1416/2016-CR, Ley que precisa los alcances de la Ley N° 28972, que establecen la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos (en adelante, el dictamen).

III.2.2. El 7 de diciembre de 2017 se presentó ante el Pleno el Texto sustitutorio del Dictamen pero quedó pendiente de segunda votación.

III.2.3. El 14 de mayo de 2020, luego de varios pedidos para incluir en la agenda el debate de dicho dictamen, se volvió a presentar el dictamen ante el Pleno agregando artículos y disposiciones complementarias, el cual fue aprobado.

III.2.4. El 20 de mayo de 2020 se remitió la Autógrafa de Ley al Poder Ejecutivo.

III.2.5. El 10 de junio de 2020 el Presidente de la República observó la referida autógrafa y el 2 de julio de 2020 la Comisión aprobó, por un dictamen de insistencia, la autógrafa de ley observada.

III.2.6. El 11 de diciembre de 2020 el Pleno del Congreso de la República aprobó el dictamen de insistencia presentado por la Comisión con 81 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones.

III.2.7. El 23 de diciembre de 2020 se remitió la citada autógrafa al Poder Ejecutivo.

III.2.8. Un día después, el 24 de diciembre de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 31096.

(b) Proceso de inconstitucionalidad:

III.2.9. El 9 de febrero de 2021, el Procurador Público especializado en Materia Constitucional en representación del Poder Ejecutivo

interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley N° 31096 por razones formales y materiales.

III.2.10. El 11 de febrero de 2021 el Tribunal admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 31096.

III.2.11. El 26 de marzo de 2021, el Congreso de la República (en adelante, el Congreso) contestó la demanda solicitando que se declare infundada.

Con respecto a los argumentos de los vicios de forma y fondo alegados por las partes se puede resumir lo siguiente:

	Posición del Poder Ejecutivo	Posición del Poder Legislativo
Vicios de forma	<ul style="list-style-type: none"> ● Déficit de deliberación en el proceso legislativo. ● Se crea un procedimiento especial de formalización. ● Imposibilidad jurídica porque la Ley N° 28972 ya agotó sus efectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cumplimiento del procedimiento legislativo. ● El debate de la ley fue extenso, plural y público, teniendo una norma orientada al bien común ● No se atenta contra el principio de separación de poderes. ● Hay al menos una interpretación de la Ley N°31096 conforme la Constitución. ● Se crea un nuevo proceso de formalización bajo nuevos parámetros y plazos.
Vicios de fondo	<ul style="list-style-type: none"> ● Se afecta la dignidad humana, la vida e integridad personal, el derecho a la salud, la protección de usuarios y derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado e incompatible con obligaciones del Estado de conservación y prevención. ● Los vehículos de categoría M1 y M2 no son eficientes y alto índice 	<ul style="list-style-type: none"> ● La Ley N° 31096 y su proyecto de Reglamento a la fecha, al establecer condiciones y requisitos técnico, no atentan contra los referidos derechos y la obligación de proteger a los usuarios y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.

	<p>de siniestralidad de los vehículos M1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se incentiva la informalidad. ● Los vehículos de categoría M3 son más eficientes y con estándares adecuados a diferencia de vehículos M1 y M2. ● Incompatible con la obligación del Estado de adoptar medidas para preservar el medio ambiente y la compatibilidad del transporte con la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> ● El Poder Ejecutivo, a través del MTC, ofrece un proyecto de Reglamento de la Ley N° 31096 siguiendo una interpretación conforme a la Constitución.
--	---	--

Elaboración propia

III.2.12. El 23 de marzo de 2021 y 30 de marzo de 2021 el Tribunal aceptó la intervención de la Federación de Autos Colectivos del Perú y la Federación de Transportistas Asociados Servicio Rápido Macro Región Sur – Fretamar respectivamente, como terceros en el proceso.

III.2.13. Se solicitaron pedidos de información a la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) y a la Procuraduría Pública del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

III.2.14. El 28 de octubre de 2021 el Tribunal declaró infundada la demanda, por no contar con los cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 31096. Asimismo, se emitieron los votos de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera en bloque, el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez, el voto singular del magistrado Blume Fortini y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

IV. Identificación de los problemas jurídicos

En el presente trabajo sobre la acción de inconstitucionalidad respecto de la Ley N° 31096, se abordarán los siguientes problemas:

IV.1. Problema principal

Como menciona Rubio (2011), si se trata de una decisión judicial el problema principal se delinea por los márgenes de la litis, es decir, lo que el demandante solicita y el demandado niega. En el presente caso, el Poder Ejecutivo, a través de su demanda de inconstitucionalidad, alega que la Ley N° 31096 ha incurrido en infracciones por la forma y el fondo.

En esa línea, como problema principal, se responderá la pregunta ¿La Ley N° 31096, ha incurrido en vicios (de forma y fondo) de inconstitucionalidad?

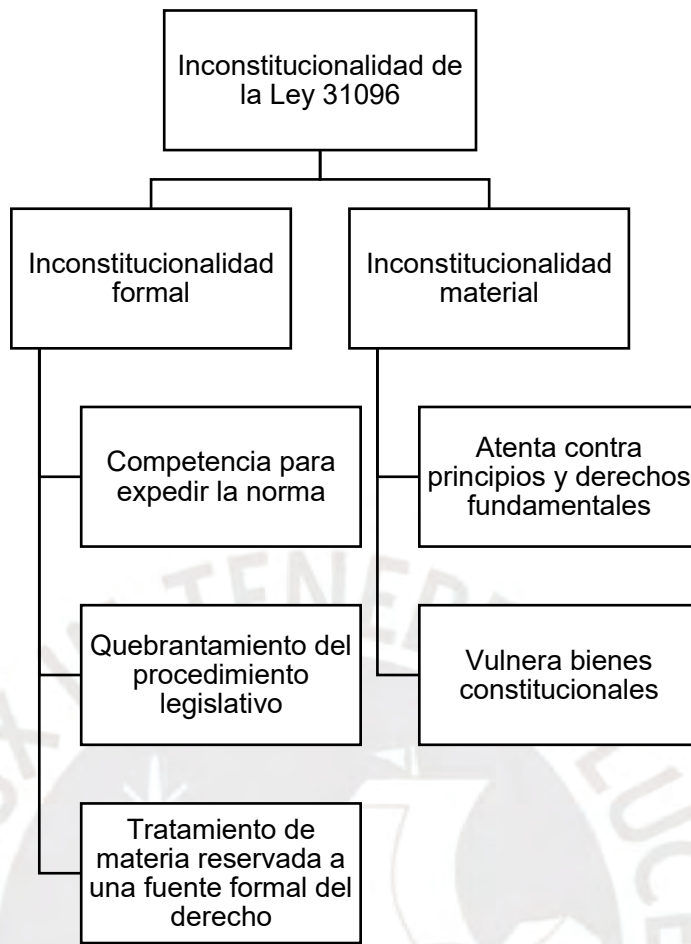
IV.2. Problemas secundarios

Siguiendo la secuencia, los problemas secundarios son aquellos que contribuyen a resolver el problema anteriormente referido (Rubio, 2011). A partir de ello, la infracción de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución) puede ser por temas formales y por el fondo de la norma en cuestión en contraposición con la Constitución; por lo que, en el presente informe jurídico se abordarán las siguientes preguntas:

IV.2.1. ¿La Ley 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal?

IV.2.2. ¿La Ley 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad material?

Es importante mencionar que, cada problema secundario presenta subproblemas a partir de las interrogantes realizadas para resolverlos. En ese sentido, y a partir de los problemas jurídicos planteados, se construye el siguiente árbol de problemas:



Elaboración propia

Por lo tanto, el esquema del informe jurídico será el siguiente:

1. ¿La Ley N° 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal?
 - 1.1. ¿El Congreso excedió sus competencias en materia de transporte público para emitir la Ley N° 31096?
 - 1.2. ¿El Congreso cumplió con el requisito de procedimiento y deliberación para aprobar la Ley N° 31096?
 - 1.3. ¿La Ley N° 31096 se circunscribe a los efectos agotados de la Ley N° 28972 o crea un nuevo procedimiento?
2. ¿La Ley N° 31096 incurre en vicios de inconstitucionalidad material?
 - 2.1. ¿La Ley N° 31096 afecta los derechos de los consumidores y usuarios a un servicio de transporte idóneo y eficiente que garantice su principio-derecho de dignidad, derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud?
 - 2.2. ¿La Ley N° 31096 vulnera el derecho de las personas a gozar un medio ambiente sano y equilibrado?

V. Análisis de los problemas jurídicos

Previo al abordaje de los problemas jurídicos, es menester identificar la importancia de la Constitución y la naturaleza de un proceso de inconstitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en el sistema de normas de un ordenamiento estatal. Es fundamento del sistema jurídico y político democrático. De acuerdo con el artículo 51° de la Constitución, la Carta Magna es una norma fundamental que prevalece sobre toda norma legal. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido que la Constitución configura como la norma de máxima supremacía en el ordenamiento jurídico vinculando al Estado y a la sociedad⁴.

Por otro lado, Rubio (2011) menciona que la Constitución es la primera norma positiva en nuestro sistema legislativo por tres aspectos: contiene normas que no se pueden contradecir ni desnaturalizar por otras o por procedimientos, establece la forma de organización del Estado, y contiene el procedimiento y las atribuciones generales de los órganos del Estado. En ese sentido, en el sistema de fuentes de derecho, la Constitución se encuentra en la cúspide de la pirámide siguiendo la teoría de Hans Kelsen.

Al ser la Constitución la norma de mayor jerarquía, será importante que exista una relación de armonía entre la referida Carta Magna y las normas de rango inferior a ella. Por ello, ante un quebrantamiento de la Constitución, es decir, frente a infracciones a la Constitución se dará inicio al proceso de constitucionalidad⁵.

De acuerdo con el artículo 200° de la Constitución, en su inciso 4, detalla que la acción de inconstitucionalidad se admite contra normas con rango de ley como leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, entre otros, que contravengan la Carta Magna en la forma o el fondo. De igual forma, el artículo 74° del NCPC, establece que el proceso de inconstitucionalidad tiene como

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 1124-2001-AA-TC, de 11 de julio del 2002

⁵ Según Montoya, el proceso de constitucionalidad representa un mecanismo importante de vigilancia del poder en un sistema democrático al permitir el fortalecimiento de la estructura estatal y posibilitar la correcta protección de los derechos fundamentales (2015).

finalidad la defensa de la Constitución frente a infracción de jerarquía normativa directa o indirecta, de carácter parcial o total, y por la forma o el fondo. En esa línea, el proceso de inconstitucionalidad permite la protección de la Constitución frente al incumplimiento de la jerarquía entre normas.

Esta figura hace prevalecer el principio de supremacía constitucional, que define límites al legislador al momento de aprobar leyes para evitar que contradigan formal o materialmente el contenido de la Constitución. Cabe señalar que, se entiende como leyes las normas ordinarias aprobadas por el Congreso de la República, las cuales ya están promulgadas y publicadas, para ser pasibles de ser sujetos de la acción de inconstitucionalidad (Cáceres y Yupayachi, 2015).

El proceso de inconstitucionalidad tiene naturaleza dual⁶: una dimensión objetiva, en la que el control de compatibilidad con la Carta magna se realiza sobre sus valores y principios, y una dimensión subjetiva, en la cual se evalúa la relación entre la norma y realidad en la que se aplica y de ser el caso, cesar las afectaciones concretas que puedan causar a los derechos fundamentales de los ciudadanos (Montoya, 2015). Por otro lado, Landa (2011) refiere que, para el análisis de la inconstitucionalidad de una norma legal cuestionada, además de observar las disposiciones constitucionales, se debe examinar las leyes de desarrollo constitucional y las referidas a los derechos fundamentales, de acuerdo con el bloque de constitucional.

El Tribunal estableció que el parámetro de interpretación constitucional se podría extender a fuentes distintas de la Constitución, siempre que dicha condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional⁷. El bloque de constitucionalidad estará conformado por las normas que tengan la característica de extender y completar preceptos constitucionales relacionados a las finalidades, organización y funcionamiento de los organismos constitucionales y órganos, estructura y aquellas que detallen las competencias y deberes funcionales de sus titulares, derechos, cargas públicas y las garantías básicas de los ciudadanos⁸.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 002-2005-PI/TC, fundamento 2, de 18 de febrero de 2005 y Sentencia del Tribunal Constitucional 00007-2007-PI/TC de 19 de junio de 2007.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 007-2002-AI/TC, fundamento 5, de 27 de agosto de 2003.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 0013-2003-CC/TC, fundamento 10, de 29 de diciembre de 2003.

El artículo 97° del NCPD señala que una demanda de inconstitucionalidad se presenta ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, el artículo 201° de la Constitución establece que este es el órgano de control de la Constitución. El Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución, ejerce un control concentrado asumiendo los roles de defender la autoridad suprema de la Constitución y los derechos que contiene dicho documento (Roel, 2021).

Como se observa de la secuencia de hechos descritos en el punto II.2, la acción legal presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 31096 cumplió con los parámetros de admisibilidad y procedibilidad; por lo que, fue admitida por el Tribunal el 11 de febrero de 2021.

A continuación, se analizará la inconstitucionalidad de la ley cuestionada en razón de forma y fondo partiendo del voto de los Magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera (en adelante, el voto de los Magistrados en bloque); no obstante, se analizarán todos los votos de los Magistrados.

V.1. ¿La Ley N° 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal?

Según Montoya, “un vicio de inconstitucionalidad formal es entendido como una violación de las normas procedimentales o del íter legislativo” (2015, 119). El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha desarrollado las formas de incurrir en infracciones constitucionales por la forma⁹, resumiéndolo como:

1. Ante la infracción del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
2. Cuando se ha abordado una materia sobre la cual la Constitución presenta reserva a otras fuentes del derecho; y,
3. Frente a la expedición de una norma por un órgano que es incompetente constitucionalmente.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 0020-2005-AI acumulados, fundamento 22, del 27 de setiembre de 2005 y Sentencia del Tribunal Constitucional 00012-2020-PI/TC, del 13 de abril de 2021.

En ese sentido, el Tribunal debe determinar “si la autoridad que expidió la norma era o no competente y si respetó el procedimiento de creación propio de la norma en cuestión” (Mendieta, 2017, 127).

A continuación, abordaremos los supuestos de inconstitucionalidad por la forma sobre la base de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad para el análisis del presente caso. Cabe señalar que, las normas interpuestas para conformar el bloque de constitucionalidad deben (i) regular una condición fundamental del procedimiento de creación de normas, (ii) regular un contenido que cumple con principios constitucionales, y (iii) definir las atribuciones o restricciones de los diferentes órganos constitucionales¹⁰.

En esa línea, se debe observar el bloque de constitucional como parámetro de constitucionalidad. De acuerdo con el voto de los Magistrados en bloque, este está compuesto por la Constitución y el Reglamento del Congreso, que tiene fuerza de ley y contiene las competencias, deberes y funciones de dicho órgano.

V.1.1. ¿El Congreso excedió sus competencias en materia de transporte público para emitir la Ley N° 31096?

Previo al análisis de las competencias del poder legislativo, es menester precisar que, este punto no es desarrollado a profundidad por todos los magistrados del Tribunal a través de sus votos, dado que, no hubo controversia en lo alegado por las partes respecto de esta cuestión.

La Constitución y el Reglamento del Congreso, en su artículo 102° y artículo 2° respectivamente, atribuyen al Congreso la titularidad de emitir, derogar, modificar o interpretar leyes y realizar funciones legislativas. En esa misma línea, dentro del Reglamento del Congreso se señala que las funciones esenciales del Congreso son emitir leyes o normas con rango inmediatamente inferior a la Carta Magna y ejercer el control político del Poder Ejecutivo. Es así que, el Congreso presenta la potestad constitucional de dictar leyes ordinarias u orgánicas.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 0008-2015-PI/TC, del 7 de agosto de 2018.

Lo anterior se deriva del reconocimiento del Estado como unitario y descentralizado, que establece que el poder no está concentrado en un solo órgano, sino en varios poderes del Estado y niveles de gobierno, siendo uno de ellos el Poder Legislativo.

Al analizar las competencias de los poderes del Estado, y dado que la demanda fue presentada por el Poder Ejecutivo, es importante señalar que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), establece sus competencias y funciones. En la referida ley, se menciona que el Poder Ejecutivo diseña y supervisa políticas nacionales y sectoriales en materia de regulación de los servicios públicos; además, reglamenta leyes, evalúa su aplicación y supervisa el cumplimiento de estas.

Por otro lado, el artículo 195° de la Constitución señala que una de las atribuciones de los gobiernos locales es normar el servicio de transporte colectivo; es decir, que, mediante ordenanzas municipales, se puede regular esta materia. Asimismo, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Regiones detalla como una competencia compartida en concordancia con el artículo 36° de la Ley N° 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, la regulación en su ámbito y nivel del sector de transportes. En ese sentido, también los gobiernos regionales pueden regular el servicio de transporte. Por lo tanto, la competencia de regular sobre transporte es una atribución compartida entre el nivel de gobierno nacional, regional y local.

De acuerdo con Arce (2023), los actos legislativos del Congreso no tienen límites temporales ni materiales, teniendo en cuenta las competencias que la Constitución atribuye a las leyes orgánicas, ordinarias o de presupuesto. En esa línea, el Congreso no podrá emitir normas en materias que hayan sido delimitadas por la Constitución para otro tipo de fuentes del derecho. En ese sentido, el Congreso presenta la competencia legislativa en materia de transporte; por lo que, no excedió sus atribuciones al emitir la Ley N° 31096. No obstante, tal como se expresa en el voto de los magistrados en bloque, esta competencia no puede ejercitarse afectando derechos fundamentales, valores,

bienes y principios constitucionales (Pleno Sentencia 910/2021, fundamento 114). Esta última idea se abordará más adelante.

V.1.2. ¿El Congreso cumplió con el requisito de procedimiento y deliberación para aprobar la Ley N° 31096?

Para abordar el presente punto de análisis, es necesario recordar que tal como se mencionó en los hechos del caso, el Poder Ejecutivo alegó que, por un lado, el Congreso no cumplió con una deliberación suficiente en el procedimiento de aprobación de la cuestionada ley, porque ante opiniones e información del MTC y otras entidades públicas y privadas en contra del proyecto normativo por no responder a estándares mínimos de seguridad y eficiencia, el Congreso no analizó ni consideró dichas opiniones técnicas al aprobar la Ley N° 31096. Por otro lado, el Congreso defendió que se respetaron las etapas del procedimiento legislativo de la Ley N° 31096 conforme la Constitución y el Reglamento del Congreso, e incluso el proceso de deliberación ha sido largo con una serie de actividades de debate público; por lo que, la aprobación por insistencia de la ley no contraviene el principio de separación de poderes.

De acuerdo con el voto de los Magistrados en bloque, la presunta infracción constitucional en temas formales que se debe analizar sería el quebrantamiento del procedimiento legislativo contenido en la Constitución para la aprobación de la Ley N° 31096. En ese sentido, como segundo punto de análisis dentro del vicio de inconstitucionalidad formal, examinaremos si dentro del procedimiento de aprobación de la Ley N° 31096, el Congreso cumplió con los pasos estipulados para la aprobación de leyes ordinarias e incluyó una suficiente deliberación, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, el ciclo legislativo para la formulación y promulgación de una ley presenta varias etapas, las cuales se detallan en los artículos 107°, 108° y 109° de la Constitución, así como en el artículo 73° del Reglamento del Congreso. En esa línea, los congresistas presentan el proyecto de ley en cualquier materia; luego, se deriva a las Comisiones temáticas del Congreso para el estudio del referido proyecto. Después del análisis sobre la viabilidad del proyecto

normativo, se emite el respectivo dictamen de las Comisiones a las que se derivó el proyecto de ley siempre que el análisis jurídico sea aprobatorio, y se agenda el dictamen en la agenda del pleno del Congreso por el Consejo Directivo de dicho poder del Estado. Cuando se lleva a cabo el pleno con el quorum requerido para su instalación, se debate el dictamen y de ser la aprobación del proyecto de ley mediante votación respectiva, se remite la autógrafa de ley firmada al Poder Ejecutivo. Luego de ello, el Presidente puede promulgar la ley en un periodo de quince días útiles; o, no promulgar la norma ni devolverla dentro del plazo de quince días útiles, siendo que el Presidente del Congreso la puede publicar directamente; o, el poder ejecutivo puede no promulgarla y devolverla emitiendo las observaciones correspondientes para que el Congreso, a través de un proceso de reconsideración, levante dichas observaciones. Esta institución deberá absolver las observaciones y si sigue manteniendo la posición de emitir la norma, el Poder Ejecutivo deberá promulgarla¹¹.

Dentro de este ciclo legislativo, el Congreso presenta un nivel de discrecionalidad; lo que quiere decir que el Congreso puede tomar ciertas decisiones en base a lo que considera justificado o no. Se debe tener en cuenta que ello no significa que se ignoren las pautas derivadas de la Constitución y del Reglamento del Congreso, porque eso estaría en contra de lo que es constitucionalmente prohibido¹².

