

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02370-2007-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE TECNÓLOGOS MÉDICOS DE
LA SEGURIDAD SOCIAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de noviembre de 2007, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Landa Arroyo, Beumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato Nacional de Tecnólogos Médicos de la Seguridad Social (SINATEMSS) contra la sentencia expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 108, su fecha 22 de noviembre de 2006, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de julio de 2005, el Sindicato Nacional de Tecnólogos Médicos de la Seguridad Social (SINATEMSS), representado por su Secretario General y la Secretaria de Defensa, interpone demanda de amparo contra don Santiago Regalado Campana, Director General de la Oficina Técnica de la Autoridad Nacional (OTAN) del Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), por vulneración de sus derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de trabajo y a la acreditación universitaria para ejercer exclusiva y libremente la profesión de Tecnólogo Médico en Radiología, y solicita que reponiéndose las cosas al estado anterior a la violación constitucional se declare inaplicable a los recurrentes el artículo 26.º del DS. N.º 041-2003-EM.

Alegan que la entidad emplazada lesiona los derechos constitucionales invocados al pretender aplicar el reglamento de la Ley 28028, que regula el Uso de Fuentes de Radiación Ionizante y exigir en consecuencia a todas las personas naturales o jurídicas que realicen prácticas que supongan exposición a radiaciones ionizantes, contar con la licencia individual expedida por la OTAN, como requisito previo al ejercicio de la profesión de Tecnólogo Médico. Aducen que este requisito es innecesario ya que para dicho oficio han sido debidamente formados y acreditados con los títulos que le fueran expedidos a nombre de la Nación. Añaden que, por el contrario, dicha exigencia constituye una arbitrariedad y una discriminación con respecto al ejercicio de otras profesiones.

El Director de la entidad emplazada deduce las excepciones de prescripción y falta de agotamiento de la vía administrativa, y contestando la demanda aduce que no existe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración de derechos constitucionales dado que los tecnólogos deben contar con la licencia individual correspondiente, conforme lo dispone el artículo 26 del Decreto Supremo 041-2003-EM, porque operan, manipulan y realizan servicios en fuentes de radiación ionizante

El Décimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 15 de diciembre de 2005, declara fundada la demanda al considerar que la exigencia del requisito de licencia individual lesiona la autonomía de las Universidades, consagrada por la Norma Constitucional y por ende afecta los derechos constitucionales de los demandantes.

La recurrida revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda argumentando que si bien el requisito en cuestión restringe la libertad de trabajo de los demandantes, su exigencia se justifica en la necesidad de tutelar el derecho a la salud de la población en general.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable a los Tecnólogos Médicos que integran el Sindicato demandante el artículo 26.º del Decreto Supremo 041-2003-EM, y en consecuencia, no se exija la licencia individual otorgada por la OTAN a aquellas personas que realicen servicios a fuentes de radiación ionizante. Consideran que la norma cuestionada lesiona sus derechos a la igualdad ante la ley y su libertad de trabajo.
2. El Decreto Supremo 041-2003-EM, que reglamenta las Autorizaciones, Fiscalización, Control, Infracciones y Sanciones de la Ley de Regulación del Uso de Fuentes de Radiación Ionizante N.º 28028, prevé sanciones a todos aquellos que incumplan con su obligación de portar la licencia establecida en el artículo cuestionado.

Dado que la pretensión del Sindicato recurrente es que se permita a sus agremiados la realización de sus actividades laborales sin contar con la licencia respectiva, el objeto de pronunciamiento quedará circunscrito al extremo de la disposición que los obliga a contar con la autorización individual.

Amparo frente a normas: autoaplicabilidad y ausencia de plazo prescriptorio

3. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el amparo contra normas procede cuando la norma que se cuestiona es de carácter autoaplicativo. Una norma reviste tal condición “cuando no requieren de un acto posterior de aplicación sino que la afectación se produce desde la vigencia de la propia norma” (STC 2302-2003-AA/TC, fundamento N.º 7, primer párrafo).

