

ALCANCES SOBRE EL DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL PERÚ (segunda parte)

Humberto Valenzuela Gómez¹

RESUMEN

En nuestra nueva entrega, mencionaré las nuevas normas relacionadas con la movilidad sostenible, debido a la recientemente publicación de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, la cual, según su artículo 1, tiene por objeto establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad. También garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes.

Una de las mayores novedades de la Ley 31199 es la introducción del término «derecho a la ciudad», no como derecho propiamente dicho, sino incorporándolo dentro de lo que la norma denomina «principios» a considerar para su aplicación, con una referencia al derecho al bienestar y a la movilidad, entre otros, que mencionaremos en el desarrollo de este artículo.

Además, resulta importante revisar a nivel jurídico el esquema de responsabilidades de los funcionarios que emiten leyes, reglamentos, actos administrativos y declaraciones que afecten los derechos fundamentales directamente vinculados con la movilidad sostenible, para reducir el riesgo que las políticas dirigidas a la adopción de medidas e implementación de soluciones de movilidad sostenible se vean mediatizadas por decisiones basadas en cuestiones políticas o que respondan a intereses particulares, en desmedro de la ciudadanía.

Palabras clave: Movilidad sostenible, Estado, derecho constitucional.

¹ Abogado. Magíster en Derecho y Gestión del Transporte. Las ideas y comentarios vertidos en el presente artículo son de responsabilidad de su autor y no comprometen a la entidad en la que este desarrolla sus labores.

ABSTRACT

In this new entrance, we will mention the new norms related to sustainable mobility, due to the recent publishing of Law 31199 — Law of Managing and Protection of Public Spaces, which, according to article 1, has the objective of establishing the normative framework for the managing, protection, handling and sustainability of public spaces, essential elements for the improvement of people's quality of life and the city's environment; as well as guarantee its public use, through coordinated, inclusive and technically consistent work from the relating institutions and organisms.

One of the greatest novelties of Law 31199 is the introduction of the term “right to the city”, not as a right itself, but incorporating it within what the norm calls “principles” considered for its application, with a reference to the right to well-being and mobility, among others, which we will mention in the development of this article.

In addition, it is important to review at a legal level the scheme of responsibilities of officials who issue laws, regulations, administrative acts and declarations that affect fundamental rights directly linked to sustainable mobility. This, in order to reduce the risk that policies aimed at adopting measures and implementation of sustainable mobility solutions are mediated by decisions based on political issues or that respond to particular interests, to the detriment of citizens.

Keywords: Sustainable mobility, State, Constitutional Law.

INTRODUCCIÓN

En nuestra entrega anterior², presentamos algunas consideraciones sobre el contenido de un derecho a la movilidad sostenible y el tratamiento normativo que se ha venido dando en el Perú, tomando como referencia algunas experiencias del derecho comparado.

En dicho artículo, concluimos —de manera resumida— en lo siguiente:

i. El derecho a la movilidad no se encuentra consagrado expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, sí lo están algunos derechos relacionados con él: derecho a transitar libremente, al libre desarrollo y bienestar, al disfrute del tiempo libre, a

gozar de un ambiente equilibrado y al adecuado desarrollo de la vida.

ii. Existen en nuestro país normas que recogen los principios relacionados con la movilidad sostenible, en una serie de disposiciones de distintos sectores, diferentes ámbitos de aplicación y no necesariamente bajo una visión holística.

iii. Las disposiciones antes mencionadas permiten la implementación de medidas relacionadas con la movilidad sostenible. Sin embargo, ello requiere de un eficaz nivel de coordinación entre distintos sectores y niveles de gobierno.

iv. De darse la consagración de un derecho constitucional a la movilidad sostenible, ello puede generar la obligación del Estado

2 <http://journals.continental.edu.pe/index.php/derechopublicoeconomico/article/view/747>

de proveer las facilidades para los desplazamientos de las personas, no como mera prestación de servicio público, sino como un medio de realización personal, considerando la preservación del entorno y el uso eficiente de recursos. Por otro lado, esta consagración podría facilitar la implementación de esquemas de gobernanza a nivel nacional que permitan la articulación de los diferentes niveles de gobierno. Finalmente, el reconocimiento expreso de este derecho permitiría salvaguardar su ejercicio y respeto efectivo de las coyunturas y situaciones inciertas que normalmente enfrenta nuestro país en desmedro de sus ciudadanos.

I. Nuevas normas relacionadas con la movilidad sostenible

Disposiciones a favor

Luego de la publicación de la primera parte de este artículo, se han publicado algunas normas relevantes relacionadas con la movilidad sostenible, algunas de las cuales presentamos a continuación.

a) Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (Ley 31199)

A los pocos días de remitido nuestro artículo para su publicación, luego de la fecha de cierre de la edición anterior de la revista, se publicó la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos. Conforme a su artículo 1, esta ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado,

participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes.

Una de las mayores novedades de la Ley 31199 es la introducción del término «derecho a la ciudad», si bien no consagrándolo como derecho propiamente dicho, sino incorporándolo dentro de lo que la norma denomina «principios» a considerar para su aplicación, con una referencia al derecho al bienestar y a la movilidad, entre otros:

Artículo 2. Principios

Para efectos de la aplicación de la presente ley, se debe considerar los siguientes principios: [...].

