



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 17-2004-AI/TC  
LIMA  
5,000 CIUDADANOS

163

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de junio de 2005, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente, Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por don Hugo Norberto Bravo Cotos, en representación de 5,186 ciudadanos, contra el artículo 1º del Decreto de Urgencia N.º 140-2001.

### ANTECEDENTES

Con fecha 20 de febrero de 2004, los recurrentes interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del Decreto de Urgencia N.º 140-2001, de fecha 28 de diciembre de 2001, por considerar que tal disposición vulnera el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución Política, así como los derechos fundamentales a la iniciativa privada, a la creación de la riqueza, al pluralismo económico, la libre competencia, a la libertad de contratar, a la inversión nacional, a la defensa del interés del consumidor y de los usuarios, y el relativo a la prohibición del abuso del derecho.

Manifiestan los recurrentes que la disposición cuestionada fue emitida sin cumplir los requisitos previstos en el inciso 19) del mencionado artículo 118º, dado que en los días de su promulgación (31 de diciembre de 2001) no existía en el país ninguna situación económica, extraordinaria o excepcional dentro del sector en el cual fue implementada y que, por consiguiente, justificara su dación. Por otra parte, sostienen que debe tenerse en cuenta que el mismo Tribunal Constitucional, en la STC 008-2003-AI/TC se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad del decreto de urgencia impugnado y que aunque solo se ha limitado a declarar lo pertinente en relación con su artículo 4º, tiene consideraciones extensivas a todo el contenido del citado Decreto.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia de Consejo de Ministros y apoderado especial del Poder Ejecutivo contesta la demanda manifestando que la norma impugnada es constitucional. Sostiene, asimismo, que el plazo para impugnar la constitucionalidad de una norma, según lo establecía la Ley N.º 26618, (aplicable por el tiempo), era de seis meses, y que, por tanto, la demanda deviene en extemporánea. Agrega, por otro lado, que la mencionada norma responde a una política pública relacionada con el transporte terrestre y a una situación de emergencia económica.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### FUNDAMENTOS

#### Petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1° del Decreto de Urgencia N° 140-2001. Se alega que dicha norma vulnera el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución Política, así como diversos derechos y principios constitucionales como la iniciativa privada, la creación de la riqueza, el pluralismo económico, la libre competencia, la libertad de contratar, la inversión nacional, la defensa del interés del consumidor y de los usuarios, y la prohibición del abuso del derecho.

#### Norma impugnada y jurisprudencia precedente.

2. El texto de la norma objeto de impugnación establece textualmente: *"Suspéndase la importación de vehículos automotores usados de peso bruto mayor a 3,000 kilogramos, así como la importación de motores, partes, piezas y repuestos usados para uso automotor"*.
3. Aunque la norma objeto de impugnación podría ameritar un análisis exhaustivo a fin de delimitar sus alcances e implicancias en relación con la Constitución Política del Estado y los requisitos que la misma impone de acuerdo con su naturaleza, en el presente caso, ello no se hace necesario, por lo menos como procedimiento *prima facie*, pues este mismo Colegiado ha emitido en fecha anterior, y con respecto al Expediente N° 008-2003-AI/TC, una sentencia en la que, si bien no ha declarado inconstitucional la totalidad de dispositivos del Decreto de Urgencia N° 140-2001, sí ha hecho consideraciones genéricas sobre su naturaleza y alcances, las mismas que constituyen doctrina jurisprudencial necesariamente a tomarse en cuenta en la presente causa:

#### Inconstitucionalidad Formal

4. De acuerdo con lo señalado en los fundamentos 59, 60 y 61 de la antedicha ejecutoria constitucional, se dejó claramente establecido que
  - "[...] la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera".
  - Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales.

Del análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia N.° 140-2001 concluye que este versa sobre materia económica, pues adopta medidas que inciden en el mercado (suspensión de importación de vehículos de determinadas características y establecimiento de tarifas mínimas), con el propósito de alcanzar mejoras en la seguridad y proteger la salud de los usuarios del transporte público. En tal sentido, la norma trata sobre la materia constitucionalmente exigida.

- Sin embargo, asunto distinto, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:
  - a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que "en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).
  - b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
  - c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
  - d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.° 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

- e) **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC N.º 29/1982, F.J. 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

- La aplicación de estos criterios al caso del Decreto de Urgencia N.º 140-2001 demuestra que éste es inconstitucional por los siguientes motivos:

- a) Aun cuando este Colegiado reconozca que la situación del transporte público nacional requiere de medidas orientadas a su formalización y a la mejora de la calidad y la seguridad del servicio brindado al usuario, ella, en el particular caso que nos ocupa, dista mucho de ser una que ostente las características de excepcionalidad, imprevisibilidad y urgencia a las que se ha hecho referencia.
- b) Ello, a su vez, supone la irrazonabilidad de afirmar que, en este caso, constituía un eventual peligro esperar la aplicación del procedimiento parlamentario para regular las medidas idóneas orientadas a revertir la situación.

### Inconstitucionalidad Material

5. Precisados los supuestos que, desde el punto de vista formal, permiten afirmar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, cabe explicitar aquellos otros elementos de discernimiento que, desde un punto de vista más bien material, permitirían arribar a una conclusión similar. Sobre dicho marco de razonamiento y siempre dentro de la línea de lo expuesto en la citada sentencia emitida en el Expediente N.º 008-2003-AI/TC, es necesario precisar que, si los fines de la norma cuestionada son, como aparece de sus propios considerandos, la implementación de medidas orientadas al mejoramiento y desarrollo del transporte terrestre por carretera, la corrección de las distorsiones que afectan la competencia del mercado formal por la presencia masiva de empresas informales y la preservación de la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte de pasajeros, procede



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preguntarse si dichos objetivos, sustentados en indiscutibles premisas constitucionales (el primero, referido a una competencia que al Estado corresponde verificar a través del sector correspondiente, y los segundos, relativos a principios explícitos reconocidos en la llamada Constitución Económica), justificaban sin embargo y de alguna forma, la adopción de medidas como las dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 140-2001, particularmente la concerniente con su artículo 1°, referido a la suspensión de la importación de vehículos automotores usados de peso bruto mayor a 3.000 kilogramos, así como la importación de motores, partes piezas y repuestos usados para uso automotor.

### El test de proporcionalidad en el análisis de la norma impugnada

6. Respecto de tal interrogante, este Colegiado considera que, aunque el Estado, dentro del modelo económico adoptado por la Constitución Política del Perú, tiene facultades de intervención en la vida económica y, en tal sentido, puede proponer y ejecutar decisiones tendientes a materializar los objetivos propuestos por dicho modelo o a evitar la alteración o distorsión del mismo, tal línea de comportamiento no supone, como se describe detalladamente en la citada Sentencia N° 008-2003.AI/TC, la adopción de cualquier tipo de medida o decisión dentro de cualquier contexto o circunstancia. En efecto, además de que las medidas o decisiones a adoptarse no solo no tengan por qué tener un carácter ordinario, sino excepcional, y además de que no se pueda ni se deba asumir que la sola invocación de finalidades aparentemente compatibles con la norma fundamental puedan, por sí solas, legitimar la puesta en marcha de todo tipo de alternativas, es un hecho inobjetable que del examen minucioso de las mismas (de tales alternativas) debe deducirse si, en efecto, eran las únicas posibles para lograr las finalidades propuestas, o si, por el contrario, existían otras distintas que, sin resultar excepcionales o urgentes, hubiesen podido servir a la consecución de los mismos propósitos. En otros términos, se trata de practicar el consabido test de proporcionalidad en la verificación de la constitucionalidad, o no, de la decisión o decisiones adoptadas.
7. Sobre el extremo descrito, este Colegiado considera que, sin necesidad de adoptar una decisión como la adoptada en el artículo 1° de la norma impugnada, bien pudo el Estado llegar a los mismos objetivos sobre la base de otro tipo de alternativas, por principio, menos gravosas. Tal aseveración resulta plenamente constatable por diversos motivos, entre los que se puede detallar los siguientes: **a)** la congestión generada por vehículos de transporte como aquellos cuya restricción de importación se ha dispuesto, es resultado, o de la excesiva libertad de acceso al mercado de transporte, o de la falta de control de las reglas que restringen el acceso de vehículos orientados a la finalidad descrita. Se trata, en otros términos, de verificar que las reglas de libre competencia, entendida como libertad de acceso y de participación en el mercado, no están siendo correctamente observadas, pese a existir elementos que permitirían corregir los eventuales excesos; **b)** por otra parte, el mismo fenómeno de congestión y de la correlativa contaminación que este genera es producto del aumento desmedido de vehículos promovido por la existencia de incentivos de mercado que, de alguna forma, exigen un control equilibrado que actualmente no se ha venido dando. No es, pues, que no se pueda participar en la actividad de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transporte, sino que la regulación aplicable al ejercicio de la misma no termina siendo la más efectiva en función de la cantidad y calidad de los vehículos utilizados y a la protección del medio ambiente y la salud de los usuarios; **c)** otro de los aspectos que se intenta mejorar es el concerniente a la informalidad; sin embargo, este último requiere de efectivas tareas de fiscalización y sanción por parte de las autoridades competentes, las mismas que, por lo menos durante la época en que se promovió la norma impugnada, no se vinieron realizando en forma efectiva. Más que atacar el problema del tráfico no permitido sobre la base de restricciones en la adquisición de vehículos, era, pues, pertinente reforzar las tareas de fiscalización sobre quienes por tener un vehículo de transporte pretendían ejercer dicha actividad; **d)** lo mismo puede decirse de la seguridad de los peatones y demás vehículos que circulan por las vías del país, así como de la calidad del servicio que se ha venido prestando y que requiere inevitablemente del establecimiento de reglamentos y normas técnicas, así como del cumplimiento de requisitos o exigencias mínimas en la capacitación o formación del personal encargado de brindar el servicio de transporte; **e)** finalmente, la supuesta existencia de precios predatorios (perjudiciales) justifica de alguna forma y acorde con los principios de protección al consumidor y el usuario, un cierto control sobre el mercado. Esta tarea por otra parte, correspondía ser realizada por el Indecopi a través de su Comisión de Libre Competencia, sin embargo, y para la época en que fue emitida la norma cuestionada, dicha alternativa tampoco fue tomada en cuenta.

8. En suma, queda claro que, cuando se señala que existe la necesidad de implementar medidas orientadas al mejoramiento y desarrollo del transporte terrestre por carretera, la corrección de las distorsiones que afectan la competencia del mercado formal por la presencia masiva de empresas informales y la preservación de la salud y la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte de pasajeros, es perfectamente viable llegar a los mismos objetivos utilizando fórmulas distintas y menos gravosas que la cuestionada, incorporando para ello adecuadas técnicas de control y fiscalización por parte de los organismos directamente involucrados. Ello incluso puede darse dentro del mismo mercado, principalmente a través de la participación de los organismos de línea encargados de la protección de los intereses del consumidor y el usuario. Optar por una fórmula tan inmediateista y restrictiva como suspender la importación de vehículos usados, así como la importación de motores, partes, piezas y repuestos usados, representa, a juicio de este Colegiado, un proceder injustificado que no se compadece con el test de proporcionalidad que supuestamente debe cumplir la norma cuestionada en función de los fines que persigue.

### Existencia o no de inconstitucionalidad conexa

9. De modo independiente a la evaluación señalada, este Colegiado considera oportuno, de conformidad con el artículo 38° de su Ley Orgánica N° 26435, pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad que, por conexión, puedan, o no, tener otros dispositivos del Decreto de Urgencia N° 140-2001 con el que ha sido materia de cuestionamiento. A este respecto, y tomando en cuenta que el artículo 4° de dicho dispositivo ya fue declarado inconstitucional mediante la sentencia emitida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el Expediente N° 008-2003-AI/TC y que el artículo 1° también ha sido objeto de merituación conforme a las consideraciones precedentes, slo queda por evaluar los artículos 2°, 3° y 5° de la antes referida norma. En dicho contexto, procede, en primer término, señalar que, a juicio de este Tribunal, los artículos 3° y 5° del impugnado decreto no resultan, por sí mismos, contrarios a la norma fundamental. El primero de los mencionados preceptos simplemente se limita a reafirmar un principio de libertad de mercado en relación con el establecimiento de tarifas y fletes en la prestación de los servicios de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga. El segundo tampoco representa mayor incompatibilidad en tanto ratifica una norma de procedimiento referida a la obligación de refrendo de todo decreto de urgencia.

10. Aunque podría pensarse que el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 140-2001 se condiciona a la misma lógica y consecuencias de todo el contenido de dicho dispositivo, dicha apreciación queda neutralizada si se la examina con mayor detenimiento. En efecto, aunque el texto del citado artículo incorpora una norma de excepción a la regla establecida en el artículo 1°, conforme a la cual no es aplicable la suspensión en la importación de vehículos automotores o de motores, partes piezas y repuestos usados para uso automotor, cuando los citados vehículos se hayan encontrado en tránsito hacia el Perú antes de la entrada en vigor del respectivo decreto, dicha fórmula resulta plenamente razonable para el momento en que fue expedida, en tanto garantizó que quienes, antes de la vigencia del citado decreto hubieran realizado de buena fe sus operaciones de compra o adquisición de vehículos automotores usados o autopartes, no se vieran perjudicados por los alcances restrictivos de la citada norma. Por consiguiente, no habiendo reiterado el mismo régimen cuestionado en el artículo 1°, sino más bien exceptuado su procedencia, a fin de preservar un trato justo o razonable, tampoco procede alegar la inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto cuestionado.

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional el artículo 1° del Decreto de Urgencia N° 140-2001.

Publíquese y notifíquese.

SS

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
GARCÍA TOMA  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)