



### 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



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

**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 7

- 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.

- 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).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 17

24. En el caso concreto, encontramos que, de la revisión del Expediente Virtual de la Ley 31096<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup>.
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.

---

<sup>1</sup> Cfr. Portal del Congreso de la República  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt\\_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/01416?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/01416?opendocument) Consulta realizada: 29 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> Cfr. Portal del Congreso de la República  
[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictámenes/Proyectos\\_de\\_Ley/01170DC23MAY20170711.PDF](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.<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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).

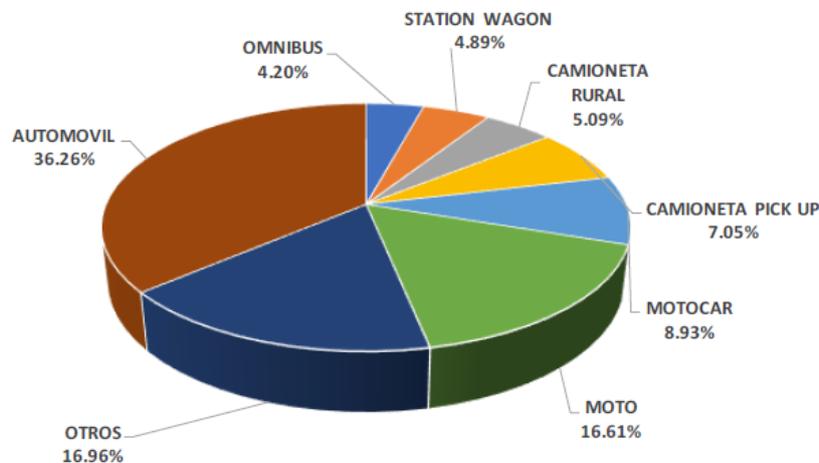


55. A su vez, y con respecto de la dimensión prestacional del derecho a la salud, este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que satisfacer este derecho requiere de intervenciones profesionales especializadas, que como lo prevé el artículo 11 de la Constitución, pueden brindarse a través de entidades 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 particulares<sup>4</sup> (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 mortales<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Habilitados para conducir vehículos de la categoría M1.

<sup>5</sup> 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 2021<sup>6</sup> 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]

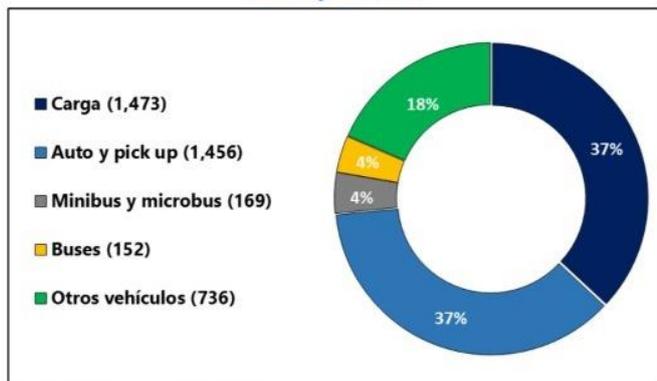
<sup>6</sup> Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/sutran/informes-publicaciones/2154099-reporte-estadistico-n-008-2021> (consultado el 19 de setiembre de 2021).

- 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 (...).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 30

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 débilis*, 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 Estado<sup>8</sup>.

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

---

<sup>8</sup> 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;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 35

- 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)
<p><b>1. Sistema de frenos seguro</b> 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.</p>	<p><b>1. Sistema de frenos para vehículos particulares</b> 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.</p>
<p><b>2. Desgaste de máquina</b> 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.</p>	<p><b>2. Desgaste de máquina</b> 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.</p>
<p><b>3. Sistema de suspensión y desgaste de llantas</b> 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.</p>	<p><b>3. Sistema de suspensión y desgaste de llantas</b> 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.</p>
<p><b>4. Cantidad de pasajeros transportados</b> 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.</p>	<p><b>4. Cantidad de pasajeros transportados</b> 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.</p>
<p><b>5. Sistema de luces para zonas andinas</b> 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.</p>	<p><b>5. Sistema de luces para zonas andinas</b> 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.</p>
<p><b>6. Sistema de revisiones técnicas</b> 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.</p>	<p><b>6. Sistema de revisiones técnicas</b> 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.</p>

Fuente: DPNTRA

- 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**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos | 46

### **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, Ómnibus, 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**