



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
0001-2005-PI/TC

SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

José Alfredo Chinchay Sánchez, Procurador Público Municipal del Gobierno Provincial de Huarmey, antes Municipalidad Provincial de Huarmey (demandante), c. Congreso de la República (demandado)

Resolución del 6 de junio de 2005

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don José Alfredo Chinchay Sánchez, Procurador Público Municipal del Gobierno Provincial de Huarmey, contra los artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181.

Magistrados presentes:

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 0001-2005-PI/TC

LIMA

JOSÉ ALFREDO CHINCHAY SÁNCHEZ

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, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Proceso de Inconstitucionalidad interpuesto por don José Alfredo Chinchay Sánchez, Procurador Público Municipal del Gobierno Provincial de Huarmey, antes Municipalidad Provincial de Huarmey, contra los artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181, por contravenir los artículos 194º (antes artículo 191º), 58º, 59º, e inciso 14) del artículo 2º de la Constitución Política del Perú.

DATOS GENERALES

Tipo de proceso	: Proceso de Inconstitucionalidad.
Demandante	: José Alfredo Chinchay Sánchez, Procurador Público Municipal del Gobierno Provincial de Huarmey.
Normas sometidas a control	: Artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181.
Bienes demandados	: Las normas constitucionales referidas a la autonomía de los gobiernos locales (artículo 194º de la Constitución); a la libre iniciativa privada (artículo 58º de la Constitución); a la libertad de empresa (artículo 59º de la Constitución) y a la libertad de contratación (inciso 14, del artículo 2º de la Constitución).
Petitorio	: Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181.

I. NORMAS CUESTIONADAS

Artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 29º.- De la Responsabilidad Civil

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Artículo 30º.- Del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

30.1 *Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza vigente de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, según los términos y montos establecidos en el reglamento correspondiente. Su aplicación es progresiva, de acuerdo al reglamento respectivo.*

30.2 *El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito cubre 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 puntos 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”.*

I. ANTECEDENTES

1. Consideraciones previas respecto de la pretensión de autos

Si bien es cierto que, de conformidad con la resolución de fecha 25 de enero de 2005, este Tribunal admitió, en parte, la demanda de autos, en el extremo que solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 29º (responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito) de la Ley N.º 27181, toda vez que mediante la STC N.º 0010-2003-AI/TC se confirmó la constitucionalidad del artículo 30º (Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito), sin embargo, para este Colegiado queda claro que entre ambas disposiciones existe una relación indisoluble.

En tal sentido y aun cuando no es el propósito reiterar lo que ya ha quedado dicho respecto del artículo 30º de la Ley N.º 27181, cuya constitucionalidad ha sido confirmada, el Tribunal Constitucional estima conveniente precisar que, para efectos de revisar la constitucionalidad del artículo 29º, referido a la responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito, será necesario ampliar algunos conceptos respecto al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (artículo 30º), dado que el demandante considera, en esencia, que ambas disposiciones resultan contrarias a la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa que la Constitución otorga a las municipalidades provinciales, específicamente en lo que toca a la regulación del servicio público de transporte urbano e interurbano.

2. Argumentos de la demanda

El demandante plantea demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 29º y 30º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que prescriben la responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito y la obligatoriedad del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguro de accidentes de tránsito, respectivamente, alegando, esencialmente, que dichas normas vulneran la Constitución en lo referido a la autonomía de los Gobiernos Locales (artículo 194º de la Norma Fundamental).

Manifiesta que el artículo 29º, referido a la responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito (como el artículo 30º, referido al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito), atenta contra el artículo 194º de la Constitución (autonomía municipal), toda vez que la materia desarrollada en dicha norma es de competencia de las municipalidades y, por ende, su regulación, conforme lo establece el parágrafo 1.2 del artículo 81º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972.

En efecto, sostiene que atenta contra la autonomía de las municipalidades en las funciones que son de su competencia exclusiva (artículo 29º, sobre responsabilidad civil, y artículo 30º, sobre seguro obligatorio de accidentes de tránsito) ya que deja sin posibilidad alguna de poder normar y reglamentar el servicio público terrestre de cualquier municipalidad de acuerdo a sus realidades y necesidades, que resultan diferentes en cada región y/o provincia del país.

Expresa que la adquisición de pólizas de seguro de accidentes de tránsito (SOAT) constituye un alto costo para los transportistas, propietarios y responsables solidarios de indemnizar los perjuicios ocasionados por los accidentes de tránsito.

Asimismo, indica que se debe respetar el artículo 194º de la Constitución y el acápito 1.2 del artículo 81º de la Ley Orgánica de Municipalidades, estableciéndose la posibilidad de que la responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito se cubra con una póliza de seguros, un fondo intangible de cobertura contra accidentes de tránsito o cualquier otro medio alternativo de cobertura contra accidentes de tránsito, que debería ser regulado y normado por las municipalidades dentro de su jurisdicción; agrega que, de no procederse así, resultaría inviable la autonomía administrativa municipal, así como la función de normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción.

De otro lado, argumenta que la prescripción de que todo vehículo automotor cuente con una póliza vigente de seguro obligatorio de accidentes de tránsito podría ocasionar el surgimiento de un monopolio, por cuanto la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, N.º 26702, exige como uno de los requisitos para la constitución de empresas de seguros un capital de tres y medio millones de nuevos soles, que sólo puede ser cubierto por las grandes aseguradoras, por lo que la adquisición del citado seguro resulta onerosa para la realidad de las distintas ciudades del país, lo cual implica una vulneración de la libertad de contratación.

Por lo demás, el recurrente alega que, como consecuencia de dicha exigencia, se promueve la creación de monopolios en perjuicio de los propietarios de vehículos automotores para la contratación de las pólizas de seguros, lo que supone una afectación de los derechos a la libertad de empresa, a la libre iniciativa privada y a la libertad de contratación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Argumentos de la contestación de la demanda

El apoderado del Congreso de la República solicita que la demanda sea declarada improcedente, pues conforme al inciso 6º del artículo 203º de la Constitución, en concordancia con el artículo 99º del Código Procesal Constitucional, son los concejos municipales los que posibilitan al Alcalde, mas no al recurrente, en su calidad de Procurador Público Municipal, a interponer una demanda de inconstitucionalidad en materia municipal. En consecuencia, al no haber un acuerdo del Concejo Municipal de Huarmey que autorice expresamente a su Alcalde plantear la demanda, el recurrente carece de legitimidad para obrar, pues ninguna autoridad municipal, excepto el alcalde, está legitimado para ello. Agregar que en la Ordenanza Municipal N.º 033-2004-GPH emitida por la Municipalidad de la Provincia de Huarmey, se aprecia que el Concejo Municipal autorizó al Procurador Público Municipal, mas no al Alcalde de la Municipalidad.

En cuanto al fondo de la controversia, manifiesta que si bien la Ley Orgánica de Municipalidades establece que es competencia de las municipalidades normar y regular el servicio de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, ello no es óbice para que el Estado, en su calidad de ente rector de las políticas públicas, establezca los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre para todo el territorio de la República, más aún cuando el artículo 195º de la Constitución dispone que "los gobiernos locales promueven (...) la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales (...)" . En ese sentido, el otorgar discrecionalidad a los municipios provinciales respecto de la posibilidad de regular la cobertura de los accidentes de tránsito tiene el perjuicio e inconveniente de la heterogeneidad, debido a que cada municipio establecería su propio sistema de seguros sin que sea posible garantizar a todos los ciudadanos una cobertura homogénea válida para todo el territorio nacional, lo que incluso resultaría impracticable, pues para que un vehículo automotor pueda circular tendría que cumplir con cada una de las coberturas de accidentes que existan por cada municipalidad provincial del país.

Asimismo expresa que si bien la Ley Orgánica de Municipalidades establece que es competencia de las municipalidades normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, no les asigna como competencia la creación de un seguro obligatorio de accidentes de tránsito. Además, refiere que las acciones que pueden emprenderse a nivel local no garantiza la creación de un SOAT que proteja a las víctimas de la imprudencia de los conductores y procure un servicio adecuado a las personas, acorde con su dignidad y sus derechos a la vida, integridad moral, psíquica y física.

Respecto al argumento de que la responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito debería cubrirse con una póliza de seguros, un fondo intangible de cobertura contra accidentes de tránsito o cualquier otro medio alternativo de cobertura contra accidentes de tránsito y regulado por las Municipalidades, manifiesta que debido a que el transportador en un contrato de transporte se encuentra obligado a instalar al pasajero sano y salvo, también se encuentra obligado a indemnizar los perjuicios que sufren los pasajeros en su integridad física o personal, o en los daños que ocasione su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tardanza, en el caso de no cumplir con esta obligación. Enfatiza que el SOAT beneficia a las víctimas de los accidentes de tránsito y les asegura una indemnización, aunque el conductor responsable de una obligación de resultado sea insolvente, e incluso beneficia al conductor responsable, pues elimina el gravamen que pesa sobre su patrimonio al tener que indemnizar por cumplir su obligación y crea una situación de cobertura que beneficia a la sociedad en su conjunto. En consecuencia, considera que el SOAT no es un problema de competencia exclusiva de la autoridad administrativa local, sino que tiene un carácter nacional, ya que involucra la acción del Poder Legislativo para asegurar que las víctimas perciban la indemnización que corresponda.

Por lo demás, sostiene que el Estado no prohíbe el monopolio, sino el abuso de la posición monopólica en el mercado, así como los monopolios legales que restringen la competencia y expropián el derecho de los consumidores a elegir y decidir.

II. Materias constitucionalmente relevantes

El Tribunal Constitucional estima conveniente precisar que el análisis de constitucionalidad del artículo 29º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, debe centrarse en los siguientes temas:

1. La legitimidad para obrar del demandante.
2. El principio de unidad del Estado y la autonomía municipal.
3. La responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito conforme al Código Civil.
4. El Sistema de Seguros Obligatorios.
5. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).
6. El SOAT y la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y la libertad de contratación.

III. FUNDAMENTOS

§ La legitimidad para obrar del demandante

1. Según se desprende de la contestación de la demanda, el apoderado del Congreso de la República ha cuestionado la legitimidad para obrar del demandante, esto es, del Procurador Público Municipal, alegando que de conformidad con los artículos 203º inciso 6) de la Norma Fundamental y 99º del Código Procesal Constitucional, el Alcalde debió ser autorizado por Acuerdo de Concejo Municipal para interponer la demanda.
2. El artículo 121º del Código Procesal Constitucional establece que “(...) Contra los decretos y autos que dicte el Tribunal, sólo procede, en su caso, el recurso de reposición ante el propio Tribunal. El recurso puede interponerse en el plazo de tres días a contar desde su notificación (...”).
3. La calificación de una demanda de inconstitucionalidad se efectúa mediante autos debidamente motivados, a través de los cuales se examinan las cuestiones de forma (admisibilidad) y de fondo (improcedencia) prescritas por ley; emitidos y notificados a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la parte demandada, sólo pueden ser cuestionados mediante el recurso de reposición y dentro del plazo de tres días establecido en el Código Procesal Constitucional, según lo expuesto en el Fundamento N.^o 2, *supra*.

4. En el caso de autos se advierte que el auto admisorio de la demanda fue notificado el 8 de abril del 2005, fecha a partir de la cual se inició el cómputo del mencionado plazo de tres días para cuestionarlo. Así, es dentro de dicho plazo, y a través del recurso de reposición, que el emplazado pudo cuestionar la legitimidad del demandante. Sin embargo, se advierte que recién con fecha 13 de mayo de 2005, y a través de la contestación de la demanda, el apoderado del Congreso de la República cuestionó dicho auto admisorio. Consecuentemente y, habiendo el emplazado dejado de este modo transcurrir la oportunidad para debatir las cuestiones de forma del mismo, dicha etapa precluyó.

§ El principio de unidad del Estado y la autonomía municipal

5. Las cuestiones relativas al principio de unidad del Estado y la autonomía municipal no son materias nuevas para este Tribunal. En efecto, en la STC N.^o 0013-2003-AI/TC, entre otras tantas, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, estableciendo que el principio de unidad del Estado se encuentra consagrado tanto en el artículo 43° de la Constitución Política, que declara que “(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”; como en el artículo 189° –modificado por la Ley N.^o 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización–, que prescribe que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”.

6. Por su parte, la garantía institucional de la autonomía municipal está prevista en el artículo 194° de la Constitución Política, modificado por la Ley N.^o 27680, que establece que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativas en los asuntos de su competencia (...”).

7. El concepto de garantía institucional alude a la constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento constitucional. Es el caso de la autonomía municipal, por medio de la cual se busca proteger la esfera propia de actuación de los gobiernos locales frente a la actuación de otros órganos del Estado, de manera tal que la institución se mantenga «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar», imagen que se identifica con el núcleo esencial de la institución protegida por la Constitución, y que debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros¹.

¹ Sosa Wagner, Francisco. *Manual de Derecho Local*, Arazandi, España, Cuarta Edición, 1999, pp. 55-56.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. En el caso de la autonomía municipal, se “(...) hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-política al servicio de una división vertical del poder (la autoadministración permite descargar de tareas a la instancia administrativa superior correspondiente) y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el Estado”.²

9. Desde tal perspectiva, si bien es cierto que los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los provinciales y distritales poseen autonomía, también lo es que forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de «lealtad constitucional», que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles de gobierno.

10. Así, este Tribunal tiene establecido que a través de la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales que puedan desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos, esto es, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos administrativos, económicos y políticos que constitucionalmente les atañen, ejerzan las potestades necesarias para garantizar su autogobierno, siempre que lo hagan respetando el orden jurídico.³

11. Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. “No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél”.⁴

12. La Constitución garantiza a los gobiernos locales, entonces, una autonomía plena para el cumplimiento de aquellas competencias y atribuciones que le han sido conferidas. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde esa autonomía tiene necesariamente que graduarse en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales.⁵

13. En síntesis, la garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este

² Luciano Parejo, Alfonso. *La autonomía local en la Constitución*, en Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pp 26.

³ Cfr. STC N.º 0007-2002-AI/TC, 0007-2001-AI/TC, 0015-2003-AI/TC.

⁴ Cfr. STC N.º 0007-2001-AI/TC, Fundamento N.º 6.

⁵ Cfr. STC N.º 0013-2003-AI/TC, Fundamento N.º 9.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otorga sentido a sub ordenamientos que no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general, éstos resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales del Estado.

14. Precisamente, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N.º 27181 –que conforme a su artículo 1º establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre que rige en todo el territorio de la República– establece, en su artículo 11º, que la competencia normativa, en materia de transporte y tránsito terrestres, le corresponde, de manera exclusiva, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y los gobiernos locales se limitan a emitir las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial, sin transgredir ni desnaturalizar la mencionada Ley ni los reglamentos nacionales.

15. Asimismo, el artículo 81.º, numeral 1.2, de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, dispone que es función específica exclusiva de la municipalidad el “Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia”.

16. En tal sentido, si bien es la propia Constitución la que otorga autonomía administrativa, económica y política a las Municipalidades Provinciales, ésta debe ser ejecutada de acuerdo al ámbito de su competencia, dentro del cual no se encuentra la regulación de la responsabilidad civil que se origina como consecuencia de accidentes de tránsito, según se advierte del propio artículo 81º de la Ley Orgánica de Municipalidades y que, en todo caso, por encontrarse íntimamente ligada a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud, corresponde ser materia de análisis y regulación por parte del Poder Legislativo.

§ La responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito

17. La disciplina de la responsabilidad civil está referida al aspecto fundamental de indemnizar los daños ocasionados en la vida de relación a los particulares, bien se trate de daños producidos como consecuencia del incumplimiento de una obligación voluntaria, principalmente contractual, o bien se trate de daños que sean el resultado de una conducta, sin que exista entre los sujetos ningún vínculo de orden obligacional.

Cuando el daño es consecuencia del incumplimiento de una obligación voluntaria, se habla en términos doctrinarios de *responsabilidad civil contractual*, y dentro de la terminología del Código Civil Peruano de *responsabilidad derivada de la inejecución de obligaciones*. Por el contrario, cuando el daño se produce sin que exista ninguna relación jurídica previa entre las partes, o incluso existiendo ella, el daño es consecuencia, no del incumplimiento de una obligación voluntaria, sino simplemente del *deber jurídico genérico de no causar daño a otro*, nos encontramos en el ámbito de la denominada “*responsabilidad civil extracontractual*”⁶.

⁶ Taboada Córdova, Lizardo, *Elementos de la Responsabilidad Civil*, Editorial Grijley, primera edición, junio 2001, pp 25 y 26.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. El daño que origina una responsabilidad civil puede ser definido bajo la fórmula del daño jurídicamente indemnizable, entendido como *toda lesión a un interés jurídicamente protegido*, bien se trate de un derecho patrimonial o extrapatrimonial. En tal sentido, los daños pueden ser patrimoniales o extrapatrimoniales. Serán *daños patrimoniales* las lesiones a derechos patrimoniales, y *daños extrapatrimoniales* las lesiones a los derechos de dicha naturaleza, como el caso específico de los sentimientos considerados socialmente dignos o legítimos y por ende merecedores de la tutela legal, cuya lesión origina un supuesto de daño moral. Del mismo modo, las lesiones a la integridad física de las personas, a su integridad psicológica y a sus proyectos de vida, originan supuestos de daños extrapatrimoniales por tratarse de intereses jurídicamente protegidos, reconocidos como derechos extrapatrimoniales⁷.

19. En nuestra legislación se han recogido dos criterios en materia de responsabilidad civil (subjetiva y objetiva) aplicables a nivel contractual y extracontractual, a fin de procurar el resarcimiento de la víctima del daño causado por la conducta lesiva.

20. Así, en materia de responsabilidad civil contractual, el criterio subjetivo de responsabilidad (culpa) se encuentra regulado en el artículo 1321º del Código Civil, ligado a la inejecución de las obligaciones por dolo, culpa inexcusable o culpa leve; mientras que en materia de responsabilidad civil extracontractual, se encuentra regulado en el artículo 1969º del mismo cuerpo legal, conforme al cual, todo daño producido por dolo o culpa resulta pasible de indemnización. Es así que en cada caso, el juzgador analiza –dentro de cada criterio– los elementos de la responsabilidad civil a fin de establecer el monto indemnizatorio correspondiente.

21. De otro lado, el criterio objetivo de responsabilidad (artículo 1970º del Código Civil) resulta aplicable a supuestos de responsabilidad extracontractual sobre la base del riesgo creado, que se constituye como el factor objetivo de atribución de responsabilidad, mediante el cual “(...) basta acreditar el daño causado, la relación de causalidad y que se ha tratado de un daño producido mediante un bien o actividad que supone un riesgo adicional al ordinario y común y que por ello mismo merecen la calificación de *riesgosos*”⁸.

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 1970º del Código Civil.⁹

⁷ Ibídem. pp 55 y 56.

⁸ Ibídem. pp 90.

⁹ En efecto, el número de víctimas de accidentes de tránsito fatales o no fatales, así como de accidentes de tránsito se ha visto incrementado en forma alarmante en los últimos años. Así por ejemplo, en el año 2001 se registraron 30,955 víctimas, mientras que en el año 2005 dicha cifra llegó a 43,814 víctimas. De igual manera, en el año 2002 se registraron 74,221 accidentes de tránsito fatales y no fatales, mientras que en el año 2005 dicha cifra llegó a los 75,012



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁰

24. En estos términos, queda claro que en nuestro ordenamiento jurídico existen dos criterios de responsabilidad civil bajo los cuales toda acción o conducta que genera daños y perjuicios, dependiendo de la existencia de una obligación o sin ella, así como del cumplimiento de cada uno de los elementos de la responsabilidad civil (antijuricidad, daño causado, relación de causalidad y factores de atribución), trae como consecuencia el resarcimiento indemnizatorio a favor de la víctima, por lo que sólo bajo estos criterios se desarrollan fórmulas indemnizatorias.

25. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional estima que el artículo 29º 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, por un lado, la Constitución no ha reservado a favor de las municipalidades la facultad de establecer un sistema de responsabilidad civil por accidentes de tránsito; y, por otro, 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.

26. En efecto, entiende este Tribunal que en situaciones en que ocurre un accidente de tránsito que causa un daño a la vida, la integridad o la salud de la persona resulta, por decir lo menos, conveniente indemnizarla, lo cual está plenamente justificado cuando un sujeto causa un daño de tal naturaleza. Si algo de constitucional se encuentra en el artículo 1970º del Código Civil es, precisamente, la reparación del daño, en la medida que con dicha protección se otorga dispensa a los derechos a la vida e integridad y a la salud, reconocidos por los artículos 2.1º y 7º, respectivamente, de la Norma Fundamental. De esta forma, sin duda, es posible cumplir con el objetivo primordial de la responsabilidad civil, cual es, auxiliar o beneficiar a la víctima a través de la reparación del daño que hubiere sufrido.

accidentes de tránsito. Al respecto, puede verificarse dicha información en www.mtc.gob.pe/portal/estadísticas/circulación.asp.

¹⁰ Sobre el tema pareciera no existir consenso y, por el contrario, hay un amplio debate a nivel doctrinario. Puede revisarse el texto de Gastón Fernández Cruz y Leysser León Hilario, *La reedificación conceptual de la responsabilidad extracontractual objetiva*. En, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – N.º 58, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2006, pp. 9 a 75.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Sin embargo, vistos los alegatos del demandante y teniendo en cuenta que la revisión de constitucionalidad del artículo 29º de la Ley N.º 27181 se encuentra directamente relacionada con el artículo 30º de la misma ley, respecto del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), pero cuya constitucionalidad ya ha sido confirmada mediante la STC N.º 0010-2003-AI/TC, este Colegiado estima pertinente ampliar algunos conceptos sobre el particular, a fin de exponer las razones por las cuales la creación de este seguro obligatorio resulta plenamente constitucional, al perseguir la protección de valores y derechos constitucionalmente superiores.

§ El Sistema de Seguros Obligatorios

28. En nuestro ordenamiento se ha venido regulando diversas fórmulas relativas a la responsabilidad civil extracontractual cuyo propósito ha sido disminuir las consecuencias de los daños ocasionados en supuestos expresamente determinados en una norma legal, evitando, de un lado, un perjuicio superior al ocasionado, al otorgarse un determinado monto dinerario como forma de resarcimiento inmediato (lo que no significa el agotamiento de la responsabilidad civil de quien lo causa), mientras se recurre al proceso judicial correspondiente –siempre que el resarcimiento otorgado resulte insuficiente frente al daño causado– a fin de obtener un pronunciamiento jurisdiccional que determine la responsabilidad del causante del daño y la correspondiente indemnización. De otro lado, promueve una cultura de previsión frente a situaciones que generan daños a derechos de carácter extrapatrimonial. A este tipo de previsiones se denomina Sistemas de Seguros Obligatorios, los cuales se crean generalmente para cubrir daños resultantes de actividades que son consideradas riesgosas, como por ejemplo el uso de vehículos automotores, o la exposición a condiciones riesgosas para la vida o la integridad personal, entre otras, pero que la sociedad considera permisibles.

29. Los sistemas de seguros obligatorios se orientan a asegurar que la víctima perciba la indemnización que le corresponde por los daños ocasionados, por lo que cumple una finalidad de carácter social.

30. El seguro obligatorio puede ser entendido, sea como un régimen general que cubre todo tipo de accidentes personales, sea como un régimen que comprende riesgos específicos. En muchos países existen seguros específicos de acuerdo al tipo de riesgos. Así por ejemplo, en el ámbito laboral, los seguros obligatorios por accidentes de trabajo o por responsabilidad profesional; en el campo del transporte, los seguros obligatorios para el transporte público de pasajeros; en el campo de actividades recreativas y deportivas, los seguros obligatorios en carreras de automóviles, competencias deportivas, entre otros.

31. Un seguro obligatorio bastante generalizado en el mundo es el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, respecto del cual nos ocuparemos posteriormente, y que en el Perú se funda en la responsabilidad objetiva, esto es, que no considera al responsable o la culpa; lo esencial es que hay una víctima a la que hay que ayudar a través de la reparación del daño sufrido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. En nuestro país, los seguros obligatorios se constituyen en normas de aplicación y resarcimiento inmediato dependiendo de las formas de pago como se ejecuten. Así, por ejemplo, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo –regulado por el artículo 19º de la Ley N.º 26790 y los Decretos Supremos N.ºs 009-97-SA y 003-98-SA– que dependiendo de la prestación (de salud o económica), se otorga en forma paulatina a los beneficiarios; el Seguro de Vida del personal de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, regulado por el Decreto Ley N.º 25755, que actúa en forma inmediata mediante el resarcimiento frente a la producción del fallecimiento o invalidez en acto de servicio o como consecuencia de éste del personal policial o militar.

33. Asimismo, mediante la Ley N.º 24522, modificada por la Ley N.º 24796, se creó el Seguro Obligatorio de Riesgos Profesionales para periodistas que laboren dentro del régimen laboral privado o público, mediante el que se otorga un seguro por invalidez permanente o muerte ocurrida a consecuencia del desempeño de sus labores, y que corresponde ser contratado por el empleador a favor del trabajador a partir del inicio de la relación laboral; producida la contingencia, el capital de la póliza se otorga a los beneficiarios en forma inmediata, de conformidad con el Decreto Supremo N.º 021-86-TR.

34. De lo expuesto queda claro que los seguros obligatorios como fórmulas legislativas en materia de responsabilidad extracontractual vienen a ser mecanismos preventivos frente a la producción de daños y perjuicios previstos por las normas correspondientes, y que resultan eficientes frente al resarcimiento inmediato –total o parcial– de los mismos.

§ El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)

35. Como hemos visto, el sistema de seguros obligatorios de responsabilidad civil se viene aplicando en nuestro ordenamiento jurídico en materias determinadas en la normas correspondientes. El primer antecedente legislativo registrado se encuentra en el proyecto de la Comisión Reformadora del Código Civil de 1936, mediante el cual se propuso introducir el sistema de seguros obligatorios a través del artículo 1988º, que establecía que “La Ley determina el tipo de daño sujeto al régimen de seguro obligatorio, las personas que deben contratar las pólizas y la naturaleza, límites y características de tal seguro.”

36. En materia de seguros obligatorios para daños producidos como consecuencia de accidentes de tránsito, el primer antecedente legislativo regulado se encuentra en el Capítulo III del Título IV del Código de Tránsito y Seguridad Vial –Decreto Legislativo N.º 420–, en el que se estableció la obligatoriedad de contratar pólizas de seguros para vehículos que prestaran servicios públicos o privados de transporte, incluyéndose a los de transporte escolar, a fin de cubrir la responsabilidad civil derivada de daños ocasionados por vehículos automotores. Sin embargo, tales disposiciones no fueron materia de reglamentación posterior.

37. Con la expedición de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N.º 27181,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito –aprobado por el Decreto Supremo N.º 024-2002-MTC– se creó el sistema de responsabilidad civil aplicable a los daños ocasionados por accidentes de tránsito, el cual tiene por objeto cubrir a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes, que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito.

38. Sobre el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, Manuel Broseta Pont comenta que el considerable aumento del parque de automóviles y el aumento de la densidad de la circulación viaria, han convertido el uso y la circulación de los vehículos de motor en un verdadero peligro social (estado de riesgo) para los automovilistas y para quienes sin serlo son sus frecuentes víctimas, peligro que ha inducido en casi todos los países (...) a imponer individualmente a todo titular o conductor de un automóvil la obligación de estipular un seguro que cubra, en forma total o parcial, los daños que su circulación pueda generar a los terceros, de los que sus conductores sean jurídicamente responsables. El seguro obligatorio de automóviles así introducido, beneficia a las víctimas, al asegurarles una indemnización, aunque el conductor responsable sea insolvente o no sea hallado; beneficia al conductor responsable, pues elimina el gravamen que sobre un patrimonio representa la obligación de indemnizar a la víctima; y, en definitiva, crea una situación colectiva de cobertura que beneficia a todos.

39. Por otra parte, en la STC N.º 2736-2004-PA/TC, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la finalidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), la que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 30º de la Ley N.º 27181, tiene como propósito proteger los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud, reconocidos en el inciso 1) del artículo 2º y en el artículo 7º de la Constitución, respectivamente. De otro lado, tal como se advierte de los Decreto Supremos N.ºs 049-2000-MTC y 024-2002-MTC, que lo regulan –en especial los artículos 14º de ambos– el seguro ha sido configurado como una medida idónea y pronta para otorgar debida protección a los referidos derechos fundamentales.

40. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) tiene pues, por objeto, asegurar el pago de un monto dinerario ante los supuestos de lesiones o muerte ocasionadas por tales accidentes, tanto así, que el numeral 14º del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC que lo regula dispone que el pago de los gastos e indemnizaciones del seguro se hará sin investigación ni pronunciamiento previo de autoridad alguna, bastando la sola demostración del accidente y de las consecuencias de muerte o lesiones que éste originó a la víctima, independientemente de la responsabilidad del conductor, propietario del vehículo o prestador del servicio, causa del accidente o de la forma de pago o cancelación de la prima, lo cual deberá constar expresamente en el contrato de la póliza de seguro.¹¹

¹¹ Cfr. STC N.º 2736-2004-PA/TC, Fundamento N.º 8.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ El SOAT y la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y la libertad de contratar

41. El recurrente alega que el artículo 30º de la Ley N.º 27181 vulnera la libertad de contratación y promueve la creación de prácticas monopólicas, toda vez que la Ley N.º 26702 exige como uno de los requisitos para la constitución de empresas de seguros un capital de tres y medio millones de nuevos soles, que sólo puede ser cubierto por las grandes aseguradoras, agregando que, por ello, la adquisición del citado seguro resulta oneroso para la realidad de las distintas ciudades del país.

42. Sobre el particular, corresponde a este Colegiado analizar, de un lado, el hecho de que mediante la cuestionada disposición se presente una posible afectación a la libertad de empresa, debido a que sólo sociedades con grandes capitales pueden acceder a la creación de empresas aseguradoras y, por ende, para ofertar pólizas del SOAT; y, por otro, que como consecuencia de dicha exigencia se promueva la creación de monopolios en perjuicio de los propietarios de vehículos automotores para la contratación de las pólizas de seguros, lo que supondría una afectación a la libre iniciativa privada y a la libertad de contratación.

43. En este punto, y siguiendo la línea jurisprudencial establecida por este Tribunal, resulta oportuno reiterar lo expuesto en anteriores pronunciamientos respecto de los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de empresa y a la libertad de contratación.

44. Así, este Tribunal ha establecido que otro principio que informa a la totalidad del modelo económico es el de la **libre iniciativa privada**, prescrito en el artículo 58º de la Constitución y que se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17) del artículo 2º del mismo texto, el cual consagra el derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación. De ello se colige que toda persona natural o jurídica tiene derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio económico con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material. La iniciativa privada puede desplegarse libremente en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad, los cuales se encuentran resguardados por una pluralidad de normas adscritas al ordenamiento jurídico; vale decir, por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes sobre la materia.¹²

45. Por otra parte, la **libertad de empresa**, consagrada por el artículo 59º de la Constitución, se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación y, simultáneamente, le impondrá límites a su accionar. Consecuentemente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley –siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la

¹² Cfr. STC N.º 0008-2003-AI/TC, Fundamentos N.ºs 17 y 18.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente—, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce.¹³

46. Asimismo, este Colegiado ha establecido que el contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipo de libertades, las cuales configuran el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho.

- i) En primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado significa libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia al mercado.
- ii) En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros).
- iii) En tercer lugar, está la libertad de competencia.
- iv) En último término, la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

Por otra parte, la libertad de empresa está íntimamente relacionada con las libertades de comercio y de industria. La primera consiste en la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Tal libertad presupone el atributo de poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público no sujetos a dependencia o que impliquen el ejercicio de una profesión liberal. Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos.¹⁴

47. De otro lado, también se ha precisado que el derecho a la **libre contratación** previsto por el artículo 2.14° de la Constitución, se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo –fruto de la concertación de voluntades– debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público.

Tal derecho garantiza, *prima facie* :

- Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante.
- Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.

¹³ Cfr. STC N.º 0008-2003-AI/TC, Fundamento N.º 26, acápite d).

¹⁴ Cfr. STC N.º 3330-2004-AA/TC, Fundamento N.º 16.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A lo expuesto debe agregarse que la libertad contractual constituye un derecho relacional, pues, con su ejercicio, se ejecutan también otros derechos tales como la libertad al comercio, la libertad al trabajo, etc.¹⁵

48. Desde tal perspectiva, y atendiendo al cuestionamiento del demandante, importa precisar que, si bien es cierto, que se exigen requisitos específicos para la constitución de empresas dedicadas al rubro de aseguradoras establecidos en el artículo 16° de la Ley N.º 26702, estos se encuentran destinados a exigir que aquella persona jurídica que reúna estos requisitos y pretenda constituirse como empresa de seguros, cuente con el respaldo económico suficiente a fin de generar solidez y confianza en el Sistema Financiero y de Seguros, y le permita cumplir su finalidad de cubrir a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes, que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito.

49. En tal sentido, la restricción a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa, por el hecho de que se exija un capital mínimo para el ingreso al mercado de seguros, no resulta inconstitucional, toda vez que su objetivo es afianzar, dentro de nuestro sistema económico, el mercado de las empresas aseguradoras, las que ofrecen productos —que en el caso del SOAT, el legislador ha considerado su contratación como obligatoria— cuya finalidad persigue salvaguardar fines y valores constitucionales superiores, como la vida, la integridad personal y la salud, reconocidos en los artículos 2.1° y 7°, respectivamente, de la Norma Fundamental.

50. Con relación a la restricción al derecho fundamental a contratar libremente, el demandante aduce que el artículo 30° de la Ley N.º 27181 vulnera la libertad de contratación y promueve la creación de prácticas monopólicas, toda vez que la Ley N.º 26702 exige como uno de los requisitos para la constitución de empresas de seguros un capital de tres y medio millones de nuevos soles, que sólo puede ser cubierto por las grandes aseguradoras, por lo que la adquisición del citado seguro resulta oneroso para la realidad de las distintas ciudades del país.

51. Lo expuesto en el Fundamento N.º 47, *supra*, constituye la determinación del ámbito protegido del derecho fundamental a la libertad de contratación, lo que no quiere decir que sea un contenido oponible en todo tiempo y circunstancia al resto de derechos fundamentales reconocidos por la Carta Fundamental, pues ello implicaría una lectura aislada del texto constitucional que, en tanto unidad, impone una interpretación de sus disposiciones en concordancia práctica, esto es, “(...) sin ‘sacrificar’ ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional (...) se encuentra reconducido a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución)”.¹⁶

52. Por ello, en atención a que el artículo 2.14° de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, “siempre que no contravenga leyes

¹⁵ Cfr. STC N.º 0008-2003-AI/TC, Fundamento N.º 26, acápite b).

¹⁶ Cfr. STC N.º 5854-2005-PA/TC, Fundamento N.º 12, acápite b).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de orden público", este Tribunal ha precisado que "(...) es necesaria una lectura sistemática de la Constitución que, acorde con lo citado, permita considerar que el derecho a la contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances, incluso, no sólo por límites explícitos, sino también implícitos; límites explícitos a la contratación, conforme a la norma pertinente, son la licitud como objetivo de todo contrato y el respeto a las normas de orden público. Límites implícitos, en cambio, serían las restricciones del derecho de contratación frente a lo que pueda suponer el alcance de otros derechos fundamentales y la correlativa exigencia de no poder pactarse contra ellos".¹⁷

53. Así las cosas, el orden público al que hace alusión el numeral 2.14º de la Constitución hace explícita la carga institucional de todo derecho fundamental que supone que la libertad de contratación no pueda ser apreciada como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales. Por ello, en criterio de este Tribunal, en un Estado social y democrático de derecho (artículo 43º de la Constitución), el orden público y el bien común se encuentran instituidos en el propio contenido protegido del derecho fundamental a la libre contratación, actuando sobre él, cuando menos, en una doble perspectiva : prohibitiva y promotora. Prohibitiva en el sentido de que, como quedó dicho, ningún pacto contractual puede oponerse al contenido protegido de otros derechos fundamentales. Y promotora, en cuanto cabe que el Estado exija a la persona la celebración de determinados contratos, siempre que, de un lado, no se afecte el contenido esencial del derecho a la libertad de contratación, y de otro, se tenga por objeto conceder debida protección a otros derechos fundamentales.¹⁸

54. De acuerdo a lo expuesto en el Fundamento N.º 39, *supra*, el objeto del SOAT previsto en el artículo 30º de la Ley N.º 27181 consiste en "cubrir a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes, que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito". En ese sentido, resulta evidente que su finalidad se encuentra orientada a proteger los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud, reconocidos en los artículos 2.1º y 7º, respectivamente, de la Constitución, habiendo sido configurado como una medida idónea y pronta para otorgar debida protección a los referidos derechos fundamentales.

55. Sin embargo, toda vez que el artículo 11º de los Decretos Supremos N.ºs 049-2000-MTC y 024-2002-MTC que lo regulan, imponen la contratación del seguro con las compañías de seguros autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República, corresponde analizar si dicha medida cumple en su totalidad con el *test* de razonabilidad y, por ende, si ésta no afecta más allá de lo estrictamente necesario el derecho fundamental a la libertad de contratación, y si en el estudio integral de la problemática, los derechos fundamentales comprometidos resultan optimizados en su conjunto.

56. El *test* de razonabilidad o proporcionalidad se realiza a través de tres subprincipios: 1º subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2º subprincipio de

¹⁷ Cfr. STC N.º 2670-2002-AA/TC, Fundamento N.º 3.

¹⁸ Cfr. STC N.º 2736-2004-PA/TC, Fundamento N.º 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidad; y 3º subprincipio de proporcionalidad *strictu sensu*, criterios que en su momento fueran utilizados por este Colegiado en las STC N.^{os} 0016-2002-AI y 0008-2003-AI, entre otras.

- a) *Subprincipio de Idoneidad o Adecuación* : De acuerdo con este, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este subprincipio supone dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo; y, segundo, la idoneidad de la medida utilizada.
- b) *Subprincipio de Necesidad* : Significa que para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental.
- c) *Subprincipio de Proporcionalidad strictu sensu* : Según el cual, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental.¹⁹

57. El Tribunal Constitucional considera que la restricción al derecho fundamental a contratar libremente resulta plenamente constitucional por los siguientes motivos :

- a) En principio, el artículo 11º de los mencionados Decretos Supremos no exige que la contratación del SOAT se efectúe con una entidad específica, sino con cualquiera de las compañías de seguros autorizadas por la SBS, lo que ciertamente otorga un amplio margen al contratante para seleccionar a su contraparte.
- b) El demandante cuestiona que las entidades autorizadas por la SBS sean empresas privadas cuyo objeto es el lucro comercial. Empero, ello no puede ser considerado como un elemento que determine la invalidez de la incidencia generada sobre la libertad de contratación. Debe recordarse que la libertad de empresa también es un bien constitucionalmente protegido y la generación de riqueza un objetivo que lejos de ser obstaculizado, debe ser promovido y estimulado por el Estado (artículo 59º de la Constitución), en la medida, claro está, de que en ningún caso la sociedad corporativa se aleje de la función social que le viene impuesta desde que el artículo 43º de la Constitución reconoce al Perú como una República social y el artículo 58º dispone que la iniciativa privada se ejerce en una economía social de mercado.
- c) Asimismo, distintos factores evidencian que el Estado ha procurado garantizar que

¹⁹ Cfr. STC N.º 0048-2004-PI/TC, Fundamentos N.^{os} 64 y 65.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la restricción de la libertad contractual a través de la contratación del seguro no se aleje de su objetivo de proteger los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud;²⁰ Así :

- i) Las compañías de seguro deben informar al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC) y a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), el monto de las primas contratadas, el monto de los gastos de administración, gastos de producción, recargo comercial, tributos y otros similares, y el monto de los siniestros desembolsados; debiendo, dicha información, ser compatible con la documentación contable de la compañía aseguradora²¹.
- ii) Es el MTCVC, en coordinación con la SBS, el que aprueba el formato único y el contenido de la póliza del SOAT²².
- iii) La SBS evalúa anualmente el nivel de las indemnizaciones efectivamente otorgadas por las compañías de seguros, y el MTCVC puede introducir las modificaciones que resulten necesarias en el contenido de la póliza a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos del referido seguro, siendo tales modificaciones vinculantes para las compañías²³.
- iv) El incumplimiento de las obligaciones que corresponden a las compañías de seguros derivadas del SOAT y de la normativa pertinente son sancionadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y por la SBS, con arreglo a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N.º 716 y la Ley N.º 26702, respectivamente. Asimismo, a elección del interesado, pueden formularse quejas ante la Defensoría del Asegurado, teniendo los pronunciamientos de esta entidad carácter vinculante para las compañías de seguros²⁴.
- v) Un ejemplo claro de esta función sancionadora la encontramos en el pronunciamiento del Indecopi derivado del procedimiento de oficio iniciado por la Comisión de Libre Competencia, y recaído en la Resolución N.º 0224-2003/TDC-INDECOPI, mediante la que se sancionó a diversas empresas aseguradoras que habían infringido los artículos 3º y 6º, inciso a), del Decreto Legislativo N.º 701, incurriendo en prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia, por haber concertado el precio de las primas de las pólizas correspondientes al SOAT durante el periodo comprendido entre diciembre del 2001 y abril del 2002.

²⁰ Cfr. STC N.º 2736-2004-PA/TC, Fundamento N.º 14.

²¹ Artículo 22º del Decreto Supremo N.º 024-2002-MTC.

²² Artículo 25º del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.

²³ Idem. loc. cit.

²⁴ Artículo 40º del Decreto Supremo N.º 049-2000-MTC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

58. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional estima que la restricción de la libertad contractual generada por la obligación de contratar el SOAT no afecta el contenido esencial del derecho. Por el contrario, aprecia que la protección que a través de ella se dispensa a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud, optimiza el cuadro material de valores de la Constitución del Estado, presidido por el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1º de la Constitución).

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Ruvalcaba
SECRETARIO RELATOR (e)