Con respecto al procedimiento legislativo, según Blanco (1992), no tiene como fin el cumplimiento del principio democrático, sino la producción de la ley; no obstante, la organización constitucional y reglamentaria al elaborar una ley conlleva una concepción del principio democrático. Por otra parte, como lo ha expresado el Tribunal en su jurisprudencia, el déficit de deliberación es una grave infracción que contraviene el principio democrático consagrado en la Constitución, en sus artículos 3° y 43°, que tendría como consecuencia que sea considerada como inconstitucional¹³. Este principio contiene subprincipios como el principio mayoritario, el principio pluralista, el principio de alternancia, el

¹¹ Véase más en <https://www4.congreso.gob.pe/tutor/ciclo/legislativo.htm>

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 00015-2012-PI/TC, de 1 de marzo de 2017

¹³ Pleno Sentencia 910/2021, de 28 de octubre de 2021.

principio de respeto a las minorías y el principio deliberativo. Además, el principio democrático está vinculado con el derecho a la buena administración; dado que, la aplicación de la ley permite la democracia y evitar una aplicación errónea de la legalidad es contrario al principio democrático (Barnés, 2019).

En ese sentido, en un Estado Constitucional, el vicio deliberativo se relaciona con el componente deliberativo del principio democrático, siendo que no basta obtener los votos suficientes para tomar una decisión, sino que la legitimidad de esas decisiones se basa en argumentos a favor de estas¹⁴. En esa línea, las decisiones deben ser argumentadas y deliberadas.

En Argentina, por ejemplo, mediante un fallo de la Corte Suprema de la Nación¹⁵, se aborda la noción de democracia deliberativa, en el que se resalta un diálogo abierto para mejorar la legitimidad de las decisiones, siendo un espacio en el cual participan todos los sectores interesados. De acuerdo con Piana (2016), la Corte indicó que la participación es consistente con el concepto de democracia deliberativa. De hecho, y volviendo a la jurisprudencia nacional, según el Tribunal, uno de los lugares adecuados para llevar a cabo el proceso de deliberación es el Congreso¹⁶.

Por otro lado, en Colombia, la Corte Constitucional en la Sentencia C-537/12, afirma que las normas deben ser fruto de una deliberación democrática adecuada, configurada por una debida conformación de voluntades de las cámaras, con la eficacia del principio de mayoría y, finalmente, con el resguardo de los derechos de las minorías. En esa línea, si no se presenta una deliberación en la formación de la ley, no se cumple con los principios de consecutividad e identidad, con lo cual la norma sería inconstitucional.

Debemos precisar que, el giro deliberativo dentro de la democracia está vinculado al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. Es así que, dentro de un Estado Constitucional, los poderes del Estado no pueden

¹⁴ Pleno sentencia 954/2021, de 23 de noviembre de 2021.

¹⁵ Caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería del 18 de agosto de 2016.

¹⁶ Sentencia 0006-2017-PI/TC, de 29 de agosto de 2017.

actuar de forma arbitraria, sino tienen que motivar o justificar dichas decisiones. En ese sentido, la deliberación se presenta como un proceso esencial que enriquece el debate por la información que se puede brindar y por las perspectivas y enfoques que aporta¹⁷, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal.

Ahora bien, se desprende del Expediente virtual de la Ley N° 31096 que, el MTC envió el Informe 441-2017-CTC/CR para la elaboración del dictamen, así como otros informes elaborados por órganos y entidades. También, el Presidente de la República emitió observaciones a la autógrafa de ley que fueron conocidas por el Congreso, siendo que los legisladores decidieron aprobar la Ley N° 31096, pese a dichas opiniones técnicas. Con respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo, estas se resumen en:

Observaciones del Poder Ejecutivo	Respuestas de la Comisión
Se elimina la excepcionalidad de brindar el servicio en el ámbito regional y nacional previsto en el Registro Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), se amplía el uso de categoría M1 y M2 sin desarrollar cómo se generarían mayores beneficios que externalidades negativas y no se condice con la Política Nacional de Transporte.	No es un permiso para la circulación, sino que será el MTC el que reglamentará las condiciones de operatividad. Además, el RNAT ya establece autorizaciones a vehículos de categoría M1 y señala las condiciones técnicas. Por otro lado, el MTC emitió la autorización del servicio de transporte turístico a nivel nacional en vehículos de categoría M1.
Los vehículos M1 son fabricados para traslado particular y no para prestar servicios de transporte de pasajeros, siendo que, con la micro-transportación, el costo social aumenta.	Es lamentable que el Poder ejecutivo oriente las políticas públicas en la materia hacia el monopolio y evite la promoción y apoyo del pequeño y microempresario.
Una externalidad negativa son los niveles de accidentalidad de los vehículos M1.	No se ha acreditado con objetividad que el aumento de accidentes es consecuencia del transporte de pasajeros en los vehículos M1.
Los vehículos M3 tienen ventajas técnicas con respecto a los vehículos de categoría	La formalización no afecta al medio ambiente, sino es el uso del tipo de

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 0006-2017-PI/TC, de 29 de agosto de 2017, fundamento 5.

<p>M1. Se colisiona con el objetivo de la Ley general de Transporte que privilegia el uso de vehículos más seguros y con mayor eficiencia para reducir la accidentabilidad en el transporte y la preservación del ambiente.</p>	<p>combustible. Los vehículos modernos presentan un sistema de frenos y de suspensión diferente al M3 lo que no significa que no brinde la comodidad al pasajero, y luces de gran potencia.</p>
<p>Los vehículos M1 solo pueden llevar hasta dos pasajeros y no ofrecer un servicio compartido, pero las personas realizan viajes de tramos entre 2 a 6 horas y media con otros pasajeros incrementándose la exposición al contagio con un incentivo del conductor de llevar la mayor cantidad de pasajeros para cubrir costos operativos y generar ganancias.</p>	<p>La observación confunde los automóviles colectivos y los servicios de taxi. El viaje en automóvil de categoría M1 es rápido y en tiempo corto a comparación de viajes en buses, con mayor comodidad y seguridad, así como con más ventilación contando con cuatro ventanas.</p>
<p>Se establecen treinta días calendarios para reglamentar la ley, lo que no toma en cuenta el tiempo del proceso de calidad regulatoria, los aspectos sobre obligaciones, infracciones y sanciones.</p>	<p>La reglamentación es una potestad del referido poder del estado y con voluntad política se puede reglamentar en menor tiempo.</p>
<p>La competencia de administrar, publicar y actualizar los registros de transportistas le corresponde al MTC y a nivel regional al Gobierno Regional no a la SUTRAN.</p>	<p>Nos allanamos porque dichas competencias le corresponden al MTC y a nivel regional a los gobiernos regionales.</p>
<p>Se requiere mayor fiscalización en carreteras por parte de SUTRAN que la actual. Asimismo, el plazo de seis meses para la adecuación de las empresas es insuficiente e inviable para implementar las observaciones.</p>	<p>Solo se requiere optimizar los recursos de la SUTRAN para cumplir con el objetivo de fiscalización, que no es justificación válida para observar la autógrafa.</p>
<p>Se dispone el carácter temporal de la autorización con un periodo de cuatro años prorrogable tres años cumpliendo el requisito que no se haya cubierto el déficit de oferta del servicio, sin mencionar las ciudades con presencia de ese déficit, lo que se interpreta que todas las ciudades del Perú lo presentan.</p>	<p>No hay justificación para cuestionar el plazo de cuatro años para las autorizaciones de los vehículos M1 por el plazo establecido en el DS 017-2009-MTC de diez años, salvo excepciones.</p>

<p>Es inviable para para utilizarse durante el COVID-19 por no ser posible aplicar la medida sanitaria de distanciamiento social y cuando se termine el periodo de cuarentena, la utilización de los vehículos de categoría M1 y M2 será una actividad insegura por ser más factible el contagio de personas.</p>	<p>La autógrafa de ley no regula solo hechos durante la pandemia, sino post pandemia. Existen sectores de transporte interprovincial y urbano con protocolos que se pueden adecuar a la modalidad de transporte a la que se hace referencia en la autógrafa de ley.</p>
---	---

Elaboración propia

Como se observa, el Poder ejecutivo remitió varias observaciones vinculadas a cuestionar la idoneidad y eficiencia del servicio de transporte en los referidos vehículos en un contexto de pandemia.

Por otro lado, conforme con los hechos presentados en el punto II.2, no hubo exoneraciones de la Junta de Portavoces y pasó por la Comisión de Transportes y Comunicaciones emitiéndose un dictamen favorable, como se exige en el artículo 105° de la Constitución. Este dictamen se debatió el 7 de diciembre de 2017 en el Pleno, que generó un texto sustitutorio; sin embargo, no se dio una segunda votación. Es así que, se volvió a votar el 14 de mayo de 2020, luego de varios pedidos para priorizar el dictamen en el pleno.

Coincidimos con voto de los Magistrados en bloque, quienes en el fundamento 26 del pleno sentencia materia de análisis mencionan que tomar una opinión en cuenta conlleva conocer dicha opinión y merituarla, mas no compartir la conclusión de la opinión necesariamente; es decir, no hay una obligatoriedad de tomar una decisión siguiendo dicha idea como si tuviera un alcance vinculante. Asimismo, el Magistrado Sardón de Taboada mediante su voto singular indica que la opinión del MTC no vincula al Congreso, sino que la institución competente para legislar es el Congreso, de acuerdo con la Constitución. También, coincidimos con esta última opinión.

Como se observa en el cuadro anterior, la Comisión respondió las observaciones realizadas por el Ejecutivo en el dictamen de insistencia del 2 de julio de 2020. También, detalló las opiniones técnicas que recibió sobre los proyectos de ley

acumulados en el dictamen; por lo que, se considera que los legisladores tuvieron en consideración los informes de las entidades públicas y privadas, entre ellas el MTC. En ese sentido, se infiere que hubo un debate y revisión de las opiniones de los diversos actores; por lo que no se configura un déficit de deliberación o falta de deliberación en el proceso legislativo para aprobación de la Ley N° 31096, siendo que los legisladores podían apartarse y, de hecho, así lo hicieron de las opiniones brindadas por el ejecutivo determinando otra configuración de la norma en cuestión.

Por lo tanto, el Congreso cumplió con el requisito de procedimiento y deliberación, toda vez que no se advierte que haya existido un déficit de deliberación en el procedimiento legislativo de la Ley N° 31096.

V.1.3. ¿La Ley N° 31096 se circunscribe a los efectos agotados de la Ley N° 28972 o crea un nuevo procedimiento?

Previo al análisis de la aplicación de la Ley N° 31096 y N° 28972 en el tiempo, se precisará sobre si, en nuestro ordenamiento, la materia de transporte se encuentra reservada para una fuente formal del derecho.

De acuerdo con Montoya (2015), se produce un quebrantamiento objetivo cuando la Constitución ha contemplado que una materia determinada sea regulada mediante una fuente específica, estableciéndose dos modalidades: la infracción objetiva positiva, que ocurre cada vez que la Constitución ha declarado previamente que una fuente formal determinada era idónea para regular la materia referida, y la infracción objetiva negativa, producida cuando la Constitución ya estableció que fuentes del derecho específicas no eran aptas para regular la materia en cuestión.

Como hemos señalado anteriormente, dentro de las fuentes del Derecho se encuentra la Constitución y otros actos jurídicos normativos que crean, modifican o derogan disposiciones como las leyes, las normas con rango de ley, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros.

Dentro del concepto de ley, encontramos a las leyes ordinarias, leyes orgánicas, ley del presupuesto, ley de reforma constitucional, etcétera. El punto en común es que todas son dictadas por el Congreso y que, salvo el número de votos para su aprobación, siguen un mismo procedimiento legislativo (Arce, 2023). Siguiendo lo expresado en el punto V.1.1., las leyes ordinarias que emite el Congreso pueden ser en materia de transporte. Como señalábamos previamente, sobre las normas con rango de ley, podemos observar a las ordenanzas regionales y ordenanzas municipales que pueden regular el sector de transporte. Acerca del servicio de transporte, la Constitución no menciona una determinada fuente del derecho para regularlo o prohíbe que el servicio de transporte se regule a través de determinadas fuentes del derecho; por lo que, la Ley N° 31096, una ley ordinaria, puede regular la materia del servicio de transportes.

Con respecto a la pregunta planteada en este subpunto, el Poder Ejecutivo adujo que la ley impugnada no es jurídicamente posible en tanto amplía y precisa el plazo del procedimiento de formalización de vehículos M1 y M2 sobre la Ley N° 28972, la cual ya agotó sus efectos en el mes de octubre de 2015. El Congreso mencionó que el principio de conservación de la ley y el principio in dubio pro legislatore democrático habilita a que si la ley cuestionada tiene por lo menos una interpretación conforme a la Carta magna es constitucional. Asimismo, el denunciado afirmó que la Ley N°31096 no amplía un plazo de procedimiento de formalización de vehículos M1 y M2, sino que configura un nuevo proceso de formalización con un plazo de ajuste para las personas jurídicas autorizadas por el proceso anterior marcado por la Ley N° 28972 bajo nuevos parámetros y plazos.

De acuerdo con el voto de los Magistrados en bloque, se consideró que si bien la denominación de la Ley N° 31096 hace referencia a la Ley N° 28972; en realidad, se establece un nuevo procedimiento, siendo que no existe relación con las disposiciones de la Ley N°28972, la cual ya se encuentra derogada. Se basan en que el pre-proyecto del reglamento de la ley en cuestión delinea un nuevo régimen especial aplicable a vehículos M1 y M2 como autos colectivos, con los requisitos de autorización, condiciones de acceso y permanencia, habilitación

vehicular, un listado de infracciones y sanciones, etcétera; sin embargo, no se puede hacer mayor estudio porque el Tribunal no analiza proyectos de reglamento.

Para el análisis del caso, es importante abordar lo relacionado a la vigencia de las normas. El artículo III del Título Preliminar del Código Civil señala que las leyes se aplican a los resultados de las relaciones y situaciones jurídicas que existen cuando entran en vigor. Sobre la aplicación de la norma jurídica general en el tiempo, Rubio (2018) alude que las leyes tienen una vigencia clara: inician y concluyen en un momento determinado y cierto. Siguiendo lo señalado por el autor, las leyes que terminan su vigencia se entienden por derogadas tácitamente, ya que, pese a que el legislador no la deroga expresamente, existe una incompatibilidad entre normas por temporalidad.

Se cuestiona que la Ley N° 28972 ya había agotado sus efectos, lo que es correcto. Ello porque, conforme con la décimo cuarta disposición complementaria transitoria del Decreto Supremo N°017-2009-MTC que aprueba el Reglamento Nacional de Transporte, el empadronamiento de las personas jurídicas que venían realizando el servicio en automóviles colectivos a la entrada de vigencia dicho instrumento jurídico, y que cumplían los requisitos establecidos en este documento, se realizaría hasta el 1 de octubre de 2009. En esa línea, las empresas que deseaban acceder al empadronamiento para poder recibir la autorización y seguir realizando dicha actividad, podían hacerlo extraordinariamente hasta en un plazo de tres años prorrogables por un plazo igual; por lo que, las autorizaciones para los vehículos colectivos que transportaban pasajeros se terminó en el mes de octubre de 2015.

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley N° 31096 precisa que dentro de los automóviles colectivos referidos en la Ley N° 28972 se considera a los de categoría vehicular M1, que tienen carrocería sedán o station wagon; en ese sentido, la cuestionada ley hace referencia a la Ley N° 28972 que ya está derogada porque el plazo para la formalización de los vehículos colectivos que transportan pasajeros caducó. No obstante, se debe analizar la ley de forma integral, siendo que, en los artículos posteriores, como su artículo 3° y

disposiciones complementarias tercera, cuarta, quinta y sexta, se detallan un nuevo proceso de formalización a nivel nacional e interregional excluyendo a Lima y Callao, con plazos distintos y condiciones de bioseguridad.

Por lo tanto, coincidimos parcialmente con lo expuesto en el voto de los Magistrados en bloque, toda vez que es claro que la Ley N° 31096 hace referencia en el artículo 1° a la Ley N° 28972; sin embargo, la cuestionada ley tiene otros artículos que establecen un nuevo régimen para las autorizaciones de vehículos de transporte de pasajeros.

V.2. ¿La Ley N° 31096 ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad material?

De acuerdo con Montoya (2015), el defecto por el fondo se presenta cuando el contenido regulado por la norma con rango de ley es opuesto a derechos, principios o valores constitucionales reconocidos en la Carta Magna.

Para abordar los vicios de inconstitucionalidad material de la Ley N° 31096, el análisis metodológico aplicable partirá de los argumentos de las partes sobre los derechos que se alegan como vulnerados, la posición del voto de los Magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y nuestro análisis.

Si bien en el voto de los Magistrados en bloque parte del análisis del principio-derecho de dignidad, los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de las personas, y luego aborda los derechos de los consumidores y usuarios, así como el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, para el desarrollo de la inconstitucionalidad de fondo de la ley cuestionada, se ha optado por iniciar con la valoración de los derechos de los consumidores y usuarios, toda vez que se trata de un servicio. A partir de ello, se desprenderán los otros derechos a los que se hace referencia en el pleno sentencia.

V.2.1. ¿La Ley N° 31096 afecta los derechos de los consumidores y usuarios a un servicio de transporte idóneo y eficiente que garantice su principio-derecho de dignidad, derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud?

Con respecto a la pregunta de este subpunto, la parte demandante invocó que los vehículos M1 y M2, al tener un alto índice de accidentes y no cumplir con requisitos de seguridad y eficiencia por la poca capacidad de transportar pasajeros en comparación con vehículos M3 requeridos para el servicio, colocan en riesgo los derechos de los usuarios como el derecho a la vida, integridad y salud reconocidos en la Constitución; por lo que, la Ley N° 31096 se vuelve incompatible con el deber de protección a los usuarios que tiene el Estado. El Congreso respondió que, cuando se emita el Reglamento de la ley cuestionada, se establecerán condiciones y requisitos técnicos, y perseguirá que no se atente contra estos derechos; por el contrario, se les proteja, lo cual siguen una exégesis conforme a la Constitución.

A través del voto de los Magistrados en bloque, se advirtió que la Ley N° 31096 es regresiva para tutelar los derechos a la salud y seguridad de los usuarios, en la medida que la siniestralidad de los vehículos M1 y M2 es preocupante y estos vehículos no están preparados para brindar el servicio lo que pone en riesgo la vida, integridad física y salud de los usuarios, así como de los otros conductores y transeúntes, es decir, de las personas en general.

Al respecto, el artículo 2.1° y 7° de la Constitución establecen el derecho de toda persona a la vida, a su identidad, a su integridad, libre desarrollo y bienestar, y reconoce al derecho a la salud como un derecho fundamental respectivamente. Asimismo, la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución marca que la interpretación de estos derechos se analizan conforme instrumentos internacionales que se comentarán a continuación.

A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre

Derechos Humanos contemplan el derecho a la vida como un derecho de toda persona, individuo o ser humano. De acuerdo con Rubio et al. (2010), la vida es el motivo de todos los derechos y con plena protección en el Derecho, siendo que su defensa no solo significa contar con las condiciones para evitar su vulneración, sino que conlleva el derecho a tener una vida digna y en mejores estándares; es decir, que tienen que cumplirse los derechos humanos que habilitan el desarrollo material y espiritual como el derecho a la salud que tiene una relación con el derecho a la vida. Asimismo, el derecho a la vida abarca la protección desde la concepción hasta la muerte.

En el derecho nacional, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, la afectación al derecho a la salud puede repercutir en el derecho a la vida debido a la vinculación intrínseca entre ambos derechos¹⁸. Ello debido a que los derechos fundamentales tienen la característica de ser interdependientes, aunque esta interdependencia no significa que la vulneración de uno de estos derechos por sí misma conlleve la vulneración de otros.

Por otro lado, el derecho a la integridad de la persona en sus tres dimensiones (física, psíquica y moral), de acuerdo con el artículo 2.1° de la Constitución, se conecta con el derecho a la salud porque es requisito que la persona esté sustantivamente sana, con un deber de protección especial en el Estado (Rubio et al, 2010).

Con respecto al derecho a la salud como derecho social, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el Protocolo Adicional sobre DESC) han contemplado el derecho a la salud como el goce del nivel más elevado de bienestar y salud en aspectos físicos, mentales y sociales. A nivel nacional, los artículos 9° y 11° de la Constitución contemplan el derecho a la salud como un derecho fundamental.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 0330-2004-PA/TC del 25 de junio de 2004.

En su ámbito subjetivo, este derecho implica un estado de bienestar físico y mental, y que ante padecer enfermedades o incidentes, las personas puedan recuperar un funcionamiento adecuado de su organismo; por otro lado, en su ámbito objetivo, el Estado presenta una lista de deberes de actuación para reconocer, promover y garantizar el derecho a la salud; y finalmente, en su dimensión relacional, existe una vinculación con el derecho a la vida, la integridad de la persona y la dignidad personal (Landa, 2017). Es así como, frente a este derecho, en su dimensión objetiva, el Estado debe actuar para prevenir, conservar y restablecer la salud, logrando que todas las personas disfruten de un bienestar integral.

Por su parte, el Tribunal ha desarrollado varias aproximaciones sobre el derecho a la salud; por ejemplo, el Tribunal menciona:

- Tiene una dimensión de libertad que implica que el ser humano tenga la facultad de conservar su organismo en un estado de normal funcionamiento, física, psíquica y social, al igual que prevenir y restituir dicho estado ante una amenaza;
- El Estado debe realizar acciones para prevenir, conservar y restablecer, con el propósito que las personas gocen del más alto nivel de bienestar y con una mejor calidad de vida; y,
- En su dimensión prestacional, la salud configura un servicio público que requiere acciones prestacionales de forma ininterrumpida, constante e integral porque se protege otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, integridad y la dignidad humana¹⁹.

Asimismo, el Tribunal ha establecido que, los derechos fundamentales como el derecho a la salud reconocidos en la Constitución, se interpretan conforme con los instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Perú, siendo que el Estado (i) tiene la obligación de proteger el derecho a la salud con la finalidad de que el ser humano goce de dicho derecho en el máximo nivel posible y (ii)

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 02480-2008-PA/TC, 11 de julio de 2008, fundamento 6.

debe adoptar medidas para el avance gradual de la plena efectividad del derecho a la salud²⁰.

A partir de lo expuesto, el principio-derecho a la dignidad, a la vida e integridad personal y el derecho a la salud son inherentes a todo ser humano y la afectación de este último derecho puede tener incidencia en los primeros toda vez que existe una relación intrínseca. Ahora bien, estos derechos se aplican en relaciones de consumo y servicios a consumidores y usuarios respectivamente. Sobre lo último, según el artículo 65° de la Constitución, el Estado tiene que resguardar el interés de los usuarios y consumidores, velando por su salud y seguridad. En esa línea nos preguntarnos ¿qué se entiende por usuario?

Conforme el artículo IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el usuario es la persona natural o jurídica como destinatario final que adquiere, utiliza o disfruta un servicio, ya sea para su beneficio o de su grupo familiar o social, sin actuar en un ámbito profesional o empresarial. Como se menciona en el voto de los Magistrados en bloque, la condición de usuario no se asigna a todos los individuos, sino solo a aquellos que se vinculan con agentes proveedores en una relación de consumo.

Entonces, se observa que existe una obligación constitucional de velar por la salud y seguridad de los usuarios y la tutela de sus derechos, lo que implica que los proveedores al ofertar sus servicios cumplan con estándares mínimos para evitar colocar en riesgo los derechos de los usuarios. Esta obligación prestacional del Estado se basa en el carácter tuitivo hacia los consumidores y usuarios en una relación asimétrica respecto de los proveedores, conforme a los principios de la protección a los consumidores y usuarios.

Es importante precisar que, los derechos fundamentales tienen un mandato de expansión, siendo que cada vez el umbral de protección debe ser mayor para las personas. En el caso de los derechos sociales, el principio de progresividad o de no regresividad se basa en que el Estado adopta medidas con miras a la

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 00032-2010-PI/TC, 19 de julio de 2011.

plena efectividad de estos derechos y no a situaciones que generen mayores perjuicios al estado en el que se encontraba la protección de dichos derechos, siempre que la limitación de los avances sobre la protección se justifique por un interés general²¹. A nivel internacional, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH)²², el Estado tiene un deber de no regresividad, es decir, la prohibición de medidas restrictivas del ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en caso se apliquen, se debe justificar. Conforme con las Observaciones Generales 13 al 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la medida regresiva puede estar dirigida a satisfacer otros derechos sociales no habiendo otra alternativa posible como justificación.

Aterrizando el análisis en los derechos de los consumidores y usuarios en el transporte, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, el transporte es considerado un servicio. Sin embargo, es importante dilucidar si se trata de un servicio público, porque de acuerdo con ello, el Estado tiene obligaciones específicas, restricciones o ampliaciones de sus facultades como la protección del bien constitucional y actividades económicas con destacada promoción para impulsar el desarrollo del país, así como los particulares respecto de sus derechos como el derecho a la libertad de empresa.

En el Perú, lo que define a una actividad como servicio público es que exista una declaración legislativa, es decir, se aplica la *publicatio*; sin embargo, no considerar al transporte como un servicio público basado en la *publicatio* sin analizar su naturaleza conlleva una desprotección a los usuarios del servicio (Mendoza, 2009). En la misma línea, según Huapaya (2011), el concepto de servicio público se ha separado de la titularidad estatal y las nociones de reserva o *publicatio*, pero el Estado sigue asumiendo un poder regulador sobre los prestadores para que estos cumplan con las obligaciones al brindar el servicio público. Por lo tanto, ya no es relevante que el servicio sea de titularidad del

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 0020-2012-P1/TC, 16 de abril de 2014.

²² Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, de 23 de agosto de 2018.

Estado para que sea considerado un servicio público, sino que haya una obligación estatal de garantizar la prestación de ese servicio como un rol garante.

Por su parte, el Tribunal ha establecido que no existe una definición precisa del concepto de servicio público y no hay una lista de actividades consideradas como tales en la Constitución; no obstante, detalla una serie de elementos para caracterizar un servicio como público, los cuales incluyen su carácter fundamental para la comunidad, su necesaria continuidad en el tiempo, su naturaleza con calidad mínima y el acceso equitativo al servicio como necesidad²³.

Si bien la LGTT no expresa que el servicio de transporte es un servicio público, el servicio de transporte como actividad económica reviste una especial importancia en la vida de las personas y para la satisfacción de necesidades públicas; es decir, presenta un especial interés público. En consecuencia, el Estado tiene el deber de particular protección a los usuarios y garantizar la prestación de dicho del servicio de transporte. Ello se demuestra en que, por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima diseñó un sistema de corredores para brindar el servicio de transporte de pasajeros calificándolo como un servicio público, mediante concesión.

Habiendo determinado la naturaleza del servicio de transporte y el deber especial de protección que tienen los usuarios en dicho servicio, corresponde analizar si la Ley N° 31096 al habilitar que los vehículos M1 y M2 brinden el servicio de transporte de pasajeros, en sus artículos 1° y 2°, supone una exposición de riesgo y regresión de la tutela de los derechos de los usuarios como los mencionados líneas arriba.

Para ello, es necesario analizar la información sobre los reportes de siniestralidad para determinar si la habilitación de realizar el servicio de transporte de pasajeros de vehículos M1 y M2 atenta contra los derechos a la vida, a la integridad física y salud de los usuarios. Por un lado, encontraremos

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional 00034-2004-PI/TC, 15 de febrero de 2005.

que el Anuario Estadístico Policial 2020²⁴ brinda datos importantes; no obstante, a efectos de brindar un panorama más completo, se analizarán los Anuarios Estadísticos Policiales del 2021²⁵ y 2022²⁶, teniendo en cuenta que es información agregada para la presente investigación. Los datos recogidos se resumen en:

	2020	2021	2022
Porcentaje de accidentes causados por vehículos automóviles, camionetas rurales y station wagon del total de accidentes de tránsito en el país	46.24%	45.82%	45.65%
Principales causas de accidentes de tránsito del universo de accidentes	<ul style="list-style-type: none"> • Imprudencia de conductores – 29.86% • Exceso de velocidad – 26.89% 	<ul style="list-style-type: none"> • Imprudencia de conductores – 28.22% • Exceso de velocidad – 27.62% 	<ul style="list-style-type: none"> • Imprudencia de conductores – 27.86% • Exceso de velocidad – 26.85%
Tipos de licencia de conductores involucrados en el total de accidentes	32,569 con licencia particular y 8,473 sin licencia que representa el 56%	40,791 con licencia particular y 11,652 sin licencia que representa el 54%	44,494 con licencia particular y 14,547 sin licencia que representa el 55%
Personas heridas y personas muertas en accidentes de tránsito en el país	<ul style="list-style-type: none"> • 38,447 personas heridas • 2,159 personas muertas 	<ul style="list-style-type: none"> • 49,519 personas heridas • 3,032 personas muertas 	<ul style="list-style-type: none"> • 53,552 personas heridas

²⁴ Véase más en <https://www.policia.gob.pe/estadisticopnp/documentos/anuario-2020/anuario-estadistico-policial-2020.pdf>

²⁵ Véase más en <https://www.policia.gob.pe/estadisticopnp/documentos/anuario-2021/anuario-estadistico-policial-2021.pdf>

²⁶ Véase más en <https://www.policia.gob.pe/estadisticopnp/documentos/anuario-2022/anuario-estadistico-policial-2022.pdf>

			<ul style="list-style-type: none"> • 3,328 personas muertas
--	--	--	--

Elaboración propia

Como se puede observar, durante los años 2020, 2021 y 2022, los vehículos automóviles, station wagon y camionetas rurales representan en promedio cerca del 46% del universo de accidentes ocurridos en el país; además, estos son causados por la forma imprudente y temeraria de manejar en más del 50% del total de accidentes y cerca del 55% corresponden a conductores con licencia particular o sin licencia en los tres años. Por otro lado, es preocupante que, a partir de la emisión de la Ley N° 31096, el número de personas heridas y muertas, durante el mismo periodo, ha ido en aumento.

En ese sentido, coincidimos con el análisis de los Magistrados que votaron en bloque al establecer un vínculo entre el tipo de automóvil, la modalidad de conducción y la informalidad con la siniestralidad. Los datos demuestran que las características asociadas a los vehículos M1 y M2 representan un elevado número de accidentes automovilísticos, porcentajes que no varían en gran medida luego de la entrada en vigor de la Ley N° 31096, conforme el Reporte Estadístico 8-2021 de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran). Este reporte indica que, de enero a junio de 2021, hubo un total de 3,986 vehículos participantes en accidentes de tránsito que ocurrieron en carreteras, siendo que los vehículos auto y pick up, es decir vehículos de categoría M1 y M2, representan el 37% con 1,456 vehículos, a comparación de los buses que tienen menos participación con un 4%; además, sobre el total de accidentes, se evidencia que los autos y vehículos pick up participaron en todas las formas de accidentes (choques, despistes y volcaduras, y atropellos)²⁷.

Si consideramos los intereses de los consumidores y usuarios, el Tribunal en materia de consumidor del Indecopi ha señalado en varias resoluciones finales

²⁷ Véase más en <https://www.gob.pe/institucion/sutran/informes-publicaciones/2154099-reporte-estadistico-n-008-2021>

que los consumidores esperan que los trayectos que toman se realicen de manera segura, evitando circunstancias que pongan en riesgo su vida o sus bienes, para que puedan llegar a su destino sin contratiempos, siempre que no se den situaciones ajenas al control del proveedor²⁸. En ese sentido, vemos que los consumidores y usuarios desean transportarse en vehículos seguros sin arriesgar sus vidas o bienes.

Por otro lado, con respecto a los requisitos técnicos y estándares de seguridad, cabe preguntarse si los vehículos referidos cumplen con las condiciones o diseño necesarios para prestar el servicio. La Autoridad de Transporte Urbano (en adelante, el ATU), mediante el Informe Conjunto 6-2020-ATU/DIR-SR-SP, señala que los taxis colectivos no están necesariamente habilitados o acondicionados para brindar el servicio especial para personas con movilidad reducida; siendo que, probablemente estas unidades jamás puedan acondicionarse debidamente para un transporte seguro y accesible. Asimismo, los vehículos M1 y M2 no cuentan con el mismo sistema de frenos, luces, dimensiones, entre otros requisitos a comparación de vehículos M3, tal como se detalla en el voto singular de la Magistrada Ledesma Narváez; siendo que, por ejemplo, el sistema de frenos en vehículos M3 es neumático permitiendo activar el freno inmediatamente sin generar riesgos a los pasajeros de salir volando del vehículo, mientras que en vehículos M1 son frenos de disco o zapatas incrementando el riesgo de accidentes cuando brindan el servicio. Por lo tanto, no es posible igualar los diseños entre los vehículos M3 con los vehículos M1.

Sobre el contexto de pandemia, el transporte público y los entornos vehiculares presentan un alto riesgo y fueron uno de los espacios con mayor incidencia en la propagación del COVID-19 (Tirachini y Cats, 2020). La Defensoría del Pueblo declaró que la formalización de los autos colectivos no iba a respetar la distancia social requerida dentro de un contexto de COVID-19 pudiendo convertir al transporte en un foco de contagios²⁹.

²⁸ Resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual de la Sala Especializada en Protección al Consumidor 0030-2021/SPC-INDECOPI del 7 de enero de 2021, y 0631-2021/SPC-INDECOPI del 24 de marzo de 2021.

²⁹ El Informe 001-2021-DP/AMASPPI de la Defensoría del Pueblo a raíz del debate sobre la Ley N°31096.

A partir de los datos y evidencia expuestos, consideramos que la postura contenida en el voto de los Magistrados en bloque es acertada porque las estadísticas demuestran que existe una mayor presencia de accidentes de tránsito en vehículos M1 y M2, que no cuentan con los requisitos técnicos y estándares de seguridad a comparación de vehículos M3 para el transporte de pasajeros, y que aquellos al no ser amplios o tener espacios entre asientos en un espacio cerrado, promueven que el COVID-19 se propague en el transporte.

En esa línea, la Ley N° 31096 sí genera un riesgo a los derechos a la vida, integridad y salud de los usuarios, pero no solo de los usuarios sino también de transeúntes y otros conductores. En ese sentido, se está trasgrediendo la protección especial de la salud y seguridad que tienen los usuarios y consumidores al habilitar que el servicio de transporte de pasajeros sea brindado por vehículos M1 y M2. Asimismo, la Ley N°31096 genera una vulneración al principio de progresividad y no regresión de la protección de derechos a la salud y seguridad de consumidores y usuarios, sin justificar que la medida se oriente a satisfacer otros derechos sociales sin que haya otra opción posible.

Por otra parte, no es cierto que un reglamento pueda corregir la lesividad de una ley, dado que el reglamento solo se limita a regular lo establecido en la ley. De acuerdo con el artículo 118° de la Constitución y el artículo 13° de la LOPE, la facultad de elaborar reglamentos implica que estos no pueden contravenir ni distorsionar la ley. En ese sentido, un reglamento no puede volver una ley inconstitucional a una ley constitucional. Es menester precisar que, a la fecha, ya se encuentra publicado el Decreto Supremo N° 003-2022-MTC, que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo.

Finalmente, dentro de los argumentos del debate para la aprobación de la referida ley y de los terceros en este proceso de inconstitucionalidad, se defiende que la habilitación de taxis colectivos para el servicio de transporte de pasajeros protege el derecho al trabajo o a la libertad de empresa; sin embargo, los derechos no son absolutos en un Estado Constitucional. En esa línea, pueden

ser limitados en situaciones que confluyan con otros derechos. El artículo 59° de la Constitución sobre el rol económico del Estado reconoce la libertad de trabajo y el derecho a la libertad de empresa, el cual contiene la libertad de elegir de todas las personas de crear empresas participando en el mercado, así como la definición de metas, la dirección y organización de la actividad y su salida del mercado. Todo ello en un contexto de libertad.

El Tribunal sostuvo que la libertad de empresa en el mismo texto constitucional precisa los límites para ejercer el derecho, no debiendo ser perjudicial a la moral, la salud o la seguridad pública; empero, la protección adecuada parte del principio constitucional de la dignidad de la persona humana establecido en el artículo 1° y 3° de la Constitución³⁰. En esa línea, a partir de lo que menciona el Tribunal, el derecho a la libertad empresarial presenta límites, los cuales se traspasan cuando se compromete la salud y seguridad de las personas. Asimismo, el artículo 3° de la LGTT indica que la actividad del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre está orientada a satisfacer las necesidades de los usuarios y la protección de su seguridad y salud. Por lo tanto, para proteger el principio-derecho de la dignidad humana, así como el derecho a la vida, salud e integridad, especialmente la salud y seguridad de los usuarios, se establecer restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de empresa.

V.2.2. ¿La Ley 31096 vulnera el derecho de las personas a gozar un medio ambiente sano y equilibrado?

La parte demandante ha alegado que la Ley N° 31096 es incompatible con el deber del Estado de adoptar medidas para preservar el medio ambiente y garantizar que el transporte sea coincidente con la protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, porque la eficiencia y sostenibilidad ambiental del servicio de transporte en vehículos colectivos M1 y M2 no es positiva. Por su parte, el Congreso contestó que el Poder Ejecutivo a través de la promulgación del Reglamento, establecerá las condiciones y requisitos

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03330-2004-AA/TC, 11 de julio de 2005.

técnicos para no atentar contra el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado.

Según el voto de los Magistrados en bloque, la cuestionada ley es incompatible con la obligación del Estado de cumplir, es decir, de tomar medidas para la conservación del medioambiente y garantizar que las actividades económicas sean compatibles con la tutela del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado.

Para el análisis, es relevante examinar las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del medio ambiente. Los artículos 66° al 69° de la Constitución establecen el tratamiento del ambiente y los recursos naturales, que el Estado tiene la tarea de definir la política nacional ambiental a través del fomento de uso sostenible de los recursos, así como la conservación de diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; por último, la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una normativa adecuada. Estos artículos conforman la denominada “Constitución ecológica”.

Al respecto, el Tribunal señaló que la Constitución ecológica son los preceptos en la Constitución que establecen las relaciones entre medio ambiente, sociedad e individuo, con una triple dimensión siguiendo lo desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana³¹. Dicho criterio compartido por el Tribunal implica diferentes aspectos (i) como principio porque el Estado es responsable de proteger los recursos naturales; (ii) como derecho que garantiza a las personas el disfrute de un entorno saludable y su tutela a través de mecanismos judiciales; y, (iii) como obligaciones de las autoridades y particulares³².

A nivel internacional, existe un reconocimiento del derecho al medio ambiente. El artículo 11° del Protocolo Adicional sobre DESC establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y el deber de promoción de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Asimismo, la Declaración de Estocolmo de 1972 marca el inicio a nivel mundial de poner sobre la mesa el

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03610-2008-PA/TC, 27 de agosto de 2008.

³² Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana T-760/07, 25 de setiembre de 2007.

derecho a un medio ambiente sano comprendiendo una dimensión individual, en tanto la vulneración puede afectar directa o indirectamente a las personas y la deposición del medio ambiente podría dañar irreparablemente a los seres humanos, y una dimensión colectiva, que radica en que dicho derecho representa un interés universal para generaciones presentes y futuras (Barreira, 2018).

A nivel constitucional, el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución expresa el derecho de las personas de gozar de un medio ambiente sano. El Tribunal ha contemplado dos elementos, siendo que el primero corresponde al derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado y el segundo se basa en el derecho a que ese medio ambiente esté preservado³³. Wieland (2017) indica que, respecto del primer aspecto, los elementos del ambiente se desarrollan y se relacionan de forma natural y equilibrada lo que implica el derecho de las personas a disfrutar de un entorno propicio para su desarrollo y dignidad; en el segundo aspecto, conlleva obligaciones para el Estado y los individuos de preservación y conservación con el fin de que los bienes ambientales perduren en adecuadas condiciones (el subrayado es nuestro).

De acuerdo con el Tribunal, dentro de la dimensión prestacional del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, se impone al Estado mandatos destinados a conservarlo con tareas de conservación y prevención de daños; siendo que, el derecho a la preservación del medio ambiente sano y equilibrado implica la obligación de los particulares y del Estado, a través de los poderes públicos, del mantenimiento en adecuadas condiciones de los bienes ambientales³⁴. En ese sentido, no solo basta con reparar el daño ocasionado al medio ambiente, sino de prevenir daños que puedan afectarlo. Relacionado con ello, el principio de prevención actuará frente a certeza científica exigiendo la toma de medidas de protección antes de producirse un deterioro al medio ambiente.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03610-2008-PA/TC, 27 de agosto de 2008.

³⁴ Pleno Sentencia del Tribunal Constitucional 343/2020, 16 de junio de 2020.

Dentro de una economía social de mercado como la nuestra, el desarrollo económico no deja de lado que las actividades económicas pueden causar daño al medio ambiente y que corresponde al Estado remediar dichos daños (Álvarez y Ugaz, 2016). Ello está ligado con el desarrollo sostenible, que tiene dentro de sus componentes el medio ambiente.

Ahora bien, el transporte dentro del medio ambiente juega un papel importante, porque el transporte presenta externalidades negativas tales como la contaminación de la atmósfera, los accidentes de tránsito, el ruido, la congestión vehicular, entre otros (Quintero y Quintero, 2016). Además, actualmente es posible hablar del derecho a la ciudad sostenible, en el que se postula elegir una movilidad sostenible.

Sobre una ciudad sostenible, la Agenda 2030 contiene 17 objetivos, dentro de los cuales se encuentra el objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles. Al respecto, una de las metas del objetivo 11 es que al 2030, se proporcione el acceso a sistemas de transporte seguros, sostenibles, asequibles y accesibles para todas las personas, así como la mejora de la seguridad vial con especial atención a las necesidades de personas vulnerables en el transporte público³⁵. Nuestro país se ha comprometido a cumplir con los objetivos planteados en la Agenda 2030, incluyendo el objetivo 11; por lo que, el Estado deberá tomar medidas que contribuyan a lograr dicha meta sobre el transporte. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, hablamos de un transporte ambientalmente sostenible cuando ayuda a la disminución de contaminación ambiental y las emisiones de gases, así como preservar los ecosistemas, reducir el uso de recursos naturales no renovables y aportar a la mejora de resiliencia climática³⁶.

³⁵ Véase más en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

³⁶ Véase más en <https://blogs.iadb.org/transporte/es/transporte-sostenible-en-america-latina-y-caribe-sera-sostenible-despues-del-covid19/#:~:text=Un%20transporte%20ambientalmente%20sostenible%20contribuye,sus%20servicios%2C%20modos%20e%20infraestructuras..>

Sobre el caso en concreto, el Informe N°27-2021-MTC/18.01 menciona que el servicio en automóviles M1 y M2 no es sostenible ambientalmente ni eficiente; por el contrario, presenta externalidades negativas sobre el ambiente.

A partir de los puntos expuestos, se ha evidenciado que habilitar el transporte de pasajeros en vehículos M1 y M2 a nivel nacional, interprovincial y provincial vulnera los derechos a la vida, salud e integridad de los consumidores y usuarios, así como el derecho al medio ambiente sano y equilibrado de todas las personas representando un retroceso en el logro de la protección del medio ambiente. Por lo tanto, la Ley 31096 sí vulnera los referidos derechos de los usuarios y de las personas en general.

Finalmente, de la revisión de los votos de todos los Magistrados del Tribunal, no se observa que se haya aplicado el test de proporcionalidad, siendo que, a nuestro parecer, el Tribunal tendría que haber aplicado dicha técnica porque hay contraposición de derechos. Por lo que, con el fin de completar la argumentación sobre la inconstitucionalidad de la Ley N° 31096, se evaluará la intervención normativa aplicando la técnica del Test de proporcionalidad. Este test implica abordar tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Sobre el análisis de idoneidad, se señala que cada intervención en los derechos fundamentales debe estar habilitada para propiciar un objetivo constitucionalmente legítimo³⁷. ¿La Ley N°31096 es idónea para alcanzar el fin buscado? Como se ha mencionado en el punto anterior, la autorización de automóviles colectivos persigue la finalidad de proteger el derecho al trabajo y a la libertad de empresa, así como brindar un servicio ante las deficiencias del transporte en lugares donde no se abastecen los vehículos M3. En ese sentido, la referida ley sí cumpliría con brindar una protección a los derechos mencionados porque formaliza una actividad que hasta el momento era informal, permitiendo que los choferes de dichos vehículos realicen el servicio descrito. Además, esta ley genera que los usuarios puedan movilizarse en dichos

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03610-2008-PA/TC, 27 de agosto de 2008.

vehículos provincial e interprovincialmente en zonas que existe insuficiencia o inexistencia de oferta del servicio de transporte en vehículos de categoría M3; por lo que, la Ley N°31096 deviene en adecuada e idónea para la finalidad que persigue. Por consiguiente, la autorización de taxis colectivos supera el subprincipio de idoneidad.

En segundo lugar, el análisis de necesidad implica que, ante una necesidad de injerencia de derechos fundamentales, no debe haber otra alternativa más benigna con los derechos afectados que cumpla con la misma aptitud para la finalidad propuesta; por lo que, se evalúa si la intensidad de la intervención normativa puede ser reducida sin arriesgar la finalidad que se persigue con la referida ley³⁸. A nuestro juicio, sí existen medios alternativos adecuados que permitan la libertad de empresa y el derecho al trabajo igualmente eficaz: el transporte eficiente y sostenible, a través de vehículos M3 aptos para el servicio de transporte de pasajeros. Las personas que realizan el servicio de transporte de pasajeros pueden participar en dicha actividad económica con vehículos M3 que cumplen con los estándares referidos a la salud y seguridad de los pasajeros. Es evidente que conforme a lo que se ha argumentado en los puntos anteriores, la Ley N° 31096 afecta el principio-derecho de dignidad, derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud, así como el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado de las personas y usuarios del servicio; por lo que, no resulta necesario habilitar el servicio a vehículos M1 y M2 poniendo en riesgo los citados derechos, cuando es factible que los conductores y empresarios brinden el servicio en vehículos M3 garantizando sus derechos a la libertad de empresa y trabajo.

Por lo tanto, hay medidas que disminuyen el riesgo latente a la vida y seguridad de los usuarios como la habilitación de medios de transporte eficientes y sostenibles que brinden plazas de trabajo a choferes, oportunidad de ingreso al mercado de empresas que quieran brindar el servicio y que representen la disminución en la exposición al riesgo de los derechos de los usuarios, así como de transeúntes y conductores. Ello en el marco de una reforma del transporte

³⁸ Ídem

teniendo en cuenta la información de los mapas viales y rutas del Sistema Nacional de Carreteras y el Registro Nacional de Carreteras (RENAC), el estado de las carreteras y sus características. Estas decisiones deben ser tomadas por el poder legislativo al regular el transporte, trabajando de la mano con el poder ejecutivo. Además, no hay relación positiva entre el transporte en autos colectivos como vehículos M1 y M2 y menores accidentes de tránsito, emisiones de gases, descongestión vehicular, impacto al medio ambiente, sino todo lo contrario, como se ha demostrado en los puntos anteriores.

Con relación al análisis de proporcionalidad stricto sensu, la Ley N° 31096 no pasó el análisis de necesidad; por lo que, no se abordará este último subprincipio que conlleva que una injerencia de derechos fundamentales es ponderada cuando es proporcional o menor sobre el contenido de los derechos afectados frente al grado de realización del objetivo de intervención³⁹.

Por lo tanto, ante la omisión de los Magistrados de la valoración de un test de proporcionalidad en el presente caso, se propone el análisis anteriormente descrito que tiene como consecuencia que la Ley N° 31096 es idónea pero no necesaria. A nuestra consideración, corresponde al poder legislativo tener en cuenta que, al legislar sobre la materia, no se deben vulnerar derechos fundamentales, valores, bienes y principios constitucionales.

VI. Conclusiones

A partir de todo el análisis efectuado sobre cada problema jurídico del presente caso, se enumeran las siguientes conclusiones:

La Ley N° 31096, materia del proceso de inconstitucionalidad, supone la formalización de vehículos de categoría M1 y M2 para realizar el servicio de transporte de pasajeros a nivel nacional e interprovincial, exceptuando Lima y Callao. Esta norma abre las puertas a que taxis colectivos trasladen pasajeros dentro del sistema de transporte en diversas provincias del Perú. Generalmente, estos vehículos por sus características se utilizan para el transporte particular. Asimismo, el servicio que se pretende autorizar no es eficiente por la

³⁹ Ídem

contaminación y mayor congestión vehicular que afecta a la salud y seguridad de las personas.

1. El Congreso sí cumplió con los requisitos establecidos en la Constitución y el Reglamento del Congreso, en tanto que los legisladores respetaron el requisito de suficiente deliberación no incurriendo en déficits de deliberación al emitir la Ley N° 31096. Respecto a la alegación de la imposibilidad jurídica por referirse a la Ley N° 28972 que ya agotó sus efectos, se deduce que, si bien la Ley N° 31096 hace referencia a una ley que ya no se encuentra vigente, se debe analizarla integralmente lo que vislumbra que la norma en cuestión sí crea un nuevo procedimiento de formalización para vehículos que prestan el referido servicio.

2. Sobre los vicios de constitucionalidad de fondo, la Ley N° 31096 vulnera el derecho a la salud y, como consecuencia, el derecho a la vida e integridad de los usuarios; y, contraviene con las obligaciones del Estado de protección y garantía de estos derechos. Ello en razón que, un alto porcentaje y número de siniestralidad que ocurren en el país corresponden a vehículos de clasificación M1 y M2; asimismo, dichos vehículos no están debidamente acondicionados para realizar el servicio de transporte terrestre de pasajeros en un contexto de pandemia COVID-19.

3. La cuestionada ley trasgrede el derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado, porque el servicio de transporte de vehículos M1 y M2 no es ambientalmente sostenible al generar mayores externalidades negativas sobre el medio ambiente. A nuestra consideración, los argumentos de fondo para evitar la formalización de los vehículos M1 y M2 para el servicio de transporte son suficientes con el fin de declarar la demanda como fundada en parte. Por lo que, no nos encontramos conformes con la decisión de declarar infundada la demanda al no alcanzar los votos requeridos.

4. Los Magistrados, dentro de sus votos, debieron considerar la aplicación de un test de proporcionalidad. En esa línea, luego de la evaluación de la Ley N° 31096 y los derechos que busca proteger en comparación con los derechos

fundamentales que se estarían afectando, se concluye que la Ley N°31096 es idónea pero no es necesaria.

VII. Bibliografía

Doctrina:

Álvarez Miranda, E., & Ugaz Marquina, R. (2016). Protección Constitucional Del Medioambiente en Una Economía Social De Mercado. *Revista Vox Juris*, 31(1), 17–27.

Arce Ortíz, E. (2023). *Teoría del derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Barnes, J. (2019). Buena Administracion, Principio Democratico Procedimiento Administrativo *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 77-124.

Barreira, A. (2018). El derecho a un medio ambiente sano: tema pendiente. *Tiempo de Paz*, 129, 36–42.

Blanco, R. P. (1992). PRINCIPIO DEMOCRATICO Y VALIDEZ PROCEDIMENTAL DE LAS LEYES. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35, 271–276. <http://www.jstor.org/stable/24881810>

Caceres, J., y Yupayachi, J. (2015). *El control constitucional en el Perú*. Lima: Adrys D&L Editores S.A.C.

Huapaya Tapia, R. (2011). Notas sobre el Concepto Jurídico del Servicio Público en nuestro Ordenamiento Legal. *Derecho & Sociedad*, (36), 93-102. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13217>

Landa, C. (2011). *Derecho Procesal Constitucional: Cuaderno de trabajo N°20*. Primera edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/46730/Texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia universidad Católica del Perú.

Lazarte Molina, J. E. (2006). El servicio público para el Tribunal Constitucional. A propósito del transporte público gratuito. *Derecho & Sociedad*, (26), 21-32. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17123>

Mendieta, D. (2017). *La acción de inconstitucionalidad en Colombia: ¿puede la corte constitucional establecer límites al ejercicio ciudadano de esta acción?* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/43045/1/T38873.pdf>

Mendoza Alegre, M. (2009). Servicio de transporte terrestre de pasajeros ¿Servicio Público? Necesidad de una correcta conceptualización para su mejor prestación. *Revista De Derecho Administrativo*, (7), 490-496. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14045>

Montoya, V. (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El-Proceso-de-Inconstitucionalidad.pdf>

Piana, R., y Córdoba, G. (2016). Democracia representativa y democracia deliberativa: Un análisis teórico a partir del proceso de reestructuración de las tarifas de gas en Argentina. *Revista de Derecho*, 21, 21-43. <https://revistasnicaragua.cnu.edu.ni/index.php/revderecho/article/view/2957>

Quintero González, J. R., & Quintero González, L. E. (2016). El transporte sostenible y su papel en el desarrollo del medio ambiente urbano. *Ingeniería Y Región*, 14(2), 87–97. <https://doi.org/10.25054/22161325.696>

Roel, L. (2021). El tribunal Constitucional y su importancia en el estado constitucional de derecho peruano. En *La Constitución frente a la sociedad contemporánea. Treinta años de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 253-283.

https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/176304/1874_9_Maestria_derecho_FIN%20%281%29-253-283.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rubio, M. (2011). *El sistema jurídico: Introducción al Derecho*. Décima edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rubio Correa, M., Eguiguren Praeli, F., & Bernales Ballesteros, E. (2010). *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Rubio Correa, M. (2018). *El título preliminar del Código Civil*. Fondo Editorial de la Pontificia universidad Católica del Perú.

Tirachini, Alejandro & Cats, Oded. 2020. COVID-19 and Public Transportation: Current Assessment, Prospects, and Research Needs. *Journal of Public Transportation*, 22 (1): .

DOI: <https://doi.org/10.5038/2375-0901.22.1.1>

Available at: <https://digitalcommons.usf.edu/jpt/vol22/iss1/1>

VÁSQUEZ SANTAMARÍA, J. E., RESTREPO MÚNERA, C., & ARCILA SALAZAR, B. E. (2022). Otras miradas sobre los derechos de acceso en asuntos ambientales a partir de los contenidos de la Constitución Ecológica de Colombia. *Revista Derecho Del Estado*, 52, 365–408. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.18601/01229893.n52.12>

Wieland Fernandini, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Fondo Editorial de la Pontificia universidad Católica del Perú.

Normativa y Jurisprudencia:

Constitución Política del Perú de 1993

Reglamento del Congreso

Ley 29571 de 2010. Código de Protección y Defensa del Consumidor, 2 de setiembre de 2010.

Ley 31096 de 2020. Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, 24 de diciembre de 2020.

Ley 29158 de 1007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 20 de diciembre de 2007.

Ley 27181 de 1999. Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, 5 de octubre de 1999.

Corte Constitucional Colombiana (2007). Sentencia T-760/07 del 25 de setiembre de 2007.

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-537/12 del 11 de julio de 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-537-12.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala del 23 de agosto de 2018.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016). Caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería del 18 de agosto de 2016.

Tribunal Constitucional (2002). Sentencia 1124-2001-AA-TC del 11 de julio del 2002.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia 002-2005-PI/TC del 18 de febrero de 2005.

Tribunal Constitucional (2003). Sentencia 007-2002-AI/TC, del 27 de agosto de 2003.

Tribunal Constitucional (2003). Sentencia 0013-2003-CC/TC del 29 de diciembre de 2003.

Tribunal Constitucional (2004). Sentencia 0330-2004-PA/TC del 25 de junio de 2004

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia 0020-2005-AI acumulados del 27 de setiembre de 2005.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia 00034-2004-PI/TC del 15 de febrero de 2005.

Tribunal Constitucional (2007). Sentencia 00007-2007-PI/TC de 19 de junio de 2007.

Tribunal Constitucional (2008). Sentencia 03610-2008-PA/TC del 27 de agosto de 2008.

Tribunal Constitucional (2017). Sentencia 00015-2012-PI/TC de 1 de marzo de 2017

Tribunal Constitucional (2017). Sentencia 0006-2017-PI/TC, de 29 de agosto de 2017.

Tribunal Constitucional (2018). Sentencia 0008-2015-PI/TC del 7 de agosto de 2018.

Tribunal Constitucional (2020). Pleno Sentencia 343/2020, de 16 de junio de 2020.

Tribunal Constitucional (2021). Pleno Sentencia 910/2021, de 28 de octubre de 2021.

Tribunal Constitucional (2021). Pleno sentencia 954/2021, de 23 de noviembre de 2021.

Tribunal Constitucional (2021). Sentencia 00012-2020-PI/TC, del 13 de abril de 2021.

Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual de la Sala Especializada en Protección al Consumidor (2021). Resolución Final 0030-2021/SPC-INDECOPI del 7 de enero de 2021

Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual de la Sala Especializada en Protección al Consumidor (2021). Resolución Final 0631-2021/SPC-INDECOPI del 24 de marzo de 2021.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 14:59:29-0500

Pleno. Sentencia 910/2021

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 1

Expediente 00004-2021-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de octubre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00004-2021-PI/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma (con fundamento de voto), Ferrero, Miranda y Espinosa-Saldaña (ponente) votaron por declarar: i) **fundada** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en lo referido a la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos a la vida, a la integridad y a la salud; así como en lo relacionado a la violación del derecho al medio ambiente sano y equilibrado y a los derechos de los consumidores y usuarios; ii) **carece de objeto** que, en función de sus competencias, este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un proyecto de norma; iii) **infundada** la demanda en lo referido a una supuesta inconstitucionalidad de forma y iv) **exhortar** al Congreso de la República.
- Los magistrados Blume y Sardón votaron por declarar infundada la demanda.

Estando a la votación descrita, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional y en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/11/2021 13:29:11-0500

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 17:20:53-0500

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/11/2021 16:28:11-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/11/2021 08:11:04-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 15:27:15-0500



VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ, FERRERO COSTA, MIRANDA CANALES Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”	Constitución: -Artículo 1 -Artículo 2, inciso 1 y 22 -Artículo 7 -Artículo 65 -Artículo 66 -Artículo 67 -Artículo 68 -Artículo 69

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

C. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

§2. SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

§3. SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD Y A LA SALUD

3.2. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

III. FALLO



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 9 de febrero de 2021, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, representando al Gobierno o Poder Ejecutivo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”, solicitando que este Tribunal declare su inconstitucionalidad por razones de forma y de fondo.

Por su parte, con fecha 26 de marzo de 2021, el Congreso de la República contestó la demanda contradiciendo en todos sus extremos y solicitando que se declare infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Procurador Público Especializado del Poder Ejecutivo o Gobierno sostiene que la Ley 31096 es inconstitucional en su totalidad por haber incurrido en vicios de forma, y por vulnerar diversos principios, reglas y valores constitucionales.
- Con relación a lo primero (vicios de forma, o de procedimiento, órganos competentes o de plazos), el demandante indica que la norma impugnada fue expedida sin la suficiente deliberación que el procedimiento de aprobación de una Ley requiere, de conformidad con lo desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- En cuanto al cuestionamiento del trámite legislativo realizado para la expedición de la Ley 31096, el recurrente advierte que, pese a las opiniones desfavorables emitidas en los informes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC) y de otras entidades públicas y privadas, el Congreso decidió aprobar dicha propuesta normativa, la misma que posteriormente fue observada por el Ejecutivo sin mayor éxito. Sin embargo, con fecha 11 de diciembre de 2020, el Congreso aprobó por insistencia la norma impugnada.
- Por ello, el procurador de la parte demandante concluye que dicho proceso legislativo careció de una adecuada deliberación, toda vez que los informes técnicos brindados por entidades especializadas en la materia no fueron lo



suficientemente analizados ni tomados en consideración por el legislador al momento de establecer en la Ley los aspectos técnicos para la prestación del servicio público de transporte terrestre de personas.

- Con respecto a lo segundo, el demandante refiere, en primer lugar, que la norma cuestionada, lejos de precisar los alcances de la Ley 28972, “Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”, crea en realidad un procedimiento especial de formalización, que difiere de lo regulado por las leyes y reglamentos específicos en relación con los requisitos y condiciones para prestar el servicio de transporte público.
- Adicionalmente, el demandante señala que la Ley 28972 agotó sus efectos en octubre de 2015, pues, como se advierte de su propio texto, su aplicación se circunscribía a lo establecido en los reglamentos nacionales, tanto en relación con las condiciones y requisitos técnicos como en los plazos (tres años, prorrogable a tres más). Por ende, sostiene que no resulta jurídicamente posible que la Ley 31096 precise y amplíe el plazo del procedimiento de formalización de vehículos con categoría M1 y M2 previsto en una ley que ya agotó sus efectos.
- Respecto a los cuestionamiento por razones de fondo, o de contenido y objetivo de la pretensión buscada, el demandante sostiene que dicha regulación permite que vehículos con categoría M1 y M2 que no cuentan con los requisitos técnicos necesarios y estándares mínimos de seguridad, realicen el servicio de transporte terrestre de personas a nivel nacional, regional y local, con lo cual se afecta la dignidad humana, la vida e integridad personal, el derecho a la salud, a la protección de usuarios y el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado.
- En ese sentido, el demandante señala que los vehículos con categorías M1 y M2 no son eficientes para el servicio de transporte de personas, dada la pequeña capacidad que tienen para transportar pasajeros, en comparación con la capacidad que tienen los vehículos de categoría M3. Por ello, indican que para poder movilizar la misma cantidad de pasajeros en un vehículo con categoría M3, se necesitaría contar con un mayor número de vehículos con categorías M1 y M2, generando de este modo un incremento del parque automotor, con una mayor congestión vehicular y contaminación ambiental.
- Asimismo, el demandante afirma que los vehículos M1, en comparación con los vehículos de categoría M3, incurren en un mayor número de faltas y accidentes de tránsito que traen consigo una alta cifra de muertes y lesiones. Esto, según el demandante, se produce por cuanto los primeros no han sido diseñados con las características técnicas adecuadas para el servicio de transporte previsto en la Ley, tales como contar con ciertas dimensiones, cierto sistema de frenos, luces, entre otros.



- Por otro lado, el demandante indica que, además de lo previamente señalado, el servicio de transporte en vehículos M1 y M2 incentiva la informalidad, dado que incumplen las normas técnicas y legales aplicables. Por tal razón, el demandante detalla que, de conformidad con el Informe 27-2021-MTC/18.01, entre el año 2013 y 2019 estos vehículos ocasionaron el mayor número de accidentes.
- Al respecto, señala que el MTC indicó que la participación de los vehículos de categoría M1 en los accidentes de tránsito se incrementó en comparación con los vehículos de otras categorías. Tal es así que para el periodo 2013-2015, estos vehículos registraron una participación promedio del 26% del total de accidentes, mientras que en el periodo comprendido entre el 2016 y 2019 se registró una participación promedio del 30% del total de accidentes.
- Por tales consideraciones, el demandante sostiene que los vehículos de las categorías M1 y M2 no cumplen con los estándares de seguridad y eficiencia requeridos para el transporte interprovincial de pasajeros y que, más bien, ponen gravemente en riesgo los derechos a la vida, integridad y salud de los usuarios al ser responsables de un alto índice de accidentes. Por ello, lo dispuesto por la ley cuestionada es incompatible con la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas para conservar salud de las personas y prevenir accidentes que la amenacen.
- En cuanto a la protección de los usuarios, el demandante señala que el artículo 65 de la Constitución consagra el deber del Estado de proteger a los consumidores y usuarios, debiendo adoptar medidas para garantizar la idoneidad de los servicios que reciben, tales como procurar que dichos servicios recibidos no afecten la salud, seguridad, vida e integridad personal.
- De modo particular, el demandante advierte que en la Sentencia 7339-2006-PA/TC, fundamento 64, el Tribunal Constitucional resolvió 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”.
- De la misma manera, el recurrente señala que la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTTT) y los reglamentos nacionales establecen que el transporte terrestre tiene como finalidad la seguridad y salud de los usuarios, así como garantizar servicios de transporte eficientes en términos ambientales y en el uso de las redes viales, evitando con ello una mayor congestión vehicular.
- Menciona también que, en contraposición a los vehículos de categoría M1 y M2, los vehículos de categoría M3 pueden realizar la misma labor de manera eficiente y con adecuados estándares de seguridad, garantizando así la protección de la vida e integridad de los usuarios. Por consiguiente, el demandante sostiene que la ley



cuestionada es incompatible con la obligación del Estado de garantizar seguridad y salud a los usuarios, contraviniendo de tal modo el artículo 65 de la Constitución.

- Adicionalmente, el demandante sostiene que la ley cuestionada vulnera el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, toda vez que permite que los vehículos de categoría M1 y M2, cuya capacidad es más reducida en comparación con otros, realicen el servicio de transporte público de personas, originando así la existencia de un mayor número de este tipo de vehículos y con ello mayor contaminación ambiental y congestión vehicular.
- Además, añade que del contenido del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, se desprenden los principios de conservación, prevención y restauración, así como un conjunto de obligaciones constitucionales que el Estado debe cumplir, y que se encuentran recogidas también en la Ley 28611, Ley General del Ambiente (en adelante LGA).
- Asimismo, indica el demandante que la LGTTT establece como una de sus finalidades la protección del ambiente y la promoción de servicios de transportes más eficientes en términos ambientales.
- En suma, el demandante concluye que la ley objeto de control es incompatible con la obligación del Estado de adoptar medidas encaminadas a la preservación del medio ambiente y de asegurar que la actividad económica sea compatible con la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.
- Por todo lo expuesto, el Gobierno o Poder Ejecutivo solicita a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad de la Ley 31096 en su totalidad.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República sostiene que todas las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la Ley 31096, se han desarrollado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, por lo que no es posible sostener que dicha ley ha incurrido en una inconstitucionalidad por la forma.
- Añade que, al contrario de lo que se sostiene en la demanda, la Ley 31096 ha tenido una prolongada deliberación; su emisión ha sido fruto de un debate público en diversas instancias, con un constante intercambio de argumentos, interviniendo una serie de actores con los datos necesarios para emitir una opinión informada, que ha llevado a dictar una ley orientada al bien público.



- Precisa que la exigencia de un nivel de deliberación en el procedimiento legislativo no implica que el Congreso se encuentra obligado a coincidir con las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, por lo que la aprobación de la insistencia no atenta contra el principio de separación de poderes.
- Sostiene que, de acuerdo al principio de conservación de la ley y al principio *in dubio pro legislatore* democrático, en un proceso de inconstitucionalidad se debe verificar si el enunciado legal cuestionado tiene por lo menos una interpretación que sea conforme a la Constitución. Dicho criterio ha sido adoptado en reiterada jurisprudencia por el Tribunal Constitucional.
- Sostiene que en la Sentencia 0021-2012-PI/TC y acumulados, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda en un extremo respecto al artículo 18.1.d de la Ley 29944, debido a que de dicha disposición se desprendía un sentido interpretativo conforme a la Constitución.
- Asimismo, agrega que en la Sentencia 0001-2014-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda en un extremo respecto al artículo 5, inciso 11 del Decreto Legislativo 1147, toda vez que de dicha disposición se desprendía un sentido interpretativo conforme a la Constitución.
- Argumenta que en la Sentencia 0001-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda en un extremo respecto al artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, por cuanto de dicha disposición se desprendía un sentido interpretativo conforme a la Constitución.
- De igual forma, resalta que en la Sentencia 0020-2015-PI/TC el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda en un extremo respecto al artículo 1 de la Ley 29622, ya que de dicha disposición se desprendía un sentido interpretativo conforme a la Constitución.
- Alega que en la Sentencia 0028-2018-PI/TC, este Tribunal declaró infundada la demanda, debido a que estableció una interpretación conforme a la Constitución de la ordenanza impugnada.
- Añade que dicho criterio se reflejó además en la Sentencia 0022-2015-PI/TC. En el aludido caso, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda en un extremo respecto al artículo 6 de la Ley 30003, debido a que de dicha disposición se desprendía un sentido interpretativo conforme a la Constitución.
- Por ello, el apoderado del Congreso de la República alega que, sobre la base del principio de conservación de la ley, en diversos procesos de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional ha desestimado las demandas contra aquellas disposiciones con rango de ley que tenían un sentido interpretativo conforme con la Constitución.



- Concluye que, en virtud de los principios de conservación de la ley y de *in dubio pro legislatore* democrático, en el presente proceso de inconstitucionalidad se debe declarar infundada la demanda, pues las disposiciones impugnadas de la Ley 31096 tienen por lo menos una interpretación que resulta conforme con la Constitución.
- Al respecto, enfatiza que, a través del establecimiento de condiciones y requisitos técnicos, se persigue garantizar que la Ley 31096 y su reglamento no atenten contra la defensa de la persona y su dignidad, los derechos a la vida, integridad personal y la salud, la obligación de protección a los usuarios y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.
- Refiere que los fundamentos del Gobierno o Poder Ejecutivo han sido desvirtuados por la propuesta normativa presentada por este poder del Estado. Alega que, siguiendo una interpretación conforme a la Constitución de la Ley 31096, el Gobierno o Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ofrece un proyecto de Reglamento de la ley impugnada que desarrolla el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, contemplando una serie de condiciones técnicas y legales para su acceso y permanencia, condiciones técnicas y obligaciones para los conductores, condiciones y obligaciones de operación para el transportista.
- Añade que en dicho proyecto de reglamento, el Gobierno o Poder Ejecutivo ha desarrollado las condiciones para la autorización y habilitación de vehículos y conductores, así como un régimen de infracciones y sanciones y un régimen de adecuación a la ley, que sí permite cumplir con estándares de seguridad que prevengan los accidentes de tránsito, que elimina el alto riesgo para los usuarios del servicio, y promueve la formalización del servicio, garantizando su prestación en condiciones de seguridad, calidad y conservación del ambiente.
- Por otro lado, sostiene que la Ley 31096 no está ampliando el plazo del procedimiento de formalización de vehículos con categoría M1 y M2 previsto en la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos. Esta ley estableció un proceso de formalización bajo una serie de parámetros, condiciones y lineamientos, que se desarrollaron conforme a dicha ley y a sus disposiciones reglamentarias.
- Argumenta que, el nuevo proceso de formalización, establecido por la Ley 31096, tiene un plazo de adecuación para aquellas personas jurídicas autorizadas por el anterior proceso de formalización de la Ley 28972 para el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.
- El apoderado especial de la parte demandada alega que este nuevo proceso de formalización establecido por la Ley 31096 hace referencia a la Ley 28972,



únicamente con el objeto de precisar o aclarar que este proceso de formalización incluye a los automóviles colectivos de la clasificación vehicular M1 con carrocería sedán o *station wagon* (artículo 1), así como a los de la clasificación vehicular M2 (artículo 2) para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros en los ámbitos nacional, interprovincial e interdistrital.

- Por ello, para el Congreso de la República, queda demostrado que la Ley 31096 no ha ampliado el plazo del procedimiento de formalización de vehículos con categoría M1 y M2 previsto en la Ley 28972, sino que está contemplando un nuevo procedimiento de formalización bajo nuevos parámetros y plazos, en el marco de lo que establece la propia ley y su desarrollo por reglamento, para las condiciones técnicas y de seguridad correspondientes, conforme lo ordena el último párrafo del artículo 30, anteriormente citado, y la Disposición Complementaria Primera.

C. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Mediante el auto de fecha 23 de marzo de 2021, este Tribunal admitió la intervención de la Federación de Autos Colectivos del Perú en calidad de tercero.

Asimismo, a través del auto de fecha 30 de marzo de 2021, se admitió la intervención de la Federación de Transportistas Asociados Servicio Rápido Macro Región Sur – Fetramar, en calidad de tercero.

D. PEDIDOS DE INFORME

Mediante Oficio N° D-000210-2021-ATU/GG, de fecha 27 de abril de 2021, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) respondió al pedido de información efectuado por el Tribunal Constitucional, a través de Decreto de fecha 6 de abril. A tales efectos, la ATU remitió el Memorando N° D-000081-2021-ATU/DIR, suscrito por la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, junto con el Informe N° D-000028-2021-ATU/DIR-SR, elaborado por la Subdirección de Regulación. Adjuntó, asimismo, el Anuario Estadístico Policial 2020, a efectos de dar luces sobre la información solicitada.

Mediante escrito de fecha 30 de abril de 2021, la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional absolvió el traslado de la documentación remitida por la ATU y adjuntó el Informe Conjunto N° 6-2020-ATU/DIR-SR-SP.

Mediante escrito de fecha 3 de mayo de 2021 la Procuraduría Pública del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se apersonó al proceso y atendió al pedido de información que solicitó el Tribunal Constitucional mediante Decreto de fecha 6 de abril. A estos efectos, el MTC adjuntó el Informe N° 0040-2021-MTC/18.04, de fecha 19 de abril de 2021, elaborado por la Dirección de Seguridad Vial del referido ministerio.



II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA PRESENTE CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Gobierno o el Poder Ejecutivo cuestiona la constitucionalidad de la Ley 31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”, por considerar que ha incurrido en vicios de inconstitucionalidad de forma y de fondo. Dicha Ley establece lo siguiente:

Artículo 1. Precisión de la formalización de automóviles colectivos

Precísase que los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, son los de la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán o station wagon, establecida por el Decreto Supremo 058-2003-MTC.

Artículo 2. Inclusión vehicular

Inclúyense en los alcances de la presente ley a aquellas unidades de clasificación M2, para zonas rural y urbana establecida por el Decreto Supremo 058-2003-MTC, vehículos con más de ocho plazas, excluida la del conductor, cuya masa máxima no supere las cinco (5) toneladas, diseñados y fabricados para transporte de pasajeros.

Artículo 3. Autorizaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) autoriza el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo de ámbito nacional e interregional, entre ciudades de provincias ubicadas en distintas regiones.

Los gobiernos regionales y locales autorizan el servicio de transporte terrestre de personas en automóvil colectivo de ámbito interprovincial e interdistrital, entre provincias y distritos ubicados en una misma región, según corresponda.

Los vehículos de clasificación M1 y M2 autorizados para prestar el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo deben cumplir con las condiciones técnicas y de seguridad que se establezcan en el reglamento de la presente ley y por las autoridades competentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. El Poder Ejecutivo, en el plazo de treinta (30) días calendario, reglamenta la presente ley, sin distorsionar el espíritu de la misma y bajo responsabilidad funcional.

Segunda. La Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancías (SUTRAN) administra, publica y actualiza el registro oficial de empresas que, a nivel nacional, prestan el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo que utilizan vehículos de clasificación M1 y M2.



Una vez empadronados las empresas y sus vehículos a que se refiere el párrafo precedente, no se podrá incrementar el número de vehículos señalados a efectos de la habilitación vehicular inicial correspondiente.

Tercera. Para garantizar la seguridad de los pasajeros en el servicio de transporte terrestre en automóvil colectivo en vehículos de clasificación M1 y M2, las autoridades nacionales, regionales y locales, por intermedio de sus unidades u organismos de fiscalización como la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), las gerencias de transporte urbano (GTU) o quien haga sus veces y la Policía Nacional del Perú (PNP), implementan procedimientos de vigilancia y control electrónico, según sus funciones y competencias contenidas en la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Cuarta. Las personas jurídicas autorizadas para el servicio de transporte terrestre de personas en automóviles colectivos de ámbito nacional, regional, provincial tendrán un plazo de seis (6) meses, a partir de la publicación del reglamento de la presente ley, para adecuarse a las nuevas disposiciones legales emitidas por la presente ley y la autoridad competente, según corresponda.

Quinta. La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años, prorrogables por un plazo máximo de tres (3) años, solo si al vencimiento del plazo original, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o la autoridad competente emite opinión positiva respecto a la prórroga para cubrir el déficit del servicio de pasajeros interregional e interprovincial, señalando el plazo y el número de vehículos necesarios para dicho fin.

Sexta. Para los efectos de la presente ley, quedan excluidas las circunscripciones de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA FINAL

Única. Condiciones de bioseguridad

La prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo debe realizarse cumpliendo los lineamientos de bioseguridad ante el COVID-19 emitidos por el Ministerio de Salud (MINSA), los protocolos sanitarios sectoriales emitidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y con los planes de vigilancia y control del COVID-19, en tanto se encuentren vigentes.

2. Al respecto, cabe precisar que a la fecha aún no se ha expedido el reglamento de la ley impugnada. Únicamente, con fecha 22 de enero de 2021, a través de la Resolución Ministerial 029-2021-MTC-01.02 se ha dispuesto la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo, a fin de recibir las observaciones, comentarios y aportes de las entidades públicas, privadas y de la ciudadanía en general durante los 15 días hábiles siguientes a su publicación (que se llevó a cabo, efectivamente, el 24 de enero de 2021).



3. Ahora bien, si bien se advierte que se ha superado el referido plazo para recibir opiniones respecto al reglamento propuesto, el mismo no ha tenido mayor avance. Sin perjuicio de lo señalado, queda claro que esta publicación no tiene carácter vinculante alguno.
4. A continuación, este Tribunal analizará si la ley impugnada ha incurrido en los alegados vicios de inconstitucionalidad formal (sobre procedimiento, órgano competente y plazo, por lo menos) y de fondo (sobre el objeto y el contenido de la pretensión o pretensiones invocadas).

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL (DE TRÁMITE, ÓRGANO COMPETENTE O PLAZO) Y DÉFICITS DE DELIBERACIÓN

5. La parte demandante sostiene que la Ley 31096 fue expedida sin la suficiente deliberación que el procedimiento de aprobación de una ley requiere, según lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
6. Por su parte, el apoderado del Congreso de la República ha manifestado que de una revisión detallada de las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la Ley 31096, se desprende que estas se han desarrollado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, por lo que no es posible sostener que dicha ley ha incurrido en una inconstitucionalidad por la forma.
7. Al respecto, este Tribunal ha señalado en la Sentencia 0020-2005-PI/TC y 0021-2015-P1/TC [acumulados] (fundamento 22), que una norma incurre en una infracción constitucional “de forma” en tres supuestos:
 - a. Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b. Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
 - c. Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
8. Siendo ello así, este Tribunal advierte que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República sería la correspondiente al primer supuesto antes mencionado, esto es, cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la aprobación de la norma cuestionada.
9. Como ha expresado este Tribunal, si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan



dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).

10. Ello significa que el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de acción, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el “bloque de constitucionalidad” o que constituyen “normas interpuestas”, que regulan materia constitucional por mandato de la propia Carta Fundamental.
11. En el presente caso, el bloque de constitucionalidad está compuesto por los artículos 102 y 105 de la Constitución y los artículos del Reglamento del Congreso de la República que regulan el procedimiento legislativo.
12. Sin embargo, en el presente caso, los cuestionamientos a la Ley 31096 se centran, antes que en un problema relacionado con incumplir con el íter legislativo previsto, en que presuntamente la legislación cuestionada fue aprobada con una deficiente deliberación, puesto que aunque el MTC y otras entidades públicas y privadas remitieron información respecto a que el servicio de transporte de personas en automóviles colectivos M1 y M2 no respondía a estándares mínimos de seguridad y eficiencia, dicha información no fue suficientemente analizada ni tomada en consideración por el legislador al momento de aprobar la ley, sin analizar cómo impactaría en el ámbito de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la protección de los usuarios y al medio ambiente.
13. Es decir, los cuestionamientos en el presente caso no se centran en el eventual incumplimiento de alguna de las etapas del procedimiento de aprobación de una ley según lo establecido por el Reglamento del Congreso, como la determinación de la Comisión que debía dictaminar los proyectos de ley, el incumplimiento del mínimo de votos necesarios para dicha aprobación, o la realización injustificada de exoneraciones aprobadas por la Junta de Portavoces en el trámite de dicho procedimiento, sino que, a criterio del demandante, se habría incurrido en una insuficiente deliberación derivada de que no se tomaron en cuenta los argumentos planteados por el Gobierno o Poder Ejecutivo conforme se destaca en el fundamento previo.
14. Al respecto, es necesario tener en cuenta que, en efecto, hay casos en los que el Congreso puede haber seguido el íter procedimental previsto para la aprobación de una ley y, sin embargo, puede no haberse dado una deliberación mínima, que permita afirmar que la ley es constitucional. En este sentido, con base en la jurisprudencia de este Tribunal, en muchas ocasiones es insuficiente realizar tan solo un análisis de “forma” y otro de “fondo” como las únicas opciones posibles a efectos de evaluar la constitucionalidad de una determinada disposición. En efecto, este Tribunal ha acogido la posibilidad de evaluar específicamente la



existencia de *déficits de deliberación y reflexión* (cfr., entre otros, los análisis contenidos en las Sentencias 00006-2018-AI, fundamento 17 y ss.; 00012-2018-AI, fundamento 14 y ss.; 00020-2019-AI, fundamentos 44-58), los cuales, más aún en un sistema de Congreso unicameral como el peruano, no podrían ser considerados tan solo como vicios “de forma”, es decir, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o de las tramitaciones formales.

15. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que contravienen el principio democrático consagrado en la Constitución. En efecto, este principio se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el *principio mayoritario* (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el *principio pluralista* (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el *principio de respeto a las minorías* (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el *principio de alternancia* (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el *principio deliberativo* (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).
16. Volviendo entonces al sustento y alcances de los vicios deliberativos, estos se encuentran relacionados directamente con, precisamente, el componente *deliberativo* del principio democrático. Tales vicios, por ende, solo podrían ser considerados como “formales” desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).
17. Efectivamente, para las concepciones mayoritaristas de democracia tan solo bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un “giro argumentativo” o “deliberativo” en la concepción de la democracia.



18. Este giro, por cierto, se encuentra directamente relacionado, entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (Sentencias 00090-2004-AA, fundamento 12; 03864-2014-PA, fundamento 32; 4101-2017-PA, fundamento 20; 5811-2015-HC, fundamento 42; 06167-2005-HC, fundamento 30; 01803-2004-AA, fundamentos 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.
19. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse, por cierto, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales –como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa– deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados.
20. En este sentido, además, en un pronunciamiento más bien reciente, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la Sentencia 00006-2017-PI (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), se sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este *es un auténtico órgano deliberante*. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que



aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, *la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general*” (cursivas agregadas).

21. De este modo, es claro que la legitimidad, e incluso la condición democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
22. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con los vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello significa no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
23. A mayor abundamiento, además de los indicados casos analizados en nuestro país, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían perjudicados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).



24. En el caso concreto, encontramos que, de la revisión del Expediente Virtual de la Ley 31096¹, se advierte que dicha ley contó con un dictamen favorable, emitido por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, que aprobó por unanimidad los proyectos de ley correspondientes (Proyectos de Ley 1170/2016-CR, 1367/2016-CR, 1404/2016-CR y 1416/2016-CR) con fecha 20 de junio de 2017.
25. En el dictamen de fecha 11 de julio de 2017 se dio cuenta que el MTC remitió su Informe 441-2017-CTC/CR, fechado el 25 de mayo 2017 donde señalaba que:
- “[E]l Poder Ejecutivo busca lograr una formalización del transporte de personas en automóvil colectivo, mediante la sustitución de manera progresiva por vehículos de mayor capacidad y tonelaje. En tal sentido a través del RENAT, se establecieron parámetros para que se brinde un servicio en adecuadas condiciones de seguridad y calidad, lo cual no constituye en caso alguno una vulneración a la Ley 28172, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre” (Página 16)².
26. Evidentemente, la alegación desarrollada por el Gobierno o Poder Ejecutivo, en el sentido de que el Congreso de la República no tomó en cuenta las opiniones técnicas remitidas no es exacta. En este orden de ideas, debe quedar claro que tomar una opinión en cuenta implica conocerlo y merituarlo debidamente, lo que no implica necesariamente compartir sus conclusiones, como si dicha opinión tuviera un alcance vinculante.
27. Por otro lado, se aprecia, también, que en dicho dictamen se dio cuenta de los informes elaborados por el Gobierno Regional de Piura, la Asociación Automotriz del Perú, el Consejo Nacional de Transporte Terrestre, y la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otros.
28. Dicho texto fue puesto a debate con fecha 7 de diciembre de 2017, resultando un nuevo texto sustitutorio aprobado con 49 votos a favor, 15 en contra y 9 abstenciones, luego de lo cual el texto quedó pendiente de una segunda votación.
29. Luego, y con motivo de diversos pedidos para la priorización del debate de dicho texto, el dictamen fue sometido a una nueva votación el 14 de mayo de 2020. Así pues, un nuevo texto sustitutorio fue sometido a votación, logrando 115 votos a favor, 04 en contra y 10 abstenciones.

¹ Cfr. Portal del Congreso de la República
http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/01416?opendocument Consulta realizada: 29 de marzo de 2021.

² Cfr. Portal del Congreso de la República
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01170DC23MAY20170711.PDF Consulta realizada: 29 de marzo de 2021.



30. Posteriormente, con fecha 20 de mayo se envió la autógrafa de la ley al Presidente de la República, quien la observaría y sería derivada nuevamente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, que emitiría un dictamen de insistencia que finalmente sería aprobado por el Pleno el 11 de diciembre de 2020, con 81 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones. En dicho dictamen de insistencia se dio cuenta nuevamente de las opiniones recibidas por diversas entidades públicas y privadas, entre ellas, del MTC.
31. Así pues, este Tribunal aprecia que el legislador tuvo en consideración los informes remitidos por dichas entidades, entre ellas, el Informe 441-2017-CTC/CR de fecha 25 de mayo 2017 del MTC, sin embargo, se apartó de la posición expresada por el Gobierno o Poder Ejecutivo.
32. Desde luego, en el ámbito de sus competencias, la autoridad del legislador no se encuentra condicionada por las opiniones que pudiera expresar el Gobierno o Poder Ejecutivo en el trámite de aprobación de la ley. Si bien es cierto que, en el marco de la más amplia y robusta deliberación, resulta importante que se tomen en cuenta las opiniones recibidas que se relacionen con la materia abordada por el legislador, lo cierto es que en virtud de la libre configuración de la ley que le asiste, este orienta su actuación según su propio criterio de oportunidad y conveniencia, con el límite de no quebrantar ni menoscabar los principios, reglas y valores constitucionales.
33. Por todo lo expuesto, este Tribunal no advierte que exista un vicio de inconstitucionalidad formal o que haya existido un déficit de deliberación en la aprobación de la Ley 31906. Antes bien, este Tribunal toma en cuenta que dicha ley fue discutida en diversas instancias del procedimiento parlamentario y que, en todo caso, corresponde al legislador, según su criterio de oportunidad y conveniencia, en el marco de la Constitución, determinar la configuración de la ley.
34. De otro lado, respecto al alegato de la parte demandante referido a que la cuestionada la Ley 31096 precisa y amplía el plazo del procedimiento de formalización de vehículos con categoría M1 y M2 previsto en la Ley 28972, que ya agotó sus efectos, este Tribunal advierte que, más allá de la denominación de la citada Ley 31096, en puridad establece un nuevo procedimiento para autorizar el transporte de personas en auto colectivo, sin que ello guarde relación con las disposiciones de la derogada Ley 28972.
35. En efecto, ello se infiere de las disposiciones del pre proyecto de reglamento de la Ley 31096 publicado por el MTC (Resolución Ministerial 029-2021-MTC/01.02), en el que claramente se establece un nuevo régimen especial para la autorización, habilitación vehicular, condiciones de acceso y permanencia, infracciones y sanciones, entre otros, correspondientes al uso de vehículos de las categorías M1



y M2 como taxis colectivos.³ De modo que no es cierto que se pretenda mantener un régimen ya derogado.

36. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en estos extremos.

§3. SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL (EN EL CONTENIDO Y EL OBJETIVO DE LA PRETENSIÓN)

37. El Gobierno o Poder Ejecutivo alega que la ley cuestionada ha vulnerado el principio-derecho de dignidad, los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, así como los derechos de los consumidores y usuarios y el derecho al medio ambiente sano y equilibrado.

38. En relación con ello, la parte demandante sostiene que la Ley 31096 es inconstitucional, por cuanto dispone un procedimiento de formalización para que los vehículos de las categorías M1 y M2 presten el servicio de transporte público terrestre de personas a nivel nacional, regional y local, a pesar de que no cumplen los requisitos técnicos necesarios y estándares mínimos de seguridad.

39. Por su parte, el Congreso de la República sostiene que la regulación contenida en la Ley 31096, resulta compatible con diversos principios y bienes constitucionales. Por ello, alega que los argumentos del demandante deben ser desestimados.

40. En específico, alega que los fundamentos del Poder Ejecutivo han sido desvirtuados por la propuesta normativa presentada por este poder del Estado, a través de la Resolución Ministerial 029-2021-MTC/01.02 (Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte de Pasajeros de Automóvil Colectivo).

41. Añade que, precisamente, siguiendo una interpretación conforme a la Constitución de la Ley 31096, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ofrece un proyecto de Reglamento de la ley impugnada que desarrolla el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, contemplando una serie de condiciones técnicas y legales para su acceso y permanencia, condiciones técnicas y obligaciones para los conductores, condiciones y obligaciones de operación para el transportista, en pleno respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Sin embargo, justo es alegar que estamos refiriéndonos a un proyecto, sin mayor efecto vinculante, y que, como es de conocimiento general, no es pasible de ser analizado mediante una interpretación vinculante conforme a la Constitución, labor que es la que corresponde a un Tribunal Constitucional como el nuestro.

³ Información disponible en:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1581293/Proyecto%20de%20Decreto%20Supremo.pdf>



3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN O AMENAZA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD Y A LA SALUD

42. La parte demandante alega que la ley impugnada vulnera los derechos a la vida, a la integridad y a la salud, reconocidos, respectivamente, en los artículos 2.1 y 7 de la Constitución.
43. El artículo 2.1 establece que toda persona tiene derecho: “A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su desarrollo y bienestar...”. A su vez, el artículo 7 reconoce que: “Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa (...)”.
44. En concreto, el demandante señala que la ley cuestionada vulnera el derecho a la salud y, como consecuencia de ello, vulnera también el derecho a la vida e integridad personal. Así, para el demandante dicha ley es incompatible con las obligaciones del Estado de adoptar medidas para: i) prevenir una disminución del estado de salud de la persona; y, ii) para que ésta pueda conservar un adecuado estado de salud.
45. Al respecto, alega que el servicio de transporte de personas en vehículos M1 y M2 genera un alto número de accidentes de tránsito, lo que está en permanente aumento, ocasionando a su vez altos índices de muertes y lesiones. Así pues, sostiene que tales vehículos no han sido diseñados para prestar el servicio de transporte establecido en la ley impugnada al no cumplir con los estándares mínimos de seguridad y eficiencia que permitan prevenir los accidentes de tránsito, generando un riesgo -al que se aúna la informalidad- para quienes hacen uso de dicho servicio. Menciona por ejemplo que tales vehículos carecen de un sistema de suspensión, frenos y luces para prestar adecuadamente dicho servicio.
46. Con relación a la vulneración del derecho a la salud y sus implicaciones en la vulneración del derecho a la vida e integridad personal, según lo alegado por el demandante, este Tribunal estima pertinente precisar que si bien los derechos fundamentales son interdependientes, lo que en el caso del derecho a la vida, integridad y salud es mucho más evidente, aunque justo es reconocer que la vulneración de uno de estos derechos no implica *per se* la vulneración de los otros con los cuales aquel se encuentra estrechamente relacionado.
47. En efecto, cada derecho fundamental tiene un contenido constitucionalmente protegido, el cual constituye el canon a partir del cual se examina, en cada caso, si una determinada medida legal resulta lesiva o no de dicho derecho.
48. Sin embargo, existen ciertos casos en los cuales efectivamente la vulneración o la amenaza de vulneración de un derecho fundamental repercute negativamente en



el ejercicio de otro derecho fundamental. Así pues, este Tribunal ha reiterado en su jurisprudencia que el menoscabo de la salud puede afectar el derecho a la vida, pues existe una “relación intrínseca del derecho a la salud con el derecho fundamental a la vida” (Sentencia 330-2004-PA/TC, fundamento 43).

49. Asimismo, este Tribunal ha sostenido que el derecho a la vida no sólo actúa como un límite a la actuación estatal, sino que, además, constituye un fin que debe guiar las obligaciones de hacer del Estado.
50. A su vez, en cuanto al derecho a la integridad personal, este se encuentra relacionado directamente con el derecho a la salud.
51. Precisamente, existe una innegable relación entre el derecho a la integridad y el derecho a la salud. Así pues, el derecho a la integridad tiene implicaciones en el derecho a la salud, en la medida que tiene como objeto el normal desenvolvimiento de las funciones vitales de la persona, entre ellas. Ello constituye una condición indispensable para el desarrollo de la persona, y deviene a su vez, un medio fundamental para su bienestar individual y colectivo (Sentencia 0230-2017-PHC/TC, fundamento 19).
52. Más allá de ello, este Tribunal advierte que los demandantes han centrado sus cuestionamientos en la vulneración del derecho a la salud. Al respecto, el artículo 7 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental a la salud, la del medio familiar y la de la comunidad, cuyo contenido y alcance debe ser interpretado según las exigencias provenientes del artículo 1 de la Norma Fundamental, en consonancia también con lo establecido en otras disposiciones constitucionales, como los artículos 9 y 2.1 de dicho texto constitucional.
53. Este Tribunal ha indicado que, desde una perspectiva subjetiva, el derecho a la salud implica la facultad que tiene toda persona de realizar acciones con miras a la conservación de un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, así como de prevenir las posibles vulneraciones o amenazas de vulneraciones a su salud y de restituir dicho estado de normalidad ante una situación de perturbación (Sentencia 02480-2008-PA/TC, fundamento 6; Sentencia 7231-2005-PA/TC, fundamento 1, entre otras).
54. Asimismo, corresponde tomar en cuenta la dimensión de libertad del derecho a la salud en cuanto garantiza que las personas puedan alcanzar y preservar un estado de plenitud física, psíquica y social. Por ende, el Estado debe efectuar acciones de prevención, conservación y restablecimiento de la salud, con la finalidad de que todas las personas disfruten del más alto nivel de bienestar integral, que comprende el aspecto físico, mental y social (Sentencia 02480-2008-PA/TC, fundamento 6).

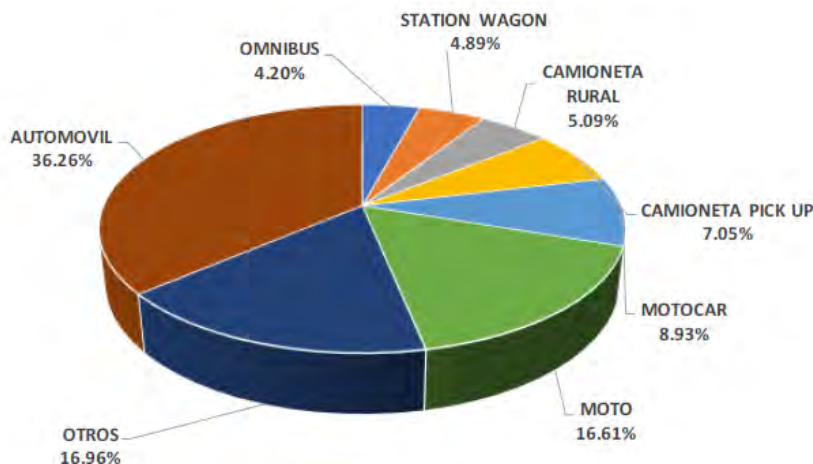


55. A su vez, y con respecto de la dimensión prestacional del derecho a la salud, este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que satisfacer este derecho requiere de intervenciones profesionales especializadas, que como lo prevé el artículo 11 de la Constitución, pueden brindarse a través de entidades públicas, privadas o mixtas, lo que no enerva su consideración como derecho fundamental (Sentencia 03426-2008-HC/TC, fundamento 6).
56. Debe tomarse en cuenta que el derecho a la salud no solo tiene un cariz subjetivo, sino también objetivo. Así pues, desde esta última perspectiva, este derecho exige que el Estado realice acciones de prevención, conservación y restablecimiento, a fin de que las personas disfruten del más alto nivel de bienestar físico y mental, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud y, en ese sentido, adoptar políticas, planes y programas (Sentencia 2945-2003-AA/TC, fundamento 28; Sentencia 03426-2008-HC, fundamento 7, entre otras).
57. Asimismo, puede considerarse que, como ocurre con otros derechos fundamentales, la salud tiene una naturaleza jurídica binaria: es un derecho fundamental, pero también un servicio público de tipo asistencial, que requiere para su efectividad de normas presupuestales, procedimentales y de organización que hagan viable su eficacia en la práctica, de manera tal que todas las prestaciones requeridas por una persona en determinada condición de salud sean garantizadas de modo célere, oportuno, eficaz y eficiente (Sentencia 02480-2008-PA/TC, fundamento 7).
58. A partir de ello, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que, atendiendo a los principios de continuidad en la prestación, eficacia, eficiencia, solidaridad y progresividad, se efectivice el acceso al servicio de salud por los ciudadanos, sin discriminación (Sentencia 03426-2008-HC, fundamento 9).
59. Así pues, como ha sostenido este Tribunal en su jurisprudencia, la salud como servicio público garantiza que las prestaciones sean ofrecidas de modo ininterrumpido, constante e integral debido a que está de por medio la protección de derechos fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la integridad, entre otros (Sentencia 02480-2008-PA/TC, fundamento 8). Asimismo, este órgano de control de la Constitución ha precisado que la prestación del servicio de salud en condiciones de igualdad y calidad está íntimamente ligada a los fines del Estado social y democrático de derecho, en cuyo centro se ubica la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículos 1, 3 y 43 de la Constitución).
60. Al respecto, el artículo 9 de la Constitución ha establecido que corresponde al Estado determinar la política nacional de salud a través del Gobierno o Poder Ejecutivo, lo que incluye el diseño, supervisión y ejecución de políticas públicas que tengan como finalidad optimizar el ejercicio del derecho fundamental a la salud.



61. Ahora bien, en el presente caso, este Tribunal advierte del contenido normativo del artículo 1 de la Ley 31096 que esta tiene como finalidad precisar que los automóviles colectivos a los que se refiere la Ley 28972, “Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”, corresponden a la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán o *station wagon*, según lo establecido por el Decreto Supremo 0058-2003-MTC.
62. Asimismo, según el artículo 2 de la ley impugnada, se encuentran bajo los alcances de la misma los vehículos de la clasificación M2, para las zonas rurales y urbanas, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Supremo 058-2003-MTC, vehículos con más de ocho plazas, excluida la del conductor, cuya masa máxima no supere las cinco toneladas, diseñados y fabricados para transporte de pasajeros.
63. A efectos de poder determinar si la regulación cuestionada, que habilita para realizar el transporte de pasajeros a los vehículos de clasificación M1 y M2, ponen en riesgo los ya referidos derechos a la vida, a la integridad física y a la salud, es menester hacer referencia a la información existente sobre el verdadero grado de siniestralidad que, en los hechos, se ha reportado en los años o meses recientes.
64. En primer lugar, se encuentra que casi la mitad de todos los accidentes de tránsito en el país ocurren, precisamente, con los vehículos de la clasificación M1 y M2. En efecto, conforme a la información recopilada y sistematizada en el “Anuario Estadístico Policial 2020” (páginas 110-120), se encuentra que los accidentes ocurridos por vehículos automóviles (28,474, que corresponde al 36.26% del total), *station wagon* (3,842, que corresponde al 4.89% del total) y camionetas rurales (3,996, que corresponde al 5.09% del total), constituye el 46.24% del universo total de accidentes.

GRÁFICO Nº 7.6.B : DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PRINCIPALES TIPOS DE VEHÍCULOS INVOLUCRADOS EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO, AÑO 2020.



FUENTE: REGIONES Y FRENTE POLICIALES PNP

ELABORACION: SECEJE PNP/DIRTIC - DIVEST

65. Otra información relevante a estos efectos está relacionada, por ejemplo, a la manera en que se conduce y al tipo de licencia con la que cuentan los conductores en los accidentes. De este modo, se encuentra que las principales causas de accidentes de tránsito en el año 2020 han sido las de “imprudencia del conductor” (29.86%) y “exceso de velocidad” (26.89%) (“Anuario Estadístico Policial 2020”, páginas 215-216). Asimismo, se tiene que los involucrados en los accidentes cuentan con licencias particulares⁴ (32,569) o carecen de licencia (8,473), que sumados son un poco más del 56% de un total de 78,518 accidentes de tránsito (“Anuario Estadístico Policial 2020”, páginas 215-216).
66. En este sentido, es claro que la relación entre el tipo de vehículo, la modalidad de conducción temeraria o imprudente, y la informalidad y diversas formas de trasgresión a la ley son un cóctel peligroso cuando se tiene en cuenta la siniestralidad que todo ello en conjunto tendería a lograr.
67. Aunado a lo anterior, se encuentra que, incluso pese a las restricciones vehiculares debido a las restricciones de circulación ante la propagación de la COVID-19, se encuentra que el año 2020 hubo en el país 38,447 personas heridas y 2,159 personas muertas únicamente por accidentes de tránsito, mientras que el año anterior, 2019, hubo 93,299 víctimas no fatales, 63,958 heridos y 3,110 víctimas mortales⁵.

⁴ Habilitados para conducir vehículos de la categoría M1.

⁵ POLICIA NACIONAL DEL PERÚ “Anuario Estadístico Policial 2020”, página 128. Además: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE INFORMÁTICA - INEI, “Denuncias de accidentes de



68. Además de lo mencionado, como ha sido relevado en el Informe Conjunto N° 6-2020-ATU/DIR-SR-SP, es necesario destacar que: “los vehículos que actualmente operan de manera informal como taxi colectivo no son una respuesta *per se* para usuarios/personas con movilidad reducida (en adelante, PMR) en tanto no son necesariamente vehículos propiamente habilitados para un servicio especial para PMR’s”. En efecto, resulta evidente que los vehículos M1 y M2 no se encuentran acondicionados, y en algunos casos las unidades nunca podrían acondicionarse debidamente para garantizar el transporte público seguro y accesible para las personas con movilidad reducida.
69. Preocupa, además, a este Tribunal Constitucional, que luego de la dación de la citada Ley 31096, la siniestralidad con estos vehículos se mantenga. Así, de acuerdo al Reporte Estadístico 8-2021 de la Gerencia de Estudios y Normas de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran), de enero a junio de 2021⁶ se tiene la siguiente data:
- Se registraron 2,607 accidentes de tránsito ocurridos en carreteras (nacionales y departamentales), lo que significó un incremento de alrededor del 47.20% respecto del mismo período del 2020.
 - A causa de los accidentes de tránsito ocurridos en carreteras del país, 432 personas fallecieron, esto significó, respecto al mismo periodo del 2020, un incremento aproximado del 30.91%.
 - Los heridos a consecuencia de la ocurrencia de accidentes de tránsito en carreteras alcanzaron la cifra de 3,168 personas, lo que representó un incremento aproximado del 15.75% en contraste con el mismo período del 2020.
 - Se identificaron 3,986 vehículos que participaron en accidentes de tránsito ocurridos en carreteras. Del total de vehículos, los vehículos de carga tienen una alta presencia en accidentes de tránsito (1,473, equivalente al 37%) seguidos de vehículos auto y pick up (1,456, equivalente al 37%), mientras que, los buses tienen una menor participación en accidentes de tránsito (4%). Dentro del segundo grupo mencionado se encuentran, sin duda alguna, los vehículos de las categorías M1 y M2.

tránsito no fatales por tipo, según departamento” y “Víctimas de accidentes de tránsito fatales, según departamento”, en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/traffic-accidents/> [Consultado 16/05/2021]

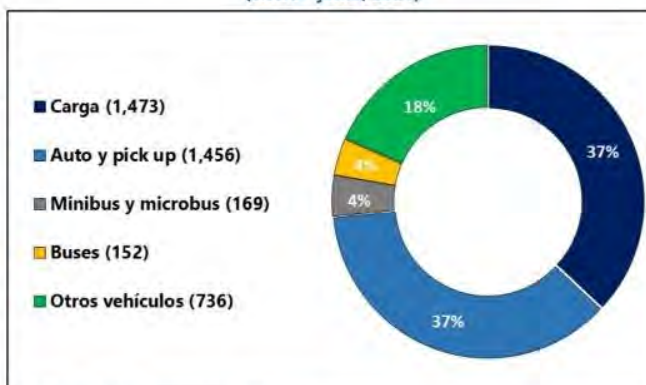
⁶ Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/sutran/informes-publicaciones/2154099-reporte-estadistico-n-008-2021> (consultado el 19 de setiembre de 2021).

- Del total de accidentes, en el 76% de los choques participaron autos, pick up, vehículos de carga y otros vehículos; en el 79% de los despistes y volcaduras participaron autos, pick up y vehículos de carga, y; en el 43% de los atropellos participaron autos, pick up y vehículos de carga. En consecuencia, los autos y pick up estuvieron involucrados en todas las modalidades de accidentes.

De enero a junio del 2021, se identificaron 3,986 vehículos que participaron en accidentes de tránsito ocurridos en carreteras.

Del total de vehículos, los vehículos de carga tienen una alta presencia en accidentes de tránsito (37%) seguidos de vehículos auto y pick up (37%), mientras que, los buses tienen una menor participación en accidentes de tránsito (4%).

Gráfico N° 06:
Vehículos que participaron en accidentes de tránsito ocurridos en carreteras, según tipo (enero - junio, 2021)



Fuente: DIRPRCAR-PNP, CGM-Sutran y MTC.
Elaboración: Gerencia de Estudios y Normas - Sutran.

70. Finalmente, la Defensoría del Pueblo, ante la emisión de la autógrafa de la citada Ley 31096 al Poder Ejecutivo, con fecha 30 de mayo de 2020 expresó su preocupación por la misma, dado que la formalización de autos colectivos para el transporte de pasajeros no respetaría la distancia social para frenar el COVID-19. En ese sentido, expresó lo siguiente:

La Defensoría del Pueblo pidió a los gobiernos nacional, regionales y locales evitar que el transporte urbano, interurbano e interprovincial se convierta en el nuevo foco de propagación del COVID-19, por lo que solicitó a todas las autoridades del país impedir que aumente el uso de colectivos en zonas donde existe una oferta de vehículos de mayor tamaño, como los buses, para brindar estos servicios.

Por ello, la entidad expresó su preocupación por la autógrafa que autoriza el transporte en autos colectivos en las regiones del país, salvo Lima y Callao, sin distinguir el tipo de rutas y lugares en donde ya existe oferta de transporte público con vehículos apropiados para cautelar la salud pública y la seguridad vial, lo que podría generar, en diversas ciudades, una mayor congestión y otras externalidades ambientales, económicas y sociales (...).⁷

⁷ Noticia disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-transporte-publico-no-debe-ser-el-nuevo-foco-de-contagio-del-covid-19/> (consulta el 19 de setiembre de 2021).



71. Al respecto, con base en todo lo indicado, este Tribunal advierte que, con respecto a las disposiciones que habilitan el transporte de pasajeros en vehículos de las clasificaciones M1 y M2, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la legislación cuestionada, es posible concluir que:
- a. La ley impugnada ha habilitado que autos no preparados para ello, brinden el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, lo cual, conforme a lo expuesto *supra*, coloca en grave riesgo la vida, integridad física y salud de los usuarios, transeúntes y otros conductores. Ello, conforme se ha indicado en diversos informes técnicos que han sido recogidos en la presente sentencia.
 - b. Además de lo indicado, es necesario resaltar que esta regulación no podría ser corregida en su carácter lesivo tan solo a través de la reglamentación que le corresponde Gobierno, en la medida que un límite para el desarrollo reglamentario es precisamente el contenido de la ley. De esta manera, es evidente que un reglamento no podría transformar una ley inconstitucional en una constitucional.
72. De otro lado, llama la atención a este Tribunal Constitucional que, dentro del Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República de fecha 11 de julio de 2017, se señale como una razón para la aprobación de la ley cuestionada que “(...) *es una realidad social que dichos vehículos forman parte del servicio de pasajeros a nivel interdistrital, interprovincial e interregional pero por una falta de normatividad y reglamentación adecuada, actúan en la informalidad del transporte público*”.
73. Al respecto, dicha respuesta no puede ser de recibo en un Estado Constitucional como el nuestro. Y es que, no porque alguna situación, conducta o hecho ocurre con cierta frecuencia en la sociedad necesariamente debe ser autorizada y normalizada. Bajo dicha lógica, diversos actos ilícitos dada la frecuencia de su comisión tendrían que dejar de ser sancionados para pasar a ser permitidos, lo que constituye un absurdo. Antes bien, cualquier conducta o actividad que pretenda ser regularizada vía legislativa debe estar acorde con el plexo de derechos, valores y principios garantizados por nuestra Norma Fundamental.
74. De igual forma, los argumentos que pretenden legitimar la circulación de los autos colectivos al amparo del derecho al trabajo o a la libertad de empresa también desconocen que dichos atributos no son absolutos y que, por en contrario, deben ser limitados en contextos en los cuales el derecho a la vida se pone en evidente riesgo. En esa medida, es aplicable al presente caso, *mutatis mutandis*, el criterio establecido en la sentencia recaída en el Expediente 07320-2005-PA/TC, fundamento 73 (caso “Buses-camión”) en los siguientes términos:

(...) si bien es cierto, los individuos y las empresas gozan de un ámbito de



libertad para actuar en el mercado -recuérdese que conforme al artículo 58° 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 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 resulta ser de primerísimo orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.

75. En mérito a lo expuesto, la demanda debe declararse fundada en este extremo.

3.2. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

76. El demandante alega también que la ley impugnada vulnera el artículo 65 de la Constitución, relativo a la protección constitucional de los usuarios, en el caso concreto de los usuarios de los servicios de transportes. Al respecto, el demandante reitera que la norma cuestionada no cumple con los estándares mínimos de seguridad, lo que se expresa en el alto índice de accidentes, muertes y lesiones relacionados con los automóviles colectivos.

77. De esta forma, no solamente existiría un alto riesgo para la seguridad y salud del usuario de este servicio, sino que el propio servicio no sería eficiente por generar mayor congestión vehicular y mayor contaminación. En cambio, añade, que los vehículos M3 pueden realizar la misma función, de forma segura y más eficiente, lo que no ha sido considerado por la ley impugnada que promueve que se preste el servicio de transporte terrestre de personas a través de vehículos M1 y M2 que, en estricto, no son aptos para el desarrollo de dicha actividad.

78. Con relación a ello, el artículo 65 de la Constitución ha dispuesto que: “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

79. Al respecto, este Tribunal en varias oportunidades se ha pronunciado en relación con el contenido y alcances de lo establecido en dicho artículo constitucional (Sentencias 0008-2003-AI/TC, 3315-2004-AA/TC, 01865-2010-PI/TC, entre otras). En ellas, el Tribunal ha desarrollado una definición de consumidor y usuario, en el sentido de que estos devienen en el fin de toda actividad económica o quienes concluyen el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y



acrecentando su bienestar a través de la utilización de los productos y servicios ofertados en el mercado.

80. Así pues, este órgano de control de la constitución entiende que la protección especial que se le debe al consumidor alcanza a la persona natural o jurídica que en virtud de un acto jurídico oneroso adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos en el mercado.

81. A mayor abundamiento, según el artículo IV del Código del Consumidor, son consumidores y usuarios:

1.1. Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

82. Así pues, se advierte que la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores en el marco de las relaciones jurídicas generadas por el mercado.

83. Por otro lado, según dicho artículo, en su inciso 2, son proveedores:

2. Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:

1. Distribuidores o comerciantes.- Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2. Productores o fabricantes. - Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.

3. Importadores.- Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.

4. Prestadores.- Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores



84. Así pues, y como ha sostenido este Tribunal en su jurisprudencia, el proveedor sería aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de productos y servicios, a diferencia de los consumidores y usuarios, quienes reciben el mismo trato tuitivo que la Constitución les reconoce, según el artículo 65 antes mencionado, a través de: a) un principio rector para la actuación del Estado; y, de b) un derecho personal y subjetivo.
85. En el primer ámbito, el artículo 65 de la Constitución expone una pauta basilar destinada a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica, con miras a la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.
86. En el segundo ámbito, como derecho constitucional, el artículo 65 de la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva que asiste a los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, reconoce y apoya 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 del usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.
87. Ahora bien, este Tribunal también ha tenido ocasión de desarrollar los principios jurídicos que sustentan lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución, en los términos antes señalados. Dichos principios, sin ánimo de exhaustividad, son:
- a) El principio pro consumidor, que plantea la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores y usuarios en razón de las objetivables desventajas y asimetrías fácticas que surgen en sus relaciones jurídicas con los proveedores de productos y servicios.
 - b) El principio de proscripción del abuso del derecho, que plantea que el Estado combata toda forma de actividad comercial derivada de prácticas y modalidades contractuales perversas que afectan el legítimo interés de los consumidores y usuarios.
 - c) El principio de isonomía real, que plantea que las relaciones comerciales entre los proveedores y los consumidores y usuarios debe establecerse en función de trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales.
 - d) El principio *restitutio in integrum*, que plantea que el Estado resguarde el resarcimiento por los daños causados por el proveedor a los consumidores o usuarios en el marco de una relación comercial.
 - e) El principio de transparencia, que plantea que el Estado asegure que los proveedores generen una plena accesibilidad de información a los consumidores y usuarios, acerca de los productos y servicios que les ofertan.



- f) El principio de veracidad, que plantea que el Estado asegure la autoridad y realidad absoluta de la información que el proveedor transmite a los consumidores y usuarios en relación con las calidades, propiedades o características de los productos y servicios que las ofertan.
- g) El principio *in dubio pro consumidor*, que plantea que los operadores administrativos o jurisdiccionales del Estado realicen una interpretación de las normas legales en términos favorables al consumidor o usuarios en caso de duda insalvable sobre el sentido de las mismas. En puridad, alude a una proyección del principio pro consumidor.
- h) El principio pro asociativo, que plantea que se facilite la creación y actuación de asociaciones de consumidores o usuarios, a efectos de que estos puedan defender corporativamente sus intereses (Sentencia 1865-2010-AA/TC, fundamento 15).
88. Asimismo, del artículo 65 de la Constitución se desprenden, entre otras, dos importantes obligaciones para el Estado: en primer lugar, este debe garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que están disponibles en el mercado (ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles). En segundo término, el Estado también debe velar por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidores o usuarios (ello implica que se asegure que los productos y servicios ofertados en el mercado deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no pongan en peligro la salud y seguridad de los consumidores o usuarios).
89. Esta obligación constituye, qué duda cabe, un contenido de carácter prestacional por parte del Estado, tal cual como ocurre con otros derechos fundamentales, que requieren de un quehacer positivo por parte del Estado (por ejemplo, los derechos sociales, los derechos de protección, los derechos de organización y procedimiento, etc.). En el caso de los derechos de los consumidores y usuarios, además, estamos ante una manifestación del principio *favor debilis*, que aparece en cuando se requiere resolver una cuestión iusfundamental en la que aparece una persona en una situación de desventaja, vulnerabilidad, desigualdad, pobreza, etc., y que requiere de un tratamiento especialmente tuitivo por parte del Estado⁸.
90. Al respecto, encontramos que en el caso de los consumidores y usuarios el Tribunal Constitucional ha señalado claramente que “[d]efiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el

⁸ De hecho, resulta evidente que en los últimos años la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a través de la que se protege especialmente a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, que forman parte de una minoría, que se encuentran en situación de desventaja estructural o discriminación múltiple, o que forman parte de los llamados “sujetos merecedores de una especial protección constitucional”, entre otras posibilidades, ha ido en aumento y se viene consolidando los criterios y mecanismos para su efectiva protección.



poder fáctico de las empresas proveedoras”, Sentencia 0018-2003-AI), asimismo que, si les entiende que “los destinatarios finales de los bienes y servicios que proveen las empresas son inobjetablemente los consumidores”, de ello se deriva que “las controversias generadas entre ellas y que incidan en dichos protagonistas, deben ser enfocadas en dirección a la defensa o protección que la propia norma fundamental se encarga de reconocer” (Sentencia 03315-2004-AA, fundamento 21).

91. Como ha sido desarrollado en la jurisprudencia constitucional y supranacional, los derechos prestacionales, y en este caso los derechos dirigidos a la protección de la parte débil de una relación de consumo están caracterizados por su carácter progresivo, y en especial, por las garantías de no regresividad y de protección hasta el máximo de los recursos disponibles.
92. Así, en la sentencia recaída en el Expediente 00020-2012-PI/TC (caso Ley de Reforma Magisterial 2), este Tribunal, en el extremo en el que se cuestionaba la reducción de la remuneración no consensuada de los trabajadores por parte del empleador, analizó dicha medida a la luz del principio de progresividad en los siguientes términos:

(...)

45. La reducción de la remuneración no consensuada no implica una vulneración del *principio de progresividad (o de no regresividad) de los derechos sociales*. Este principio supone que las medidas que debe adoptar el Estado con referencia a la plena efectividad de dichos derechos no pueden ser "regresivas", esto es, no pueden ser medidas que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial que la que se encuentre efectivamente establecida. Sin embargo, este principio tampoco supone la absoluta imposibilidad de limitar los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, siempre que existan razones de interés general que así lo justifiquen.

(...)

47. Así las cosas, la reducción de la remuneración *no contraviene el principio de no regresividad de los derechos sociales*, siempre y cuando existan razones de interés social que lo justifiquen o, lo que es lo mismo, siempre que exista causa objetiva o legal que la justifique y que, además, se trate de una medida extraordinaria, coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo (...)

93. En el presente caso, este Tribunal advierte que la regulación cuestionada resulta ser regresiva en materia de la tutela que le corresponde a los consumidores y usuarios, y en especial de sus derechos a la salud y la seguridad, mencionados de manera expresa en el artículo 65 de la Constitución. Por cierto, el carácter abiertamente regresivo de la medida no estuvo orientada a satisfacer otros derechos sociales y no se alegó que había otra opción posible por lo cual no resulta en ninguna medida como justificado o razonable (cfr. las Observaciones



Generales 13 al 18, aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas).

94. Así considerado, lo cuestionado por el demandante trasgrede directamente las obligaciones del Estado que se desprenden del artículo 65 de la Norma Fundamental en materia de tutela de los derechos de los consumidores y usuarios, por lo cual, a partir de las consideraciones aquí existentes, también este extremo de la demanda debe ser estimado.

3.3. SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO

95. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está compuesto por los siguientes elementos:

- a. el derecho a gozar de ese medio ambiente; y
- b. el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

96. El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino especialmente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

97. Por otra parte, el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A criterio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden o pueden incidir, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

98. Así, este derecho, en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el medio ambiente sano y equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Como es sabido, esta dimensión no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención de daños de ese ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de una vida digna.



99. De esta manera, la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan. De este modo, la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución).
100. Ahora bien, luego de garantizar un derecho subjetivo de toda persona de desenvolverse en un ambiente sano y equilibrado desarrolla lo que se ha denominado como "Constitución ecológica".
101. Así, desde una perspectiva objetiva, el Estado tiene el deber de efectivizar la plena vigencia de este derecho estableciendo mecanismos adecuados para garantizar su efectividad y defensa en caso de transgresión. A ello se refieren los artículos incorporados en el capítulo segundo del título tercero de la Norma Fundamental.
102. El artículo 66 de la Constitución ha establecido en materia de ambiente y recursos naturales que:
- a. Los recursos naturales son patrimonio de la Nación; y,
 - b. El Estado es soberano en su aprovechamiento; y,
 - c. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
103. Asimismo, en los artículos 67 y 68 de la Constitución, respectivamente, se ha dispuesto que el Estado determina la política nacional del ambiente promoviendo el uso sostenible de los recursos y la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Por último, en el artículo 69 el constituyente fijó el deber del Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una regulación adecuada.
104. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que podría hablarse de una auténtica "Constitución Ecológica" que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente y, citando a la Corte Constitucional de Colombia sostuvo que ésta tiene una triple dimensión:
- a. Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación;



- b. Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales; y
 - c. Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares en su calidad de contribuyentes sociales (Sentencia 3610-2008-PA/TC, Fundamentos 33 y 34).
105. Asimismo, se ha sostenido en diversas oportunidades que el Estado debe velar por la conservación y debida protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales y el medio ambiente de la Nación.
106. En el presente caso, el demandante sostiene que la prestación del servicio de transporte terrestre de personas en automóviles colectivos (M1 y M2) no es eficiente ni ambientalmente sostenible, sino que genera mayores externalidades negativas sobre el medio ambiente, como se aprecia de los informes técnicos que acompaña en la demanda, como es el caso del Informe 27-2021-MTC/18.01.
107. En informes técnicos que acompañan a la demanda (como el Informe número 27-2021-MTC/18.01), se señala con toda claridad que realizar el transporte público de personas en vehículos M1 y M2 (automóvil colectivo) no es eficiente ni ambientalmente sostenible, sino que genera mayores externalidades negativas sobre el medio ambiente (p. 29).
108. Asimismo, conforme ha sido mencionado supra, los deberes prestacionales en materia de tutela del derecho al ambiente tienen, indiscutiblemente, un carácter progresivo, por lo que se encuentra beneficiado por la garantía de no regresividad. En este caso, tampoco se ha ofrecido una argumentación suficiente que inhiba excepcionalmente al Estado de cumplir con este deber iusfundamental, por lo que se ha transgredido el derecho al ambiente sano.
109. Siendo así, es evidente que ley impugnada es pues incompatible con la obligación estatal de tomar medidas destinadas a la conservación del medio ambiente y garantizar que la actividad económica pueda compatibilizar con la tutela del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, sin regresiones arbitrarias. En este orden de ideas, este extremo de la demanda también debe ser estimado.



110. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal Constitucional considera que no puede soslayarse el hecho real de que existen ciertos lugares en el país en los que hay ausencia o insuficiencia de oferta del servicio de transporte de pasajeros en vehículos de la categoría M3, con lo cual, al prohibirse de manera absoluta la prestación de dicho servicio a través de automóviles de categorías M1 y M2, se dificultaría el acceso a las comunicaciones y el intercambio en dichos lugares, hecho que, a su vez, alteraría las relaciones sociales y económicas y se generaría un problema social.
111. Al respecto, este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 00025-2005-AI/TC, señaló que no se puede pasar por alto las consecuencias que sus decisiones podrían ocasionar en el ámbito de los derechos e intereses de las personas (fundamento 107). Para ello reconoció un principio básico que debe estar presente en el análisis de los diferentes casos que se sometan a su jurisdicción y que concluyen finalmente con un fallo.
112. En efecto, el principio de previsibilidad de las consecuencias de una sentencia constitucional impone al Tribunal disponer que se adopten determinadas medidas para el tratamiento de una consecuencia ocasionada por la sentencia constitucional, así como los principios o parámetros que han de regirlas (fundamento 108).
113. En el presente caso, la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada plantea el problema de qué hacer frente a la inexistencia o insuficiencia de oferta de vehículos que prestan el servicio de transporte de categoría M3 en determinados lugares del país. De ahí que resulte necesario que el Estado, a través del Legislador, prevea dicha situación, afronte la problemática social antes señalada y regule dicho escenario otorgando soluciones concretas a quienes pueden verse perjudicados y perjudicadas.
114. La competencia legislativa atribuida al Congreso de la República en materia de transporte, incluso para legislar sobre la situación antes descrita, no significa que lo pueda ejercitar vulnerando derechos fundamentales, valores, bienes y principios constitucionales tal y como se ha valorado y determinado en el presente caso, sino que en su actuar deberá ponderar sobre otros hechos que puedan minimizar en la mayor medida posible el riesgo latente que implicaría la prestación del servicio de transporte a través, de por ejemplo, los automóviles de categoría M1 y M2, quizás, únicos medios de transporte que puedan garantizar el acceso a lugares del interior del país en los que no exista oferta del referido servicio o, que por las circunstancias de los caminos y rutas, no sea posible el despliegue de vehículos de categoría M3.



115. Para ello cuenta con adecuadas herramientas como la información del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) que incluye los mapas viales y estos, a su vez, muestran información sobre las rutas viales del Sistema Nacional de Carreteras, puentes, ríos, ciudades, centros poblados y otros puntos de interés y referencia por donde atraviesan las diferentes rutas del país y el Registro Nacional de Carreteras (RENAC) como instrumento de gestión de carácter oficial en el cual se inscriben las vías del Sistema Nacional de Carreteras, cuya descripción incluye a la Red Vial Nacional, la Red Vial Departamental y la Red Vial Vecinal o Rural.
116. Esto último resulta importante en la medida en que en la evaluación y análisis del problema que se describe en los fundamentos precedentes, es necesario determinar la viabilidad de la prestación del servicio de transporte de pasajeros a través de las categorías M1 y M2 en los lugares en los que no exista oferta de dicho servicio a través otras categorías o, dicho en otras palabras, ubicar otros mecanismos que procuren el traslado de las personas de centros poblados a las provincias de las diferentes regiones por ejemplo. En dicho análisis se debe considerar las condiciones de las carreteras, la naturaleza y las características de cada una de las vías, esto es, el tipo de redes viales que tenemos en el país, pues no son lo mismo las características e implicancias que distinguen a las carreteras nacionales de la Red Vial Nacional por ejemplo, con las de las redes viales departamentales y vecinales o rurales o, de la extensión que existiría para trasladar personas entre ciudades o centros poblados pertenecientes a diferentes regiones que trasladarlos entre ciudades o centros poblados de provincias diferentes dentro de una misma región o de un distrito hacia otro dentro de una misma provincia, así también se debe considerar las condiciones de los autos que prestarían el servicio y el récord y situación de los choferes.
117. Ello supone que se viabilice una labor de cooperación entre ambos poderes del Estado, Legislativo y Ejecutivo, a fin de afrontar las implicancias que conlleva la existencia de un problema social como es la ausencia o insuficiencia de oferta del servicio de transporte de pasajeros a través de vehículos de categoría M3 en determinados lugares del país.
118. En esa misma línea, se deberá ponderar los derechos y valores que pudiesen confrontarse teniendo presente los peligros existentes hacia los derechos a la vida, la salud, la integridad física, así como al derecho a gozar de un medio ambiente sano, derechos que inciden directamente en la delimitación de todo desarrollo legislativo y normativo en general.
119. Por ello, se exhorta al Congreso de la República a que regule dicha situación bajo los parámetros de las normas constitucionales y atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.



III. FALLO

Por estas consideraciones, y con el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en lo referido a la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos a la vida, a la integridad y a la salud; así como en lo relacionado a la violación del derecho al medio ambiente sano y equilibrado y a los derechos de los consumidores y usuarios.
2. Declarar que **CARECE DE OBJETO** que, en función de sus competencias, este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un proyecto de norma.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo referido a una supuesta inconstitucionalidad de forma (procedimiento, órgano competente y plazo).
4. **EXHORTAR** al Congreso de la República, dentro de sus atribuciones constitucionales, a fin de que regule la situación de insuficiencia o inexistencia de la prestación del servicio de transporte colectivo a través de vehículos de categoría M3 en determinados lugares del país, para ello previamente deberá determinar la identificación de dichos escenarios, para luego determinar la viabilidad de la prestación del servicio de transporte de pasajeros a través de las categorías M1 y M2 en los lugares en los que no exista oferta considerando: el tipo de redes viales que tenemos, las condiciones de las carreteras, las condiciones de los autos que prestarían el servicio y el récord y situación de los choferes; todo ello en una labor de cooperación con el Ejecutivo.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Los derechos no se rigen por la ley de la oferta y la demanda, ni se canjean en los diferentes populismos. No se puede comprar la vida, la salud ni la dignidad de los usuarios del transporte público.

La mano invisible del mercado, que en realidad nunca es invisible, no asegura el bienestar colectivo ni desaparece las inequidades.

Precisamente, este es un caso, que gira entre el poder de las empresas y el de los sufridos usuarios del transporte público.

El presente caso constitucional es uno que merece ser analizado minuciosamente por instituciones públicas y privadas, por la opinión pública, pero sobre todo por los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

Detrás de la aquí impugnada Ley 31096 (que precisa los alcances de la Ley 28972, que a su vez establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos), existe un conflicto entre derechos: el derecho al trabajo de los transportistas informales en automóviles colectivos versus los derechos a la salud, a la vida, al medio ambiente y a contar con servicios públicos de calidad de los usuarios y usuarias del transporte público.

Lamentablemente el Legislador optó por el derecho al trabajo de dichos transportistas informales. Y digo esto, pues siendo importante tal derecho al trabajo, no podía ser protegido aplastando los referidos derechos de los usuarios.

La citada Ley 31096 fue publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 24 de diciembre de 2020, pocos meses antes de las elecciones generales para Presidente y congresistas en el Perú. Si bien de ello se podría desprender una finalidad populista del legislador o el triunfo de posturas libertarias (más libertad y menos Estado, confiando en la “mano invisible del mercado”), no cabe duda de que las consecuencias ya se aprecian y se apreciarán más con el incremento de los accidentes de tránsito generados por dichos automóviles colectivos, tal como ha dejado ver la ponencia.

Si ello ya es grave, lo es más que 2 magistrados hayan legitimado dicha ley al votar a favor de su constitucionalidad. De este modo, pese a que 4 magistrados del Tribunal Constitucional estimamos que la Ley 31096 es inconstitucional, no se logró llegar a 5 votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de esta ley, tal como lo exige el



artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y así expulsarla del ordenamiento jurídico. Uno de los argumentos principales de los 2 votos fue que dichos transportistas tienen derecho al trabajo.

Al respecto, considero que el argumento que afirma que la Ley 31096 es constitucional porque protege el derecho al trabajo es un argumento falaz. Nadie se opone a que se deba proteger el derecho al trabajo de todos los peruanos y peruanas. A lo que nos oponemos a la forma de proteger el derecho al trabajo. Y la forma elegida por el legislador es la peor de todas pues se hace con clara vulneración de la salud y vida de las personas. Se deja lado el artículo 1 de la Constitución que establece que *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*.

A los argumentos expuestos en la ponencia, a favor de declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31096 (posición que al final no venció), estimo que deben agregarse dos:

- 1) La imposibilidad de equiparar el diseño del vehículo de categoría M3 (bus) con el vehículo de categoría M1 (auto colectivo). Éste último no está diseñado para brindar el servicio público de transporte nacional y regional. Sin embargo, eso no parece interesarle ni al legislador; y,
- 2) La importancia de la teoría del riesgo en el ordenamiento jurídico peruano y el favorecimiento de la situación de los usuarios de transporte público frente al creciente riesgo para su vida y seguridad personal por el incremento del parque automotor

1) La imposibilidad de equiparar el diseño del vehículo de categoría M3 (bus) con el vehículo de categoría M1 (auto colectivo)

1. La ponencia (que sólo logró 4 votos) ha sostenido la Ley 31096 es inconstitucional porque permite que vehículos con categoría M1 (autos colectivos) que no poseen los requisitos técnicos necesarios y estándares mínimos de seguridad para realizar el servicio de transporte público de personas a nivel nacional, regional y local, lo que amenaza y vulnera los derechos a la vida e integridad personal, a la salud y al medio ambiente equilibrado y adecuado.
2. Los vehículos M1 (autos colectivos), en comparación con los vehículos de categoría M3 (buses), generan un mayor número de faltas y accidentes de tránsito que traen consigo una alta cifra de muertes y lesiones pues no han sido diseñados con las características técnicas adecuadas para el servicio de transporte previsto en la Ley, tales como contar con ciertas dimensiones, cierto sistema de frenos, luces, entre otros, como veremos a continuación (fojas 84 a 86 del expediente del Tribunal Constitucional):



Tabla N° 13: Comparativo entre el vehículo de la categoría M1 y el de la categoría M3 de acuerdo a características técnicas

Vehículos Categoría M3 (Bus)	Vehículos Categoría M1 (Auto Colectivo)
1. Sistema de frenos seguro Unidades cuentan con sistema de frenos neumático, que permite accionar de manera inmediata el freno, en forma segura sin que los pasajeros tengan riesgo de salir disparados hacia adelante por la fuerza de impulso que se origina al frenar, lo cual además se complementa con los cinturones de seguridad que evitan esta reacción física.	1. Sistema de frenos para vehículos particulares Unidades utilizan frenos de disco o zapatas, lo cual es propio de vehículos particulares; sin embargo, para servicio de transporte de pasajeros de manera regular, se incrementa el riesgo de accidentes.
2. Desgaste de máquina Los buses se diseñan y fabrican para grandes esfuerzos de trabajo diario, lo que les permite realizar varias vueltas en provincias; y de ser el caso, realizar viajes de hasta 20 horas de recorrido sin detener el vehículo.	2. Desgaste de máquina Las máquinas de los vehículos no han sido diseñadas para grandes esfuerzos de trabajo, el desgaste y fatiga de las máquinas es acelerado, porque de fábrica no están diseñadas para viajes largos en forma regular.
3. Sistema de suspensión y desgaste de llantas Cuentan con un sistema de suspensión neumática que permite amortiguar los baches y rompe muelles, dando una mayor comodidad a los pasajeros. El diámetro de sus llantas permite mantener una estabilidad permanente y segura, y de averiarse una de ellas, estas unidades cuentan con llantas de repuesto para ser cambiadas de forma inmediata. Además en zona de sierra tiene agarre para no resbalar en pendientes de hasta un 12% a más.	3. Sistema de suspensión y desgaste de llantas El sistema de suspensión normalmente mecánica hace que se incremente la capacidad de carga, lo cual incrementa el riesgo de accidentes. Asimismo, y cuando el vehículo pasa sobre ranuras (cangrejeras) y rompe muelles, además de incomodar a los pasajeros y el chasis del vehículo se expone a ser averiado. Por lo general, las llantas no tienen cocada de agarre y el riesgo accidentes se incrementa en pendientes o en zonas de lluvia. Los neumáticos deben estar de acuerdo al terreno donde se va a circular pero esta condición no se supervisa.
4. Cantidad de pasajeros transportados Los buses están diseñados para determinada cantidad de asientos que permite que los pasajeros vayan sentados y con asientos ergonómicos que permiten soportar varias horas de viaje y un descanso que no dañe su salud física.	4. Cantidad de pasajeros transportados En el caso de los <i>station wagon</i> , estos vehículos se sobrecargan con hasta 11 pasajeros, a pesar que su diseño y fabricación es para una capacidad de 4 pasajeros, lo cual se coteja en los reportes de accidentes que han ocurrido. Inclusive se carga en el techo del vehículo, con lo cual la sobre carga del vehículo se incrementa. El sobrepeso pone en riesgo el viaje en especial en curvas y pendientes.
5. Sistema de luces para zonas andinas Los vehículos cuentan con faros de luces apropiados complementados con faros neblineros que permiten una visibilidad en zonas de densas lluvias de hasta 10 mts, reduciendo el riesgo de choques frontales con otros vehículos en pendientes y en curvas peligrosas.	5. Sistema de luces para zonas andinas Su sistema de luces es débil para soportar lluvias torrenciales en zonas andinas o zonas con neblina, incrementando el riesgo de caídas a abismos y choques frontales.
6. Sistema de revisiones técnicas Cada seis (06) meses, estos vehículos pasan revisiones técnicas para continuar realizando su servicio de transporte de pasajeros. De no contar con Certificado de Inspección Técnica vehicular, el servicio no es autorizado quedando inhabilitado para continuar prestando el servicio.	6. Sistema de revisiones técnicas Las revisiones técnicas son anuales, dado que se utiliza la modalidad de CITV para uso particular, no para servicio de transporte de pasajeros, lo que eleva el riesgo de no reunir las condiciones técnicas necesarias para brindar el servicio de transporte de pasajeros, ya que en un año todas las partes, piezas y sistemas del vehículo han sufrido desgaste y fatiga, que de no cambiarse constituyen potenciales causas de accidentes de tránsito.

Fuente: DPNTRA

3. No hace falta ser un perito para darse cuenta que la Ley 31096, al permitir que vehículos M1 (autos colectivos), brinden el servicio público de transporte, cuando en realidad este debería ser brindado por vehículos de categoría M3 (buses), está poniendo en grave peligro a todos los usuarios de dicho servicio público.



2) La teoría del riesgo en el ordenamiento jurídico peruano y el favorecimiento de la situación de los usuarios de transporte público frente al creciente riesgo para su vida y seguridad personal por el incremento del parque automotor

4. El artículo 1970 del Código Civil establece que

Aquel que mediante un bien riesgoso o peligroso, o por el ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa, causa daño a otro está obligado a repararlo.

5. A su turno, el artículo 29 de la Ley 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, señala que

La responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito causados por vehículos automotores es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Código Civil. El conductor, el propietario del vehículo y, de ser el caso, el prestador del servicio de transporte terrestre, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios causados. La regla anterior no se aplica a los propietarios que arriendan su vehículo bajo un contrato de arrendamiento financiero, siempre que hayan hecho entrega del vehículo al arrendatario.

La misma ley, en su artículo 30 establece que:

30.1 Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza de seguros vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT o certificados contra accidentes de tránsito - CAT, que contengan términos equivalentes, condiciones semejantes o mayores coberturas ofertadas que el SOAT vigente, en cuyo caso las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito - AFOCAT entregarán el certificado; y además el distintivo que acredita la vigencia del mismo, y serán destinados exclusivamente a vehículos de transporte provincial de personas, urbano e interurbano, incluyendo el transporte especial de personas en mototaxis que presten servicios al interior de la región o provincia, que sólo tendrán validez dentro de la respectiva circunscripción de funcionamiento. [...]

30.2 El SOAT y el CAT cubren a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes que sufran lesiones o muerte, como producto de un accidente de tránsito.

30.3 Lo dispuesto en los numerales precedentes no enerva la obligatoriedad de contar con los seguros especiales que establezcan los reglamentos correspondientes para el transporte público, según la naturaleza del servicio.



6. De las disposiciones citadas *supra* se puede apreciar que para la responsabilidad derivada de los accidentes de tránsito nuestro ordenamiento jurídico ha asumido la teoría del riesgo que, como lo señala la Corte Suprema “[...] se sustenta en el principio de que aquel que a sabiendas se beneficia con el desarrollo de una actividad riesgosa o con el uso de un bien igualmente riesgoso o peligros, debe asumir los costos del perjuicio que ocasiona” (fundamento cuarto de la Casación 418-2014 Huaura).
7. Así pues, con base en la responsabilidad objetiva, dichas disposiciones trasladan al conductor del vehículo automotor, al propietario del mismo y al prestador del servicio de transporte, la carga de resarcir los daños que puedan causarse con el uso de dicho bien; más aún, se dispone que tanto el propietario del vehículo como el prestador del servicio de transportes asumen la obligación de prestar las garantías frente a la eventualidad de la generación de daños en un accidente de tránsito, a través del SOAT.
8. De lo que se trata, pues, es que el transportista asuma la responsabilidad y las garantías frente a eventuales daños que puedan sufrir los pasajeros o usuarios, que por la necesidad de trasladarse haga uso de las unidades de transporte público, no solo porque se trata de bienes que por sí mismos ya generan un riesgo, sino también porque son utilizados para una actividad riesgosa que le genera beneficios económicos al transportista.
9. Este no es un tema nuevo para el Tribunal Constitucional, que ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad derivada de los accidentes de tránsito confirmando la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva. En efecto, en la sentencia emitida en el Expediente 0001-2005-PI, señaló que

22.- En los últimos años es evidente el incremento de vehículos de transporte público y privado, con el consiguiente crecimiento desmedido del parque automotor, lo cual implica muchos riesgos para la vida, la integridad y la salud de los usuarios, acrecentándose la posibilidad de sufrir daños. Por tales razones es que resultó conveniente favorecer la situación de las víctimas, estableciéndose un supuesto de responsabilidad civil extracontractual basado en la noción de riesgo creado consagrada en el numeral 1970° del Código Civil.

23. La noción de riesgo creado alude a la idea de que todos los bienes que se utilizan en la vida moderna para la satisfacción de las necesidades suponen un riesgo común u ordinario; empero, también hay actividades que suponen un riesgo adicional, como es el caso de los vehículos automotores, para lo cual no es necesario examinar la culpabilidad del autor, pues bastará con acreditar el daño causado, la relación de causalidad y que se ha tratado de un daño producido mediante un bien o actividad riesgosa.

...

25. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional estima que el artículo 29° de la Ley N.º 27181, que establece que la responsabilidad civil derivada de los accidentes de



tránsito causados por vehículos automotores es objetiva, conforme al Código Civil, no resulta inconstitucional toda vez que [...] en nuestro ordenamiento jurídico subsisten dos criterios de responsabilidad civil –objetivo y subjetivo– bajo los cuales se genera el resarcimiento de los daños ocasionados, siendo incluso que de no haberse efectuado dicha mención en el cuestionado artículo 29º, y por el sólo hecho de encontrarnos frente al uso de un bien riesgoso (vehículos automotores), opera en forma automática el criterio de responsabilidad objetiva consagrado en el artículo 1970º del Código Civil frente al perjudicado, a fin de lograr el resarcimiento correspondiente de acuerdo al daño causado.

10. Se aprecia, entonces, que en nuestro ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia se ha tenido una clara intención de afianzar la teoría del riesgo en aras de favorecer la situación de los usuarios de transporte público frente al creciente riesgo para su vida y su seguridad personal por el incremento del parque automotor. Es más, el artículo 3 de la Ley 27181, dispone que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.
11. Siendo ello así y estando a las alarmantes cifras de accidentes de tránsito en nuestro país, con el alto costo en vidas humanas y bienes materiales, no encuentro justificación para relativizar la teoría objetiva de la responsabilidad derivada del uso de un bien riesgoso o peligroso o del ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa, como lo es transporte público, autorizando la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos usando unidades de la clasificación vehicular M1 y M2, que son unidades que transporte que no solo no cumplen con los estándares mínimos de seguridad para un transporte que garantice su integridad física y su vida, sino que muchas de esas unidades ni siquiera podrán adaptarse para esos fines, generando así una relación de desequilibrio en el mercado, entre el transportista que presta el servicio sin mayores garantías y el usuario que debido a la necesidad de trasladarse de un lugar a otro se ve obligado a hacer uso de dicha unidades arriesgando su vida y su integridad física.
12. Termino estos argumentos, llamando a la reflexión de todos aquellos ciudadanos de “a pie” que tienen que sufrir el riesgo y el peligro que significa no tener un vehículo privado y por ello recurrir a este sistema de transporte público. Me pregunto si alguno de los jueces que firmamos esta sentencia, venimos utilizando este transporte público, en este último tiempo.

Posiblemente dirán que mi pregunta no es pertinente porque se trata de un proceso de discusión en abstracto que no requiere una concretización del caso; pero, más allá de ello, no concibo que en el análisis de esta regla jurídica no se contemple ni responda a una realidad, a una necesidad social; menos que bajo una lógica de “justicia constitucional” la dignidad y la vida del ser humano, no pueda tener -por lo menos- un mínimo de preponderancia frente a la voracidad del mercado. Esa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 45

lógica es la que se acaba de consagrar, en esta sentencia, con los votos de dos magistrados de este Pleno.

S.

LEDESMA NARVÁEZ





VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Me adhiero al voto singular del magistrado Sardón de Taboada por los fundamentos que en él se expresan y a los cuales me remito como parte del presente voto. En tal sentido, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda interpuesta contra la Ley 31096.

S.

BLUME FORTINI





VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

La demanda pretende la inconstitucionalidad de la Ley 31096, que “precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”. La parte demandante alega que no se consideró la opinión desfavorable del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Asimismo, refiere que el uso de los vehículos de las categorías M1 y M2 para el transporte de personas uso causa congestión vehicular y contaminación ambiental; y es peligroso, ya que dichos vehículos incurren en mayor número de accidentes.

Ahora bien, la Constitución establece que el órgano competente para legislar es el Congreso de la República. No dice que la opinión del MTC vincule al Congreso. Dentro de su autonomía, al Congreso le corresponde fijar las reglas y procedimientos para la formación, deliberación, aprobación y promulgación de las leyes, sujetándose solo a la Constitución. En este caso, tales disposiciones no han sido transgredidas.

El servicio de colectivo que ofrecen automóviles y camionetas responde a una demanda no satisfecha por el transporte público. Ante las deficiencias de este, los ciudadanos buscan alternativas para movilizarse. En todo caso, la ley no permite que dicho servicio sea prestado por cualquier persona que posea un vehículo de las citadas categorías. Su artículo 3 establece que los vehículos de las categorías M1 y M2 que quieran prestar el servicio de transporte nacional, interregional, regional o local deberán contar con la respectiva autorización, debiendo cumplir “*con las condiciones técnicas y de seguridad que se establezcan en el reglamento de la presente ley y por las autoridades competentes*” (énfasis añadido).

Evidentemente, dicho uso causa una mayor congestión vehicular, pero la manera de aliviar esta no es afectando la iniciativa privada para satisfacer una demanda existente en el mercado. Existen opciones más conducentes y alineadas con la Constitución. Además de mejorar el transporte público, se puede recurrir a las tasas de congestión vehicular contempladas en el numeral 7.2 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Esta norma dice:

Con el fin de inducir racionalidad en las decisiones de uso de la infraestructura vial, el Estado procura que los costos asociados a la escasez de espacio vial se transfieran mediante el cobro de tasas a quienes generan la congestión vehicular.

Por otro lado, según la demanda, los automóviles de la categoría M1 habrían estado involucrados en el 31% de accidentes fatales durante el año 2019, mientras que los ómnibus solo en el 8%. Sin embargo, conforme al Anuario Estadístico 2019 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones:

La evolución de la población, la creación de nuevas ciudades más recursos y opciones desde educación, entretenimiento, gastronomía, trámites, las necesidades de la gran industria debido a la reactivación de proyectos de inversión y el despegue económico de algunas



regiones, son factores que impulsan el incremento del parque automotor, llegando a finales del año 2019 a más de 3 millones de vehículos, repartidos en un *85% de vehículos livianos de uso familiar o de taxis* como el Automóvil, Station wagon, Camionetas (Pick Up, Panel y Rural) y el restante 15,0% en unidades pesadas o comerciales como el Camión, Omnibus, Remolcadores, Remolque y Semiremolque (p. 119) (*énfasis añadido*).

El Anuario Estadístico 2020 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, refiere que el parque automotor era de 3'070,704 vehículos, que pertenecían a las siguientes categorías:

Vehículos	Cantidad	Porcentaje
Automóviles	1'295,519	42.2% (M1)
Station Wagon	539,881	17.9% (M1)
Camionetas	789,918	25.7%
Camiones	221,891	7.2%
Ómnibus	98,253	3.2%
Remolques	49,092	1.2%
Semirremolques	76,150	2.5%

Data: Anuario Estadístico 2020 MTC; Elaboración: propia

Por su parte, el Anuario Estadístico Policial 2020 —citado por el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional—, refiere que en el mismo año se produjeron 78,518 accidentes de tránsito, que involucraron a los siguientes tipos de vehículos:

Vehículos	Cantidad	Porcentaje
Automóviles	28,518	36.6% (M1)
Moto	13,040	16.61%
Motocar	7,014	8.93%
Camioneta pick up	5,538	7.05%
Camioneta Rural	3,996	5.09%
Station wagon	3,842	4.89% (M1)
Ómnibus	3,301	4.20%

Data: Anuario Estadístico Policial 2020; Elaboración: propia

Así, no es cierto que los automóviles sean más peligrosos que los ómnibus. De cada 23 ómnibus, uno participó en un accidente de tránsito; en cambio, de cada 45 automóviles,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 49

uno lo hizo 1; finalmente, de cada 141 station wagon, solo una estuvo involucrada en un accidente.

Por estas razones, consideramos que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA**.

S.

SARDÓN DE TABOADA