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4. En el presente caso, el dispositivo legal cuya inaplicación se solicita tiene carácter autoaplicativo porque establece una prohibición de ejercer la realización de servicios en fuentes de radiación ionizantes, prohibición que recae directamente sobre los miembros del Sindicato recurrente, debido a que ellos ejercen tal actividad. En este contexto, los efectos del artículo cuestionado inciden directa e inmediatamente en la esfera subjetiva de los miembros del recurrente, no existiendo acto de aplicación ulterior necesario para que tales efectos se materialicen. Siendo, entonces, una norma autoaplicativa, procede el amparo contra ella. Queda claro que esta afirmación no significa una valoración del fondo de la controversia, y que sólo se pronuncia sobre la procedibilidad de la demanda de amparo.
5. Resulta importante subrayar que la norma autoaplicativa impugnada establece la obligación de contar con una licencia individual -implícitamente la prohibición de brindar servicio radiológico sin ella- cuyo efecto proscriptorio se ha producido inmediatamente después de su entrada en vigencia, incidiendo directa e inmediatamente en los derechos de la persona. Ahora bien, tal prohibición no agota su efecto con la entrada en vigencia de la norma, sino que se proyecta sin solución de continuidad en el tiempo en tanto la norma no sea derogada o declarada inválida. Es precisamente el hecho de que la prohibición establecida en la norma se proyecte en el tiempo sin solución de continuidad lo que permite advertir que la afectación ocasionada es de carácter continuado y, por tanto, su impugnación a través del proceso de amparo no está sujeta al plazo prescriptorio establecido en el artículo 44.º del Código Procesal Constitucional.

Derecho a la libertad de trabajo como libre ejercicio de la profesión

6. El libre ejercicio de la profesión no se encuentra expresamente reconocido como un derecho de rango constitucional. Sin embargo, de ese dato no se deriva necesariamente que no lo sea. En la STC N.º 0895-2001-AA/TC, este Tribunal sostuvo que "(...)En ocasiones, en efecto, es posible identificar dentro del contenido de un derecho expresamente reconocido otro derecho (...) Si bien "Nuestra Constitución Política recoge en su artículo 3º una "enumeración abierta" de derechos, (el)lo (...) no obsta para pensar que en ciertos derechos constitucionales explícitamente reconocidos, subyacen manifestaciones del derecho que antaño no habían sido consideradas".

El derecho al libre ejercicio de la profesión es uno de aquellos derechos que forma parte del contenido de otro. En concreto, del derecho a la libertad de trabajo, reconocido en el artículo 2º, inciso 15, de la Constitución. Como tal, garantiza que una persona pueda ejercer libremente la profesión para la cual se ha formado, como un medio de realización personal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Sin embargo, el libre ejercicio de la profesión, como todo derecho fundamental, puede ser restringido para satisfacer fines constitucionalmente valiosos. Como establece el inciso 2) del artículo 32.º de la Convención Americana de Derechos Humanos, al precisar:

[...] Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Análisis de la norma según el principio de proporcionalidad

8. Dado que el libre ejercicio de la profesión representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo, corresponde ahora examinar si la obligación de ostentar licencia individual -y la prohibición implícita que contiene- establecida por el dispositivo impugnado puede considerarse como una intervención válida o justificada constitucionalmente. Para tal efecto se empleará el principio de proporcionalidad, de modo que si tal intervención supera este examen se concluirá en la validez constitucional de la citada intervención o, en caso contrario, en su invalidez.

Objetivo y finalidad de la intervención en la libertad de trabajo

9. La finalidad de la intervención. Bajo este concepto se comprende la finalidad que se pretende alcanzar a través de la medida cuestionada. Esta medida suele ser denominada "intervención" en la estructura del principio de proporcionalidad. Ahora bien, la finalidad implica, a su vez, dos aspectos: el *objetivo* y el *fin*. El *objetivo* es el estado de cosas que se pretende lograr con la implementación de la medida, y el *fin* es el derecho, principio o valor constitucional que justifica dicha intervención.
10. Para determinar el *objetivo*, esto es, el estado de cosas que se pretendió a través de la exigencia de contar con la licencia individual expedida por la OTAN para realizar o brindar servicios radiológicos, es menester auscultar la causa fáctica que dio origen a tal disposición. Es decir, se trata, aquí, de inquirir por la *ocasio legis* de la norma.
11. La *ocasio legis* se lee en el propio Decreto Supremo, en cuya parte considerativa textualmente refiere que "[...] tiene como finalidad normar las prácticas que originan la exposición o potencial exposición a radiaciones ionizantes [...]".
12. El *objetivo*. De los considerandos del Reglamento de Autorizaciones, Fiscalización, Control Infracciones y Sanciones de la Ley de Regulación del Uso de Fuentes de Radiación Ionizante, se advierte que dicha reglamentación ha sido expedida "[...] con el propósito de prevenir y proteger de sus efectos nocivos, la salud de las personas, el

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

medio ambiente y la propiedad en general.” Conforme indican las copias fedateadas del diario oficial “El Peruano” que obran de fojas 14 a fojas 30 de autos.

13. De lo expuesto se infiere que el objetivo se justifica con la prosecución de determinados principios constitucionales. La conservación de bienes y valores colectivos tales como la integridad y salud de la población en general, la preservación del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, y el respeto a la propiedad y herencia que le asiste a toda persona, justifican la exigencia de contar con la respectiva licencia individual requerida por el dispositivo cuestionado. Así, el interés público prima sobre el interés particular y personal.

Por otra parte, una exigencia de esta naturaleza obedece –asimismo– al principio de protección de los propios bienes y valores antes mencionados que la Norma Fundamental reconoce a los agremiados del Sindicato demandante.

14. En este orden de ideas, el *objetivo* del dispositivo cuestionado se justifica en la prosecución de *finés* que tienen cobertura constitucional.

Examen de idoneidad

15. Se trata ahora de inquirir si la medida adoptada, esto es, la obligación de –quienes trabajan con fuentes radioactivas o de radiación ionizante– de contar con una licencia individual, es adecuada o conducente al *objetivo* de la medida cuestionada. La respuesta es afirmativa, toda vez que la salvaguarda de bienes esenciales como los mencionados, puede lograrse a través de la implementación de medidas –autorizaciones fiscalización, control, precisar infracciones, aplicación de sanciones, entre otras– como la adoptada que contribuyan a materializar los objetivos propuestos.

16. Lo anterior permite advertir que la obligación de contar con una licencia individual de funcionamiento, es una medida *conducente e idónea* para prevenir y proteger de los efectos nocivos de la radiación y la radiación ionizante, no solo a la colectividad en general, sino a todas aquellas personas que, como los agremiados, operan, manipulan y supervisan el servicio radiológico. En consecuencia, la medida prevista por el artículo discutido –26.º del Decreto Supremo N.º 041-2003-EM– constituye un medio *idóneo* para la preservación de los fines constitucionales arriba identificados.

Examen de necesidad

17. Dado que la medida cuestionada ha superado el examen de idoneidad, corresponde ahora indagar si supera también el examen de necesidad. Bajo este examen se analiza si existen medios alternativos al optado por la emplazada que resulten menos gravosos o que lo sean en menor intensidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se trata del análisis de una *relación medio-medio*, esto es, de una comparación entre medios, es decir, el optado por la emplazada o los hipotéticos que se hubieran podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Por esto, el o los medios hipotéticos alternativos han de ser igualmente idóneos. En el caso, se trata, entonces, de examinar si frente a la medida adoptada por la emplazada -la obligación de contar con una autorización individual-, había medidas alternativas que sean aptas para alcanzar el *objetivo* de salvaguardar la integridad y salud de la población en general, la preservación del medio ambiente y el respeto a la propiedad y herencia. La respuesta es negativa. Si se pretende el objetivo propuesto, no hay medios alternativos idóneos hipotéticos. Cualquier medio alternativo hipotético que pudiera plantearse tendría que admitir previamente la posibilidad de contar con la licencia individual, toda vez que sin ella carecen de sentido las diferentes autorizaciones que se otorguen -sean estas de emplazamiento, construcción de instalación, de operación, de modificación de las instalaciones, entre otras-, pero tal no es el caso.

Examen de ponderación o proporcionalidad

18. Finalmente, corresponde ahora examinar la medida conforme al *test* de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. Conforme a éste se establece una relación según la cual *cuanto mayor es la intensidad de la intervención de la libertad de trabajo, tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización del fin constitucional*. Si tal relación se cumple, entonces, la intervención en la libertad de trabajo habrá superado el examen de la ponderación y no será inconstitucional; por el contrario, en el supuesto de que la intensidad de la afectación en la libertad de trabajo sea mayor al grado de realización del fin constitucional, entonces, la intervención en dicha libertad no estará justificada y será inconstitucional.
19. La intensidad de la intervención en la libertad de trabajo es *leve* mientras que el grado de optimización o realización del fin constitucional (integridad y seguridad personales, preservación del medio ambiente, protección a la propiedad) es *elevado*. Es decir, en la intervención examinada, mientras el grado de optimización de bienes y valores colectivos como la integridad y seguridad personales, la protección de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida es *elevado*, la intensidad de la intervención en la libertad de trabajo es *leve*.
20. Lo anterior puede también ser formulado negativamente. En efecto, la intensidad de la intervención en la libertad de trabajo es leve porque los integrantes del Sindicato recurrente pueden ejercer libremente su profesión en forma regular y observar las exigencias previstas en el dispositivo cuestionado, toda vez que dichos requerimientos son las sujeciones a la ley previstas en el inciso 15) del artículo 2.º de la Norma Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2007-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE TECNÓLOGOS MÉDICOS DE
LA SEGURIDAD SOCIAL

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese

SS.

**LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rhodanpura
SECRETARIO RELAJOR (e)