1. Derecho a la ciudad. Garantiza a todas las personas el acceso a todos los servicios que se aglomeran en la ciudad, como servicios básicos, derecho a la vivienda, creación de espacios públicos, mecanismos de participación, servicios ambientales, culturales, económicos y financieros, reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por el Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado.

2. Derecho al bienestar. Garantía de las condiciones necesarias que hacen posible el desarrollo humano a lo largo del ciclo de vida de las personas, incluyendo un ambiente sano y equilibrado, la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y el descanso, conforme lo señalan los numerales 8 y 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. [...].

4. Sostenibilidad ambiental. El manejo sostenible de los espacios públicos contribuye al bienestar ambiental, social y económico de las ciudades, más aún en un contexto de cambio climático, promoviendo el uso sostenible del agua, de los recursos naturales renovables y no renovables y la regeneración y creación de áreas verdes.

5. Accesibilidad universal y movilidad. Promoviendo una adecuada accesibilidad e interrelación entre diferentes actividades urbanas mediante la flexibilidad de usos compatibles del suelo y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales, la racionalidad en la distribución de los equipamientos y movilidad efectiva y segura para todo tipo de usuario.

Si bien es demasiado pronto para una evaluación de la norma debido a su reciente promulgación, es relevante la inclusión en nuestro ordenamiento de consideraciones respecto del derecho a la ciudad y su relación con la movilidad. Claro está, sin embargo, que colocar dentro de un mismo rubro lo que son derechos propiamente dichos y principios puede ser cuestionable y resultar contraproducente a efectos del desarrollo reglamentario de la ley³. Esperemos, en todo caso, que su vigencia y —sobre todo— su aplicación resulte positiva.

b) Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Tiene por objeto, conforme a su artículo 1, establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondiciona-

3 Para Alexy, la distinción entre «reglas» y «principios» es clave para la solución de problemas centrales referidos a la dogmática de los derechos fundamentales: «La distinción entre reglas y principios constituye [...] el marco de una teoría normativo-material de los derechos fundamentales y, con ello, un punto de partida para responder a la pregunta acerca de la posibilidad y los límites de la racionalidad en el ámbito de los derechos fundamentales.

[...] El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización* que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.

En cambio, las *reglas* son normas que solo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida entonces de (be) hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las *reglas* contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa que la diferencia entre reglas y principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio» (Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 81-87).

miento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, para lograr un desarrollo urbano sostenible, entendido como la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo. También el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad urbana y territorial, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios.

Por otro lado, dentro de los principios y enfoques orientadores del acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible (artículo 4) —que encontramos más vinculados a la movilidad sostenible— la Ley 31313 ha considerado los siguientes:

Equidad espacial y territorial: Igualdad de oportunidades, acceso a servicios y a condiciones urbanas para una vida digna, consolidando el reparto equitativo de los beneficios y cargas urbanísticas derivados de la planificación urbana y el desarrollo urbano, y las intervenciones urbanas.

Sostenibilidad: El manejo racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la ciudadanía, sin comprometer la satisfacción de necesidades, salud y seguridad de las generaciones futuras en un entorno de no menor calidad al de la generación actual.

Resiliencia: El fortalecimiento de la capacidad de las ciudades o centros poblados para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse, oportuna y eficientemente, de los efectos de las amenazas que pudieran afectarla, de forma tal que se

preserve y restaure sus estructuras y funciones básicas.

Movilidad sostenible: La garantía de acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad, a través de sistemas de transporte público, intermodal, accesible y asequible, con estrategias y medidas planificadas, infraestructura adecuada, que genere menores costos ambientales y que atienda las necesidades de edad, género y condición física de la ciudadanía.

Accesibilidad: La condición de acceso que presta la infraestructura urbanística y edificatoria para facilitar la movilidad y el desplazamiento autónomo de las personas, en condiciones de seguridad.

Economía circular: La creación de valor no se limita al consumo definitivo de recursos. Considera todo el ciclo de vida de los bienes. Debe procurarse eficientemente la regeneración y recuperación de los recursos dentro del ciclo biológico o técnico, según sea el caso. Las ciudades ocupan un rol fundamental en la economía circular al concentrar la mayoría de la población mundial en estos centros urbanos. Esto significa que existen grandes cantidades de materiales, residuos y energía producidos y consumidos en las urbes que pueden ser aprovechados aplicando los principios de la economía circular. Por ello, resulta importante promover una transición a la circularidad en las ciudades.

Asimismo, dentro de esta ley también, se establecen expresamente «los enfoques sobre los cuales deben adoptarse las decisiones que se adopten respecto del acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible» (numeral 4.3 del artículo 4): enfoque ecosistémico; enfoque territorial; enfoque de derechos humanos; enfoque intergeneracional; perspectiva de discapacidad; en-

foque intercultural; mitigación y adaptación al cambio climático; y enfoque de género.

De todos estos enfoques, para el presente artículo, queremos resaltar el «enfoque de derechos humanos»:

4.3. Las decisiones que se adopten respecto del acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible deben guiarse por los siguientes enfoques:

[...].

c. Enfoque de derechos humanos: Comprende el conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. *Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.* El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar. Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. El enfoque se basa en las normas internacionales, desde las cuales se establecen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. El enfoque basado en derechos humanos pone énfasis en identificar las variables o contenidos de los derechos, su titular y garante y la ruta de acceso que lo hace efectivo [las cursivas son mías].

Algunas decisiones contrarias a la movilidad sostenible

En los apartados anteriores, hemos efectuado una revisión general del marco legal vigente y de algunos instrumentos de gestión que son consistentes con la definición de movilidad sostenible y que pueden sustentar la con-

sagración de un derecho a ella. Sin embargo, también —paralelamente— y por razones no precisamente técnicas ni legales, se han emitido disposiciones y adoptado decisiones que contravienen este concepto —incluso las normas reseñadas aquí— y que, es más, incluso implican un retroceso frente a lo poco que se ha podido avanzar en años recientes.

Ley 31096

A inicios de 2007, se promulgó la Ley 28972, Ley que Establece la Formalización del Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóviles Colectivos. Esta norma, que consta básicamente de un par de artículos en la medida que el tercero y cuarto solo contienen una disposición derogatoria y establecen el plazo para la aprobación de su reglamento, respectivamente, tuvo por objeto «la formalización del transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional en automóviles colectivos» (artículo 1).

El proceso de formalización a que hace referencia la citada norma se limita a exigir que los transportistas y propietarios de los vehículos se organicen bajo cualquiera de las modalidades empresariales previstas en la ley, para brindar el servicio (artículo 2). Asimismo, como «exigencia» se estableció una verdad de Perogrullo: que los vehículos se encuentren operativos (numeral 2.2 del artículo 2).

Por otro lado, en un hecho que no por ser usual deja de llamar la atención, el artículo 1 de la Ley 28972 señala que el proceso de formalización se sujeta «a las normas contenidas en la presente Ley, en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo 009-2004-MTC y sus normas modificatorias y complementarias». Esto es, según ello, esta norma «no se encuentra

bajo el ámbito de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre», pero sí dentro del alcance de uno de los reglamentos (ya modificado) de esta, lo que es un contrasentido al excluirla del marco general, que contiene una serie de principios consistentes con el concepto de movilidad sostenible, como se ha visto en nuestra primera entrega.

Más de una década después, en 2021, la Ley 31096 precisó los alcances de la Ley 28972, en el sentido que los automóviles colectivos a que se refiere esta última son los correspondientes a la clasificación vehicular M1, con carrocería sedán o *station wagon*, establecidos en el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo 058-2003-MTC. Es decir, el Congreso de la República, a través de la dación de esta ley, propicia el transporte público en vehículos de menor tamaño, en contra de los principios de lo que es la movilidad sostenible, como se ve a continuación de los siguientes extractos del dictamen correspondiente⁴:

El 29 de enero del año 2007 se publicó en el Diario Oficial el peruano [sic] la Ley 28972, Ley que Establece la Formalización del Transporte de Pasajeros en Automóviles Colectivos, con la finalidad de solucionar la problemática de miles de transportistas que realizaban este servicio en vehículos de clasificación vehicular M1.

Posteriormente, de manera sorpresiva e inexplicable el 22 de abril del 2009 se publicó el Decreto Supremo 017-2009-MTC el cual aprobó el Reglamento Nacional de Transportes [sic]⁵, y en este cambia la definición de automóvil colectivo, su nueva definición es «Vehículo automotor de la categoría M2 de la clasificación vehicular es-

4 www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/01170DC-23MAY20200702.pdf

5 Nota del autor del presente artículo: la denominación correcta es «Reglamento Nacional de Administración de Transporte», conforme al literal d) del artículo 23 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

tablecida en el RNV que se encuentra habilitado para realizar el servicio de transporte de personas de ámbito regional». Cabe destacar que esto fue y es inexplicable [sic], ya que, hasta ese momento, este tipo de vehículos (los M2 o minivan) solo tenían autorización para servicio turístico, no hacían servicio interprovincial o interregional regular como si [sic] lo hacían los M1.

[...] se condena a la extinción a los vehículos de tipo M1 y beneficia a los de categoría M2 [...] Es por ello, que se plantean las iniciativas de ley, con el fin de concretizar la formalización del servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, en vehículos de la clasificación vehicular de la categoría M1 [...] por cuanto es una realidad social que dichos vehículos forman parte del servicio de pasajeros a nivel interdistrital [sic], interprovincial e interregional pero por una falta de normatividad y reglamentación adecuada, actúan en la informalidad del transporte público, en perjuicio de los ciudadanos que acceden a este servicio por sus propias necesidades de mercado; es decir, no existiría este servicio en automóviles colectivos de la categoría M1, si a la vez, el usuario tendría [sic] otras alternativas de mejor servicio dentro del mercado que rige en nuestro país de libre mercado: si no hay demanda no puede existir oferta.

[...].

Cualquier solución a la problemática sub materia, debe de armonizarse con la Política Nacional del Sector Transporte, aprobado [sic] por Resolución Ministerial 817-2006 MTC/09, de fecha 07 de noviembre de 2006, que en su punto 1, sobre Bases de la Nueva Política Nacional del Sector transporte, en su parágrafo 1.1. Visión integral de las infraestructuras y servicios de transporte, señala: «El transporte en su conjunto, debe concebirse como un sistema integrado por las infraestructuras y por los servicios que se prestan a través de ellas. Esto implica una visión integral que conecte los modos de transporte, la cual debe ser comprendida, compartida y desarrollada por el conjunto de actores, autoridades y operadores en los respectivos niveles de responsabilidad y competencia. La integración de los diferentes modos debe considerar todos los procesos de actuación para lograr la eficiencia y la eficacia del sistema: planificación, regulación,

interconexión física y servicios de transporte».

Por otro lado, el Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016, en su punto 1, introductoria [sic] señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como tarea fundamental garantizar el desarrollo y la aplicación de la Política Nacional y Sectorial del Transporte y Comunicaciones en los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local; para cumplir con este encargo es imprescindible fijar lineamientos precisos, transparentes y estables, de tal forma que sirvan y se conviertan en guía u orientación de los actores públicos y privados vinculados con las actividades de transportes y comunicaciones. [...] la situación del transporte en los pueblos profundos de nuestro país es caótica, además existe déficit de transporte de acuerdo a los criterios establecidos de las normas reglamentarias cuestionadas, a esto hay que agregar que los servicios con vehículos de la categoría M2, M3, etc., son casi nulas [sic]. Es necesario precisar que los servicios de transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos a los diferentes pueblos, provincias, regiones que comprenden nuestro territorio nacional, resulta siendo más realista [sic] en vehículos de la categoría M1, porque consideran que son más accesibles y facilitan la ruta; a esto se agregan los pueblos que por la geografía cuentan con trochas carrózales [sic] inaccesibles para vehículos mayores de la categoría M1, por lo que no circulan; de modo que para el usuario resulta siendo más cómodo transportarse en un vehículo de la categoría M1 y facilita su viaje. Además, están en horas adecuadas y en permanente disposición, de acuerdo a los requerimientos del usuario».

[...].

d) Análisis costo-beneficio

La propuesta legislativa [...] permitirá implementar la ley 28972, Ley que Establece la Formalización del Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóviles Colectivo, en su verdadera dimensión y su espíritu para su plena vigencia [...] Así mismo beneficiará a las miles de familias que han hecho de dicha actividad su fuente de ingreso, es decir para los que se dedican al servicio de transporte terrestre de pasajeros interprovincial e interregional, bajo la modalidad de automóviles colectivos

en vehículos de la categoría M1 de la clasificación vehicular establecida por reglamento nacional de vehículos [...] del mismo modo dado las condiciones de la oferta y la demanda, es decir de mercado beneficiará a los miles de usuarios que requiere de dicho servicio en las rutas de los pueblos más profundos de nuestro país⁶.

Como se aprecia, de la lectura del sustento se encuentra que este se encuentra constituido básicamente por declaraciones retóricas sin mayor sustento técnico. Es más, cuando se hace referencia tanto a la Política Nacional del Sector Transporte como al Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Comunicaciones (Pesem) 2012-2016, se omite mencionar aspectos relevantes contenidos en ambos documentos.

Así, en primer lugar, encontramos que el numeral 1.2 de la Política Nacional del Sector Transporte enfatiza también en la atención al usuario y a sus necesidades de movilidad⁷:

1. Bases de la nueva política nacional del sector transporte

La Política Nacional del Sector Transporte debe estar enfocada a transformar la situación actual apoyada en las bases siguientes:

- Visión integral de los servicios e infraestructura de transporte.
 - Gestión integrada del sistema enfocada al usuario para mejorar la eficiencia, la seguridad y la calidad.
- [...].

1.2 Gestión integrada del sistema enfocada al usuario para mejorar la seguridad, la eficiencia y la calidad

La gestión del sistema debe enfocarse a satisfacer en forma adecuada las necesidades de movilidad de la población y específicamente de los usuarios de los servicios de transporte. En este sentido se propone que la infraestructura de transporte, no sea un fin en sí misma, sino el medio adecuado para

que se realicen los medios de transporte seguros, eficientes y de calidad.

[...].

La acción gubernamental del sector debe converger urgentemente para implementar soluciones efectivas para enfrentar los problemas de seguridad vial.

La calidad de las infraestructuras y de los servicios de transporte, son básicos para impulsar la dinámica económica y social. *Con este propósito se debe fomentar la implementación de sistemas de gestión de calidad con estándares internacionales.*

[...].

2. La política nacional del sector transporte

2.1 Lineamientos de la política nacional del sector transporte

[...].

Los lineamientos de la Política Nacional del Sector Transporte que se establecen como orientaciones generales a seguir son los siguientes:

[...].

- Promoción del desarrollo, seguridad y calidad en los servicios de transporte y de logística vinculados.
- Promoción de la participación del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura de transporte.

2.1.2 Promoción del desarrollo, seguridad y calidad en los servicios de transporte y de logística vinculados

Se orienta a lograr que los servicios de transporte y logísticos se presten con calidad, transparencia, eficiencia, competitividad, seguridad *y que cumplan con la normatividad aplicable y los estándares internacionales aplicables. Se promueve el profesionalismo en los operadores del transporte público y privado para garantizar la calidad y seguridad de los servicios.*

[...].

2.1.3 Promoción de la participación del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura de transporte

Se orienta a fomentar la participación del sector privado en la provisión de infraestructura [...] de uso público y servicios de transporte, a fin de propiciar la modernidad y la competitividad, elevar los niveles de seguridad, fomentar la innovación tecnológica, mejorar la eficiencia y la

6 Dictamen, pp. 6-16.

7 Política Nacional del Sector Transporte, pp. 1-7.

calidad en la gestión de la infraestructura y de los servicios de transporte.

[...].

Estrategias generales

[...].

- Impulsar un programa de concesiones para los servicios de transporte.

[...].

- Fortalecer el sistema de regulación y supervisión de la inversión en infraestructura y servicios de transporte [las cursivas son mías].

Por otro lado, respecto del Pesem 2012-2016, este señala, más allá de lo consignado en el dictamen de la ley:

El servicio de transporte terrestre en el país afronta una problemática que se caracteriza por una débil institucionalidad en el ámbito público y privado, *enorme informalidad, tanto en los prestadores del servicio como también de los usuarios, con señales muy marcadas de incumplimiento de las normas de tránsito [sic] y circulación y con niveles de seguridad bastante precarios, que afectan su calidad y seguridad, lo que se traduce en un elevado índice de accidentes de tránsito.*

[...].

La liberalización y desregulación del transporte que rige desde principio de la década del noventa, si bien motivó el crecimiento y dinamismo de la actividad y generó competencia, también dio lugar a un conjunto de problemas, siendo los más importantes: sobreoferta de vehículos, obsolescencia del parque automotor, atomización empresarial, *surgimiento de transportistas informales que generan competencia desleal*, los cuales han impactado negativamente en la calidad y en la seguridad de los servicios.

[...].

En el Transporte interprovincial de pasajeros también existe una problemática derivada de la débil estructuración empresarial, marcada informalidad, sobre todo en el interior del país, la frondosidad normativa y la insuficiente fiscalización por parte de las autoridades en los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) [las cursivas son mías]⁸.

8 Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes

De esta breve revisión de los antecedentes de la Ley 31096, queda claro que su fundamento y razón de ser no ha respondido a la necesidad de satisfacer las necesidades de los usuarios, en consideración a lo que es la movilidad sostenible ni a cuestiones de seguridad y calidad, de ahí que no se haya sustentado el proyecto en dichos conceptos, sino que —muy por el contrario— se aluda directamente a intereses particulares de un sector de operadores: las familias que se dedican a la operación de automóviles colectivos y que tienen en ello su fuente de ingreso, tal como lo señala la parte final del dictamen, citada más arriba. Es decir, se mantiene una visión del transporte terrestre de personas como una mera actividad económica, aun cuando él ha sido declarado como «servicio público» en todas sus modalidades por la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30900, Ley que Crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao⁹.

En relación con esto último, el Tribunal Constitucional¹⁰ ha señalado que los elementos que caracterizan a un servicio como «público» son: a) su naturaleza esencial para la comunidad; b) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo; c) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad; y d) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

b) Posición del Tribunal Constitucional

Frente a la promulgación —por insistencia del Congreso de la República— de la Ley 31096, luego de haber sido observada por el Poder

y Comunicaciones 2012-2016, pp. 10-12.

9 Véase ítem «d» del apartado 4 de la primera entrega del presente artículo.

10 Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-AI, número 40.

Ejecutivo, a inicios de 2021, el procurador público especializado en Materia Constitucional interpuso demanda constitucional contra la referida ley¹¹.

Entre los argumentos de la demanda relacionados con la movilidad sostenible, podemos encontrar los siguientes¹²:

- La norma cuestionada, lejos de precisar los alcances de la Ley 28972, «Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos», crea en realidad un procedimiento especial de formalización, que difiere de lo regulado por las leyes y reglamentos específicos en relación con los requisitos y condiciones para prestar el servicio de transporte público.
- Esta regulación permite que vehículos con categoría M1 y M2 que no cuentan con los requisitos técnicos necesarios y estándares mínimos de seguridad, realicen el servicio de transporte terrestre de personas a nivel nacional, regional y local, con lo cual se afecta la dignidad humana, la vida y la integridad personal, el derecho a la salud y a la protección de usuarios, además del derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado.
- Los vehículos con categorías M1 y M2 no son eficientes para el servicio de transporte de personas, dada la pequeña capacidad que tienen para transportar pasajeros, en comparación con la capacidad que tienen los vehículos de categoría M3. Para movilizar la misma cantidad de pasajeros en un vehículo con categoría M3, se necesitaría contar con un mayor número de vehículos

con categorías M1 y M2, generando así un incremento del parque automotor, con una mayor congestión vehicular y contaminación ambiental.

- Los vehículos M1, en comparación con los vehículos de categoría M3, incurrir en un mayor número de faltas y accidentes de tránsito que traen consigo una alta cifra de muertes y lesiones. Esto, según el demandante, se produce por cuanto los primeros no han sido diseñados con las características técnicas adecuadas para el servicio de transporte previsto en la ley, como contar con ciertas dimensiones, cierto sistema de frenos, luces, entre otros.
- Los vehículos de las categorías M1 y M2 no cumplen con los estándares de seguridad y eficiencia requeridos para el transporte interprovincial de pasajeros y que, más bien, ponen gravemente en riesgo los derechos a la vida, integridad y salud de los usuarios al ser responsables de un alto índice de accidentes. Por ello, lo dispuesto por la ley cuestionada es incompatible con la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas para conservar la salud de las personas y prevenir accidentes que la amenacen.
- El artículo 65 de la Constitución consagra el deber del Estado de proteger a los consumidores y usuarios, debiendo adoptar medidas para garantizar la idoneidad de los servicios que reciben, como procurar que estos servicios recibidos no afecten la salud, la seguridad, la vida y la integridad personal.
- Del contenido del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, se desprenden los principios de conservación, prevención y restauración, así como obligaciones constitucionales que

11 Sentencia 910/2021 recaída en el Expediente 00004-2021-PI/TC: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00004-2021-AI.pdf>

12 *Ibidem*, apartado B-1.

el Estado debe cumplir y que se encuentran recogidas también en la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

- La ley objeto de control es incompatible con la obligación del Estado de adoptar medidas encaminadas a la preservación del medio ambiente y de asegurar que la actividad económica sea compatible con la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.

Sobre el particular, cuatro de los seis miembros del Tribunal Constitucional han manifestado en la sentencia citada:

71. Al respecto, con base en todo lo indicado, este Tribunal advierte que, con respecto a las disposiciones que habilitan el transporte de pasajeros en vehículos de las clasificaciones M1 y M2, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la legislación cuestionada, es posible concluir que:

a. La ley impugnada ha habilitado que autos no preparados para ello, brinden el servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo, lo cual, conforme a lo expuesto supra, coloca en grave riesgo la vida, integridad física y salud de los usuarios, transeúntes y otros conductores. Ello, conforme se ha indicado en diversos informes técnicos que han sido recogidos en la presente sentencia.

b. Además de lo indicado, es necesario resaltar que esta regulación no podría ser corregida en su carácter lesivo tan solo a través de la reglamentación que le corresponde al Gobierno, en la medida que un límite para el desarrollo reglamentario es precisamente el contenido de la ley. De esta manera, es evidente que un reglamento no podría transformar una ley inconstitucional en una constitucional.

72. De otro lado, llama la atención a este Tribunal Constitucional que, dentro del Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República de fecha 11 de julio de 2017, se señale como una razón para la aprobación de la ley cuestionada que «[...] es una

realidad social que dichos vehículos forman parte del servicio de pasajeros a nivel interdistrital, interprovincial e interregional pero por una falta de normatividad y reglamentación adecuada, actúan en la informalidad del transporte público».

73. Al respecto, dicha respuesta no puede ser de recibo en un Estado Constitucional como el nuestro. Y es que, *no porque alguna situación, conducta o hecho ocurre con cierta frecuencia en la sociedad necesariamente debe ser autorizada y normalizada. Bajo dicha lógica, diversos actos ilícitos dada la frecuencia de su comisión tendrían que dejar de ser sancionados para pasar a ser permitidos, lo que constituye un absurdo. Antes bien, cualquier conducta o actividad que pretenda ser regularizada vía legislativa debe estar acorde con el plexo de derechos, valores y principios garantizados por nuestra Norma Fundamental.*

74. De igual forma, *los argumentos que pretenden legitimar la circulación de los autos colectivos al amparo del derecho al trabajo o a la libertad de empresa también desconocen que dichos atributos no son absolutos y que, por en contrario [sic], deben ser limitados en contextos en los cuales el derecho a la vida se pone en evidente riesgo.* En esa medida, es aplicable al presente caso, mutatis mutandis, el criterio establecido en la sentencia recaída en el Expediente 07320-2005-PA/TC, fundamento 73 (caso «Buses-camión») en los siguientes términos: [...] si bien es cierto, los individuos y las empresas gozan de un ámbito de libertad para actuar en el mercado —recuérdese que conforme al artículo 58° de la Constitución, la iniciativa privada es libre-, sin embargo, ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta, pues también existe la certeza de que debe existir un Estado que mantiene una función supervisora y correctiva o reguladora. En tal sentido, este Tribunal estima que, — ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa el servicio de transporte de pasajeros en ómnibus carrozados sobre chasis de camión, y los innumerables accidentes ocurridos— en materia de transporte el Estado cuenta con un mayor campo de actuación, en la medida que de por medio se encuentran otros valores constitucionales superiores como la seguridad, la integridad y, por último, el derecho a la vida misma, el cual resulta ser de primerísimo

orden e importancia, pues es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Ley Fundamental.

75. En mérito a lo expuesto, la demanda debe declararse fundada en este extremo [las cursivas son mías].

Por otra parte, respecto de la vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios, los mismos cuatro miembros del Tribunal expresaron:

78. [...] el artículo 65 de la Constitución ha dispuesto 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. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población».

79. Al respecto, este Tribunal en varias oportunidades se ha pronunciado en relación con el contenido y alcances de lo establecido en dicho artículo constitucional (Sentencias 0008-2003-AI/TC, 3315-2004-AA/TC, 01865-2010-PI/TC, entre otras). En ellas, el Tribunal ha desarrollado una definición de consumidor y usuario, en el sentido de que estos devienen en el fin de toda actividad económica o quienes concluyen el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de los productos y servicios ofertados en el mercado.

80. Así pues, este órgano de control de la constitución entiende que la protección especial que se le debe al consumidor alcanza a la persona natural o jurídica que en virtud de un acto jurídico oneroso adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos en el mercado.

[...].

84. [...] como ha sostenido este Tribunal en su jurisprudencia, el proveedor sería aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de productos y servicios, a diferencia de los consumidores y usuarios, quienes reciben el mismo trato tuitivo que la Constitución les reconoce, según el artículo 65 antes mencionado, a través de: a) un principio rector para la actuación del Estado; y, de b) un derecho personal y subjetivo.

85. En el primer ámbito, el artículo 65 de la Constitución expone una pauta basilar destinada a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica, con miras a la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.

86. En el segundo ámbito, como derecho constitucional, el artículo 65 de la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva que asiste a los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, reconoce y apoya el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o del usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.

[...].

88. [...] del artículo 65 de la Constitución se desprenden, entre otras, dos importantes obligaciones para el Estado: en primer lugar, este debe garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que están disponibles en el mercado (ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles). En segundo término, *el Estado también debe velar por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidores o usuarios (ello implica que se asegure que los productos y servicios ofertados en el mercado deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no pongan en peligro la salud y seguridad de los consumidores o usuarios)*.

[...].

91. Como ha sido desarrollado en la jurisprudencia constitucional y supranacional, los derechos prestacionales, y en este caso los derechos dirigidos a la protección de la parte débil de una relación de consumo están caracterizados por su carácter progresivo, y en especial, por las garantías de no regresividad y de protección hasta el máximo de los recursos disponibles.

[...].

93. *En el presente caso, este Tribunal advierte que la regulación cuestionada resulta ser regresiva en materia de la tutela que le corresponde a los consumidores y usuarios, y en especial de sus derechos a la salud y la seguridad, mencionados de manera expresa en el artículo 65 de la Constitución. Por cierto, el*

carácter abiertamente regresivo de la medida no estuvo orientada a satisfacer otros derechos sociales y no se alegó que había otra opción posible por lo cual no resulta en ninguna medida como justificado o razonable (cfr. las Observaciones Generales 13 al 18, aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas).

94. Así considerado, *lo cuestionado por el demandante trasgrede directamente las obligaciones del Estado que se desprenden del artículo 65 de la Norma Fundamental en materia de tutela de los derechos de los consumidores y usuarios, por lo cual, a partir de las consideraciones aquí existentes, también este extremo de la demanda debe ser estimado* [las cursivas son mías].

Finalmente, en lo que atañe a los aspectos ambientales, los mismos cuatro miembros manifestaron su posición en estos términos:

95. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está compuesto por los siguientes elementos:

- a. el derecho a gozar de ese medio ambiente; y
- b. el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

96. El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino especialmente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

97. Por otra parte, el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A

criterio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden o pueden incidir, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

[...].

99. De esta manera, la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan. De este modo, la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución).

[...].

104. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que podría hablarse de una auténtica «Constitución Ecológica» que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente [...].

107. En informes técnicos que acompañan a la demanda [...] se señala con toda claridad que realizar el transporte público de personas en vehículos M1 y M2 (automóvil colectivo) no es eficiente ni ambientalmente sostenible, sino que genera mayores externalidades negativas sobre el medio ambiente [...].

108. [...] los deberes prestacionales en materia de tutela del derecho al ambiente tienen, indiscutiblemente, un carácter progresivo, por lo que se encuentra beneficiado por la garantía de no regresividad. En este caso, tampoco se ha ofrecido una argumentación suficiente que inhiba excepcionalmente al Estado de cumplir con este deber iusfundamental, por lo que se ha transgredido el derecho al ambiente sano.

109. Siendo así, *es evidente que la ley impugnada es pues incompatible con la obligación estatal de tomar medidas destinadas a la conversión del medio ambiente y garantizar que la actividad económica pueda compatibilizar con la tutela del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, sin regresiones arbitrarias*. En este orden de ideas, este extremo de la demanda también debe ser estimado [las cursivas son mías].

Podemos ver, entonces, que los argumentos planteados por los cuatro magistrados que votaron a favor de la inconstitucionalidad de la norma son consistentes con el concepto de movilidad sostenible, en tanto procura que los usuarios de los servicios de transporte puedan acceder de forma equitativa, que la prestación sea eficiente, segura y amigable con el medio ambiente¹³.

Sin embargo, los dos miembros restantes del Tribunal Constitucional consideraron —sobre la base de una fundamentación bastante escueta¹⁴— que la demanda debía ser declarada infundada por las siguientes razones:

- El servicio de colectivo que ofrecen automóviles y camionetas responde a una demanda no satisfecha por el transporte público. Ante las deficiencias de este, los ciudadanos buscan alternativas para movilizarse [...]. Evidentemente, dicho uso causa una mayor congestión vehicular, pero la manera de aliviar esta no es afectando la iniciativa privada para satisfacer una demanda existente en el mercado. Existen opciones más conducentes y alineadas con la Constitución. Además de mejorar el transporte público, se puede recurrir a las tasas de congestión vehicular contempladas en el numeral 7.2 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre [...].
- [...] no es cierto que los automóviles sean más peligrosos que los ómnibus. De cada 23 ómnibus, uno participó en un accidente de tránsito; en cambio, de cada 45 automóviles, uno lo hizo 1; finalmente, de cada 141 *station wagon*, solo una estuvo involucrada en un accidente.

Como se aprecia de manera objetiva, los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la Ley 39016 son mucho más sólidos que los de la posición contraria, en la medida que realizan un análisis conceptual detallado y una evaluación de la información propor-

cionada por las autoridades competentes. En este sentido, encontramos que los argumentos planteados —tanto a nivel del Congreso de la República como de la minoría del Tribunal Constitucional— carecen de una fundamentación concreta, más allá de enunciados retóricos sin mayor correlato en datos fehacientes que permitan su verificación en la realidad.

Como vemos, en la práctica se vienen dando medidas contrarias a la movilidad sostenible las que, mayormente, son las que carecen de sustento técnico, pero, por el rango de las autoridades que las emiten y en tanto no puedan ser revertidas legalmente, se encuentran vigentes. Ante esta situación, cabe formular las siguientes interrogantes:

- Si la Constitución consagra una serie de derechos fundamentales consistentes con la movilidad sostenible, ¿a quién le corresponde la implementación y defensa?
- Son constitucionales las normas.
- ¿Qué garantiza en la práctica que las normas técnicas relacionadas con la movilidad sostenible y los recursos invertidos en los estudios que las sustentan y que sirven como base sean aplicados?
- ¿Quién debe asumir el costo de los referidos estudios, servicios especializados e intervenciones que se dejan de implementar como consecuencia de las decisiones «políticas» sin fundamento?

Conclusiones

De la breve revisión de la temática vinculada al derecho a la movilidad sostenible en el Perú, hemos apreciado que nos encontramos aún en una etapa incipiente. A ello, debe agregarse el desconocimiento real —o «intencional» como lo muestran ciertas decisiones— de los elementos que configuran la movilidad sostenible, lo

13 Ver la sección 1 (Conceptos Clave) de la primera parte de este artículo.

14 Sentencia 910/2021 recaída en el Expediente 00004-2021-PI/TC: pp. 46-49.

que repercute de forma negativa en la mejora de la calidad de vida de las personas.

Entonces, recapitulando, podemos señalar lo siguiente respecto del derecho a la movilidad sostenible en el Perú, tomando en consideración lo señalado en la primera parte de este artículo, publicada en junio de 2021, a cuyas conclusiones también nos remitimos y, en algunos casos, precisamos:

- Es recomendable que el «derecho a la movilidad sostenible» sea consagrado a nivel constitucional. Si bien ello podría no ser indispensable, toda vez que nuestra Carta consagra el derecho a transitar libremente, al libre desarrollo y bienestar, al disfrute del tiempo libre, a gozar de un ambiente equilibrado y al adecuado desarrollo de la vida, no es menos cierto que ello facilitaría la defensa de este derecho, frente al desconocimiento conceptual e intereses particulares que subsisten en abierta contravención a los derechos antes mencionados, así como a lo que propiamente debe entenderse como economía social de mercado¹⁵.

15 En este aspecto, es importante recordar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-AI:

«19. Dentro de ese marco, nuestro régimen económico, según el artículo 58 de la Constitución, se ejerce dentro de una *economía social de mercado*. Este es representativa [sic] 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 esta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. [...].

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 60 que «Solo 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 [...].

- En tanto lo anterior no ocurra, puede invocarse la defensa de los otros derechos mencionados en la conclusión anterior, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional, lo que en la práctica otorga la protección de la movilidad sostenible, sin perjuicio de reiterar que lo ideal es la consagración del derecho a la movilidad sostenible de manera expresa.
- Es importante revisar a nivel jurídico el esquema de responsabilidades de los funcionarios que emiten leyes, reglamentos, actos administrativos y emiten declaraciones que afecten los derechos fundamentales directamente vinculados con la movilidad sostenible (al igual que el resto de derechos). Así, se podrá reducir el riesgo que las políticas dirigidas a la adopción de medidas e implementación de soluciones de movilidad sostenible se vean mediatizadas por decisiones basadas en cuestiones políticas o que respondan a intereses particulares, en desmedro de la ciudadanía.

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, 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».