



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC
LIMA
YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2011, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Yonhy Lescano Ancieta y otros congresistas de la República, que en conjunto superan el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, contra el Decreto de Urgencia N° 061-2010, emitido por el Poder Ejecutivo y publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 5 de septiembre de 2010, que determina los alcances del numeral 54.1 del artículo 54° y del numeral 66.7 del artículo 66° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

ANTECEDENTES

Argumentos de la demanda

Con fecha 15 de octubre de 2010, don Yonhy Lescano Ancieta y otros congresistas, que en conjunto superan el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, demandan la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia N° 061-2010, que determina los alcances del numeral 54.1 del artículo 54° y del numeral 66.7 del artículo 66° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, por considerar que vulnera el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución; así como el inciso 1) del artículo 102°, sobre la atribución del Congreso de dar leyes; el artículo 65° que establece el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios; entre otras disposiciones constitucionales.

Señalan los demandantes que el Presidente de la República promulgó el 1 de septiembre de 2010 el Código de Protección y Defensa del Consumidor, que fue publicado al día siguiente en el diario oficial "El Peruano". Sin embargo, tres días después (el 5 de septiembre de 2010) fue publicado en "El Peruano" el Decreto de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

Urgencia materia del presente proceso de inconstitucionalidad, que, bajo la apariencia de determinar los alcances de los numerales 54.1 del artículo 54º y del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, dispone en realidad la inconstitucional modificación de dicho Código.

Citan al respecto los demandantes las referidas disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor:

“Artículo 54.- Aprobación de cláusulas generales de contratación

54.1 En el caso de los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos, **sujetos o no a regulación económica**, la aprobación administrativa de las cláusulas generales de contratación está a cargo del organismo regulador competente, conforme a la ley de la materia y a las disposiciones que emita para dicho efecto”.

“Artículo 66.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados

66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del nuevo boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión”.

Por su parte, el Decreto de Urgencia N° 061-2010, objeto de este proceso constitucional, modifica, a juicio de los demandantes, el citado Código, con los siguientes términos:

“Artículo 1.- Determina alcance del numeral 54.1 del artículo 54 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

El numeral 54.1 del artículo 54 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, está referido únicamente a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos sujetos a regulación económica.

Artículo 2.- Determina alcance del numeral 66.7 del artículo 66 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

2.1 Los derechos de endoso, transferencia y postergación contemplados en el numeral 66.7 del artículo 66, de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se ejercen siempre que sean parte de las condiciones pactadas con los consumidores.

2.2 Las empresas prestadoras de servicios de transporte nacional deben cumplir con informar previamente y de manera clara las condiciones para el ejercicio de los derechos de endoso, transferencia y postergación”.

De esta forma, según los demandantes, el Decreto de Urgencia cuestionado ha realizado dos modificaciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, bajo el “eufemismo” de “determinación de alcances”: en el numeral 54.1 del artículo 54°, referido a la aprobación administrativa de cláusulas generales de contratación en contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos; y en el numeral 66.7 del artículo 66°, referido a los derechos de endoso, transferencia y postergación de boletos en el servicio de transporte público de pasajeros de cualquier modalidad.

Así, mientras que el numeral 54.1 del artículo 54° del Código disponía que las cláusulas generales de las empresas prestadoras de servicios públicos fueran aprobadas en todos los casos por el organismo regulador competente, se trate de servicios **sujetos o no** a regulación económica, el Decreto de Urgencia cuestionado (artículo 1°) restringe tal aprobación **únicamente a las empresas de servicios públicos sujetos a regulación económica**, con lo cual modifica el Código en forma encubierta, restringiendo sus alcances y realizando un vaciamiento de su contenido jurídico.

Con relación a los derechos de endoso, transferencia y postergación, contemplados en el numeral 66.7 del artículo 66° del Código, el referido Decreto de Urgencia señala, en su artículo 2°, que estos derechos se “ejercen siempre que sean parte de las condiciones pactadas con los consumidores”, con lo cual en realidad anula la disposición del Código, pues no alcanzará a regir en el ordenamiento jurídico, por más que esté en vigencia, ya que será una disposición que las empresas prestadoras de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC
LIMA
YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

servicios de transporte nacional nunca incorporarán en sus contratos de adhesión, pues ellos mismos los configuran e imponen al momento de contratar con los consumidores.

Alegan los demandantes que el citado Decreto de Urgencia fue expedido sin cumplir los supuestos habilitantes previstos en el inciso 19 del artículo 118º de la Constitución, dado que no existía una circunstancia extraordinaria, imprevisible y que ponga en peligro la economía nacional o las finanzas públicas.

A juicio de los demandantes, el camino correcto que el Poder Ejecutivo debió seguir para modificar el Código en los aspectos contenidos en el Decreto de Urgencia N° 061-2010, era enviar al Congreso de la República un Proyecto de Ley en tal sentido, al amparo de los artículos 107º y 105º (parte final) de la Constitución. Asimismo, el Presidente de la República tiene la potestad de solicitar que el Congreso le conceda la facultad de legislar a través de Decreto Legislativo. Además, el Presidente de la República lejos de presentar observación alguna sobre el Código de Protección y Defensa del Consumidor, lo promulgó el 1 de septiembre de 2010.

También, los demandantes sustentan que el Decreto de Urgencia N° 061-2010 no cumple con los criterios para el dictado de decretos de urgencia señalados en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2008-PI/TC. Entre otros criterios, mencionan la *transitoriedad*, para indicar que el Decreto de Urgencia N° 061-2010 no cumple con ello, pues su contenido normativo no es transitorio, sino por el contrario, tiene "**vocación de permanencia** en el ordenamiento jurídico, es decir presenta un ánimo de modificar inconstitucionalmente lo regulado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor, de manera permanente e indefinida".

Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 20 de diciembre de 2010, la Procuraduría Pública especializada en materia constitucional del Ministerio de Justicia contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada por los siguientes argumentos:

El establecimiento de las tarifas económicas y/o promocionales por parte de las aerolíneas, ha tenido éxito respecto del incremento de las ventas de pasajes aéreos nacionales y este logro depende del hecho de que los boletos aéreos adquiridos a tarifas económicas y/o promocionales mantengan como términos para su venta las condiciones de:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

- a. No transferibles, y
- b. No estar sujetos a cambio de fecha.

La aprobación del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, implica que las empresas estarían impedidas de aplicar en sus términos de venta la prohibición de transferencia y de cambio de fecha. Sin embargo, la libre transferencia de la titularidad de pasajes ofrecidos a tarifas económicas y/o promocionales, constituye un incentivo para que personas inescrupulosas efectúen la compra indiscriminada de este tipo de pasajes, con la única finalidad de lucrar con la reventa de los mismos, encareciéndose así el costo real pagado por el usuario.

En consecuencia, la transferencia de la titularidad de los pasajes ocasionaría informalidad en el servicio de transporte, en razón de que existe la posibilidad de que un tercero ajeno a la relación contractual incremente los precios de los pasajes obteniendo una ganancia económica en desmedro de los usuarios, de las empresas de transporte y del Estado. Asimismo, el tercero ajeno a la relación contractual se beneficiaría económicamente y no asumiría responsabilidad frente a los usuarios por los problemas presentados durante la prestación del servicio, trasladando dichas responsabilidades a las empresas de transportes.

También, liberar la venta de pasajes adquiridos a tarifas económicas y/o promocionales, generaría incertidumbre a las empresas sobre la cantidad de asientos ocupados por fecha. Esta situación limitaría la posibilidad de las empresas de transporte de colocar asientos a tarifas económicas y/o promocionales, mientras no se confirme la utilización de los asientos vendidos. Dicha situación juega en contra de los intereses de los consumidores finales, a quienes el Código de Protección y Defensa del Consumidor pretende proteger.

En resumen, la problemática descrita amenaza el correcto funcionamiento del mercado de transporte aéreo, por la posibilidad de generar un mercado paralelo o informal en la venta de pasajes, así como el desincentivo para la provisión de tarifas económicas y/o promocionales, problemas que afectarían además a otros tipos de transporte como el transporte acuático y terrestre.

Respecto a la aprobación administrativa de cláusulas generales de contratación, prevista en el numeral 54.1 del artículo 54º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, era necesario precisar que ello será exigible respecto a los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos sujetos a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

regulación económica, dado que los Organismos Supervisores carecen de competencias en el caso de servicios no regulados, en los que las relaciones comerciales deben regirse por las reglas de la oferta y la demanda.

También, el demandando argumenta que se ha cumplido con los criterios para la expedición de un Decreto de Urgencia, contenidos en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC.

Así, el demandado considera que la *excepcionalidad* se justifica en que el Decreto de Urgencia N° 061-2010 “está orientado a revertir una situación extraordinaria e imprevisible que se genere debido a que en la fórmula legal del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobada por el Parlamento, se han incorporado disposiciones, que no corresponde a la finalidad del Código antes aludido y que afectaría negativamente la eficiencia y el crecimiento de uno de los sectores más dinámicos de nuestra economía como es el transporte de pasajeros, que a su vez tiene un impacto directo en otros sectores económicos como el turismo y hotelería (...) con la dación del Decreto de Urgencia N° 061-2010, se determinó ciertos criterios para ser aplicados de manera adecuada y urgente, sin retrasar la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de evitar consecuencias de imposible reparación ulterior”.

Respecto al criterio de *transitoriedad*, el demandado sostiene que las medidas extraordinarias aplicadas por el Decreto de Urgencia N° 061-2010 “no deben mantenerse vigente por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa. *En este aspecto, las (...) disposiciones (del Decreto de Urgencia N° 061-2010) tendrán vigencia en tanto se mantenga la situación adversa que las originaron, a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable al mercado de transporte de pasajeros, así como también al sector de turismo y hotelería.* Es por tal razón, que el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso de la República, “*iniciativas legislativas*” tendentes a reglamentar y efectuar las modificaciones a las que hubiera lugar para complementar el Código de Consumo y asegurar el eficaz y correcto desarrollo del mercado en los sectores transporte de pasajeros, turismo y hotelería”.

También, respecto al criterio de *generalidad*, el demandando señala que se cumple con este requisito, ya que “es de *interés nacional y no de ciertos grupos económicos, como mal se podría especular, la ejecución de medidas inmediatas para prevenir la afectación negativa a la competitividad del mercado de transportes de pasajeros, con las consiguientes consecuencias irreparables en los sectores de turismo y*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC
LIMA
YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

hotelería”.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los demandantes plantean el presente proceso de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia N° 061-2010, alegando que, bajo la supuesta figura de “determinar los alcances” de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en realidad se pretende modificar el numeral 54.1 del artículo 54° y el numeral 66.7 del artículo 66° de dicho Código, mediante un Decreto de Urgencia que resulta inconstitucional, pues no existe una circunstancia extraordinaria, imprevisible y que ponga en peligro la economía nacional o las finanzas públicas que lo justifique, además que no cumple con otros requisitos exigibles a todo decreto de urgencia. En todo caso, el Poder Ejecutivo tenía instrumentos constitucionales si se encontraba en desacuerdo con el Código aprobado por el Congreso, como son haberlo observado antes del promulgarlo o proponer su modificación enviando un proyecto de ley al Congreso o solicitarle facultades legislativas delegadas para modificar el Código vía Decreto Legislativo.

Decreto de Urgencia y Estado Constitucional

2. Como este Colegiado ha señalado, “es un lugar común reconocer, dentro de la teoría constitucional, que el principio de la división de poderes (reconocido en el tercer párrafo del artículo 43° de la Constitución) no se condice más con una tesis monovalente de las funciones correspondientes a cada uno de los poderes del Estado, según la cual, a cada uno de ellos corresponde una función específica no susceptible de ser ejercida por los demás, bajo cargo de quebrantar el principio de independencia y autonomía de los poderes estatales que sirve de garantía contra la instauración del Estado absoluto. En efecto, hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración. De ahí que el ejercicio de la función legislativa (por antonomasia, parlamentaria) por parte del ejecutivo, no sea, *per se*, contraria al Estado social y democrático de derecho, siempre que sea llevada a cabo conforme con las reglas que, para dicho efecto, contemple la propia Carta Fundamental” (Expediente N° 0008-2003-AI/TC, fundamento 57). Así, tratándose de la impugnación de normas con rango legal expedidas por el Ejecutivo, además de la evaluación de su constitucionalidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

sustancial, esto es, de su compatibilidad con los requisitos de orden material exigidos por la Ley Fundamental, resulta de particular relevancia la evaluación de su constitucionalidad formal; es decir, de su adecuación a los criterios de índole procedimental establecidos en la propia Constitución.

3. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123º de la Constitución), mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19 del artículo 118º de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91º del Reglamento del Congreso.

Del análisis de autos, es posible concluir que el Decreto de Urgencia N° 061-2010 ha sido expedido en observancia de las reglas formales constitucionalmente previstas en nuestro ordenamiento.

4. En lo que respecta a los criterios sustanciales, este Colegiado, a través del sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, y en particular en su fundamento 59, ha dejado 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 118º de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre “materia económica y financiera”.
5. 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 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 74º 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia N° 061-2010, permite concluir que éste versa sobre materia económica, pues adopta medidas que inciden en el mercado (de prestación de servicios públicos y de servicios de transporte nacional), con el propósito de la “protección y defensa de los consumidores”, según declara el mismo Decreto en el segundo párrafo de su parte considerativa; tal como este Colegiado ha podido apreciar en otro caso en que el decreto de urgencia incidía en el mercado y los consumidores o usuarios, como en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC (fundamento 59). En tal sentido, la norma trata sobre la materia constitucionalmente exigida.

6. Asunto distinto, sin embargo, 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 presupuestos habilitantes, contenidos en la jurisprudencia de este Tribunal [cfr. Exps. N°s 0008-2003-AI/TC (fundamento 60), 00025-2008-PI/TC (fundamento 5), 00007-2009-PI/TC (fundamento 9)]:

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, en 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.º 29/1982, F.J. 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), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devenguen en irreparables.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

- 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 (Expedientes Acumulados N.ºs 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, fundamento 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 118º de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida 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 pues surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

Análisis de la constitucionalidad del Decreto de Urgencia N.º 061-2010

7. La aplicación de los presupuestos habilitantes indicados en el fundamento precedente al Decreto de Urgencia N.º 061-2010, demuestra que éste es inconstitucional por los siguientes motivos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

a) La Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, fue debatida y aprobada en el Congreso de la República y luego remitida al Presidente de la República para su promulgación -como ordena el procedimiento constitucional-, por lo que el Poder Ejecutivo tuvo pleno conocimiento de su contenido y sus consecuencias antes de su promulgación. Previamente a promulgar tal Código, si el Presidente de la República tenía objeciones sobre la ley aprobada -como las que le han llevado a dictar el cuestionado Decreto de Urgencia N° 061-2010- pudo presentar sus observaciones al Congreso, en ejercicio de la facultad presidencial prevista en el artículo 108° de la Constitución. No obstante, el Presidente de la República promulgó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, para, tres días después, dictar el Decreto de Urgencia cuestionado, conteniendo las medidas que, a juicio del Ejecutivo, perfeccionan dicho Código.

b) Estas circunstancias hacen que las medidas adoptadas por el Decreto de Urgencia N° 061-2010 no cumplan con las características de excepcionalidad, imprevisibilidad y urgencia a las que se ha hecho referencia.

En efecto, no pueden resultar excepcionales e imprevisibles las consecuencias de una ley debatida y aprobada por el Congreso, que el Poder Ejecutivo conocía antes de su promulgación y estuvo en posibilidad de observarla conforme al artículo 108° de la Constitución.

c) No siendo ni extraordinarias ni imprevisibles las disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, no es razonable afirmar que constituye un peligro esperar la aplicación del procedimiento parlamentario legislativo para evitar los supuestos daños que el Poder Ejecutivo intenta evitar con el dictado del Decreto de Urgencia aquí impugnado.

d) Del mismo modo, el Decreto de Urgencia N° 061-2010 no cumple con el criterio de transitoriedad. En efecto, del texto del Decreto de Urgencia cuestionado no se advierte cuál es el tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa que justifique la vigencia de dicho Decreto. Más bien, el Decreto de Urgencia interpreta -según analizaremos más adelante- dos disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, teniendo tal interpretación apartadamente carácter indefinido ("vocación de permanencia" le llaman los demandantes).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

e) Una prueba de la falta de transitoriedad de las medidas adoptadas por el Decreto de Urgencia N° 061-2010, es que el Poder Ejecutivo señale, al contestar la demanda, que “remitirá” al Congreso de la República “iniciativas legislativas tendentes a reglamentar y efectuar las modificaciones a las que hubiera lugar para complementar el Código de Consumo”. Como puede apreciarse, para el Ejecutivo no parecen ser transitorias las medidas adoptadas con el Decreto de Urgencia cuestionado, pues no indica que “ha remitido”, sino que “remitirá” iniciativas legislativas al Congreso, y ni siquiera para recoger en una ley el contenido del Decreto de Urgencia N° 061-2010, sino para las modificaciones “a las que hubiera lugar para complementar el Código de Consumo”. Con ello puede concluirse que las disposiciones del Decreto de Urgencia N° 061-2010 revisten un carácter indefinido, contrario a la transitoriedad que debe caracterizar a todo decreto de urgencia.

8. Las objeciones del Poder Ejecutivo al Código de Protección y Defensa del Consumidor luego de la promulgación presidencial, pueden ser canalizadas a través de un proyecto de ley modificatorio enviado al Congreso de la República, que incluso el Poder Ejecutivo puede remitir con carácter de urgencia (artículo 105° de la Constitución). También, el Poder Ejecutivo podría modificar dicho Código mediante decreto legislativo, con ocasión de la delegación de facultades legislativas que le haya hecho el Congreso, en los términos del artículo 104° de la Constitución.

9. No declarar la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia N° 061-2010, implicaría el riesgo de sentar como antecedente que el Poder Ejecutivo pueda intentar el incumplimiento de una ley vía decreto de urgencia, no obstante que, como en este caso, pudo formularle observaciones antes de promulgarla o, posteriormente, pudo remitir un proyecto de ley al Congreso a fin de que se debata su modificación o recibir facultades legislativas delegadas del Congreso para tal efecto. De no realizarse el control de constitucionalidad por este Colegiado, el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo mediante decretos de urgencia contravendría las reglas que al respecto contempla la Constitución, en clara vulneración del equilibrio de poderes, según se ha sustentado en el fundamento 2, *supra*, y del deber del Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las leyes, conforme al artículo 118°, inciso 1, de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC
LIMA
YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

Sobre la incidencia del Decreto de Urgencia N° 061-2010 en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

10. Sin perjuicio de la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia impugnado por incumplimiento de los mencionados presupuestos habilitantes, en tanto que los demandantes alegan que éste estaría modificando el Código de Protección y Defensa del Consumidor, se hace necesario comparar ambas normas, a fin de poder advertir la real incidencia que tiene el Decreto de Urgencia materia del presente proceso de inconstitucionalidad sobre el mencionado Código:

Ley N° 29571 "Código de Protección y Defensa del Consumidor"	Decreto de Urgencia N° 061-2010 "Determinan los alcances de la Ley N° 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor"
<p>Artículo 54°.- Aprobación de cláusulas generales de contratación 54.1 En el caso de los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos, <u>sujetos o no a regulación económica</u>, la aprobación administrativa de las cláusulas generales de contratación está a cargo del organismo regulador competente, conforme a la ley de la materia y a las disposiciones que emita para dicho efecto (subrayado nuestro).</p>	<p>Artículo 1°.- Determina alcance del numeral 54.1 del artículo 54° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor El numeral 54.1 del artículo 54 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, está referido <u>únicamente</u> a los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos <u>sujetos a regulación económica</u> (subrayado nuestro).</p>
<p>Artículo 66°.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados 66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro</p>	<p>Artículo 2°.- Determina alcance del numeral 66.7 del artículo 66° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor 2.1 Los derechos de endoso, transferencia y postergación contemplados en el numeral 66.7 del artículo 66, de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, <u>se ejercen siempre que sean parte de las condiciones pactadas con los consumidores</u> (subrayado nuestro). 2.2 Las empresas prestadoras de servicios de transporte nacional deben cumplir con</p>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA

APODERADO DE CONGRESISTAS

DE LA REPÚBLICA

(24) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del nuevo boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión.

informar previamente y de manera clara las condiciones para el ejercicio de los derechos de endoso, transferencia y postergación.

11. Conforme al artículo 6º del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el título de una norma legal constituye parte integrante de su texto, expresa su alcance integral y permite su interpretación. Asimismo, el artículo 23º de dicho Decreto Supremo señala que los artículos de las normas deben ser precedidos por un epígrafe que resuma el contenido o la materia a que se refieren.
12. El Decreto de Urgencia N° 061-2010 lleva por título: “Determinan los alcances de la Ley N° 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor”. Por su parte, los epígrafes del artículo 1º y del artículo 2º del mencionado Decreto de Urgencia, señalan que *determinan los alcances*, respectivamente, del numeral 54.1 del artículo 54º y del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
13. De conformidad con las citadas disposiciones del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (artículos 6º y 23º), el Decreto de Urgencia N° 061-2010 -por su título y los epígrafes de sus artículos 1º y 2º- no modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sino que hace una *determinación de sus alcances*, que, en rigor, no es otra cosa que una *interpretación* del numeral 54.1 del artículo 54º y del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
14. Si nos vamos al texto mismo del Decreto de Urgencia N° 061-2010, podremos confirmar que lo que éste hace es en realidad una interpretación de las disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor. En efecto, el artículo 1º interpreta que las cláusulas generales de contratación que, conforme a dicho Código (numeral 54.1 del artículo 54º), podrán aprobar los organismos reguladores, serán únicamente las de los servicios públicos sujetos a regulación económica. Asimismo, el artículo 2º interpreta que, de acuerdo al referido Código (numeral 66.7 del artículo 66º), los consumidores de servicios de transporte nacional podrán endosar, transferir y postergar tales servicios siempre que esta posibilidad haya sido previamente pactada entre consumidor y proveedor. Es decir, en ningún caso el Decreto de Urgencia N° 061-2010 ha alterado el texto del Código de Protección y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC

LIMA

YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

Defensa del Consumidor como para entender que ha realizado una modificación de éste, sino que sólo ha realizado una interpretación, ciertamente restrictiva, del numeral 54.1 del artículo 54º y del numeral 66.7 del artículo 66º de dicho Código.

15. A juicio de este Colegiado, al no presentarse los presupuestos habilitantes para la expedición del Decreto de Urgencia N° 061-2010, la interpretación que éste hace del Código de Protección y Defensa del Consumidor resulta, consecuentemente, inconstitucional, ya que, en tal escenario, dicho Decreto usurpa una competencia propia del Congreso de la República, organismo al que compete dar una ley que interprete otra ley (como el Código de Protección y Defensa del Consumidor), conforme al artículo 102º, inciso 1, de la Constitución.

16. Por tanto, el Decreto de Urgencia N° 061-2010 no es una norma que al modificar los artículos 54.1 y 66.7 del referido Código, haya sustituido el texto de aquellos por unos nuevos –los contenidos en el D.U. inconstitucional–, sino constituyen sólo una interpretación (inconstitucional) de éstos. Consecuentemente, al declararse inconstitucional las disposiciones interpretativas del Decreto de Urgencia y expulsarse a éstas del ordenamiento jurídico al día siguiente de la publicación de esta sentencia, subsistirán el texto del numeral 54.1 del artículo 54º y el texto del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin las precisiones interpretativas declaradas inconstitucionales, no siendo de aplicación por ello, el último párrafo del artículo 83º del Código Procesal Constitucional, pues el mencionado Decreto no ha modificado, ni mucho menos derogado, disposición alguna del referido Código.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucional el Decreto de Urgencia N° 061-2010.
2. Declarar que puesto que la presente sentencia no se pronuncia sobre el texto del numeral 54.1 del artículo 54º y el texto del numeral 66.7 del artículo 66º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, y que éstos no fueron modificados por el Decreto de Urgencia N° 061-2010, ellos subsisten en los términos que aparecieron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00028-2010-PI/TC
LIMA
YONHY LESCANO ANCIETA
APODERADO DE CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA

publicados en el diario oficial "El Peruano" el 2 de septiembre de 2010, conforme al fundamentos 16, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR