



Tribunal Constitucional



17

SERIE:
CUADERNOS DE
JURISPRUDENCIA
(NUEVA ÉPOCA)

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Lima, diciembre 2023

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

SERIE: CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA (NUEVA ÉPOCA)

Nro. 17

Constitución Económica

© Tribunal Constitucional del Perú
Centro de Estudios Constitucionales
Los Cedros 209 - San Isidro - Lima

Coordinadores:

Nadia Paola Iriarte Pamo

Alfredo Orlando Curaca Kong

Equipo de trabajo:

Rubiela Alexandra Gaspar Clavo

Alfredo Eduardo Sáenz Asencios

María Sofía Cortez Olazábal

Primera edición: diciembre de 2023

Depósito Legal: 2023-12182

ISBN: 978-612-4464-23-2

Los Cuadernos de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú forman parte de una serie de publicaciones que pretenden dar cuenta, progresivamente, de la jurisprudencia temática relevante del Tribunal Constitucional en sus más de 25 años de vida institucional. Difundir piezas jurisprudenciales de un modo ilustrativo y accesible a la ciudadanía. Conociendo los principales contenidos jurisprudenciales sobre un determinado derecho fundamental o sobre la parte orgánica del Texto Constitucional se buscan forjar el sentimiento y la cultura constitucional.

En cuanto a su formato de presentación, tanto los títulos y subtítulos utilizados han sido propuestos con el objeto de orientar su lectura y no coinciden necesariamente con aquellos que aparecen en las sentencias del Tribunal Constitucional. Asimismo, no se consignan las citas bibliográficas o referencias a jurisprudencia comparada, a veces utilizadas por el Tribunal; sin embargo, se da cuenta de su existencia para que pueda ser revisada en la versión completa ubicada en el portal web (www.tc.gob.pe). Para una mejor orientación del lector, cada caso siempre es citado por el número de “Expediente” y, adicionalmente, cuando exista, el número de “Sentencia” (el uso de la técnica de enumeración de sentencias tiene su origen desde el 2020).

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso del titular del copyright.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Presidente

Francisco Morales Saravia

Vicepresidente

Luz Pacheco Zerga

Magistrados

Gustavo Gutiérrez Ticse
Helder Domínguez Haro
Manuel Monteagudo Valdéz
César Ochoa Cardich
Pedro Hernández Chávez

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Director General

Helder Domínguez Haro

Directora de Estudios e Investigación

Nadia Paola Iriarte Pamo

Director de Publicaciones y Documentación

Alfredo Orlando Curaca Kong

Director Académico

Alex Ulloa Ibáñez

ÍNDICE

Introducción	8
---------------------------	----------



ASPECTOS GENERALES

1. Definición de la “Constitución Económica”	10
2. La Economía Social de Mercado como modelo económico constitucional	11
2.1. La importancia de incluir el modelo económico en la carta fundamental	11
2.2. El modelo económico consagrado en la Constitución Política de 1993: la Economía Social de Mercado	12
2.3. La Economía Social de Mercado como una “tercera vía”	16
3. El Estado y la Economía Social de Mercado	17
3.1. Funciones del Estado en la economía social de mercado	17
3.2. La intervención estatal en la vida económica de los particulares debe ser justificada y razonable	20
4. Principios constitucionales orientadores de la Economía Social de Mercado	22
4.1. El Estado Social y Democrático de Derecho	22
4.1.1. Fundamentos ideopolíticos del Estado Social y Democrático de Derecho	25
4.1.2. Aspectos teleológicos del Estado Social y Democrático de Derecho	25
4.1.3. Supuestos fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho	26

4.2. La dignidad de la persona humana	28
4.3. La igualdad	29
4.4. La Economía Social de Mercado	32
4.5. La libre iniciativa privada	34
4.6. El principio de subsidiariedad estatal	38
5. Las libertades económicas o patrimoniales que garantizan el régimen económico	40
5.1. Las libertades económicas o patrimoniales como un límite al poder estatal	40
5.2. Las libertades económicas o patrimoniales cumplen una función social	41
5.3. Lista de libertades económicas o patrimoniales	41
5.3.1. Derecho a la propiedad	41
5.3.2. Derecho a la libre contratación	47
5.3.3. Derecho a la libertad de trabajo	49
5.3.4. Derecho a la libertad de empresa	52
5.3.5. Derecho a la libertad de comercio	56
5.3.6. Derecho a la libertad de industria	57
5.3.7. Derecho a la libre competencia	57
5.4. Los límites de las libertades económicas o patrimoniales	58



ASPECTOS ESPECÍFICOS

1. Actividad empresarial subsidiaria del Estado	60
1.1. Definición de la actividad empresarial del Estado	60
1.2. Requisitos para que el Estado ejerza actividad empresarial	61
2. Tutela constitucional a los consumidores, usuarios y la función de los organismos reguladores	61
2.1. La protección del consumidor y usuario en el artículo 65° Constitución Política del Perú	61
2.2. Definición de consumidor o usuario	63
2.3. Definición de proveedor	64
2.4. Dos obligaciones estatales genéricas frente a los consumidores y usuarios	64
2.5. El deber especial de protección de los organismos reguladores	64
2.5.1. Indecopi como organismo regulador de la competencia	66
2.5.2. Osiptel como organismo regulador de la prestación del servicio público de telefonía	66
2.5.3. Sunass como organismo regulador de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y otros	66
2.5.4. Exhortación a otros organismos reguladores para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios	66
2.6. Regulación legal	70
2.6.1. Antecedente: la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo 716)	70
2.6.2. El Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley 29571)	71
3. El régimen tributario	71
3.1. La función del tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho	71
3.2. Principios tributarios	73
3.2.1. Principio de capacidad contributiva	73
3.2.2. Principio de legalidad	74
3.2.3. Principio de no confiscatoriedad	75
3.2.4. Principio de reserva de ley	77
3.2.5. Principio de solidaridad	77

4. El régimen presupuestal	78
4.1. La Ley Anual de Presupuesto	78
4.1.1. Definición de presupuesto	78
4.1.2. Características del presupuesto	79
4.2. Participación de los poderes del Estado en la elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto	79
4.2.1. El principio de colaboración de poderes	79
4.2.2. Competencia constitucional del Congreso de la República de aprobar el presupuesto	81
4.2.3. Límites que impone la constitución a la actuación de los poderes del Estado para la elaboración de la Ley de Presupuesto	82
4.3. Los fines de la actividad presupuestal	83
4.4. Las cuatro perspectivas desde las cuales debe entenderse el presupuesto	84
4.5. Los principios constitucionales presupuestarios	85
5. Algunos problemas que afectan la economía	87
5.1. La informalidad como problema de diversos sectores económicos	87
5.2. La evasión fiscal	88
5.3. Los monopolios legales	89



SENTENCIAS RELEVANTES

Introducción

La expresión "Constitución económica" fue empleada por primera vez por el polémico jurista alemán Carl Schmitt. La enunció en su libro "El Defensor de la Constitución" (*Hüter der Verfassung*, 1931), pero no se detuvo en su desarrollo. Un año después, en 1932, el alemán Erwin Von Beckerath ensayó una definición: "...ordenación de la propiedad, del contrato y del trabajo, de la forma y extensión de la intervención del estado" (Francisco Fernández Segado, *El Sistema Constitucional Español*, Dykinson, 1992, p. 514).

La idea de que al lado de la parte orgánica y dogmática de la Constitución existía una dedicada a la economía alcanzó predicamento, especialmente con el desarrollo del llamado "Estado de Bienestar" a partir de la segunda postguerra. Su institucionalización, en diferentes grados e intensidades, comportó incorporar en las constituciones una serie de disposiciones relacionadas con la economía, como consecuencia de superarse el viejo principio de separación entre Estado y Sociedad, bajo el cual se articularon las diversas instituciones del constitucionalismo liberal. Este proceso, si bien con antecedentes, puede ya identificarse en las primeras constituciones del siglo XX, como las de Querétaro (1917) y Weimar (1919), y desde luego en las que después de la segunda guerra empezaron a expedirse, en las que se observa una progresiva e irrefrenable afirmación de los principios de estatalización de la sociedad y de socialización del Estado y, con ello, moldeando lo que hoy se denomina "constitucionalismo social".

En nuestro país, si bien disposiciones directa o indirectamente relacionadas con la economía se incorporaron en las constituciones de 1920 y 1933, fue la Constitución de 1979 la que incorporó por primera vez un Título, el III, dedicado al "Régimen Económico". Y lo mismo acontece con la Carta de 1993, la que si bien rediseñó el modelo económico que la de 1979 estipulaba, sin embargo, incorporó una serie de disposiciones relacionadas con los principios generales del régimen económico, del ambiente y los recursos naturales, de la propiedad, del régimen tributario y presupuestal, de la moneda y la banca, del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas.

Como es posible imaginar, ninguna de esas disposiciones ha sido ajena a la labor que realiza el Tribunal Constitucional, pues, a lo largo de su vasta jurisprudencia, ha ido desarrollando contenidos respecto del modelo económico peruano y de sus principios, las libertades económicas y demás postulados que este reconoce. De ahí el

interés del Centro de Estudios Constitucionales de ofrecer al público interesado con este nuevo cuaderno de jurisprudencia sobre la “Constitución económica”.

Como es frecuente, también este Cuaderno de Jurisprudencia se ha dividido en dos partes. La primera, dedicada a los aspectos generales, que incluye las sentencias que abordan la definición de la “Constitución Económica”, la Economía Social de Mercado como modelo económico constitucional, el Estado y la Economía Social de Mercado, los principios constitucionales orientadores de la Economía Social de Mercado, las libertades económicas o patrimoniales que garantizan el régimen económico. En tanto que la segunda parte, aborda aspectos específicos relacionados con todos estos temas, entre las cuales se encuentran las principales sentencias sobre la actividad empresarial subsidiaria del Estado; la tutela constitucional a los consumidores, usuarios y la función de los organismos reguladores; el régimen tributario; el régimen presupuestal; y algunos problemas que afectan la economía.

Finalmente, nuestro agradecimiento al equipo del CEC que ha hecho posible la concretización de este material, especialmente al personal de las Direcciones de Estudios e Investigación y de Publicaciones y Documentación, que trabajan en coordinación para ofrecernos productos de calidad como el presente.

HELDER DOMÍNGUEZ HARO
Director General
Centro de Estudios Constitucionales

ASPECTOS GENERALES

1. Definición de la “Constitución Económica”

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003¹.

8. Como resulta evidente, ningún ámbito de la Carta Fundamental es ajeno a los criterios interpretativos expuestos, menos aún las normas que dan forma y sustancia a lo que se ha convenido en denominar “Constitución económica”. Y es que dichas disposiciones suponen el establecimiento de un plexo normativo que tiene como finalidad configurar el ámbito jurídico en el cual se desarrollará la actividad económica de nuestro país, y cuyo propósito es que la actuación del Estado y los ciudadanos sea coherente con la naturaleza y los fines del Estado social y democrático de derecho.

De ahí que el fundamento para la inserción de temas de carácter económico dentro de una Constitución sea el sometimiento al valor de la justicia de las decisiones económicas que incidan en la vida social, en la promoción y tuitividad de los derechos fundamentales de la persona, y en el aseguramiento del bien común. En buena cuenta, la finalidad de tal incorporación normativa es enfatizar la idea de que toda economía colectiva debe cumplir mínimos supuestos de justicia.

¹ Más de cinco mil ciudadanos y ciudadanas interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001 alegando que este vulnera los derechos fundamentales a la libre iniciativa privada, a la libertad de empresa, a la libertad de contratación y a la propiedad. Asimismo, señalan que la disposición fue expedida sin cumplir con los supuestos habilitantes previstos en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda, puesto que, desde un punto de vista material, el artículo en cuestión vulneraba el principio de proporcionalidad que debe informar a todo acto que restrinja derechos fundamentales. Además, desde un punto de vista formal, concluyó que el Decreto de Urgencia cuestionado era inconstitucional.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de la ley que suspende el cobro de peajes. Pleno. **Expediente 00006-2020-PI/TC**. Sentencia 359/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 25 de agosto de 2020².

30. Se denomina "Constitución económica" al conjunto de disposiciones constitucionales que emanan del régimen económico de la ley fundamental, las cuales suponen el establecimiento de un plexo normativo que tiene como finalidad configurar el ámbito jurídico en el cual se desarrollará la actividad económica del país.

2. La Economía Social de Mercado como modelo económico constitucional

2.1. La importancia de incluir el modelo económico en la carta fundamental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

2. El Tribunal Constitucional estima que, tal como aparece planteada la cuestión controvertida, resulta pertinente analizar el modelo económico consagrado por la Constitución, y, ante todo, destacar la importancia que reviste la inclusión de un régimen económico en la Carta Fundamental.
3. No es ajeno a este Colegiado el hecho de que cierto sector de la doctrina y de la propia comunidad económica cuestione la conveniencia de incluir en el texto constitucional normas orientadas a establecer las pautas básicas sobre las que debe fundarse el régimen económico de una sociedad. Y aunque no se expone de manera categórica, no es difícil deducir que en dichas críticas subyace el temor al supuesto riesgo de restar flexibilidad a un régimen que, desde tal perspectiva, debe estar sometido al imperio del mercado.

Al respecto, es necesario enfatizar que el verdadero riesgo sería que la recomposición de las desigualdades sociales y económicas quede librada a la supuesta eficiencia de un mercado que, por razones de distinta índole, se instituye desde una indiscutible disparidad entre los distintos agentes y operadores de la economía.

En efecto, así como el excesivo poder político del Estado ha sido siempre un riesgo para la libertad humana, de la misma forma el poder privado propiciado por una sociedad corporativa constituye una grave y peligrosa amenaza para la

² El Poder Ejecutivo interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso (artículo único de la Ley 31018, "Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional, declarado a causa del brote del COVID-19"). Al respecto, el Poder Ejecutivo cuestiona que la Ley 31018 vulnera los artículos 58, 62 y 137 de la Constitución. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda. En consecuencia, inconstitucional la ley en cuestión.

regencia del principio de justicia. Norberto Bobbio precisa que "(...) por debajo de la "no libertad", como sujeción al poder del príncipe, hay una "no libertad" más profunda [...] y más difícilmente extirpable: la "no libertad" como sumisión al aparato productivo y a las grandes organizaciones del consenso y del disenso que la sociedad corporativa inevitablemente genera en su seno (...)". (Citado por Pedro de Vega en: *Neoliberalismo y Estado*. En: *Pensamiento Constitucional*. Año. N.º IV. N.º 4, 1997, pág. 34). Por ello, no sólo es saludable, sino imprescindible, consolidar al más alto nivel jurídico y político las reglas macro que procuren una economía orientada hacia un Estado social y democrático de derecho.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006³.

28. No se trata, pues, ni de asumir un texto constitucional neutro a cualquier modelo económico y capaz de sustentar cualquier tipo intervención, sino uno que dentro de márgenes razonables de flexibilidad, permita la libre configuración del legislador *tomando en cuenta las circunstancias históricas y económicas de cada periodo,* y todo ello, dentro del hilo conductor de nuestro régimen económico, el cual, basado en una economía social de mercado, busque el justo equilibrio entre el principio de subsidiariedad y la solidaridad social.

2.2. El modelo económico consagrado en la Constitución Política de 1993: la Economía Social de Mercado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

23. Así, a diferencia de la Constitución de 1979, que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60º que "[...]. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional [...]".

24. Ahora bien, si por un lado, el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituye un límite al poder estatal, también es cierto que, por otro lado, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello sin duda, es consecuencia de que,

³ Más de cinco mil ciudadanos y ciudadanas interponen una demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso (artículos 1, 2, 3, 4, Y 5 de la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros). Al respecto, alegan que la norma en cuestión vulnera el derecho a la igualdad, a los deberes primordiales del Estado, al rol económico del Estado, al pluralismo económico y a la libre competencia. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda.

así como existe consenso en tomo a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de la libertad para la actuación de los individuos del mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.

25. Y es que, si bien la Constitución de 1993 busca garantizar el máximo respeto al ejercicio de las libertades económicas de los particulares, tal objetivo no puede concebirse de manera absoluta y aislada de la necesidad de protección de otros - bienes constitucionales igualmente valiosos basados en la dignidad humana. De ahí que el propio ejercicio de las llamadas libertades económicas no se concibe como fin en sí mismo y ajeno al ideal del orden económico y social justo; prueba de ello es que la propia Constitución ha determinado los límites a su ejercicio, conforme se advierte de su artículo 59°, sancionando el abuso de estas libertades en perjuicio de la moral, la salud y las seguridades públicas; de igual modo, el artículo 60° condiciona el ejercicio del derecho de propiedad a su armonización con el bien común.

[...]

29. De este modo, se aprecia en el artículo 58° de la Ley Fundamental, la cláusula que establece que "(...) el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura". Esta disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado.
30. Asimismo, el artículo 59° de la Constitución recoge una cláusula de garantía para las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria; pero, a la vez, establece un mandato, cual es, *"brindar oportunidades de superación a aquellos sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades"*.

A juicio de este Tribunal, dicha cláusula no sólo determina un rol negativo para el legislador, de no interferir irrazonablemente en tales libertades económicas, sino que al mismo tiempo le otorga un margen de actuación a fin de garantizar condiciones materiales de igualdad.

31. De esta manera, el artículo 59° del texto constitucional habilita la intervención estatal para cumplir con el deber de garantizar el principio-derecho de igualdad, no solo en aquellas situaciones de sospechosa mayor vulnerabilidad, recogidas expresamente en el artículo 2.2 de la Constitución -por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole- sino principalmente, lo habilita para establecer medidas adecuadas y necesarias que le permitan cumplir con la promoción de la pequeña empresa en todas sus modalidades.

Por su parte, el artículo 60° de la Ley Fundamental establece una reserva de ley absoluta, para habilitar al Estado a realizar excepcional y subsidiariamente

actividad empresarial, directa e indirectamente, cuando el interés público o la conveniencia nacional lo justifique.

32. Finalmente, como aspecto fundamental de una economía social de mercado, el Estado facilita y vigila la libre competencia. El artículo 61 ° de la Constitución delega al legislador la labor de garantizar el acceso al mercado en igualdad de condiciones, al tiempo de reprimir y limitar el abuso de posiciones de dominio o monopólicas a efectos de garantizar no sólo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de la ley que suspende el cobro de peajes. Pleno. **Expediente 00006-2020-PI/TC**. Sentencia 359/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 25 de agosto de 2020.

31. Nuestra Constitución adopta un modelo de economía social de mercado, según lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución. Además, este régimen limita la participación del Estado, reservándole una actuación subsidiaria en la actividad empresarial, solo autorizada por ley expresa, y por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (artículo 60 de la Constitución).
32. En concordancia con los principios orientadores de la economía social de mercado, la Constitución encarga al Estado que actúe, principalmente, en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (artículo 58 de la Constitución).
33. Además, en dicho artículo, se incluye el principio de libre iniciativa privada que informa el régimen económico de la Constitución y se relaciona con el inciso 17 del artículo 2 de la norma fundamental. En este, se reconoce a toda persona natural o jurídica el derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia.
34. Por otra parte, el inciso 14 del artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a contratar con fines lícitos, el cual se concibe como el acuerdo entre dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial (artículo 1351 del Código Civil). Dicho pacto no debe contravenir las leyes de orden público. Este derecho garantiza lo siguiente:
 - a. Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir a la contraparte.
 - b. Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.
35. En concordancia con los principios orientadores de la economía social de mercado expuestos, la Constitución impone al Estado, como ya se ha mencionado, el deber de actuar en las áreas de promoción de la infraestructura y los servicios

públicos (artículo 58 de la Constitución). Sin embargo, esto no implica que su actuación se lleve a cabo necesariamente de manera directa. En nuestro ordenamiento jurídico, existe todo un conglomerado de normas destinadas a regular la participación de los sectores público y privado en estos ámbitos.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de la cadena logística de comercio exterior. Pleno. **Expediente 00007-2020-PI/TC**. Sentencia 65/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de febrero de 2021⁴.

30. En efecto, nuestra Constitución adopta un modelo de economía social de mercado, según lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución. Reconoce que la economía social de mercado es representativa de los valores de la libertad e igualdad. Este régimen limita además la participación del Estado, y le reserva una actuación subsidiaria en la economía, en la que ha de fomentar, estimular, coordinar o complementar, en vía supletoria, a la libre iniciativa privada.
31. En concordancia con los principios orientadores de la economía social de mercado expuestos, la Constitución encarga al Estado que actúe en la promoción de ciertas áreas, como el empleo, la salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura (artículo 58 de la Constitución).

[...]

34. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 61 de la Constitución, uno de los elementos centrales para la configuración del sistema de economía social de mercado es la libre competencia. Esta disciplinará las fuerzas que interactúan en el mercado, y otorgará beneficios a todos los que participan en él.
35. El principio de libre competencia promueve el acceso al mercado en igualdad de condiciones, y al mismo tiempo reprime y limita el abuso de posiciones de dominio o monopólicas, garantizando no solo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino protegiendo a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios (Sentencia 00034-2004-PI/TC, fundamento 32).
36. El modelo de economía social de mercado ha sido considerado por el constituyente como el mejor sistema para la asignación y distribución de los recursos, pues como ha dejado sentado este Tribunal en la Sentencia 00048-2004-PI/TC, la economía social de mercado: "(...) parte de la premisa que el mejor sistema para la asignación y distribución de los recursos, es aquel

⁴ El Colegio de Abogados del Callao interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo 1492, que aprueba disposiciones para la reactivación, continuidad y eficiencia de las operaciones vinculadas a la cadena logística de comercio exterior). Al respecto, alega que la norma en cuestión es inconstitucional por la forma, toda vez que transgrede el artículo 104 de la Constitución, en tanto que aborda una materia cuya regulación no fue delegada mediante la Ley autoritativa 31011. Asimismo, que es inconstitucional por el fondo, pues vulnera las libertades contractuales. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, pues determinó que los artículos de la citada norma solo regulan un marco normativo sobre el que se desarrollarán las actividades de comercio exterior, mas no representan injerencias en las libertades contractuales.

que propicia la concertación libre entre oferta y demanda, puesto que de este modo se promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, se incentiva la competencia creadora y se impulsan las innovaciones tecnológicas” (fundamento 12).

[...]

38. Así, pues, en una economía social de mercado, al Estado le corresponde crear las condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, procurándoles un marco para su desarrollo eficiente, que redunde en mejores productos ofertados a precios competitivos para los consumidores y usuarios (Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 12).

2.3. La Economía Social de Mercado como una “tercera vía”

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Flor de María Ibáñez Salvador contra la Empresa Agraria Chiquitoy S.A. y otros. Pleno. **Expediente 00228-2009-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2011⁵.

28. [...] Bajo este norte, el régimen económico incorporado en nuestra Constitución y que recoge la experiencia comparada de las principales constituciones de la segunda posguerra mundial, procura superar las fuertes limitaciones y deficiencias encontradas en los dos modelos antagónicos que históricamente trataron de regir el “modo de actuar económico”. En este contexto, ni el modelo de economía de *laissez faire* de marcada inspiración liberal que rigió la economía durante el siglo XIX, ni la economía fuertemente centralizada y estatista que rigió la vida de muchas naciones durante el período de entreguerras y aún después de éste, en el siglo XX, dieron respuestas adecuadas y satisfactorias a la cuestión de un régimen económico adecuado para lograr tanto la acumulación de riqueza que lleve al progreso material de los pueblos, como la paz social que implica un régimen de economía justa y solidaria.

En esta línea, la economía social de mercado se presenta como una “tercera vía”, como un *tertium genus*, frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y que pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, pero que complementa dicho accionar con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualdad material de las condiciones de vida tan necesarios en un Estado Social y Democrático de Derecho.

⁵ La recurrente interpone la demanda con el objeto de que se declare nulos los acuerdos adoptados en Junta de Acreedores de la emplazada Empresa Agraria Chiquitoy S.A. Al respecto, alega la vulneración de sus derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de empresa, a la libertad de trabajo, a la propiedad, entre otros. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda por haberse vulnerado los derechos cuestionados. Asimismo, ordenó a las empresas emplazadas que cumplan con restituir a la demandante la titularidad de todas las acciones que poseía en la mencionada empresa, antes de los acuerdos anulados en la sentencia; y, por ende, se restituya su calidad de accionista.

3. El Estado y la Economía Social de Mercado

3.1. Funciones del Estado en la Economía Social de Mercado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

35. Si bien el principio de subsidiariedad, al que debe atenderse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.

Este Colegiado, en tal sentido, conviene con Pedro de Vega cuando puntualiza que “el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado”, y que, “ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima “lealtad de las masas”. (*Neoliberalismo y Estado*. Op. cit., pág. 34-35).

36. La función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58° de la Constitución, cuyo tenor es que “la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura [...]” Por su parte, el artículo 59° establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria.
37. Asimismo, el artículo 61° confiere al Estado el deber de proscribir y combatir toda práctica que limite la libre competencia, así como el abuso de las posiciones dominantes o monopólicas. De esta forma, nuestro texto fundamental no admite que un solo productor satisfaga la demanda de todos los consumidores o usuarios, pues ello, en los hechos, le permitiría determinar el precio y la cantidad de bienes o servicios a ofertarse, a costa de extraer recursos del consumidor o usuario.

El Estado debe, asimismo, evitar la instauración de posiciones dominantes, esto es, la existencia de escenarios económicos en los que aparezca un agente con capacidad de actuación independiente, es decir, con opción de prescindencia de

sus competidores, compradores y clientes o proveedores en función a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las peculiares características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, el desarrollo tecnológico, etc.

En coherencia con tales imperativos se justifica la existencia de una legislación antimonopólica y de desarrollo de los marcos regulatorios que permitan mayores niveles de competencia.

38. De este modo y dentro del respeto a la libre iniciativa privada, la función orientadora del Estado tiene como propósito el desarrollo del país, procurando que se materialice el componente social del modelo económico previsto en la Constitución.
39. Dicha función orientadora presenta, sustancialmente, las siguientes características: a) el Estado puede formular indicaciones, siempre que éstas guarden directa relación con la promoción del desarrollo del país; b) los agentes económicos tienen la plena y absoluta libertad para escoger las vías y los medios a través de los cuales se pueden alcanzar los fines planteados por el Estado; y, c) el Estado debe estimular y promover la actuación de los agentes económicos.
40. El reconocimiento de estas funciones estatales, que aparecen como un deber, se justifica porque el Estado no es sólo una organización que interviene como garantía del ordenamiento jurídico, sino porque determina o participa en el establecimiento de las "reglas de juego", configurando de esta manera la vocación finalista por el bien común. Por ende, el Estado actúa como regulador y catalizador de los procesos económicos.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículo 1 ° de la Ley 27633). Pleno. **Expediente 00018-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de mayo de 2004⁶.

2. [...] La economía social de mercado y el papel institucional del Estado Esta noción se refiere a un tipo de organización económica regulado por un régimen jurídico de descentralización e independencia frente al Estado, el cual está destinado a asegurar la existencia de una pluralidad de agentes económicos en lo relativo a la libre iniciativa, para participar en la actividad económica, y la libre competencia, para ofertar y demandar la provisión y suministro de bienes y servicios al público en general.

En ese ámbito de concurrencia e intercambio autodeterminativo, en donde aparecen de un lado los ofertantes de bienes y servicios y, de otro, los consumidores o usuarios, el Estado cumple plurales funciones, a saber:

⁶ Cinco mil setenta y siete ciudadanos y ciudadanas interponen una demanda de inconstitucionalidad contra artículo 1 ° de la Ley 27633, modificatoria de la Ley 27143, Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional, así como de normas conexas. Al respecto, alegaron la vulneración de sus derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de empresa, y a la libre competencia. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, pues no encontró violación de los derechos mencionados.

- a) Reconoce y efectiviza un conjunto de garantías destinadas a asegurar el goce de las libertades económicas, los derechos laborales y el derecho a la propiedad de los agentes económicos.
- b) Defiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el poder fáctico de las empresas proveedoras. Por ende, como bien afirma Walter Gutiérrez Camacho ["Derecho del Consumo y Constitución: El contratante débil" - En Diálogo con la Jurisprudencia, Lima, N.o 65, febrero 2004, pág. 108], tal responsabilidad conlleva la aplicación del principio pro consumidor, generando así que en todo acto de creación, interpretación e integración normativa que se efectúe en nuestro ordenamiento, debe operar el criterio de estarse a lo más favorable al consumidor; es decir, a un especial deber de protección.
- c) Interviene subsidiariamente en el ámbito de la producción, circulación o distribución de bienes o en la prestación directa de los servicios, sólo cuando se encuentre fehacientemente acreditado que por inacción o defección de la iniciativa privada, dicha provisión o suministro no atiende las demandas de la población.
- d) Formula planes y programas en materia económica, con sujeción a los principios y valores democráticos (participación, representación y consenso con los agentes económicos).
- e) Establece políticas legislativas en materia económica y social destinadas a asegurar el bienestar compartido y armónico de la población; la cual, para efectos económicos, se constituye por la suma total de los consumidores y usuarios de los bienes y servicios. [...]

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007⁷.

- 7. En efecto, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora, en el entendido que, si bien el ejercicio de la libertad de los individuos en el mercado debe ser garantizada plenamente, también es cierto que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva [*Cfr.* STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 35.].
- 8. Esta función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58º de la Constitución, en cuyo tenor se estipula: "la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el

⁷ Los recurrentes interponen demanda de amparo solicitando que se deje sin efecto la resolución mediante la cual se sanciona a la empresa Distribuidora Norte Pacasmayo SRL (DINO) por abuso de posición de dominio en el mercado. Al respecto, alegan que dicha resolución atenta contra sus derechos a la libertad de contratación, la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y al debido proceso. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, al no haberse probado la vulneración a los cuestionados derechos.

desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (...)"'. Por su parte, el artículo 59º establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria. Asimismo, el artículo 61º confiere al Estado el deber de proscribir y combatir toda práctica que limite la libre competencia, así como el abuso de posiciones dominantes o monopólicas (...)

3.2. La intervención estatal en la vida económica de los particulares debe ser justificada y razonable

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1 al 5 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minería). Pleno. **Expediente 00048-2004-PI/ TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005⁸.

49. Cuando el Estado interviene en materia económica a través de la creación de tributos, su actuación se encuentra sujeta al respeto de los principios constitucionales establecidos en el artículo 74º de nuestra Constitución (principios de legalidad, igualdad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales). Ello no quiere decir, claro está, que si una exigencia económica -como la regalía minera- no reviste cariz tributario, el legislador quede habilitado para establecerla sin ningún parámetro de objetividad y razonabilidad.

La intervención del Estado se considera como legítima y acorde con la Constitución, cuando es producto de una medida razonable y adecuada a los fines de las políticas que se persiguen. Es necesario, en consecuencia, que dicha medida no transgreda los derechos fundamentales de las personas o, en todo caso, que dicha afectación se lleve a cabo bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 1º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00017-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 6 de julio de 2005⁹.

⁸ El representante de los demandantes promovió el proceso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 al 5 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minera, alegando el incumplimiento del procedimiento formal para la creación de la denominada regalía minera. Asimismo, afirmó que la norma en cuestión vulneraba el derecho a la propiedad, a la libertad contractual y a la igualdad de trato. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, porque no se comprobó la vulneración de las materias constitucionales de forma y fondo cuestionadas. Finalmente, también realizó una exhortación al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

⁹ Más de cinco mil ciudadanos y ciudadanas interponen una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del Decreto de Urgencia 140-2001, que establece: "Suspéndase la importación de vehículos automotores usados de peso bruto mayor a 3,000 kilogramos, así como la importación de motores, partes, piezas y repuestos usados para uso automotor." Al respecto, consideran que tal disposición vulnera el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución Política, así como los derechos fundamentales a la iniciativa privada, la libre competencia, a la libertad de contratar, entre otros. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda pues la medida no cumplía con las características de excepcionalidad, imprevisibilidad y urgencia, y porque no superó el test de proporcionalidad.

6. Respecto de tal interrogante, este Colegiado considera que, aunque el Estado, dentro del modelo económico adoptado por la Constitución Política del Perú, tiene facultades de intervención en la vida económica y, en tal sentido, puede proponer y ejecutar decisiones tendientes a materializar los objetivos propuestos por dicho modelo o a evitar la alteración o distorsión del mismo, tal línea de comportamiento no supone, como se describe detalladamente en la citada Sentencia N° 008- 2003.AI/TC, la adopción de cualquier tipo de medida o decisión dentro de cualquier contexto o circunstancia. En efecto, además de que las medidas o decisiones a adoptarse no solo no tengan por qué tener un carácter ordinario, sino excepcional, y además de que no se pueda ni se deba asumir que la sola invocación de finalidades aparentemente compatibles con la norma fundamental puedan, por sí solas, legitimar la puesta en marcha de todo tipo de alternativas, es un hecho inobjetable que del examen minucioso de las mismas (de tales alternativas) debe deducirse si, en efecto, eran las únicas posibles para lograr las finalidades propuestas, o si, por el contrario, existían otras distintas que, sin resultar excepcionales o urgentes, hubiesen podido servir a la consecución de los mismos propósitos. En otros términos, se trata de practicar el consabido test de proporcionalidad en la verificación de la constitucionalidad, o no, de la decisión o decisiones adoptadas.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1°, 2°, 3°, 4° Y 5° de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

15. De la misma manera, es importante puntualizar que no cualquier intervención estatal en la vida económica de los particulares puede resultar justificada; sino sólo lo será aquella que, sustentándose en los principios que informan la denominada "Constitución Económica" y específicamente el régimen de la economía social de mercado, resulte necesaria, imprescindible y adecuada para los fines que se desea alcanzar en beneficio de la sociedad. Se trata, en resumidas cuentas, de conciliar dos principios constitucionales elementales: libertad (económica) e igualdad (de participación en los beneficios del mercado).

[...]

33. De este modo, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, no cabe duda que el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares, a fin de garantizar bienes constitucionales que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción en tanto actividad y/o protección del grupo menos favorecido.

4. Principios constitucionales orientadores de la Economía Social de Mercado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

9. La interpretación interdependiente de la institucionalidad constitucional permitirá aprehender adecuadamente el contenido y la finalidad del modelo económico establecido en la Constitución. Para ello, es preciso determinar previamente los principios básicos de la estructura del sistema constitucional económico.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1°, 2°, 3°, 4° Y 5° de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

27. Tales principios integrantes de la denominada Constitución Económica, constituyen normas programáticas, mandatos de optimización a cargo del legislador que se fundamentan, a su vez, en el deber estatal de promover al bienestar general (artículo 44° de la Constitución). Cabe precisar, sin embargo, que aun cuando semánticamente presentan cierto grado de indeterminación y, por consiguiente, amplia flexibilidad a favor del legislador; tales disposiciones no pueden asumirse como capaces de sustentar cualquier tipo de legislación arbitraria y carente de adecuación objetiva, pues los límites a la intervención estatal en la actividad económica de los particulares, se constituyen ahí donde tal actuación supondría una violación del principio de vinculación a los derechos fundamentales.

4.1. El Estado Social y Democrático de Derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1 al 5 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minería). Pleno. **Expediente 00048-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005.

11. Este Colegiado, al dejar sentado que el Estado Social y Democrático de Derecho es una construcción complementaria del Estado Liberal de Derecho, precisó que: “[I]a configuración del Estado Social y Democrático de derecho requiere de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social (...)”(STC 0008-2003-AI, Fundamento N° 12).

12. En términos económicos, en la precitada ejecutoria nos referimos a una actividad que "(...) debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia (...)" (Fundamento N.º 13). La Economía Social de Mercado parte de la premisa que el mejor sistema para la asignación y distribución de los recursos, es aquel que propicia la concertación libre entre oferta y demanda, puesto que de este modo se promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, se incentiva la competencia creadora y se impulsan las innovaciones tecnológicas. Al Estado en este esquema le corresponde crear las condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, procurándoles un marco para su desarrollo eficiente, que redunde en mejores productos y a precios competitivos para los consumidores y usuarios. De otro lado, el mandato constitucional cuyo enunciado es que el Estado debe velar por el bien común, implica que debe intervenir para corregir las inequidades sociales, a fin de que todos, y no unos pocos, sean partícipes de los beneficios del progreso y del desarrollo económico.
13. En este contexto, el papel del Estado implica la defensa del bien común y del interés público, la explotación y el uso racional y sostenible de los recursos naturales que como tales pertenecen a la Nación, y el desarrollo de acciones orientadas a propiciar la equidad social. Por ende, tiene la obligación de acentuar la búsqueda del equilibrio entre la libertad económica, la eficiencia económica, la equidad social y las condiciones dignas de vida material y espiritual para las actuales y venideras generaciones.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

17. Mediante la STC N.º 0008-2003-AI/TC (Constitución Económica), el Tribunal Constitucional dictó las pautas de interpretación de los principios que inspiran nuestro régimen económico, señalando, en primer lugar, que de un análisis conjunto de los artículos 3º y 43º de la Ley Fundamental, el Estado peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas del Estado Social y Democrático de Derecho.

Al respecto, el Estado Social y Democrático de Derecho no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad ante la ley; y pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca.

18. De esta forma, la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho requiere de dos aspectos básicos: la exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las

posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando que se tome en obstáculos para desarrollo social.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007.

5. Justamente, es bajo el marco del Estado Social y Democrático de Derecho donde se configuran los fines de nuestro régimen económico en tanto economía social de mercado. De esta manera, el carácter "social" del régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos [Cfr. STC 00034-2004-AI/TC, fundamento 20.].

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Flor de María Ibañez Salvador contra la Empresa Agraria Chiquitoy S.A. y otros. Pleno. **Expediente 00228-2009-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2011.

32. Por otro lado, el segundo componente del modelo económico recogido en nuestra Constitución es el constituido por los elementos del Estado Social incorporados en nuestra Constitución Económica. Así, como ya se puso de manifiesto al abordar la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares, si bien el actuar económico se rige fundamentalmente por las reglas de una economía abierta o de mercado, la Constitución, producto de una experiencia histórica acumulada, tampoco considera la sociedad –identificada como mercado– como el lugar idílico donde todo lo bueno se realiza a favor del individuo y su dignidad. Representa una realidad patente que el mercado genera grandes corporaciones y empresas que, merced a la gran capacidad económica que ostentan, pueden poseer un gran poder, el cual puede ser utilizado –como cualquier otro poder– contra las partes más débiles de las relaciones económicas, léase, trabajadores, pequeñas empresas, consumidores y usuarios. A la par de ello, una economía de mercado puede ocasionar también una serie de problemas sociales, como desigualdades en el reparto de la renta o de las utilidades, creando una brecha intolerable entre ricos y pobres.
33. Es por esta razón que el modelo de economía social de mercado incorpora una serie de elementos propios de un Estado Social, como la protección de los clásicos derechos sociales a la educación, salud, trabajo, entre otros; la incorporación de medidas de acción positiva con el fin de posibilitar la igualación económica de las clases menos favorecidas; la regulación del mercado laboral, fijando las condiciones mínimas de trabajo en las cuales deba desarrollarse la relación laboral.

4.1.1. Fundamentos ideopolíticos del Estado Social y Democrático de Derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

11. El Estado social y democrático de derecho no obvia los principios y derechos básicos del Estado de derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad privada y la igualdad ante la ley; antes bien, pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca. Así, no hay posibilidad de materializar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real (García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Editorial Alianza. 1980, pág. 26), lo que supone la existencia de un conjunto de principios que instrumentalicen las instituciones políticas, fundamenten el sistema jurídico estadual y sustenten sus funciones.

Ahora bien, siendo la dignidad humana el presupuesto de todos los derechos fundamentales, su reconocimiento es una condición para el ejercicio de la libertad, entendida como aquella condición humana según la cual ninguna persona se halla sujeta a coacción derivada de la voluntad arbitraria de los demás (F.A. Hayek. *Los fundamentos de la libertad*. Ed. Unión. Madrid 1991, pág. 26).

La seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, a su vez, son condiciones necesarias para el funcionamiento del Estado social y democrático de derecho, y se configuran en un marco de condiciones vitales mínimas y de una posición estadual vigilante a través de órganos autónomos y transparentes que promuevan el desarrollo del país en un marco de libre competencia e, igualmente, velen por el respeto de la dignidad de las personas.

4.1.2. Aspectos teleológicos del Estado Social y Democrático de Derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

12. El Estado social y democrático de derecho, como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero además le imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio. Por ejemplo, la propiedad privada no sólo debe ser inviolable, sino que debe ejercerse en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley.

La seguridad e igualdad jurídicas requieren de una estructura económica adecuada que haga posible estos principios.

La configuración del Estado social y democrático de derecho requiere de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social.

La exégesis del régimen económico constitucional a la luz del principio del Estado social y democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), que encuentra en el bien común (que es idéntico al interés de la sociedad) su *ratio* fundamental, bien puede ser traducida en la expresión contenida en la Encíclica *Mater et magistra*, según la cual: "En materia económica es indispensable que toda actividad sea regida por la justicia y la caridad como leyes supremas del orden social. (...). (Es necesario establecer) un orden jurídico, tanto nacional como internacional, que, bajo el influjo rector de la justicia social y por medio de un cuadro de instituciones públicas o privadas, permita a los hombres dedicados a las tareas económicas armonizar adecuadamente su propio interés particular con el bien común". (Iters. Nros. 39-40).

4.1.3. Supuestos fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

13. García Pelayo asevera que esta modalidad estadual, históricamente, es el intento de adaptación del Estado tradicional o Estado Liberal Mínimo a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas, en un contexto de respeto a los derechos fundamentales. (*Las transformaciones...* Ibid, pág. 18).

Las nuevas funciones del Estado moderno tienen que ver con aspectos económicos, sociales, políticos y jurídicos.

- a) **Supuestos económicos.** La economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes:

- a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
- b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, *prima facie*, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.
- c) Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.

En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.

- b) Supuestos sociales.** Se trata del Estado de la integración social, dado que se busca conciliar los intereses de la sociedad, desterrando los antagonismos clasistas del sistema industrial. Al respecto, García Pelayo sostiene que la unidad entre el Estado social y la comunidad nacional hace posible otra característica de dicho tipo de Estado, a saber, su capacidad para producir la integración de la sociedad nacional, o sea, el proceso constante, renovado, de conversión de una pluralidad en una unidad, sin perjuicio de la capacidad de autodeterminación de las partes (*Las Transformaciones...* Op. Cit., pág. 45).
- c) Supuestos políticos.** El Estado social y democrático de derecho posibilita la integración del Estado y la sociedad, así como la democratización del Estado. La democracia, por ello, constituye un elemento imprescindible del Estado.

Desde esta perspectiva, la democracia ostenta una función dual: método de organización política del Estado, es decir, método de elección y nombramiento de sus operadores, y mecanismo para conseguir el principio de igualdad en el ámbito social. Así, el principio democrático no sólo garantiza una serie de libertades políticas, sino que transita e informa todo el ordenamiento jurídico-político, desde el ejercicio de las libertades políticas, pasando por la libertad de elección propia del libre desarrollo de la personalidad, hasta llegar, incluso, al seno mismo del núcleo duro de todos y cada uno de los derechos fundamentales. De modo que, aun cuando nuestra Constitución no lo establezca expresamente, el hecho de que exista una remisión al Estado democrático de derecho como una fuente de interpretación y también de identificación de los derechos fundamentales de la persona (artículo 3° de la Constitución), hace del principio democrático uno que trasciende su connotación primigeniamente política, para extenderse a todo ámbito de la vida en comunidad. De este forma, nuestra Carta Fundamental lleva implícito el reconocimiento de una democracia económica, social y cultural.

La vigencia de los principios democráticos asume vital importancia, dado que la satisfacción razonable de las condiciones de existencia de la persona determina y condiciona la voluntad legítima de la nación sobre el sistema estadual, consiguiéndose la estabilidad del Estado en todos sus elementos, y alcanzándose las metas propuestas en el modelo social.

La historia de la humanidad demuestra que el Estado no puede agotarse en sus funciones jurisdiccionales, de policía y de defensa del territorio; asimismo, que no puede limitar su actividad sólo a garantizar la seguridad interior y exterior del país. El Estado debe ser el ente integrador del orden político y social, y el regulador de la estructura social, que asegure el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas

d) Supuestos jurídicos. En el Estado social y democrático de derecho, el fenómeno jurídico no puede ser concebido como una regulación de características estrictamente formales, sino como una de connotaciones sociales. El sistema jurídico derivado de esta modalidad estadual trasciende la regulación formal, y apareja la exigencia de que sus contenidos axiológicos se plasmen en la vida cotidiana.

Dicha concepción presupone los valores de justicia social y de dignidad humana, los cuales propenden la realización material de la persona; esto es, el libre desenvolvimiento de la personalidad y el despliegue más acabado de las potencialidades humanas sobre la base del principio de libertad.

4.2. La dignidad de la persona humana

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC.** Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

14. Ésta se encuentra consagrada en el artículo 1º del texto constitucional, cuyo tenor es que la dignidad de la persona humana es el valor superior dentro del ordenamiento y, como tal, presupuesto ontológico de todos los derechos fundamentales, incluyendo, desde luego, aquellos de contenido económico. De este modo, no serán constitucionalmente adecuadas la explicación y solución de la problemática económica desde una perspectiva alejada de la dignidad humana, pues la persona no puede ser un medio para alcanzar una economía estable sino, por el contrario, debe ser la que auspicie la consecución de un fin superior para el Estado y la sociedad; a saber, la consolidación de la dignidad del hombre.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Flor de María Ibáñez Salvador contra la Empresa Agraria Chiquitoy S.A. y otros. Pleno. **Expediente 00228-2009-PA/TC.** Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2011.

29. Sin embargo, para ser constitucionalmente admisible, el modelo de economía social de mercado no debe representar sólo la búsqueda de una eficiencia económica y social, que enfatice sólo el logro de determinados objetivos económicos y sociales, sino que debe significar la cristalización del fundamento antropológico-cultural que late inexorablemente en toda Constitución como fuente primaria de todo su complejo plexo normativo, como es el principio-derecho de dignidad humana. En este contexto, antes de ingresar a desarrollar los principios que patentizan o concretan un modelo de "economía social de mercado", es necesario acotar primero cómo este modelo económico complementa las exigencias básicas derivadas de este principio.
30. Este análisis será más necesario cuanto más se adentre en el fondo de la presente controversia, se observa que el respeto de determinados principios constitucionales como la libre iniciativa privada, la libre competencia, el derecho de propiedad, entre otros, responden a exigencias dogmáticamente incardinadas en valores superiores del más alto rango como la dignidad y la libertad humanas, que en todo momento pretenden ser preservados como sustento constitucional de todo accionar estatal o particular. Como el Tribunal Constitucional ha sostenido en anterior oportunidad, "la dignidad de la persona humana es el valor superior dentro del ordenamiento y, como tal, presupuesto ontológico de todos los derechos fundamentales, incluyendo, desde luego, aquellos de contenido económico. De este modo, no serán constitucionalmente adecuadas la explicación y solución de la problemática económica desde una perspectiva alejada de la dignidad humana, pues la persona no puede ser un medio para alcanzar una economía estable sino, por el contrario, debe ser la que auspicie la consecución de un fin superior para el Estado y la sociedad; a saber, la consolidación de la dignidad del hombre" (STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 14).

4.3. La igualdad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

15. El orden constitucional económico debe ser interpretado también a la luz del principio de igualdad, reconocido en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución. Sobre el particular, en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. N.° 0001-2003-AI/TC y N.° 0003-2002-AI/TC), este Tribunal precisó que "(...) el principio de igualdad en el Estado Constitucional, exige del legislador una vinculación negativa o abstencionista y otra positiva o interventora (...)"

"(...) La vinculación negativa podrá elucidarse desde la ya consolidada jurisprudencia de este Colegiado, cuya sucinta expresión es 'tratar igual a los que son iguales' y 'distinto a los que son distintos', de forma tal que la ley, como regla general, tenga una vocación necesaria por la generalidad y la abstracción, quedando proscrita la posibilidad de que el Estado, a través del

legislador, pueda ser generador de factores discriminatorios de cualquier índole. Empero, emprender la interpretación del derecho a la igualdad desde un criterio decimonónico, supondría reducir la protección constitucional del principio de igualdad a un contenido meramente formal, razón por la cual es deber de este Colegiado, de los poderes públicos y de la colectividad en general, dotar de sustancia al principio de igualdad reconocido en la Constitución”.

Debe reconocerse también una vinculación positiva del legislador con los derechos fundamentales, de forma tal que los poderes públicos sean capaces de revertir las condiciones de desigualdad o, lo que es lo mismo, reponer las condiciones de igualdad que pudieran estarse manifestando en la realidad social, a contracorriente de las aspiraciones constitucionales.

Dicho juicio, desde luego, es aplicable también al ámbito económico, en el que, por mandato expreso de la Norma Fundamental, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas orientadas a brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad (artículo 59°).

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1 al 5 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minería). Pleno. **Expediente 00048-2004-PI/ TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005.

59. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2° de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: «(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole». Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación.
60. Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable [Hernández Martínez, María. «El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (como valor y como principio en la aplicación jurisdiccional de la ley)>>. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N.º 81, Año XXVII, Nueva Serie, setiembre-diciembre, 1994. pp. 700-701.].
61. Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de

Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable 13. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

[...]

63. Por otro lado, debe tenerse en consideración que el Estado en algunas oportunidades promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, otorgándoles ventajas, incentivos, o, en general, tratamientos más favorables. Esto es lo que en doctrina /constitucional se conoce como "discriminación positiva o acción positiva -affirmative action-". La finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue, pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

14. Lógicamente, ello no supone que el Estado, entendido como uno Social y Democrático de Derecho, deje de ejercer su poder de policía administrativa o delegue toda su responsabilidad a la esfera del mercado, puesto que, en aquellos casos donde el ideal de igualdad material no se logre mediante la sujeción a las reglas del mercado -como se podrá apreciar en los fundamentos siguientes-, es necesario e indispensable que el Estado intervenga de manera excepcional.

[...]

54. Conforme se señaló en la STC 0048-2004-AI/TC, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma, mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable.
55. Asimismo, en la referida sentencia, se señaló que la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes

públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; el derecho-principio a la igualdad solamente será vulnerado cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho derecho-principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

56. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio, debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.

4.4. La Economía Social de Mercado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

16. A modo de conjunción de los principios expuestos, e ingresando de manera más concreta en la determinación solidaria y social en la que se inspira el régimen económico de la Constitución, el artículo 58° de la Carta preceptúa que aquél se ejerce en una economía social de mercado. La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. De allí que L. Herhård y Alfred Muller Armack afirmen que se trata de un orden “en donde se asegura la competencia, y al mismo tiempo, la transformación de la productividad individual en progreso social, beneficiando a todos, amén de estimular un diversificado sistema de protección social para los sectores económicamente débiles [...]” (El orden del futuro. La economía social de mercado. Universidad de Buenos Aires, 1981).

Alude, pues, a la implantación de una mecánica en la que “el proceso de decisión económica está descentralizado y la coordinación de los múltiples poderes individuales se hace a través de las fuerzas automáticas de la oferta y demanda reguladas por los precios”. (Juergen B. Donges. Sistema económico y Constitución alemana. En: Constitución y Economía, Madrid: 1977).

Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del leis-

sez faire, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico.

“La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo [...]” (Peter Häberle. Incursus. Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado: siete tesis de trabajo. En: Pensamiento Constitucional. Año. N.º IV. N.º. 4, Lima 1997, pág. 25). Y es que, dado el carácter “social” del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

19. Dentro de ese marco, nuestro régimen económico, según el artículo 58º de la Constitución, se ejerce dentro de una economía social de mercado. Este es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado.
20. De manera que, dado el carácter “social” del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007.

6. Y es que, en una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ley de Protección a la Economía Familiar. Pleno. **Expediente 00011-2013-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2015¹⁰.

¹⁰ El Colegio de Abogados de Lima Norte interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso (artículo 2 de la Ley 29947, de Protección a la Economía Familiar) alegando que este vulnera principalmente los derechos

22. La economía social de mercado se caracteriza por poner énfasis en las libertades económicas fundamentales y por asegurar que el Estado tenga un rol subsidiario en la economía, de manera que garantice el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana; es decir, la responsabilidad de cada persona sobre la planificación y realización de su proyecto vital en el marco de instituciones políticas, jurídicas y económicas orientadas por el valor de la equidad.

4.5. La libre iniciativa privada

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

17. Otro principio que informa a la totalidad del modelo económico es el de la libre iniciativa privada, prescrito en el artículo 58° de la Constitución y que se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17), artículo 2° del mismo texto, el cual establece 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.

Como expone Marcial Rubio Correa, dicho derecho tiene un contenido de libertad y otro de actuación económica, cuya expresión es "que las personas son libres de realizar las actividades económicas que mejor consideren para obtener los recursos de su vida cotidiana y de su capitalización" (*Estudio de la Constitución Política de 1993*, PUCP, Fondo Editorial, 1999).

18. 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. Empero, con el mismo énfasis debe precisarse que dicho ordenamiento protege la libre iniciativa contra la injerencia de los poderes públicos, respecto de lo que se considera como "privativo" de la autodeterminación de los particulares.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Flor de María Ibáñez Salvador contra la Empresa Agraria Chiquitoy S.A. y otros. Pleno. **Expediente 00228-2009-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2011.

fundamentales a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa. Tras realizar un examen de proporcionalidad, el Tribunal declaró infundada la demanda, puesto que concluyó que el grado de optimización del derecho a la educación superior -satisfecho en grado intenso- justifica la restricción de las libertades de asociación y empresa, así como la autonomía universitaria —que se afectan en grado leve-.

31. En este contexto, cuando la Constitución postula en su articulado la presencia de una economía de mercado con marcados perfiles de un Estado Social, el primer componente que trata de rescatar es la de una economía basada en la *libre iniciativa privada*. Es decir, el primer rasgo característico de este modelo es la confianza en la persona y en su capacidad, no sólo para producir creativamente riqueza y progreso material, sino para administrar responsablemente el bienestar y el auge económico producidos. En dicha línea, este modelo abandona un perfil de desarrollo económico vertical y autoritario, que descrea de la capacidad humana para "autorregularse", y que, desde el Estado, todo lo planifica, lo dirige y lo determina, anulando las posibilidades de libre creación del espíritu humano y de libre y responsable manejo de los bienes económicos producidos. Tras un modelo de economía de mercado, caracterizado por el fuerte acento en las libertades económicas fundamentales y el rol subsidiario del Estado en la economía, late pues, también, un acendrado espíritu libertario que pretende el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y que dignifica a la persona, entregándole a ella la primera responsabilidad sobre su destino vital.

Bajo esta perspectiva, la economía de mercado no sólo constituye, como a veces desde una interpretación excesivamente simplista se cree, una forma de lograr acumulación de riqueza material mediante el éxito de los agentes económicos mejor dotados para competir en el mercado, sino que aspira a un *ethos* social donde la persona logre el pleno desenvolvimiento de su personalidad en armonía con el proyecto de vida de otras personas con las cuales comparte un entorno social de coexistencia. Es sólo bajo esta óptica que se comprende, como indicase líneas arriba, que el mercado no es un medio "natural" de desarrollo del hombre, sino básica y esencialmente un medio "cultural" de desenvolvimiento de su *psiquis* y un lugar donde también se concretiza plenamente el principio-derecho de dignidad humana. Es por ello, que el primer deber del Estado en el marco de una economía de mercado es salvaguardar el libre ejercicio de las libertades económicas contenidas en la Carta Fundamental, así como la interdicción de cualquier conducta estatal o particular que intente coartarlas, sin tener asidero en el respeto de otros principios y valores constitucionales o en el logro del bienestar general.

En este marco, un accionar del Estado que limite injustificadamente el libre desarrollo de una actividad económica privada o que la sesgue de modo arbitrario, prefiriendo a un agente económico sobre otro, sin base objetiva posible, o el accionar de un particular o de varios que, aprovechando de su poderío económico, menoscabe, también, el libre juego de los agentes económicos (*modelo patrimonialista económico*), no sólo significará la vulneración de los derechos económicos fundamentales recogidos en la Constitución, sino que representará, de la misma forma, la traición del espíritu libertario que el modelo de economía de mercado inscrito en la Constitución ostenta y con ello el desconocimiento del fundamento antropológico de dignidad humana que el mismo postula.

Visto desde una óptica humanista y cultural, el modelo de economía de mercado no genera, por tanto, en el Estado solamente obligaciones de abstención o no

intervención en el libre juego de intereses económicos, como parece desprenderse de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución, que establece el rol subsidiario del Estado en la economía; sino que le impone también *prima facie* un deber constitucional de vigilancia, supervisión y control de una competencia leal y justa, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 61 de nuestro Texto Fundamental, el cual ha proscrito el abuso de posiciones dominantes y monopólicas que impidan o restrinjan el libre desenvolvimiento de las personas en la economía.

[...]

37. Otro principio que informa a la totalidad del modelo económico es el de la libre iniciativa privada, prescrito en el artículo 58 de la Constitución y que se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17, artículo 2 del mismo texto, el cual establece 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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ley de Protección a la Economía Familiar. Pleno. Expediente 00011-2013-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2015.

16. El artículo 58 de la Constitución reconoce el derecho a la libre iniciativa privada en los términos siguientes:

“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos, e infraestructura [...]”
17. El Tribunal ha sostenido que el derecho a la libre iniciativa privada comprende, entre otras posiciones *ius*-fundamentales, la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material (cfr. STC 02111-2011-AA/TC, fundamento 11). Ha reconocido, igualmente, que esta faceta de la libertad debe ser coherente con la garantía de posibilidades adecuadas de autorrealización para el ser humano en todos los ámbitos de su personalidad.
18. Por ello, el Tribunal ha enfatizado que esta libertad económica no puede entenderse desvinculada del marco o modelo de Constitución económica que contiene la Ley Fundamental, sino como conformante de ella y, en particular, de la directriz que contiene el artículo 58 de la Constitución, según la cual la

iniciativa privada “se ejerce en una Economía Social de Mercado” y que “Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.

[...]

20. La economía social de mercado es un *tertium genus* frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualación material de las condiciones de vida [STC 0228-2009-AA, fundamento 28].
21. El primer componente de una economía social de mercado es la *libre iniciativa privada*. Es decir, la confianza en la persona y en su capacidad, no solo para producir riqueza y progreso material, sino para administrar responsablemente el bienestar y el auge económico producidos. Este modelo rechaza todo perfil de desarrollo económico vertical y autoritario, que descrea de la capacidad humana para auto regularse y que, desde el Estado, todo lo planifica, lo dirige y lo determina, anulando las posibilidades de libre creación del espíritu humano y de libre y responsable manejo de los bienes económicos producidos [STC 0228-2009-AA, fundamento 31].

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de la cadena logística de comercio exterior. Pleno. **Expediente 00007-2020-PI/TC**. Sentencia 65/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de febrero de 2021.

32. Además, la Constitución establece el principio de libre iniciativa privada que informa el régimen económico de la Constitución y se relaciona con el inciso 17 del artículo 2 de la norma fundamental, en el que se reconoce a toda persona natural o jurídica el derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, y que podrá afectar o destinar bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material.

[...]

37. Por ello, se afirma que, en un sistema de competencia donde concurre la libre iniciativa privada, son los propios individuos quienes premian a aquellos que puedan satisfacer de mejor manera sus necesidades. En este intercambio ambas partes se benefician.

4.6. El principio de subsidiariedad estatal

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

19. Este principio puede concebirse en dos sentidos: vertical y horizontal.

La subsidiariedad vertical se refiere a la relación existente entre un ordenamiento mayor -que puede ser una organización nacional o central- y un ordenamiento menor -que pueden ser las organizaciones locales o regionales-, según la cual el primero de ellos sólo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social.

Por su parte, la subsidiariedad horizontal esta referida a la relación existente entre el Estado y la ciudadanía, en la cual el cuerpo político, respetando la autonomía y la libre determinación de los individuos, reduce la intervención pública a lo esencial.

A través de ambos sentidos, el principio de subsidiariedad se constituye en un elemento de vital importancia para el Estado democrático de derecho, ubicándose entre la esfera de la descentralización institucional y la autonomía de lo social, en cuanto principio que inspira un proceso de socialización de los poderes públicos. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad surge en el constitucionalismo moderno como una técnica decididamente útil para lograr la pacificación social o la resolución de los conflictos mediante el respeto absoluto de los derechos y libertades individuales, y tiene como fin la reestructuración del equilibrio entre lo público y lo privado según una adecuada flexibilización que acentúa la concepción democrática del ordenamiento estatal.

[...]

21. Sin perjuicio de lo expuesto, debe quedar claro que, aunque se postule el respeto de las libertades de los individuos y de los grupos, el principio de subsidiariedad no pone en discusión el papel y la importancia del Estado; por el contrario, se orienta a valorarlo, procediendo a una redefinición y a una racionalización de los roles en la dinámica de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre lo público y lo privado.

Desde la perspectiva de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo.

22. De este modo, el principio de subsidiariedad, más que un mecanismo de defensa contra el Estado, resulta ser un instrumento para la conciliación de conflictos; no se funda en una concepción "opositiva" de la relación entre Estado y sociedad, sino en una visión "integradora" y "consensual" del cuerpo social, cuyas partes, mediante vínculos de tipo subsidiario, se recomponen armónicamente en un proceso que gradualmente desciende desde el individuo hasta el Estado a través de las formaciones sociales intermedias.
23. A diferencia de la Constitución de 1979, que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60º que "[...]. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional [...]". Se consagra así, el "principio de subsidiariedad" de la actuación del Estado en la economía, y se plantea el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común.

En ese orden de ideas, las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada. La subsidiariedad se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada.

Debe enfatizarse que "la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa", y la de los derechos esenciales de la persona humana. Entre ellos hay que incluir el derecho y la obligación -de cada persona- de ser, normalmente, la primera responsable de su propia manutención y de la de su familia, lo cual implica que los sistemas económicos permitan y faciliten a cada ciudadano el libre y provechoso ejercicio de las actividades de producción." (Encíclica Mater et Magistra. Iter N.º 55)

24. Dentro del marco establecido por el principio de subsidiariedad y en el ejercicio de su actividad económica, el Estado, tal y conforme lo dispone el artículo 58º, asume roles sociales en áreas tales como el de la promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.
25. Asimismo, este principio debe ser interpretado en concordancia con otro de equivalente importancia, como es del pluralismo económico (primer párrafo del artículo 60º de la Constitución), que se ha desarrollado bajo el concepto de igualdad jurídica entre los competidores, y que constituye uno de los pilares del derecho de la competencia. Este régimen de paridad al que se someten tanto las empresas públicas como las privadas, constituye una garantía para el desenvolvimiento del tipo de mercado establecido en la Constitución y la optimización de los principios y valores que fundamenten el Estado democrático de derecho.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

21. Más aún, lo hasta aquí expuesto por este Colegiado, resulta a su vez concordante con el principio de subsidiariedad del Estado. En efecto, conforme se señaló en el fundamento 19 de la STC N.º 0008-2003-AI/TC, la subsidiariedad en el plano horizontal supone que la relación existente entre el Estado y la ciudadanía se desarrolle en el marco del respeto a la autonomía y la libre determinación de los individuos, reduciéndose la intervención pública a lo esencial.
22. Ello por cuanto, desde la perspectiva de este principio, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupo sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gremco Publicidad S.A. contra el Instituto Nacional de Deporte (IPD). Sala 2. **Expediente 07644-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 31 de diciembre de 2007¹¹.

8. El principio de subsidiariedad ha sido interpretado por este Colegiado en el sentido de que, conforme a él, " las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada. La subsidiariedad se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada". (STC 0008-2003-AI, fundamento 23, segundo párrafo).

5. Las libertades económicas o patrimoniales que garantizan el régimen económico

5.1. Las libertades económicas o patrimoniales como un límite al poder estatal

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007.

¹¹ El recurrente interpone la demanda solicitando que cesen los actos lesivos de la libertad de empresa. Esto es, que se ordene al instituto demandado que se abstenga de efectuar actividades de promoción de espectáculos públicos. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, pues determinó que el arrendamiento de infraestructura deportiva no puede considerarse como actividad empresarial, por tanto, no vulnera la prohibición establecida en el artículo 61º de la Constitución. En consecuencia, no se vulnera el derecho a la libertad de empresa.

3. En reiterada y uniforme jurisprudencia [Cfr. STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 26; STC 3330-2004-AA/TC, fundamentos 11 a 13; STC 7320- 2005-AA/TC, fundamentos 46 a 58; STC 0003-2006-AI/TC, fundamentos 60 a 67; STC 001-2005-AI/TC, fundamentos 43 a 53.], el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución de 1993 - libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras -, cuya real dimensión, en tanto límites al poder estatal, no puede ser entendida sino bajo los principios rectores de un determinado tipo de Estado y el modelo económico al cual se adhiere. En el caso peruano, esto implica que las controversias que surjan en torno a estas libertades deban encontrar soluciones con base a una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 43 de la Constitución) y la Economía Social de Mercado (artículo 58 de la Constitución).

5.2. Las libertades económicas o patrimoniales cumplen una función social

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007.

4. Conforme lo ha señalado este Colegiado, el Estado Social y Democrático de Derecho no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad privada y la igualdad ante la Ley; antes bien, pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca [Cfr. STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 11.] En otras palabras, los redimensiona, otorgándoles, a su vez, un contenido "social".

[...]

19. Como bien se ha señalado en los fundamentos 4 a 6, *supra*, en el Estado Social y Democrático de Derecho, las libertades económicas reconocidas en nuestro texto constitucional también cumplen una función social; y, a estos efectos, el Estado ejerce un rol de vigilancia y regulación de las actividades económicas de los particulares, precisamente para efectivizar la función social, que no es otra cosa que atender al bien común.

5.3. Lista de libertades económicas o patrimoniales

5.3.1. Derecho a la propiedad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. Tras la sumaria reseña de los principios fundamentales sobre los que debe inspirarse el ejercicio hermenéutico aplicado al marco económico establecido en nuestra Carta Fundamental, cabe ahora detenerse en las libertades económicas reconocidas en el mismo texto.

En efecto, el modelo económico consignado en la Constitución exige el reconocimiento y defensa de una pluralidad de libertades de carácter patrimonial, cuya configuración binaria y simultánea es la de derechos subjetivos y garantías institucionales.

- a) El derecho a la propiedad. Establecido en los incisos 8) y 16) del artículo 2° de la Constitución, es concebido como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darle destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley; e incluso podrá recuperarlo si alguien se ha apoderado de él sin derecho alguno.

Dicho derecho corresponde, por naturaleza, a todos los seres humanos; quedando éstos habilitados para usar y disponer autodeterminativamente de sus bienes y de los frutos de los mismos, así como también transmitirlos por donación o herencia. Como tal, deviene en el atributo más completo que se puede tener sobre una cosa.

Tal como se estableció en el histórico caso "Campbell vs Holt", el concepto constitucional de la propiedad difiere y, más aún, amplía los contenidos que le confiere el derecho civil.

Así, mientras que en este último el objeto de la propiedad son las cosas u objetos materiales susceptibles de valoración, para el derecho constitucional la propiedad no queda "enclaustrada" en el marco del dominio y de los derechos reales, sino que abarca y se extiende a la pluralidad in totum de los bienes materiales e inmateriales que integran el patrimonio de una persona y que, por ende, son susceptibles de apreciación económica.

Al respecto, Gregorio Badeni (Instituciones de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997) comenta que "incluye tanto a las cosas como a los bienes e intereses estimables económicamente que puede poseer una persona. Comprende no solamente el dominio sobre las cosas, sino también la potestad de adquisición, uso y disposición de sus bienes tangibles e intangibles [...] los intereses apreciables económicamente que puede poseer el hombre fuera de sí mismo, al margen de su vida y libertad de acción".

En lo esencial, se trata de un derecho cuyo origen no reside en la voluntad política del legislador estatal, sino en la propia naturaleza humana, que impulsa al individuo a ubicar bajo "su" ámbito de acción y autoconsentimiento, el

proceso de adquisición, utilización y disposición de diversos bienes de carácter patrimonial.

Ahora bien, la referencia al bien común establecida en el artículo 70° de la Constitución, es la que permite reconocer la función social que el orden reserva a la propiedad.

El funcionamiento del sistema económico en armonía con los principios constitucionales depende de que los bienes sean destinados a los fines económicos y sociales que su naturaleza exige. La propiedad no sólo supone el derecho del propietario de generar con la explotación del bien, su propio beneficio individual. Tampoco se restringe a aceptar la existencia de límites externos que impidan al titular de los bienes utilizarlos en perjuicio de terceros. Acorde con la Constitución, es fundamental que el propietario reconozca en su propiedad la funcionalidad social que le es consustancial. Así, en la propiedad no sólo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues sólo de esa manera estará garantizado el bien común. Ello requerirá la utilización de los bienes conforme a su destino natural en la economía.

Tal como refiere Haberle, (El Estado Constitucional, México: UNAM, 2001) "en la democracia pluralista, el bien común –idéntico al interés público- es indispensable". Incorporando la necesaria referencia al bien común en el desarrollo de la institución de la propiedad, dicha libertad fundamental se convierte en parte integrante del interés público.

Ahora bien, nuestra Constitución reconoce a la propiedad no sólo como un derecho subjetivo (derecho individual), sino también como una garantía institucional (reconocimiento de su función social). Se trata, en efecto, de un "instituto" constitucionalmente garantizado. De modo que no puede aceptarse la tesis que concibe a los derechos fundamentales como derechos exclusivamente subjetivos, pues ello parte de la errónea idea de que aquellos son sólo una nueva categorización de las libertades públicas, tal como en su momento fueron concebidas en la Francia revolucionaria.

Pablo Ramella (Los Derechos Humanos. Buenos Aires: Depalma, 1980) precisa que "la función social de la propiedad se traduce constitucionalmente en limitaciones al ejercicio de este derecho y en obligaciones a cargo del propietario, impuestas unas y otras en beneficio del bien común". Dicho concepto obliga a que se armonice el interés del propietario con el de la comunidad; procediéndose, para tal efecto, a que el Estado modere su ejercicio a través de la reglamentación.

La exigencia de funcionalidad social surge de la aplicación del principio de justicia; es decir, dentro del Estado democrático y social de derecho, la propiedad no se agota en un cometido individual, sino que se despliega hasta lograr una misión social, por cuanto ésta debe ser usada también para la constitución y ensanchamiento del bien común.

El propietario dispondrá, simultáneamente, del poder de emplear su bien en procura de lograr la satisfacción de sus expectativas e intereses propios y los de su entorno familiar; y el deber de encauzar el uso y disfrute del mismo en armonía y consonancia con el bien común de la colectividad a la que pertenece.

Al respecto, el Tribunal Constitucional español, en la sentencia STC/37/1987, ha precisado que: "La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura como haz de facultades individuales, pero también y al mismo como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamado a cumplir (...)".

En efecto, en el sistema constitucional personalista -caso de nuestra Constitución- la propiedad privada no es ni puede ser en modo alguno absoluta, debido a que, al igual que los restantes derechos y libertades que dignifican al ser humano, la propiedad se encuentra sujeta a las limitaciones impuestos por el interés general, las que, sin embargo, nunca podrían sustituir a la persona humana como titular de la libertad, así como tampoco imponer trabas intensas a su ejercicio que desconozcan la indemnidad de dicho derecho.

La doctrina del reconocimiento de la propiedad como una garantía institucional, ha sido también defendida por el Tribunal Constitucional en el Caso Colegio de Notarios de Junín, en la cual argumentó que "el derecho a la propiedad no sólo adquiere la categoría constitucional de derecho fundamental, sino que su defensa y promoción se constituyen en garantía institucional para el desarrollo económico [...]. Empero, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución le reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer su titularidad frente a terceros y generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consustanciales. Es decir, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho [...].

Por cierto, la concepción de la propiedad privada como una garantía institucional, no implica el desconocimiento de las garantías que, a su vez, deben ser instauradas a efectos de reconocer al propietario las facultades de oponibilidad del derecho. Y es que, al igual que la gran mayoría de derechos fundamentales, la propiedad no mantiene más la condición de derecho absoluto. Al respecto, Jorge Avendaño (El derecho de propiedad en la Constitución. En: *Thémis*, N.º 30, Lima, 1994) sostiene que "la propiedad tiene limitaciones, impuestas por diversas razones. Las limitaciones a la propiedad son hoy tan importantes, como crecientes en extensión y número, y ello en relación directa de la estimación del interés público y del concepto social del dominio".

Evidentemente, dicha función social tan sólo es aplicable a los bienes de producción o a los bienes de servicio público, mas no así a los bienes de consumo

o a los bienes de utilidad estrictamente privada, en los que sólo es reconocible una utilidad estrictamente personal, en cuyo caso bastará abstenerse de aplicar la propiedad en perjuicio de la comunidad.

El ejercicio del derecho a la propiedad no es absoluto, e importa limitaciones legales que tienen por finalidad armonizar:

- El derecho de propiedad individual con el ejercicio del mismo por parte de los demás individuos.
- El derecho de propiedad individual con el ejercicio de las restantes libertades individuales.
- El derecho de propiedad individual con el orden público y el bien común.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1 al 5 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minería). Pleno. **Expediente 00048-2004-PI/ TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005.

76. Nuestra Constitución reconoce a la propiedad no sólo como un derecho subjetivo, conforme a los incisos 8) y 16) del artículo 2º de la Constitución, sino como una garantía institucional, a tenor del artículo 70º, según el cual el Estado garantiza la inviolabilidad de la propiedad, la cual debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la ley.
77. Dicho artículo es acorde con las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, que reconoce la función social que el ordenamiento reserva a la propiedad, la cual es inherente al derecho mismo.
78. Cuando nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y señala que debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, no hace más que referirse a la función social que el propio derecho de propiedad contiene en su contenido esencial.
79. Esta función social explica la doble dimensión del derecho de propiedad y determina que, además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Flor de María Ibáñez Salvador contra la Empresa Agraria Chiquitoy S.A. y otros. Pleno. **Expediente 00228-2009-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2011.

35. Establecido en los incisos 8 y 16 del artículo 2 de la Constitución, el derecho de propiedad es concebido como el poder jurídico que permite a una persona

usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darle destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley; e incluso podrá recuperarlo si alguien se ha apoderado de él sin derecho alguno.

Sin embargo, tal como ha establecido este Colegiado en consolidada jurisprudencia, el concepto constitucional de propiedad difiere y, más aún, amplía los contenidos que le confiere el derecho civil. Así, mientras que en este último el objeto de la propiedad son las cosas u objetos materiales susceptibles de valoración, para el derecho constitucional la propiedad no queda "enclaustrada" en el marco del dominio y de los derechos reales, sino que abarca y se extiende a la pluralidad *in totum* de los bienes materiales e inmateriales que integran el patrimonio de una persona y que, por ende, son susceptibles de apreciación económica (STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 26), como son, por ejemplo, en el presente caso las acciones de una sociedad anónima.

Por ello, la comprensión constitucional de la propiedad comprende, *prima facie*, además la *garantía de indemnidad* o conservación de la integridad del patrimonio de la persona. La "inviolabilidad" de la propiedad a la que refiere el artículo 70 de la Constitución debe interpretarse no sólo como prohibición de intervenciones en el libre ejercicio o goce de los mencionados atributos clásicos del derecho de propiedad, sino también como garantía de indemnidad. Así las cosas, el derecho de propiedad garantiza la conservación de la integridad del patrimonio de la persona y, por consiguiente, prohíbe la indebida detracción del mismo (STC 7364-2006-PA/TC, fundamento 6).

36. Desde otra perspectiva, en nuestro sistema constitucional la propiedad privada no es ni puede ser en modo alguno absoluta, debido a que, al igual que los restantes derechos y libertades que dignifican al ser humano, la propiedad se encuentra sujeta a las limitaciones impuestos por el interés general, las que, sin embargo, nunca podrían sustituir a la persona humana como titular de la libertad, así como tampoco imponer trabas intensas a su ejercicio que desconozcan la indemnidad de dicho derecho. En este contexto, la concepción de la propiedad privada como una garantía institucional no implica el desconocimiento de las garantías que, a su vez, deben ser instauradas a efectos de reconocer al propietario las facultades de oponibilidad del derecho.

En síntesis, el ejercicio del derecho a la propiedad importa limitaciones legales que tienen por finalidad armonizar:

- § El derecho de propiedad individual con el ejercicio del mismo por parte de los demás individuos.
- § El derecho de propiedad individual con el ejercicio de las restantes libertades individuales.
- § El derecho de propiedad individual con el orden público y el bien común.

5.3.2. Derecho a la libre contratación

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. [...] b) El derecho a la libre contratación. Establecido en el inciso 14) del artículo 2° 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.

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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ley de Protección a la Economía Familiar. Pleno. **Expediente 00011-2013-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2015.

55. Si bien, desde una perspectiva preliminar, esta es la determinación del ámbito protegido del derecho fundamental a la libre de contratación, esto no quiere decir que la totalidad de su contenido se agote en la tutela de su dimensión individual y se prescinda de consideraciones institucionales. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional recuerda que el derecho a la libre contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances por límites implícitos y explícitos [cf. STC 2670-2002-AA, fundamento 5]. Tales límites, inscritos en el contenido normativo del derecho, se hallan ordenados por exigencias valorativas provenientes del bien común y el orden públicos, inclusive en casos de paternalismo justificado [cf. STC 00032-2011-AI, fundamentos 51-60].

56. En lo que aquí importa, en el Estado social y democrático de Derecho, el *bien común* determina de manera inmanente el contenido garantizado constitucionalmente del derecho fundamental a la libre contratación. Esta determinación tiene una doble perspectiva: prohibitiva y promotora; por tal razón, para garantizar la libertad contractual, el Estado debe adoptar no solo un

rol de *respeto*, sino también de *promoción*, en ejercicio del cual puede imponer o prohibir la conclusión de determinados contratos o cláusulas contractuales. Esto ocurre en las legislaciones laborales, pensionarias, de seguros y de servicios públicos, entre otras.

57. En este sentido, una concepción comprehensiva del contenido normativo de la libre contratación ha de tener en cuenta lo siguiente:
- (i) La libre contratación no autoriza perseguir intereses privados cuando estos se hallan reñidos con el bien común y el orden público;
 - (ii) Debe garantizarse las condiciones de equidad entre usuario y empresa prestadora en la contratación de servicios públicos;
 - (iii) La regulación estatal puede efectuarse cuando una de las partes ocupe una posición dominante, cuando existan prácticas restrictivas de la competencia o cuando se produzca un ejercicio abusivo del derecho.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de la cadena logística de comercio exterior. Pleno. **Expediente 00007-2020-PI/TC**. Sentencia 65/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de febrero de 2021.

33. Por otra parte, el inciso 14) del artículo 2 de la Constitución establece el derecho a la libertad de contratación, que 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 (artículo 1351 del Código Civil). 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. Este derecho garantiza:
- a. Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante;
 - b. Autodeterminación para decidir, de común, la materia objeto de regulación contractual.

[...]

41. Las libertades contractuales, reconocidas en los artículos 2 inciso 14) y 62 de la Constitución, se fundamentan en el principio de autonomía de la voluntad. Este principio a su vez, tiene un doble contenido:
- a. Libertad de contratar, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quien se contrata; y,
 - b. Libertad contractual, que es la facultad de decidir, de común acuerdo el contenido del contrato (Sentencia 02175-2011-PA/TC, fundamento 7, y Sentencia 02185-2002-PA/TC, fundamento 2, entre otras).

42. De ello se desprende que el derecho a la libre contratación 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 interés que posean apreciación económica, tengan fines lícitos y no contravengan las leyes de orden público.
43. El contenido mínimo o esencial del derecho a la libre contratación, según lo ha precisado este Tribunal, está constituido por las siguientes garantías:
- i) Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co celebrante;
 - ii) Autodeterminación para decidir, de común, la materia objeto de regulación contractual.

[...]

50. En consecuencia, estas libertades contractuales reconocen una dimensión privada en la que ningún sujeto ajeno a esta relación puede intervenir, siempre que esta interacción tenga fines lícitos y no contravengan leyes de orden público.

5.3.3. Derecho a la libertad de trabajo

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. [...] c) La libertad de trabajo. Establecida en el inciso 15) del artículo 2° de la Constitución, se formula como el atributo para elegir a voluntad la actividad ocupacional o profesional que cada persona desee o prefiera desempeñar, disfrutando de su rendimiento económico y satisfacción espiritual; así como de cambiarla o de cesar de ella. Para tal efecto, dicha facultad autodeterminativa deberá ser ejercida con sujeción a la ley. Por ello es que existen limitaciones vinculadas con el orden público, la seguridad nacional, la salud y el interés público.

La Constitución asegura el derecho de optar, a condición de que sea lícita, por alguna actividad de carácter intelectual y/o física, con el objeto directo o indirecto de obtener un provecho material o espiritual; tal atributo se extiende a la potestad de posteriormente cambiar o cesar en dicha labor.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ludesminio Loja Mori contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros. Sala 1. **Expediente 03330-2004-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 11 de agosto de 2005¹².

¹² El recurrente interpone demanda de amparo a fin de que, principalmente, se declare infundada la nulidad del procedimiento de autorización municipal de funcionamiento de local comercial (discoteca "Calle Ocho"). Alega que

29. Tal como está previsto constitucionalmente, en el artículo 2, inciso 15, toda persona tiene derecho

“a trabajar libremente, con sujeción a la ley”.

Es más, sobre la base del artículo 22 de la Constitución, se reconoce que

“el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”

Este es el marco que ha dotado la Norma Fundamental al derecho al trabajo, y sobre el cual se debe resolver el presente proceso.

[...]

31. Libertad de trabajo como parte del derecho al trabajo. Sin embargo, debe precisarse que el derecho al trabajo se manifiesta también en la libertad de trabajo (artículo 27 de la Constitución); es decir, en el derecho que poseen todas las personas “para elegir la profesión o el oficio que deseen” [KRESALJA ROSSELLÓ, BaIdo. La libertad de empresa: fundamento del sistema económico constitucionalizado. En: AA.VV. Libro Homenaje a Jorge Avendaño. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2004. p. 533.]

Así, el Estado no solo debe garantizar el derecho de acceder a un puesto de trabajo o a proteger al trabajador frente al despido arbitrario, sino que, además, debe garantizar la libertad de las personas de elegir la actividad mediante la cual se procuran los medios necesarios para su subsistencia.

En tal sentido, el Estado debe proteger tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia. Siendo así, a efectos de su protección, “no existe diferencia alguna entre el individuo que se gana la vida como trabajador por cuenta ajena del que lo hace por cuenta propia” y, por ello, sería una aberración “afirmar que es más digno constitucionalmente hablando el trabajo dependiente que el independiente” [PAZ-ARES, Cándido y ALFARO ÁGUILA-REAL, Jesús. Un ensayo sobre la libertad de empresa. En: AA.VV. Estudios Homenaje a Luis Díez-Picazo. Madrid, Thomson-Civitas, 2003. t. IV, pp. 5971, ss.]

Entonces, para poder determinar la existencia o no de afectación de la libertad de trabajo del demandante tendrá que determinarse previamente la vulneración del derecho a la libertad de empresa, según los parámetros presentados anteriormente.

tal acto vulnera sus derechos al debido proceso, al trabajo, a la libertad de empresa, entre otros. Tras el análisis constitucional, el Tribunal declaró improcedente la demanda, por considerar que, tratándose la materia del caso de la solicitud de funcionamiento de la discoteca del demandante, este debía acudir al proceso contencioso-administrativo.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Empresa de Comerciantes Mayoristas de Productos Hidrobiológicos S.A contra la Municipalidad Distrital de Santa Rosa. Sala 1. **Expediente 04408-2005-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 29 de noviembre de 2006¹³.

7. La libertad de trabajo constituye un derecho fundamental reconocido por el artículo 2, inciso 15, de la Constitución. El contenido o ámbito de protección de este derecho fundamental constituye el libre ejercicio de toda actividad económica. A este respecto, el Tribunal Constitucional alemán, ya el 11 de junio de 1958, en la célebre y pionera sentencia sobre libertad de trabajo, el caso de las Farmacia [Apotheken-Urteil ("Sentencia sobre las farmacias"): BVerfGE 7, 377. Sentencia de 11 de junio de 1958, expedida por la 1: Sala del Tribunal Constitucional alemán.], ha enfatizado respecto a la forma amplia de comprender la libertad de trabajo. Ha sostenido que este derecho "garantiza a la persona adoptar como 'oficio' toda actividad para la cual ella se considere apta, es decir, para el sustento de su vida, [BVerfGE 7,377 (p. 397)]. Desde esta perspectiva, el concepto "trabajo" ha de interpretarse de la manera más amplia. Él comprende no sólo aquellas ocupaciones tradicionales y típicas, sino también aquellas atípicas que la persona libremente adopta [BVerfGE 7, 377 (p. 397)]. En este contexto, el contenido de la libertad de trabajo puede ser entendido como la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona.
8. Sin embargo, la libertad de trabajo y la libertad de empresa no son sólo permisiones de actividad sin injerencias, sino, además, garantizan permisiones que deben satisfacer presupuestos que, si no son cumplidos, el sentido de la libertad de trabajo y de empresa resulta limitado o vaciado de su real ámbito de protección. Tales presupuestos vienen a ser los principios que conforman la Constitución económica, en especial los principios de libre competencia, prohibición de monopolio y de posición dominante. Se arriba a esta interpretación a partir de la relación indisoluble entre las libertades de trabajo y empresa y los principios de la Constitución económica. Estas libertades garantizan un acceso al mercado; la libre actividad que ellas garantizan se traduce en el acceso al mercado, más precisamente un acceso libre e igual al mismo. Ahora bien, este acceso, libre e igual, está garantizado justamente por los principios que rigen la Constitución económica. Conforme a esta interpretación, una restricción o limitación que incida en la libertad de trabajo y de empresa sin observar estos principios resultan lesivos de tales libertades.

¹³ La empresa recurrente interpone la demanda solicitando que se inaplique el artículo 5. ° de la Ordenanza Municipal 002-004-A/GDSR, en cuanto establece la prohibición de estacionar camionetas de carga y chinchorros fuera del Mercado Mayorista Municipal. A respecto, alega la vulneración de sus derechos a la libertad de trabajo, de empresa y a la igualdad ante la ley. Tras el análisis de la infracción del acceso igual al mercado a la luz del principio de proporcionalidad, el Tribunal declaró fundada la sentencia, en tanto la norma cuestionada no superó el test de necesidad, por tanto, lesionó al recurrente en su libertad de trabajo al afectar el acceso al mercado en condiciones de igualdad.

9. En este contexto, una distorsión de alguno de los principios que posibilitan el acceso al mercado repercutirá también negativamente en la optimización o realización de la libertad de trabajo y de la libertad de empresa. Tal es el caso, por ejemplo, de la distorsión de condiciones que resulten contrarias al principio de libre competencia. Este principio ha sido interpretado como "libertad de acceso y de participación en el mercado" (STC en el Exp. N.º 17-2004-AI/TC, Fundamento 7). En otra ocasión se ha afirmado que la "libre iniciativa privada y, concomitantemente, la libre competencia y demás libertades patrimoniales consagradas en la Constitución y ejercitadas en el seno del mercado, presuponen necesariamente", entre otros requisitos, "La igualdad de los competidores ante la ley." (STC en el Exp. N.º 0008- 2003-AIITC, Fundamento 33). En este sentido, el principio de libre competencia garantiza la igualdad de condiciones para la participación en el mercado de todos los agentes. En consecuencia, una distorsión de esta igualdad carente de sustento constitucional resultará contraria a la libertad de trabajo y, ciertamente, a la libertad de empresa.

5.3.4. Derecho a la libertad de empresa

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. [...] d) 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.

La libertad de empresa 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 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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículo 1 º de la Ley 27633). Pleno. **Expediente 00018-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de mayo de 2004.

2. [...] El artículo 59º de la Constitución vigente garantiza el ejercicio de las libertades de empresa, comercio e industria, respectivamente.

Al respecto, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de las Naciones Unidas [Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNTAD) 2000] define a la empresa

como "(...) toda sociedad de personas, sociedad de capitales, compañía, asociación u otra persona jurídica, independientemente de que haya sido creada o este controlada por particulares o por el Estado, dedicada al tráfico mercantil, incluidas sus sucursales, filiales, sociedades participantes en otras entidades directa o indirectamente controladas por ella".

La expresión "empresa" alude a una actividad económica organizada para los fines de la producción o el cambio de bienes y servicios y entre sus elementos constitutivos se considera a la organización y la dirección, a los cuales se suman los bienes, el capital y el trabajo.

Ivo S. Gagliuffi Piercechi ["Libre Competencia": En cuadernos Jurisprudenciales N.º 32, febrero 2004] citando a Michael Waelbrock y Aldo Frignani, manifiesta que se trata de una "organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales, que ejerce una actividad económica con finalidad lucrativa de forma estable e independiente". [Tratado de Derecho Europeo de la Competencia Tomo 1. Barcelona: Bosch, 1998].

Sucintamente, se la define como la facultad de poder elegir y obrar, según la propia , determinación, en la organización y desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. [...]

[Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ludesminio Loja Mori contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros. Sala 1. Expediente 03330-2004-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 11 de agosto de 2005.](#)

12. Libertad de empresa como parte de la economía social de mercado. Sobre la base de la configuración constitucional de la libertad de empresa, es básico señalar que en la libertad de empresa no se encuentra "una relación de causa a efecto, como ocurre, por ejemplo, con el derecho a la propiedad cuyo ejercicio se condiciona al cumplimiento de una función social, sino una cualificación o valoración del propio ejercicio en sentido positivo o valorativo" [BASSOLS COMA, Martín. Constitución y sistema económico. Madrid, Tecnos, 1986. pp. 133, 134]

Según está dispuesta la libertad de empresa, esta también está en relación directa con la función social que debe cumplir. Y asume este objetivo por ser parte de un sistema como el de la economía social de mercado, arquetipo que, tal como se presenta en el país, se exhibe como "un esquema intermedio en que el Estado tiene la facultad de intervenir con el fin de velar por la conservación y el buen funcionamiento del mercado, así como de superar y corregir las desigualdades sociales existentes [...] para hacer realidad el fin último de la Constitución: la consecución del bienestar general" [SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El modelo económico en la Constitución de 1991. En: Revista de Jurisprudencia Administrativa. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, n.º 2. p. 89.], siendo este también el fin al cual debe atenderse la libertad empresarial.

Al respecto, no hay que olvidar que este Colegiado ha explicado con claridad, como parte del fundamento 16 de la Sentencia del Expediente 0008-2003-AI/TC, Caso Más de cinco mil ciudadanos, cuál es el verdadero significado constitucional de la forma de la economía social de mercado, pues "dado el carácter 'social' del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos".

13. Contenido de la libertad de empresa. Ahora bien, el contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades [Sobre el tema, KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo. La libertad de empresa: fundamento del sistema económico constitucionalizado. En: Libro Homenaje a Jorge Avendaño. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2004. pp. 540, ss.], las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho.
- 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, tema que será materia de un mayor análisis *infra*.
 - 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).
 - En tercer lugar, está la libertad de competencia.
 - 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.

De otro lado, 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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º Y 5º de la Ley 26271). Pleno. **Expediente 00034-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de marzo de 2006.

49. En la STC N.º 3330-2004-AA/TC, este Colegiado señaló que el contenido esencial de la libertad de empresa comprende tanto la libertad de creación y acceso al mercado, como la libertad de organización, la libertad de competencia y de cese de actividades. De lo dispuesto en la Ley N.º 26721, no puede concluirse en abstracto u a afectación inminente a la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, toda vez que, al no concebírseles como libertades absolutas, es perfectamente admisible que el Estado establezca requisitos para su ejercicio.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ley de Protección a la Economía Familiar. Pleno. **Expediente 00011-2013-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2015.

30. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa en los términos siguientes:

“El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]”

31. La libertad de empresa es un derecho fundamental mediante el cual se garantiza la facultad de toda persona a elegir y crear libremente una institución u organización con el objeto de dedicarla a la realización de actividades que tengan fines económicos, ya sea de producción de bienes o prestación de servicios, orientados a satisfacer necesidades (STC 0003-2006-PI/TC), y disfrutar de su rendimiento económico y satisfacción espiritual (Cf. STC 3330-2004-AA/TC).

32. En la STC 3116-2009-PA/TC, el Tribunal recordó que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa está compuesto por tres posiciones *ius*-fundamentales básicas:

- *Acceso*. A través de la llamada libertad de fundación de una empresa, mediante la cual se garantiza la potestad de decidir no solo crear empresas, sino también actuar en el mercado, según la denominada libertad de acceso al mercado.
- *Auto-organización*. A través del reconocimiento a la libertad de organización de la empresa, que garantiza al empresario la facultad de establecer los objetivos propios de la empresa, con el fin de dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del mercado.
- *Cesación*. A través del cual se reconoce la potestad de decidir la salida del mercado de la empresa. [Cf. STC 0032-2010-PI/TC; STC 1405-2010-PA/TC y STC 3075-2011-PA/TC].

5.3.5. Derecho a la libertad de comercio

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. [...] e) La libertad de comercio. Establecida en el artículo 59° de la Constitución, se trata de 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. Debe ejercerse con sujeción a la ley.

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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículo 1 ° de la Ley 27633). Pleno. **Expediente 00018-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de mayo de 2004.

2. [...] La libertad de comercio se define como la capacidad autodeterminativa para mediar entre la oferta y la demanda de bienes o de servicios para promover, facilitar o ejecutar los cambios y obtener con ello un beneficio económico calculado sobre las diferencias de valores. Es decir, implica la facultad de poder elegir y obrar en la organización y desarrollo de una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de consumidores o usuarios. [...]

Tribunal Constitucional del Perú. Caso del comercio ambulatorio. Pleno. **Expediente 00024-2013-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 26 de octubre de 2016¹⁴.

14. Al regular el comercio ambulatorio en su circunscripción territorial, la Municipalidad Distrital de Carabayllo no puede desconocer los parámetros establecidos por la autoridad metropolitana ni los derechos fundamentales de contenido económico reconocidos por la Constitución, entre los que se encuentra el derecho a la libertad de comercio. Este derecho está reconocido en el artículo 59 de la Constitución en los términos siguientes: "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria".

¹⁴ Tres mil setecientos dos ciudadanos y ciudadanas interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 279/MDC, mediante la cual se declaran zonas rígidas para el comercio ambulatorio todas las vías públicas del distrito de Carabayllo. Al respecto, alegaban que la norma en cuestión vulneraba su derecho a la libertad de comercio. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda, puesto que determinó que se podía llegar a la misma finalidad (promover el bienestar comunitario, la seguridad y la tranquilidad pública) a través de medidas menos lesivas a la libertad de comercio. En consecuencia, declaró inconstitucional la citada ordenanza.

15. La producción y el intercambio de bienes y servicios son los dos aspectos, dimensiones o áreas fundamentales de la actividad económica. A fin de cuentas, esta consiste, siempre y necesariamente, en una u otra de ellas. Ahora bien, mientras el derecho a la libertad de industria protege a la primera, el derecho a la libertad de comercio protege a la segunda.
16. En ejercicio del derecho a la libertad de comercio, las personas, ciudadanos o agentes económicos intercambian bienes y servicios previamente producidos. Cabe notar que pueden hacer esto tanto en un establecimiento abierto al público como de forma ambulatoria, en espacios públicos predeterminados —o al menos no restringidos— por los gobiernos locales.

5.3.6. Derecho a la libertad de industria

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

26. [...] f) La libertad de industria. Establecida en el artículo 59° de la Constitución, es 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.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículo 1 ° de la Ley 27633). Pleno. **Expediente 00018-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de mayo de 2004.

2. [...] La libertad de industria consiste en la facultad de elegir y obrar, según la propia determinación, en el ámbito de la actividad económica, para realizar un conjunto de operaciones materiales destinadas a la obtención y/o transformación de uno o varios productos naturales con el objeto inmediato de producción y circulación de la riqueza.

En ese orden de ideas, se entiende por “producción” no solamente la creación de un bien que carecía de existencia, sino también su transformación a través de la industria que la hace apto para satisfacer alguna necesidad humana adquiriendo, en consecuencia, un valor económico. [...]

5.3.7. Derecho a la libre competencia

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículo 1 ° de la Ley 27633). Pleno. **Expediente 00018-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de mayo de 2004.

2. [...] El artículo 61 ° de la Constitución prescribe que “El Estado facilita y vigila la libre competencia”.

La libre competencia se define como la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos.

Esta facultad económica plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la presencia de los tres requisitos siguientes:

- a) La autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica. Dicho supuesto no se encuentra afectado por los alcances de la Ley N.º 27633.
- b) La autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica (calidad, modelo, volumen de producción, etc.). Dicho supuesto tampoco se ve quebrantado por los alcances de la Ley N.º 27633.
- c) La igualdad de los competidores ante la ley (la no discriminación). Dicho supuesto debe ser necesariamente concordado con el concepto de diferenciación e igualdad real de oportunidades anteriormente expuesto. [...]

5.4. Los límites de las libertades económicas o patrimoniales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

33. De lo expuesto, se desprende que la libre iniciativa privada y, concomitantemente, la libre competencia y demás libertades patrimoniales consagradas en la Constitución y ejercitadas en el seno del mercado, presuponen necesariamente tres requisitos:

- a) La autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica;
- b) La autodeterminación para elegir las circunstancias, modo y forma de ejercitar la actividad económica; y,
- c) La igualdad de los competidores ante la ley.

A estos requisitos que determinan conjuntamente las garantías de defensa de los intereses individuales en la economía, se suman aquellos que garantizan el interés comunitario; a saber:

- a) La sujeción a la Constitución y a las leyes;
- b) El respeto de los derechos fundamentales; y,
- c) La proyección de cualquier actividad económica hacia el bien común.

El ejercicio de toda actividad económica puede limitarse. Si embargo, es preciso que las restricciones legales adoptadas no enerven esa legítima autonomía, así como también impidan a los operadores económicos privados diseñar su propia estrategia para ofrecer, adquirir, vender o hasta permutar en el mercado. Ello, sin perjuicio de reconocer que incluso las medidas estatales que pretendan operar sobre el ámbito de las libertades económicas deben ser razonables y proporcionadas.

34. En suma, si bien la Constitución garantiza el ejercicio de las libertades patrimoniales, en el marco de una economía social de mercado -donde estos derechos operan como garantías institucionales- implican el reconocimiento de la libertad de decidir no sólo la creación de unidades económicas y su actividad en el mercado, sino también el establecimiento de los propios objetivos de éstas, así como planificar y dirigir sus actividades de acuerdo a sus propios recursos y a las condiciones del mercado, teniendo siempre en consideración que la actividad empresarial debe ejercerse con pleno respeto a los derechos fundamentales de los "otros" y con sujeción a la normativa que regula la participación en el mercado.

Tribunal Constitucional

ASPECTOS ESPECÍFICOS

1. Actividad empresarial subsidiaria del Estado

1.1. Definición de la actividad empresarial del Estado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gremco Publicidad S.A. contra el Instituto Nacional de Deporte (IPD). Sala 2. **Expediente 07644-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 31 de diciembre de 2007.

7. La actividad empresarial del Estado está definida por el principio de subsidiariedad. Con él la Constitución económica de nuestro ordenamiento ha definido cuál es el la participación del Estado en el proceso económico, en cuanto agente del mismo. El artículo 60° de nuestra norma fundamental lo ha establecido en los siguientes términos:

“Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

Conforme a esta norma, la actividad empresarial del Estado debe efectuarse sólo de manera subsidiaria, debe éste estar habilitado por Ley y debe ello fundamentarse en razones de “alto interés público” o de “manifiesta conveniencia nacional.” En suma, la realización de “actividad empresarial” por parte del Estado ha de realizarse en base a estas tres condiciones concurrentes.

[...]

10. La actividad empresarial denota la acción organizada para la provisión de bienes y servicios, con fines de lucro. Este fin de lucro consiste en el propósito de obtener utilidades cuyo único destino es la satisfacción del interés personal del titular de la actividad empresarial. La presencia del elemento teleológico fin de lucro constituye una característica de sustancial importancia, ya que no toda actividad organizada de provisión de bienes y servicios tiene fines de lucro. Tal es el caso de las actividades cuyo sólo propósito es el cumplimiento de fines sociales de carácter altruista.

1.2. Requisitos para que el Estado ejerza actividad empresarial

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Colegio de Abogados del Callao contra el Poder Ejecutivo (diversos artículos del Decreto Legislativo 1147). Pleno. **Expediente 00001-2014-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de marzo de 2017¹⁵.

51. Para llevarla a cabo, sin embargo, no basta ello. El artículo 60 de la Constitución establece requisitos adicionales para que, en forma directa o indirecta, el Estado ejerza actividad empresarial.
52. Así, desde el punto de vista formal, la actividad empresarial del Estado requiere habilitación legal expresa; esto es, que una ley emitida por el Congreso de la República la autorice (*cf.* fundamento 31 de la sentencia emitida en el Expediente 00034-2004-PI/TC y fundamento 26 de la sentencia emitida en el Expediente 00019-2006-PI/TC). Además, desde el punto de vista material, dicha habilitación debe justificarse en razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

2. Tutela constitucional a los consumidores, usuarios y la función de los organismos reguladores

2.1. La protección del consumidor y usuario en el artículo 65° Constitución Política del Perú

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

30. La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado

¹⁵ El recurrente interpone la demanda con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11, así como de la segunda y tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1147, el cual regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional (Dirección General de Capitanías y Guardacostas). Al respecto, alegan que estas normas vulneran los artículos 43, 60, 61, 74, 77, 78, 104, 106, 165, 170 y 191 de la Constitución. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda.

una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Leyler Torres del Águila contra el Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) y otro. Sala 1. Expediente 00858-2003-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de abril de 2004¹⁶.

9. En el ámbito de los usuarios y consumidores, ese deber especial de protección se encuentra establecido expresamente en el artículo 65° de la Constitución. Dicho precepto constitucional establece que “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”. Para tal efecto, garantiza “el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”, así como vela, “en particular, por la salud y la seguridad de la población”.
10. [...] La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En cuanto a lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En cuanto a lo segundo, la Constitución reconoce el derecho de defenderse de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, reconoce el derecho de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor”.

[...]

12. De ahí que el Tribunal Constitucional no considere que el ámbito de protección constitucional de los derechos de los consumidores y usuarios se traduzca sólo en garantizar que los órganos administrativos presten una adecuada garantía al “derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”, o en velar “[...] en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

Sobre este particular, este Tribunal debe recordar que en materia de interpretación de los derechos fundamentales, siendo importante el criterio

¹⁶ La recurrente interpone la demanda solicitando que se declare nula e inaplicable la Resolución 001, emitida por OSIPTTEL y que se deje sin efecto el pago por el servicio que, según la recurrente, nunca recibió. Al respecto, alegó la vulneración del principio de legalidad y el debido proceso. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda, pues determinó que OSIPTTEL incumplió su deber de protección al consumidor, contemplado en el artículo 65° de la Constitución Política.

de la literalidad para comprender el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, éste, por sí sólo, es insuficiente para brindar una respuesta constitucionalmente adecuada. Ello se debe a que las cláusulas en las que se encuentran reconocidos estos derechos no tienen una estructura semejante a la de las "normas completas", esto es, que prevean un supuesto de hecho al cual sea posible derivar una consecuencia jurídica, sino que se tratan de disposiciones que tienen la estructura de "principios", es decir, son conceptos jurídicos indeterminados que contienen mandatos de optimización que aspiran a ser realizados y concretizados en cada circunstancia.

13. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la primera parte del artículo 65 de la Constitución contiene un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario que asume el Estado, cuyas formas como puede concretizarse, se traducen, sólo de manera enunciativa en garantizar "el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado", así como en velar, "en particular, por la salud y la seguridad de la población".

Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, el establecimiento de procedimientos administrativos, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración.

2.2. Definición de consumidor o usuario

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

27. Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario.
28. El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado.
29. Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor -independientemente de su carácter público o privado-; sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio.

En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. [...]

2.3. Definición de proveedor

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

29. [...] El proveedor sería aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende arriendo o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios

2.4. Dos obligaciones estatales genéricas frente a los consumidores y usuarios

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

31. De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones genéricas; a saber:

- a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.
- b) Vela por la salud y la seguridad de las personas su condición de consumidoras o usuarias.

2.5. El deber especial de protección de los organismos reguladores

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

41. Sabido es que nuestra legislación, principalmente a través de la Ley N.º 27332, parcialmente modificada por la Ley N.º 27632, ha conferido a los organismos reguladores de la inversión privada en los sectores públicos, una misión de especial trascendencia para el correcto desenvolvimiento del mercado. A dichos organismos autónomos compete, dentro de sus correspondientes ámbitos sectoriales, la supervisión, regulación y fiscalización de las empresas que ofrecen servicios al público, así como la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar, en caso de que los oferentes de servicios contravengan las disposiciones

legales y técnicas que regulan su labor, o quebranten las reglas de mercado que garantizan una competencia eficiente y leal. Deben, asimismo, actuar con eficiencia en la solución de toda controversia que pudiera presentarse en el sector que les compete.

La ley ha conferido a dichos organismos, además, una función específica: la responsabilidad de supervisar las actividades efectuadas al amparo del Decreto Legislativo N.º 674; es decir, aquellos casos en los que existan privatizaciones o concesiones por parte del Estado a favor de empresas privadas (art. 4º de la Ley N.º 27332). Se trata, pues, de una supervisión de las actividades "post-privatización".

Así, el papel de los organismos reguladores puede resumirse en la función de suministrar el marco regulador necesario a fin de promover nuevas inversiones, así como el ingreso de nuevos operadores, desarrollando al mismo tiempo mayores niveles de bienestar para los usuarios de los servicios bajo su supervisión.

42. Tal como ha quedado dicho, el absoluto abstencionismo estatal frente al desenvolvimiento del mercado, bajo la premisa de que la mejor regulación de la economía es la "no regulación", es una falacia propia de las ideologías utilitaristas, que pretenden convertir al egoísmo en una virtud y a la solidaridad un vicio. Es por ello que al Estado le compete supervisar el correcto desenvolvimiento de la economía, previo convencimiento de la función social que ella cumple en la sociedad. Por tal razón, tendrá como deber intervenir en aquellas circunstancias en que los encargados de servir al público hubiesen olvidado que el beneficio individual que les depara la posesión y explotación de un medio de producción o de una empresa de servicio, pierde legitimidad si no se condice con la calidad y el costo razonable de lo ofertado. En buena cuenta, es menester enfatizar que la satisfacción de las necesidades del consumidor y del usuario es el punto de referencia que debe tenerse en cuenta al momento de determinar el desenvolvimiento eficiente del mercado.
43. Allí radica la especial función que cumplen los organismos reguladores. Estos organismos tienen la obligación de asumir la delicada misión que les ha sido asignada bajo principios de transparencia e imparcialidad. De la eficiente labor en sus respectivos sectores depende, en gran medida, que se genere verdadera competencia entre los distintos agentes económicos, lo que redundará en beneficio de los usuarios.

En efecto, el control de los estándares de calidad del servicio, la razonabilidad del precio que se le asigne, el desarrollo sostenido del sector, la acción proactiva y efectiva en el cuidado del medio ambiente y la competencia técnica, son conductas que deben ser asumidas por los organismos reguladores, sea mediante acciones *ex ante* -regulaciones previas-, o *ex post* -sanciones ejemplares que disuadan tanto al infractor como a los distintos competidores de atentar contra los valores de un mercado eficiente y humano-.

44. Los organismos reguladores deben hacer del usuario un partícipe de su funcionalidad, brindándole una atención personalizada y capacitándolo en el ejercicio de los derechos que le son inherentes, en su calidad de pilar de la economía.

Los organismos reguladores no pueden funcionar aisladamente en la labor que les ha sido encomendada. A los usuarios compete, ante todo, la obligación de hacerse respetar en el círculo económico, informándose acerca de sus derechos. Y a las empresas que ofrecen servicios al público les corresponde el deber constitucional, legal y cívico de adecuar cada una de sus actividades a los designios de una economía social de mercado, en las cuales su beneficio personal no sea el punto de partida y finalidad de su actividad, sino la inevitable consecuencia de haber brindado un servicio digno, de calidad y a un costo razonable.

2.5.1. Indecopi como organismo regulador de la competencia

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferretería Salvador S.R.L. y otro contra INDECOPI y otros. Sala 1. **Expediente 01963-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de mayo de 2007.

9. En coherencia con tales imperativos, se justifica la existencia de una legislación antimonopólica y de desarrollo de los marcos regulatorios que permitan mayores niveles de competencia [Cfr. STC 0008-2003-AI/TC, fundamentos 36 y 37], para cuyo efectivo cumplimiento los Organismos reguladores y el INDECOPI juegan un rol preponderante, tanto en la promoción y defensa de la competencia como en la protección a los consumidores y usuarios.

Justamente, este Colegiado ha precisado que dichos organismos administrativos cumplen un deber especial de protección de los derechos fundamentales [El deber especial de protección de los órganos estatales administrativos ha sido desarrollado en la STC 0858-2003-AA/TC.], lo cual implica exigirles una labor de vigilancia, regulación y sanción de las conductas y prácticas contrarias a la libre competencia y el derecho de los consumidores; funciones que se encuentran amparadas en el marco legal de las facultades que les han sido otorgadas para estos fines.

2.5.2. Osiptel como organismo regulador de la prestación del servicio público de telefonía

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Leyler Torres del Águila contra el Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y otro. Sala 1. **Expediente 00858-2003-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de abril de 2004.

15. Ciertamente, el artículo 65 de la Constitución quedaría en una verdadera zona de penumbra si es que se limitase sólo a aquellas exigencias. Y es que, una vez

creado el órgano estatal destinado a mediar entre los prestadores de un servicio público determinado y los consumidores y usuarios respectivos, ese deber especial de protección lo asume el órgano establecido por el legislador, el que, a su vez, adquiere nuevas exigencias. Como ya se sostuvo en la STC 0005-2003-AI/TC, ese “deber especial de protección” de los derechos no sólo se concretiza “[...] en el ámbito legislativo, dentro de los límites que la Constitución impone [...], sino también en el plano de la actuación de los órganos administrativos” (Fund. Jur. N.º 43).

En el ámbito de la prestación del servicio público de telefonía, el genérico deber especial de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, está en manos de OSIPTEL. A este se le ha confiado, entre otras tareas, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios derivados de la prestación del servicio público de telefonía. Como tal, involucra la exigencia de un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de telefonía frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes económicos que prestan dicho servicio público. De modo que éste debe y tiene que adoptar todas las medidas necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar apropiadamente las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios.

Y es que también OSIPTEL está vinculado a los derechos fundamentales y, muy particularmente, a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios al momento de aplicar las leyes.

Una de las maneras de cumplir ese deber especial de protección es impidiendo que los agentes económicos dedicados a la prestación del servicio público de telefonía abusen de los derechos que se puedan derivar de la suscripción de contratos para la prestación de este servicio público y, muy particularmente, del contenido desproporcionado de ciertas cláusulas de contratación que en ese ámbito se insertan en tales contratos.

Para ello, y dentro de sus competencias, OSIPTEL está en la obligación no sólo de dictar todas las medidas reglamentarias adecuadas y necesarias orientadas a protegerlos, sino, también, de realizar todas las acciones de control y supervisión sobre los entes prestadores de este servicio público, a fin de evitar que consumidores y usuarios puedan resultar lesionados en sus derechos e intereses legítimos.

Aunque ese deber especial de protección de los derechos no garantiza que toda reclamación de un consumidor o un usuario sea aceptada siempre por OSIPTEL, y, del mismo modo, que toda denegatoria de la solicitud o reclamación presentada por un particular, pueda ser ventilada en el seno del proceso constitucional de amparo, como antes se ha dicho, es claro que no se puede sostener que OSIPTEL cumpla ese deber especial de protección cuando se adoptan decisiones que manifiestamente repelen un mínimo sentido de justicia material o, en

otros términos, cuando tales decisiones aparezcan como manifiestamente irrazonables.

A juicio del Tribunal Constitucional, precisamente en el incumplimiento de ese deber especial de protección ha caído OSIPTEL en el caso de la recurrente. Y es que no se puede decir que haya cumplido adecuadamente su deber especial de protección de los derechos e intereses de la usuaria, cuando por una situación enteramente imputable a la empresa prestadora del servicio público de telefonía –no brindar en óptimas condiciones el teléfono celular–, ha convalidado la existencia de una deuda que, aunque reducida, jamás se debió aceptar, precisamente por no haberse hecho efectivo servicio público alguno.

2.5.3. Sunass como organismo regulador de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y otros

Tribunal Constitucional del Perú. Caso de las normas del servicio de saneamiento IV. Pleno. **Expediente 00015-2019-PI/TC**. Sentencia 879/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 31 de octubre de 2021¹⁷.

10. Al respecto, cabe señalar que la Sunass fue creada por el Decreto Ley 25965, el 19 de diciembre de 1992. De conformidad con el artículo 1 del mismo, la Sunass fue creada como una institución pública descentralizada, con personería de derecho público, con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa para proponer normas relativas a la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, entre otros; para fiscalizar dicha prestación; para evaluar el desempeño de las entidades prestadoras; para promover su desarrollo y aplicar sanciones de acuerdo a ley, entre otras funciones.
11. Al expedirse la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, se incluyó a la Sunass como uno de los organismos reguladores normados por dicha ley (artículo 1, literal “d”).
12. Conforme a dicha ley, los organismos reguladores —entre ellos, la Sunass— cuentan con funciones **supervisoras**, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras, de solución de controversias y de solución de reclamos de los usuarios de los servicios que regulan, entre otras (artículo 3).
13. En **ese** sentido, el artículo 7 del TUO del Decreto Legislativo 1280, establece que:

¹⁷ La Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Alcantarillado (FENTAP), representado por su secretaria general, interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo 1280, que aprueba la Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento y el Decreto Legislativo 1357, que lo modifica). Al respecto, alegan la vulneración de los artículos 106, 101.4 y 104, así como los principios de descentralización y jerarquía normativa. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda; en consecuencia, inconstitucionales el inciso 8 del artículo 79 del TUO del Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Asimismo, improcedente la demanda en lo demás que contiene.

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, *en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente*, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales (cursivas agregadas).

14. Es por ello, que la Sunass, ejerce diversas funciones, en el ámbito del saneamiento, que deben orientarse a garantizar que la prestación del servicio responda a criterios de calidad, con miras a resguardar la salud de los ciudadanos y a preservar el cuidado del medioambiente, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

2.5.4. Exhortación a otros organismos reguladores para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

45. Este Colegiado ya ha tenido oportunidad de precisar que existe una percepción de que los órganos reguladores no están defendiendo apropiadamente los derechos de los usuarios y consumidores (Exp. N.° 005-2003-AI/TC). Son ampliamente conocidas las distintas denuncias existentes respecto a los continuos abusos cuyas víctimas son los usuarios de servicios públicos otorgados en concesión a diversas entidades privadas.

En la sentencia precitada, este Colegiado convino en exhortar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, a efectos de que asuman las medidas necesarias para que OSIPTEL asuma un efectivo control de las actividades que puedan ser atentatorias de la libre competencia en el mercado y que repercutan negativamente en la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Empero, los abusos presentados como consecuencia de determinadas posiciones dominantes en el mercado, no sólo se suscitan en el sector de las telecomunicaciones, sino también en otros sectores en los que determinadas empresas privadas hacen caso omiso de las distintas quejas que los usuarios formulan.

Ante tales circunstancias, este Colegiado estima importante reiterar la exhortación que en su momento se hiciera tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, respecto de entidades como OSIPTEL e INDECOPI (Exp. N.° 0005-2003-AI/TC, Fund. Jur. N.° 41), y hacerla extensiva a organismos como OSINERG, OSITRAN y SUNASS. En tal sentido, recomienda la adopción de las medidas legales y administrativas necesarias, a fin de que estas entidades funcionen y actúen adecuadamente en la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, consagrados expresamente por nuestro ordenamiento jurídico.

2.6. Regulación legal

2.6.1. Antecedente: la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo 716)¹⁸

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Poder Ejecutivo (artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001). Pleno. **Expediente 00008-2003-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2003.

32. Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. Es de verse que en la Constitución existe una pluralidad de casos referidos a ciertos atributos que, siendo genéricos en su naturaleza, y admitiendo manifestaciones objetivamente incorporadas en el mismo texto fundamental, suponen un *numerus apertus* a otras expresiones sucedáneas.

Así, el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de “nuevos” derechos, en función de la aplicación de la teoría de los “derechos innominados”, allí expuesta y sustentada.

Bajo tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N.º 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados con la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65° de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Leyler Torres del Águila contra el Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y otro. Sala 1. **Expediente 00858-2003-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de abril de 2004.

11. [...] Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. Es de verse que en la Constitución existe una pluralidad de casos referidos a ciertos atributos que, siendo genéricos en su naturaleza, y admitiendo manifestaciones objetivamente incorporadas en el mismo texto fundamental, suponen un *numerus apertus* a otras expresiones sucedáneas.

¹⁸ Este Decreto Legislativo quedó derogado por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, publicada el 2 de septiembre de 2010.

[...]

Con tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N.º 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados a la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65º de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios [...].”

2.6.2. El Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley 29571)

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Promotora y Constructora Vasco SAC contra el Banco de Comercio SA. Pleno. **Expediente 04900-2016-PA/TC**. Auto publicado en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de septiembre de 2020¹⁹.

6. Según el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, los consumidores o usuarios son las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales o inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera como consumidor a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor. Éstos, según el numeral 1.2 de la referida norma, son aquellas personas naturales o jurídicas que habitualmente, fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores.

3. El régimen tributario

3.1. La función del tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Express Cars S.C.R.L. contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Sala 1. **Expediente 06089-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 11 de junio de 2007²⁰.

¹⁹ La empresa demandante solicita la entrega de una serie de documentos (hoja resumen de pagarés, contrato de apertura de la cuenta corriente y contrato de refinanciamiento). Al respecto, alega que el banco demandado no ha entregado los documentos solicitados, lo que vulnera su derecho de acceso a la información como consumidor o usuario. Tras el análisis, el Tribunal declaró improcedente la demanda, pues determinó que la demandante no califica como consumidora o usuaria. Por tanto, no ostenta la titularidad del derecho invocado.

²⁰ La empresa recurrente interpone la demanda solicitando que se declaren inaplicables resoluciones de la SUNAT, las cuales le han impuesto a sus importaciones el pago de 5% por concepto de percepción del Impuesto General a las Ventas que generen las eventuales operaciones de compraventa de vehículos usados en el territorio nacional. Al respecto, alegó que dichas normas vulneran sus derechos a la libertad de comercio, propiedad e igualdad ante

11. El Estado Social y Democrático de Derecho se configura sobre la base de dos aspectos básicos:
- a) La exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y
 - b) La identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tomarse en obstáculos para su desarrollo social.
12. Tales premisas son trasladables también al análisis de las controversias de carácter tributario, en cuyo caso la evaluación del fenómeno tributario implicará necesariamente que sea entendido a partir de la evolución de las relaciones Estado-Sociedad en materia económica. Así, si las transformaciones del Estado han conllevado, a su vez, la transformación de los roles sujeto privado-sujeto público e, igualmente, han determinado una mayor asunción de deberes por parte de los ciudadanos, resulta entendible que el fenómeno tributario, para mejor atender los cambios en las necesidades sociales, también extienda sus alcances más allá de la mera obligación sustantiva al pago, e incorpore otras obligaciones sucedáneas, tales como obligaciones de declaración o autoliquidación de tributos, de información en la fiscalización, la responsabilidad solidaria de terceros vinculados al contribuyente por algún nexo económico o jurídico, e, incluso, deberes de colaboración con la Administración en la lucha contra la informalidad y la evasión fiscal.
- [...]
14. Y es que la búsqueda de una sociedad más equitativa, propia del Estado Social y Democrático de Derecho, se logra justamente a través de diversos mecanismos, entre los cuales la tributación juega un rol preponderante y esencial, pues mediante ella cada ciudadano, respondiendo a su capacidad contributiva, aporta una parte de su riqueza para su redistribución en mejores servicios y cobertura de necesidades estatales. De ahí que, quienes ostentan la potestad tributaria, no solo deban exhortar al ciudadano a contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos, sin distinción ni privilegios; sino, al mismo tiempo, deban fiscalizar, combatir y sancionar las prácticas de evasión tributaria, cuyos efectos nocivos para el fisco se tornan contraproducentes en igual medida para todos los ciudadanos del Estado Peruano.

la ley, por ser confiscatorias. En el análisis, el Tribunal realizó un test de proporcionalidad y, posteriormente, resolvió infundada la demanda.

3.2. Principios tributarios

3.2.1. Principio de capacidad contributiva

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Defensoría del Pueblo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores. Pleno. **Expediente 00053-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de agosto de 2005²¹.

VIII. B.1. Contenido constitucional del principio de capacidad contributiva.- Los principios constitucionales tributarios recogidos en el artículo 74° de la Constitución, como verdaderas exigencias al legislador o a quien - por disposición constitucional- se le haya otorgado potestad tributaria, no están desarrollados en la propia Ley Fundamental, sino en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde se ha ido dotando de contenido material a cada uno de ellos. Inclusive, en la STC N.° 2727-2002-AA/TC, este Colegiado señaló que el principio de no confiscatoriedad tiene la estructura propia de un "concepto jurídico indeterminado", por cuanto, su contenido constitucionalmente protegido no puede ser precisado en términos generales y abstractos, sino que debe ser analizado y observado en cada caso, teniendo en cuenta la clase de tributo y las circunstancias de quienes están obligados a sufragarlo.

De este modo, para que el principio de capacidad contributiva como principio tributario sea exigible, no es indispensable que se encuentre expresamente consagrado en el artículo 74° de la Constitución, pues su fundamento y rango constitucional es implícito en la medida que constituye la base para la determinación de la cantidad individual con que cada sujeto puede/debe en mayor o menor medida, contribuir a financiar el gasto público; además de ello, su exigencia no sólo sirve de contrapeso o piso para evaluar una eventual confiscatoriedad, sino que también se encuentra unimismado con el propio principio de igualdad, en su vertiente vertical ["(...) La igualdad en el plano vertical, se identifica con la proporcionalidad y ésta con la capacidad contributiva, alcanzando también la redistribución o igualdad de hecho" M. Corti, Aristides Horacio. De los principios de justicia que gobiernan la tributación (igualdad y equidad). En: *Estudios de Derecho Constitucional Tributario. Homenaje a Juan Carlos Luqui*. Ed Depalma. Ss. As. 1994. Pág. 281.]

Es así que el Tribunal Constitucional, en la STC N.° 0033-2004-AI/TC, precisó que la capacidad contributiva es un principio implícito de la tributación y que tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a la imposición, configurando el presupuesto legitimador para establecer tributos.

²¹ La recurrente interpone la demanda contra una serie de ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de Miraflores. Las cuales establecen y regulan el cobro de arbitrios por limpieza pública, parques y jardines, y serenazgo. Al respecto, solicitan se declaren inconstitucionales dichas normas por vulnerar los principios de legalidad, no confiscatoriedad, capacidad contributiva y de no retroactividad de la ley. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda y estableció un precedente vinculante para el resto de municipios.

3.2.2. Principio de legalidad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, y 7º de la Ley 28046). Pleno. **Expediente 00001-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de octubre de 2004²².

39. El principio de legalidad en materia tributaria se traduce en el aforismo *nullum tributum sine lege*, consistente en la imposibilidad de requerir el pago de un tributo si una ley o norma de rango equivalente no lo tiene regulado. Este principio cumple una función de garantía individual, al fijar un límite a las posibles intromisiones arbitrarias del Estado en los espacios de libertad de los ciudadanos, y cumple, también, una función plural, toda vez que se garantiza la democracia en los procedimientos de imposición y reparto de la carga tributaria, puesto que su establecimiento corresponde a un órgano plural donde se encuentran representados todos los sectores de la sociedad.

A tal efecto, el artículo 74º de la Norma Fundamental dispone que: "(...) los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo", estableciendo como única excepción el caso de los aranceles y las tasas, los cuales pueden ser regulados por decreto supremo. Asimismo, establece la posibilidad de que los gobiernos locales, mediante las fuentes normativas que les son propias, creen, modifiquen o supriman contribuciones y tasas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.

Debe precisarse que para la plena efectividad del principio de legalidad, los elementos constitutivos del tributo deben estar contenidos cuando menos en la norma de rango legal que lo crea, es decir, el hecho generador (hipótesis de incidencia tributaria), sujeto obligado, materia imponible y alícuota.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Inversiones Dreams S.A. contra la Municipalidad Distrital de Jesús María y otros. Sala 1. **Expediente 02302-2003-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005²³.

²² El recurrente, en representación de más de cinco mil ciudadanos y ciudadanas, interpone la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 28046 que crea el "Fondo para la Asistencia Previsional", cuyos recursos, en la parte correspondiente al tributo creado por el artículo 4º de la norma, se destinarán al pago de las pensiones y a la nivelación de los pensionistas comprendidos en el régimen del Decreto Ley 20530. Al respecto, alegaron la vulneración de sus derechos a la igualdad, a la propiedad, entre otros. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda.

²³ La recurrente interpone la demanda solicitando que se declaren inaplicables a su caso los artículos 48º al 53º del Decreto Legislativo 776, referido al Impuesto a los Juegos; y, el artículo 9º inciso a) del Decreto Supremo 095-96-EF, Reglamento del Impuesto Selectivo al Consumo a los juegos de azar y apuestas, por vulnerar su derecho a la igualdad ante la ley, a la propiedad, a la iniciativa privada, a la no confiscatoriedad de los tributos y el principio de legalidad. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda respecto a la confiscatoriedad por doble imposición en el caso del Impuesto a los Juegos y el Impuesto Selectivo a los Juegos de Azar y Apuestas. Asimismo, fundada respecto a la inaplicación del inciso a) del artículo 9º del Decreto Supremo 095-96-EF.

31. El primer párrafo del artículo 74° de la Constitución establece que «*los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley*».

La potestad tributaria del Estado debe ejercerse, antes que en función de la ley, en función de la Constitución - principio jurídico de supremacía constitucional (artículo 51 de la Constitución)- y de los principios que ella consagra y que informan, a su vez, el ejercicio de tal potestad. Dichos principios, por otra parte, constituyen una garantía para los contribuyentes, en tanto impone que no se puede ejercer la potestad tributaria en contra de la Constitución ni de modo absolutamente discrecional o arbitrariamente.

En tal sentido, la potestad tributaria del Estado, antes que someterse al principio de legalidad, está supeditado a la Constitución. Es en función de ella que el principio de legalidad tiene validez y legitimidad.

32. [...] En materia tributaria, el principio de legalidad implica, pues, que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, debe estar sometida no sólo a las leyes pertinentes, sino, y principalmente, a lo establecido en la Constitución.

3.2.3. Principio de no confiscatoriedad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ciudadanos contra el Congreso de la República (artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, y 7° de la Ley 28046). Pleno. **Expediente 00001-2004-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de octubre de 2004.

42. El principio de no confiscatoriedad informa y limita el ejercicio de la potestad tributaria estatal, garantizando que la ley tributaria no afecte irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas.

Este principio tiene también una faceta institucional, toda vez que asegura que ciertas instituciones que conforman nuestra Constitución económica (pluralismo económico, propi edad, empresa, ahorro, entre otras), no resulten suprimidas o vaciadas de contenido cuando el Estado ejercite su potestad tributaria.

Se trata, pues, de un parámetro que la Constitución impone a los órganos que ejercen la potestad tributaria al momento de fijar la base imponible y la tasa del tributo, ya que supone la necesidad de que, al momento de establecerse o crearse un tributo, con su correspondiente tasa, el órgano con capacidad para ejercer dicha potestad respete exigencias mínimas derivadas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Es posible afirmar, con carácter general, que se transgrede el principio de no confiscatoriedad de los tributos cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad y que, además, ha considerado a ésta como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución económica.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Inversiones Dreams S.A. contra la Municipalidad Distrital de Jesús María y otros. Sala 1. Expediente 02302-2003-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005.

12. El artículo 74° de la Constitución Peruana, establece como uno de los límites al ejercicio de la potestad tributaria, el principio de no confiscatoriedad de los tributos. Este principio constitucional, ha adquirido contenido a través de nuestra jurisprudencia, mediante la cual, hemos señalado que "(...) *se transgrede el principio de no confiscatoriedad de los tributos cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad y, además ha considerado a esta como institución, como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de constitución económica*" (STC N.º 2727- 2002-AA/TC).
13. En la misma sentencia bajo comentario, señalamos que el principio de no confiscatoriedad tiene la estructura propia de lo que se denomina un '*concepto jurídico indeterminado*'. Es decir, su contenido constitucionalmente protegido no puede ser precisado en términos generales y abstractos, sino que *debe ser analizado y observado en cada caso*, teniendo en consideración la clase de tributo y las circunstancias concretas de quienes estén obligados a sufragado. No obstante, teniendo en cuenta las funciones que cumple en nuestro Estado democrático de Derecho, es posible afirmar, con carácter general, que se transgrede el principio de no confiscatoriedad de los tributos cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente se admite para no vulnerar el derecho a la propiedad.
14. Asimismo, conforme se estableció en la STC N.º 0004-2004-AI/TC (acumulados), es preciso distinguir la eventual inconstitucionalidad de un tributo en atención a su incidencia concreta en las circunstancias particulares en las que se encuentre cada uno de los obligados a sufragarlo, y la inconstitucionalidad en la que pueda incurrir la ley que lo regula, la cual sólo podría ser determinada, en sentido abstracto, analizando los elementos constitutivos del tributo, y particularmente la materia imponible y la alícuota, cuyos contenidos o dimensiones podrían ser muestras evidentes de un exceso de poder tributario.

3.2.4. Principio de reserva de ley

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Inversiones Dreams S.A. contra la Municipalidad Distrital de Jesús María y otros. Sala 1. **Expediente 02302-2003-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005.

33. A diferencia de este principio, la reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración -entre otros- de tributos queda reservada para ser actuada mediante una ley. El respeto a la reserva de ley para la producción normativa de tributos tiene como base la fórmula histórica "*no taxation without representation*" - es decir, que los tributos sean establecidos por los representantes de quienes van a contribuir.

Así, conforme se establece en el artículo 74° de la Constitución, la reserva de ley, es ante todo una cláusula de salvaguarda frente a la posible arbitrariedad del Poder Ejecutivo en la imposición de tributos [ALGUACIL Mari, Pilar. *Discrecionalidad técnica y comprobación tributaria de valores*. Valencia: Diálogo. S.L.p. 27].

3.2.5. Principio de solidaridad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Express Cars S.C.R.L. contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Sala 1. **Expediente 06089-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 11 de junio de 2007.

20. Reflejada en tales términos la solidaridad permite entonces admitir una mayor flexibilidad y adaptación de la figura impositiva a las necesidades sociales, en el entendido de que nuestro Estado Constitucional no actúa ajeno a la sociedad, sino que la incorpora, la envuelve y la concientiza en el cumplimiento de deberes.
21. En este tipo de Estado el ciudadano ya no tiene exclusivamente el deber de pagar tributos, concebido según el concepto de libertades negativas propio del Estado Liberal, sino que asume deberes de colaboración con la Administración, los cuales se convertirán en verdaderas obligaciones jurídicas. En otras palabras, la transformación de los fines del Estado determinará que se pase de un deber de contribuir, basado fundamentalmente en la capacidad contributiva, a un deber de contribuir basado en el principio de solidaridad.

Claro está sin olvidar que la integración ciudadana y su apoyo en labores de fiscalización no tendrían legitimidad constitucional si el fin ulterior no fuera otro que lograr la participación igualitaria en el soporte de cargas públicas, pues ello tendrá como contrapartida el ideal de un verdadero reparto redistributivo. Dicho ideal se torna ficticio cuando no todos cumplen sus obligaciones tributarias.

22. Conforme lo ha señalado este Colegiado en reiterada jurisprudencia, el Estado Social y Democrático de Derecho también es un Estado que lucha contra las desigualdades sociales, de ahí que, cuando con base en la solidaridad social se

incluya a “terceros colaboradores de la Administración Tributaria”, justamente para menguar la desigualdad en el sostenimiento de los gastos públicos a causa de la evasión tributaria, este Tribunal entienda que la medida adoptada resulta idónea para dichos fines.

4. El régimen presupuestal

4.1. La Ley Anual de Presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005²⁴.

5. La Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77° de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, pues se tenía garantizada la obtención de fondos sin tener que renovar las convocatorias a los entes de naturaleza parlamentaria de la época, la adopción estatalista de las ideas liberales en el siglo XIX origina la imposición de un régimen de temporalidad de los fondos y la previa aprobación democrática del gasto.

4.1.1. Definición de presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

6. Al respecto, José Roberto Dromí [Constitución, Gobierno y Control: En Presupuesto y cuenta de inversión, instrumentos de gobierno y control. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, pág. 200] expresa que: “el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes”. Por su parte, Licciardo Cayetano [La función del presupuesto en el Estado Moderno. Argentina: Departamento de Ciencias Económicas, Jurídicas y Social de la Universidad de Salta, 1980, pág.

²⁴ El recurrente interpone la demanda competencial argumentando que el demandado ha invadido sus competencias en materia presupuestaria al presentar el “Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para el año 2005” al Congreso de la República excluyendo el monto total que presentó el Poder Judicial conforme al artículo 145° de la Constitución. Esto es, alega la vulneración del artículo 145° que establece: “El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso”. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda en el extremo de la competencia que confiere en artículo 145° de la Constitución al Poder Judicial.

103] expone que: “El presupuesto es una institución fundamental para la forma republicana de gobierno, porque nace junto con el derecho del pueblo a saber lo que el gobierno hace”.

4.1.2. Características del presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

10. Finalmente, debe considerarse que entre las principales características que presenta la Ley General de Presupuesto, se cuentan las siguientes:
 - a) Es un acto de previsión y ordenamiento, destinado a regular la función administrativa y financiera del Estado.
 - b) Es un acto de autorización de ejecución del gasto público, concedida por el Congreso mediante ley expresa y especial.
 - c) Tiene un plazo legal determinado y expiratorio para la autorización de ejecución del gasto público (un año).
 - d) La existencia esencial de ejecución del gasto público, bajo responsabilidad funcional. Para tal efecto, existen medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida.
 - e) La programación y ejecución es concordante con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización.

4.2. Participación de los poderes del Estado en la elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto

4.2.1. El principio de colaboración de poderes

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

14. El artículo 145° de la Constitución dispone que el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.

[...]

24. Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104.° de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre

materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129.º de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto.

[...]

29. Con relación al Poder Ejecutivo, el artículo 78.º de la Constitución prescribe que el Presidente de la República detenta la iniciativa legislativa para los efectos de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Por otro lado, en el supuesto de que la autógrafa de la Ley de Presupuesto no sea remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 80.º de la Constitución. Asimismo, según el citado artículo, el Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos.
30. Como puede observarse, de las normas citadas en el párrafo precedente, se concluye que el Poder Ejecutivo concentra importantes competencias relacionadas con la elaboración de la Ley de Presupuesto, que incluso pueden llegar al nivel del Congreso de la República, pues, por mandato del artículo 80.º de la Constitución, puede convertirse en legislador presupuestal. En tal sentido, estos dos Poderes del Estado son actores privilegiados para determinar el presupuesto del sector público, pero no son los únicos.

[...]

39. Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.
40. De otro lado, el Tribunal Constitucional considera que la política general del gobierno y la formulación del presupuesto están limitadas por los parámetros que fija la propia Constitución, en los términos señalados en los Fundamentos N.ºs 9, *supra*, y 41 y 42, *infra*. En tal sentido, debe quedar establecido que el Poder Judicial, como Poder del Estado, no está sujeto a una determinada política general de un gobierno determinado, sino a las obligaciones que la Constitución le asigna directamente. Por ello, corresponde al Poder Judicial, en cuanto a sus funciones y con base en la independencia que le es consustancial, fijar autónomamente sus objetivos institucionales que, obviamente, tienen un componente presupuestario. La garantía de la independencia del Poder

Judicial también se manifiesta a través del rol que debe cumplir en el proceso presupuestario puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de su sometimiento al gobierno que le toque dirigir el Poder Ejecutivo.

41. Por lo expuesto, este Colegiado considera que cuando el artículo 145.º de la Constitución dispone que el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso, la Constitución está habilitando al Poder Judicial para que participe en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que éste último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República, puesto que, dada su condición de Poder del Estado y atendiendo a las funciones que debe cumplir y al lugar que ocupa en la configuración de nuestro sistema democrático, le corresponde, al igual que el Poder Ejecutivo, sustentar directamente su presupuesto ante el Congreso de la República para su aprobación o modificación, dentro de los límites que la propia Constitución impone, ya que esta competencia es garantía de su independencia; de no ser así, tal garantía se convertiría en ilusoria.

[...]

45. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional considera que para el adecuado ejercicio de la competencia que el artículo 145.º de la Constitución le reconoce al Poder Judicial, es necesaria una ley mediante la cual se establezcan los mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en lo relativo a la elaboración del presupuesto de este último con respecto a lo previsto en el artículo 145.º de la Constitución, concordante con el principio de equilibrio financiero previsto en el artículo 78.º del mismo cuerpo legal.

4.2.2. Competencia constitucional del Congreso de la República de aprobar el presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

27. Sin embargo, si bien el principio de colaboración de poderes está presente en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto, la Constitución otorga preeminencia al Congreso de la República en esta materia. En efecto, este Tribunal debe destacar que, conforme al artículo 45.º de la Constitución, el poder emana del pueblo y, conforme al principio representativo consagrado en el artículo 43.º de la misma norma, concordante con el artículo 77.º y a los incisos 1) y 4) del artículo 102.º de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, aprobar el Presupuesto de la República, salvo el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 80.º de la Constitución. En consecuencia, es el Poder Legislativo, en representación del pueblo, quien tiene la última decisión, pues le corresponde determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo.

28. Ahora bien, en lo que respecta al principio de separación de poderes, también presente en la elaboración de la Ley de Presupuesto, el artículo 94.º de la Constitución dispone que el Congreso de la República gobierna su economía y sanciona su presupuesto. Por tanto, además de la preeminencia que tiene el Congreso de la República en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestaria, por cuanto es el órgano que lo aprueba, la Constitución también le reconoce autonomía presupuestaria. Es decir, de los tres Poderes del Estado, en rigor, el único que goza de autonomía presupuestaria es el Congreso de la República, porque incluso el Poder Ejecutivo está sujeto a la decisión del Legislativo.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Colegio de Abogados del Callao contra el Poder Ejecutivo (diversos artículos del Decreto Legislativo 1147). Pleno. **Expediente 00001-2014-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de marzo de 2017.

73. El primer párrafo del artículo 77 de la Constitución, por su parte, establece:

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

74. Dicha norma exige al Congreso de la República aprobar un presupuesto anual que refleje el equilibrio entre los ingresos y egresos fiscales previstos para el ejercicio correspondiente. Además, determina la estructura mínima del Presupuesto Público, precisando que debe contar, por lo menos, con secciones dedicadas al Gobierno Central y a instancias descentralizadas.

75. Dicha norma no prohíbe a las entidades públicas obtener recursos a través de fuentes de financiamiento directas. Ello constituye una opción legislativa constitucionalmente válida, recogida en diversas leyes anuales de presupuesto y equilibrio financiero e, inclusive, en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (*cf.* artículos 60.2, 63.2, y Octava Disposición Transitoria del TUO de la Ley 28411 aprobado mediante Decreto Supremo 304-2012-EF).

76. Así, las entidades del Estado pueden recurrir a fuentes de financiamiento directo, dentro de lo permitido por la ley, sin que ello desconozca o lesione las competencias constitucionales del Congreso de la República en materia presupuestaria.

4.2.3. Límites que impone la constitución a la actuación de los poderes del Estado para la elaboración de la Ley de Presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

42. Las normas constitucionales de las que hemos extraído los principios constitucionales presupuestarios, Fundamento N.º 9, *supra*, imponen límites a los Poderes del Estado para la formulación y elaboración del Proyecto de Presupuesto que presenta el Ejecutivo, haciendo uso de la facultad de iniciativa en esta materia, y al propio Congreso de la República, para su aprobación. En efecto, el artículo 77.º de la Constitución prescribe que el presupuesto es anual; que su estructura contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas; que se asigna equitativamente los recursos públicos; y que su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Por su parte, el artículo 78.º de la Constitución dispone que el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado; que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente; y que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. A su turno, el artículo 79.º de la Constitución establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
43. El Tribunal Constitucional considera que no sólo los Poderes Legislativo y Ejecutivo están vinculados por estas limitaciones, sino también el Poder Judicial, al momento de formular su proyecto de presupuesto. El cumplimiento de las normas constitucionales delimitan los parámetros y los principios constitucionales presupuestarios con los cuales se debe elaborar el proyecto y la Ley de Presupuesto también vinculan al Poder Judicial, el cual, con base en el principio de colaboración de poderes, deberá formular su proyecto en coordinación con el Poder Ejecutivo, a fin de determinar los montos fijados a partir de los límites y principios impuestos por la Constitución, y garantizando la competencia que le reconoce el artículo 145.º de la Constitución.

4.3. Los fines de la actividad presupuestal

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. Expediente 00004-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

7. En esa perspectiva, los fines de la actividad presupuestal pueden resumirse en los cuatro siguientes:
- a) Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo.
 - b) Coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República.
 - c) Prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal.
 - d) Interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común.

4.4. Las cuatro perspectivas desde las cuales debe entenderse el presupuesto

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. Expediente 00004-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

8. Consideramos que el Presupuesto como institución básica del derecho público, debe entenderse a la luz de las cuatro perspectivas siguientes:

8.1. Perspectiva política. - El presupuesto es un instrumento clave en el desenvolvimiento de las funciones de gobierno y control. En el ámbito gubernativo expresa la decisión legislativa relativa al financiamiento de la orientación de la política económica y la aprobación del programa detallado de la ejecución o realización de obras, servicios y cometidos (actividades) estatales. En suma, como bien advierte Domingo García Belaúnde Saldías [El Derecho Presupuestario en el Perú. Lima: Luis Alfredo Ediciones, 1998, pág. 115]: "El presupuesto es una herramienta de acción política".

En el ámbito contralor expresa una autorización legislativa limitativa del Ejecutivo que facilita la fiscalización del Legislativo y de la Contraloría General de la República, relativa a la ejecución de la política económica y, particularmente, de la habilitación de las competencias para la realización de los gastos e inversiones públicas.

Dicha acción contralora se presenta de manera dual: precautoriamente, mediante la autorización del gasto vía la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, y ulteriormente, mediante el examen de la Cuenta General de la República.

8.2. Perspectiva económica. - El presupuesto es un instrumento insoslayable para la aplicación de la política económica. En efecto, como exponen Ricardo Cibelti y Enrique Sierra [El sector público en la planificación del desarrollo. México: Siglo XXI, 1976, pág. 232] su existencia prevé y guía la conducta de los agentes económicos.

8.3. Perspectiva administrativa. - El presupuesto es concurrentemente, ab initio, un instrumento contable de previsión y, ex post, un texto confrontativo que establece un balance de resultados de la gestión gubernamental durante un determinado lapso.

8.4. Perspectiva jurídica. - El presupuesto emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica. El presupuesto surge de la acción parlamentaria en una ley con trámite diferenciado, debido a su naturaleza especial y a la importancia que tiene per se; además de tener una vigencia limitada y predeterminada con una función específica y constitucionalmente diferida. Dado su carácter jurídico, se presenta como la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza algunas de sus competencias.

En suma, el presupuesto se configura como una ley en su cabal sentido, ya que, a pesar de provenir de una iniciativa ajena al Parlamento, éste, después de la correspondiente discusión, puede modificar total o parcialmente el proyecto presentado por el Ejecutivo.

Restringiendo la temática presupuestal a lo político y jurídico, cabe señalar que la decisión parlamentaria es simultáneamente de previsión y autorización.

Será previsional cuando se enumeran los ingresos fiscales del Estado y se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período presupuestal.

Será autoritativa cuando fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-administrativa de acuerdo a tres factores: El temporal (anualidad), el cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y el cuantitativo (monto máximo a gastar).

4.5. Los principios constitucionales presupuestarios

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. Pleno. **Expediente 00004-2004-PC/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de febrero de 2005.

9. La actividad presupuestal se rige por los once principios siguientes:

9.1. Principio de legalidad. - Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

9.2. Principio de competencia. - Previsto en los artículos 78.º, 79.º, 80.º, 160.º y 162.º de la Constitución, y en la Tercera Disposición Final de la Ley N.º 28301, que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.

Juan Carlos Morón Urbina [Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. En Themis, N.º 39, PUCP, 1999, pág. 157] acota que dicho principio: "constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales (...)".

- 9.3. Principio de justicia presupuestaria.- Contemplado en los artículos 16.º y 77.º de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.
- 9.4. Principio de equilibrio financiero.- Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.
- 9.5. Principio de unidad.- Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.

Maurice Duverger [Hacienda Pública, Barcelona: Bosch, 1968, págs. 227-228] expone que dicho principio descansa en dos razones fundamentales: la financiera y la política. La primera consiste en percibir el presupuesto como una regla de orden y claridad que traduzca un genuino y auténtico estado de la situación financiera del país; y, por ende, que refleje la realidad de la obtención de los recursos públicos y su aplicación o gasto. De allí que se proscriba la multiplicación de los presupuestos y las cuentas singulares, ya que impediría tener una visión global más clara de los ingresos y gastos públicos. La razón política consiste en señalar que la unidad acrecienta la eficiencia y la eficacia para el control que sobre el parlamento ejerce la Contraloría General de la República.

- 9.6. Principio de exactitud.- Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.
- 9.7. Principio de anticipación.- Previsto en los artículos 78.º y 80.º de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.
- 9.8. Principio de anualidad.- Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Domingo García Belaúnde Saldías [ob. cit., pág. 142] expresa que "La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada (...). Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo

término la ley pierde su vigencia”. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

- 9.9. Principio de programación.- Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
- 9.10. Principio de estructuración.- Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).
- 9.11. Principio de no afectación.- Previsto en el artículo 79.º de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

Al respecto, Maurice Duverger [ob. cit., pág 88] comenta que: “(...) la no afectación impide las relaciones jurídicas entre ingresos y gastos”. Por excepción, dicho principio puede ser inaplicado cuando exista una solicitud del Poder Ejecutivo, a fin de que el Congreso apruebe un tributo con un fin predeterminado.

5. Algunos problemas que afectan la economía

5.1. La informalidad como problema de diversos sectores económicos

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Ferrocarril Central Andino Sociedad Anónima contra el Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Pleno. **Expediente 00732-2015-PA/TC**. Sentencia 300/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 7 de agosto de 2020²⁵.

²⁵ El recurrente interpone la demanda solicitando que (i) se declare la inaplicación del artículo 1 de la Ley 29518, “Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga”, así como de los artículos 1, literal “f”, y 3, inciso 1, literal “a”, de su Reglamento; y (ii) como consecuencia de lo anterior, se le aplique el beneficio tributario consistente en la devolución del 30 % de los pagos efectuados por concepto de impuesto selectivo al consumo (ISC), que forma parte del precio de venta del petróleo diésel, establecido en la mencionada ley. Al respecto, alegó la vulneración de su derecho a la igualdad. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda puesto que determinó que el término de comparación ofrecido no era idóneo.

25. La informalidad es una característica de diversos sectores económicos del país y podría decirse que constituye uno de sus mayores problemas. A este marco no escapa el sector de transporte público terrestre por carreteras, el cual también sufre los embates de este problema que, por su permanencia en el tiempo, bien puede considerarse de antigua data [...]. Por ello, es habitual hallar en los medios de comunicación noticias o informes relacionados con este fenómeno, dando cuenta de operativos para combatirlo, informes que, entre otros asuntos, ponen de relieve la elevada tasa de informalidad del transporte de camiones de carga pesada [...] y hasta situaciones de violencia generadas por choferes informales [...], que no son sino el reflejo de un fenómeno social y económico de gran magnitud y que tiene como algunos de sus efectos que se produzca una mayor congestión vehicular; situaciones de riesgo para choferes, pasajeros y transeúntes; supuestos de explotación laboral; así como una competencia desleal hacia las empresas formales que sí cumplen con pagar sus obligaciones laborales y tributarias.
26. En suma, la informalidad es un problema profundo en la estructura económica del país y por sus efectos perniciosos exige una respuesta por parte del Estado, siendo la legislación tributaria una herramienta para ello. [...]
28. Este Tribunal reitera que en el texto constitucional están incluidas normas orientadas a establecer las pautas básicas sobre las que debe fundarse el régimen económico de una sociedad, conjunto al cual se le denomina Constitución Económica. Esta consagra que, bajo el régimen de la economía social de mercado, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (artículo 58). En ese sentido, una de las manifestaciones de esta tarea es la lucha contra la informalidad de diferentes sectores como el del transporte, debido a que, si bien el Estado garantiza la libertad de empresa, ello no debe ser lesivo a la seguridad pública (artículo 59).

5.2. La evasión fiscal

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Express Cars S.C.R.L. contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Sala 1. **Expediente 06089-2006-PA/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 11 de junio de 2007.

28. La presente causa a la que podría denominarse Tributación contra Evasión, pone en evidencia uno de los grandes problemas que ha venido aquejando a nuestro país en los últimos años: *las consecuencias de los altos índices de la economía informal*. Esto es, aquella que se desarrolla a espaldas del fisco y, por ende, de la sociedad. Por ello, en un contexto como el peruano, pueda entenderse razonable y necesaria -por lo menos hasta conseguir el pleno cumplimiento de sus fines- la existencia de regímenes de colaboración con la Administración, como en el caso de las percepciones del IGV.

5.3. Los monopolios legales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Colegio de Abogados del Callao contra el Poder Ejecutivo (diversos artículos del Decreto Legislativo 1147). Pleno. **Expediente 00001-2014-PI/TC**. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 28 de marzo de 2017.

63. Corresponde pronunciarse también respecto al extremo de la demanda relativo a la proscripción de los monopolios legales. El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución establece lo siguiente:

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

64. Este Tribunal Constitucional ha interpretado que se produce un monopolio legal proscrito por la Constitución cuando, por imperio de una norma jurídica estatal, se autoriza a un agente económico a ofertar bienes o servicios con exclusividad al interior de un mercado, de manera que pueda distorsionar sustancialmente las condiciones de oferta y demanda de este (cfr. fundamento 27 de la sentencia emitida en el Expediente 0002-2011-AI/TC).

65. Dicha prohibición tiene por finalidad evitar que, al constituir monopolios mediante normas jurídicas, el Estado otorgue privilegios a determinados agentes económicos en perjuicio de sus competidores actuales o potenciales. De esa manera busca defender el interés de los consumidores, quienes no podrían acceder a los beneficios de la libre competencia (cfr. artículo 65 de la Constitución).

SENTENCIAS RELEVANTES

- Expediente 00007-2020-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00007-2020-AI.pdf>
- Expediente 00008-2003-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.pdf>
- Expediente 00034-2004-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>
- Expediente 00006-2020-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2020-AI.pdf>
- Expediente 00732-2015-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00732-2015-AA.pdf>
- Expediente 00011-2013-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00011-2013-AI.pdf>
- Expediente 00228-2009-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00228-2009-AA.pdf>
- Expediente 07644-2006-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07644-2006-AA.pdf>
- Expediente 00048-2004-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Expediente 04408-2005-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04408-2005-AA.pdf>
- Expediente 01963-2006-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01963-2006-AA.pdf>

- Expediente 03330-2004-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03330-2004-AA.pdf>
- Expediente 00017-2004-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00017-2004-AI.pdf>
- Expediente 00858-2003-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00858-2003-AA.pdf>
- Expediente 00024-2013-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00024-2013-AI.pdf>
- Expediente 00018-2003-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.pdf>
- Expediente 00053-2004-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00053-2004-AI.pdf>
- Expediente 02302-2003-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02302-2003-AA.pdf>
- Expediente 00001-2004-PI/TC y 00002-2004-PI/TC (acumulados). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00001-2004-AI%2000002-2004-AI.pdf>
- Expediente 06089-2006-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06089-2006-AA.pdf>
- Expediente 00001-2014-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00001-2014-AI.pdf>
- Expediente 00004-2004-PC/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.pdf>
- Expediente 04900-2016-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/04900-2016-AA%20Resolucion.pdf>
- Expediente 00015-2019-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00015-2019-AI.pdf>

www.tc.gob.pe

ISBN: 978-612-4464-23-2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES