



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0013-2003-AI/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE URUBAMBA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de mayo de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos singulares de los magistrados Aguirre Roca y Revoredo Marsano

#### ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003, de fecha 10 de enero de 2003, expedida por la Municipalidad Distrital de Machupicchu.

#### ANTECEDENTES

Don Eduardo Guevara Camara, alcalde de la Municipalidad Provincial de Urubamba, promueve conflicto de competencia contra la Municipalidad Distrital de Machu Picchu, por haber expedido la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003, de fecha 10 de enero de 2003 que a su juicio, es inconstitucional, puesto que otorga concesión de rutas de transporte público, lo que, según actual Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 27972 y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, N.º 27181, es competencia de las municipalidades provinciales.

Alega que la Ordenanza cuestionada resolvió declarar de administración directa de la Municipalidad Distrital de Machupicchu el camino vecinal rural carrozable (sic) Machu Picchu Pueblo–Puente Ruinas–Machu Picchu Santuario, atribuyéndose la competencia para otorgar autorizaciones, permisos, concesiones u otros conceptos que importen el uso del mencionado camino. Para tal efecto, se basó en los artículos 194º y 195º de la Constitución Política, que establecen la autonomía de las municipalidades y su competencia en la regulación de servicios como el transporte colectivo; el artículo 65º, inciso 4), de la derogada Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, que otorga a las municipalidades la competencia para organizar la infraestructura básica de apoyo al transporte, entre otros; el artículo 11º, inciso 2), de la Ley N.º 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, que declara que los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial; y el artículo 8º de la Ley N.º 27783, de Bases de la Descentralización, que regula la autonomía de los gobiernos nacional, regional y local; normas que, considera, fueron interpretadas por la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emplazada de manera “parcializada”, desconociendo que el artículo 17º de la mencionada Ley N.º 27181 precisa que las municipalidades provinciales son competentes para administrar los servicios de transporte; y que los artículos 33º y 81º de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, otorgaron a las municipalidades provinciales las funciones específicas y exclusivas para regular el transporte público.

Asimismo, aduce que la Ordenanza cuestionada se fundamenta, erróneamente, en el principio de subsidiariedad, el mismo que debe considerarse inaplicable al presente caso, toda vez que, como ya se ha mencionado, existen leyes específicas que regulan la competencia en materia de otorgamiento de concesiones de transporte público; añadiendo que dicha Ordenanza es inconstitucional por la forma, pues no fue publicada en el respectivo diario judicial, de conformidad con el artículo 112º de la Ley N.º 23853, vigente al momento de expedirse, que ordena que las ordenanzas emitidas por las municipalidades que no se encuentren en la capital de la República, deberán ser publicadas en los diarios judiciales de los respectivos distritos judiciales.

El Tribunal Constitucional, con fecha 1 de agosto de 2003, resolvió admitir la demanda como acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 48º de la Ley N.º 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), toda vez que el conflicto versa sobre una competencia expresada en una norma con rango de ley, y ordenó, consecuentemente, el traslado de la demanda a la Municipalidad Distrital de Machu Picchu.

La Municipalidad emplazada deduce la excepción de prescripción de la acción, alegando que desde el 10 de enero de 2003, fecha en que se dictó la Ordenanza N.º 003/MDM/2003, hasta el 15 de julio del mismo año, fecha en que se interpuso la demanda, había transcurrido en exceso el plazo de 6 meses que señala el artículo 26º de la LOTC, y, solicita que la demanda sea declarada improcedente. Sin perjuicio de la excepción planteada, contesta la demanda negándola y contradiciéndola, afirmando que la Ordenanza cuestionada se dictó cuando se encontraba vigente la Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, que, en su artículo 71º, facultaba a los municipios distritales a sostener y supervisar servicios públicos esenciales para la comunidad, tales como los caminos vecinales carrozables, añadiendo que la demandada ha realizado, en forma exclusiva, los trabajos de sostenimiento, mantenimiento y cuidado de la mencionada “trocha carrozable”, por lo que, conforme al principio de subsidiariedad enunciado en el artículo V del Título Preliminar de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 27972, y en los artículos 4º, parágrafo f), y 14º, inciso a), de la Ley N.º 27783, de Bases de la Descentralización, le corresponde la competencia; y agrega que, respecto de la falta de publicación de la Ordenanza N.º 003/MDM/2003, debido a la escasez de recursos económicos, las ordenanzas municipales se han venido publicando en las vitrinas del municipio, así como mediante bandos y carteles, lo que resulta conforme con lo establecido por el artículo 112º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley N.º 23853, en tanto que al no ser capital del distrito judicial, no le era exigible otro tipo de publicación.

Realizada la audiencia pública, los autos han quedado expeditos para sentencia.

## FUNDAMENTOS

### I. Sobre la excepción de prescripción de la acción

1. La excepción de prescripción de la acción deducida por la emplazada debe ser desestimada, toda vez que la demanda fue interpuesta dentro del plazo de 6 años previsto en el artículo 26º de la Ley N.º 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, modificada por el artículo único de la Ley N.º 27780.

### II. Delimitación del petitorio

2. Aunque la demanda no es lo suficientemente precisa en determinar cuál es la norma constitucional que se considera vulnerada, del tenor de la misma es posible deducir que sería el artículo 194º, modificado por la Ley N.º 27680, que establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y el artículo 195º, inciso 8), que agrega que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materias, tales como transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley. En efecto, si bien el demandante alega que la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003 fue dictada por la demandada en contravención de las Leyes 27972, Orgánica de Municipalidades, y 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que le otorgarían la competencia en la concesión de los servicios de transporte público, lo cierto es que, en el fondo, el demandante está cuestionando las facultades de la demandada para expedir la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003, mediante la que se adjudica la competencia en el otorgamiento de las autorizaciones, permisos, concesiones u otros conceptos que importen el uso de la vía Machu Picchu Pueblo–Puente Ruinas– Machu Picchu Santuario.

Consecuentemente, en el presente caso ha de analizarse, en primer lugar, la alegada inconstitucionalidad formal de la norma cuestionada; en segundo lugar, los alcances de la garantía institucional de la autonomía municipal y la del principio de subsidiariedad, toda vez que la emplazada afirma haber expedido la ordenanza impugnada basándose en su autonomía, y por ser el órgano más cercano a la mencionada vía; para, finalmente, examinarse y evaluarse el principio de competencia jurisdiccional a fin de determinar en qué medida la demandada tenía competencia para dictar la norma impugnada.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### III. Publicación de la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003

3. El demandante no solo ha cuestionado la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003 desde un punto vista material, sino también desde uno formal, alegando que la norma cuestionada no fue publicada conforme a ley, afirmación que es rechazada por la emplazada en su contestación de la demanda.
4. Al respecto, debe precisarse que el inciso 3) del artículo 113º de la Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, vigente al momento de expedirse la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003, ordenaba que las ordenanzas municipales se publicaran “Mediante bando públicos y carteles impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, en todas las demás circunscripciones que no sean capital de distrito judicial, de lo que dará fe la autoridad judicial respectiva”. En autos se observan documentos expedidos por diferentes autoridades del distrito de Machu Picchu, entre ellas el Juez de Paz, quienes dejan expresa constancia de que la Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003, de fecha 10 de enero de 2003, fue publicada en los lugares exigidos por ley. Por tanto, la norma cuestionada no es inconstitucional por la forma, al haber sido publicada conforme al procedimiento respectivo.

### IV. El principio de unidad del Estado y la garantía institucional de la autonomía municipal

5. El principio de unidad del Estado se encuentra consagrado tanto en el artículo 43º de la Constitución Política, que declara “(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”; como en el artículo 189º, modificado por la Ley N.º 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, que reza: “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación” (subrayado agregado)

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

6. A través del concepto de garantía institucional, la doctrina y jurisprudencia comparadas aluden a la constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento jurídico. Es el caso de la autonomía municipal, por medio de la cual se busca proteger la esfera propia de actuación de los gobiernos locales de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cara a la actuación de otros órganos del Estado, de manera tal que la institución se mantenga «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar», imagen que se identifica con el núcleo esencial de la institución protegida por la Constitución, y que debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros [Francisco Sosa Wagner. *Manual de Derecho Local*. Aranzadi, España, Cuarta edición, 1999. pp.55-56].

La autonomía, en abstracto, puede entenderse como “(...) la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción, o, más comprensivamente, como la potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses” [Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9<sup>a</sup> ed., Tomo II, Padova, Cedam, 1976. pp.823]

En el caso de la autonomía municipal, como refiere Luciano Parejo Alfonso, se “(...) hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-política al servicio de una división vertical del poder (la autoadministración permite descargar de tareas a la instancia administrativa superior correspondiente) y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el Estado” [Luciano Parejo Alfonso. “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pp.26].

7. Por ello, frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes: a) contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades; b) contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y c) contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Faulo Loras. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 256-257].
8. Desde tal perspectiva, si bien los gobiernos regionales, los gobiernos locales, provinciales y distritales poseen autonomía, no puede olvidarse que estos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que sus relaciones deben



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respetar las reglas inherentes al principio de «lealtad constitucional», que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias, teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales.

9. Al respecto, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que “(...) Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido” [STC 4/1981].

De este modo, la consagración de la autonomía municipal no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país (artículo 188º de la Constitución).

De ahí que, en materia de descentralización, existan tres retos fundamentales: a) garantizar la autonomía; b) asegurar la unidad del ordenamiento, y c) favorecer la integración y el dinamismo del sistema.

En este sentido, como lo ha sostenido este Colegiado en la STC 0007-2001-AI/TC, mediante la autonomía municipal se garantiza el funcionamiento de los gobiernos locales con plena libertad en los ámbitos administrativos, económicos y políticos (entre ellos los legislativos). Es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan ejercer las potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía o autosuficiencia, puesto que es atribuida y limitada por el propio ordenamiento jurídico. “No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal”.

De modo que la “capacidad para regirse mediante normas y actos de gobierno se extiende a aquellas competencias que constitucionalmente e hayan sido atribuidas. Sin embargo, ello no quiere decir que cada una de estas pueda ejercerse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés respectivo. La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esa autonomía tiene necesariamente que graduarse en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales”.

En síntesis, la garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este da vida a sub-ordenamientos que no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general, resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado.

10. En el presente caso, al dictar la ordenanza cuestionada, la municipalidad demandada se fundamentó en las siguientes normas: a) la autonomía municipal reconocida en el artículo 194º de la Constitución; b) las facultades otorgadas a las municipalidades por el artículo 195º, incisos 3, 5, 6 y 8, de la norma fundamental, para administrar sus bienes y rentas; para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones; y para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materias tales como el transporte colectivo, conforme a ley; c) el artículo 65º, inciso 4, de la Ley N.º 23853, que otorga a las municipalidades las funciones de organizar en su ámbito la infraestructura básica de apoyo al transporte, entre otros, y d) el artículo 11º, inciso 2, de la Ley N.º 27181, que precisa que los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar esta ley ni los reglamentos nacionales, entre otros.
11. El Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta lo expresado en los párrafos precedentes, considera que la interpretación de la demandada vulnera el principio de unidad del Estado, así como el principio de la competencia, toda vez que si bien la emplazada goza de la garantía institucional de la autonomía municipal definida en el artículo 194º de la Constitución, ello no la autoriza a que la ejercite ignorando la norma fundamental; es decir, que previamente a la expedición de la ordenanza cuestionada, la emplazada debió verificar, entre otras cosas, los efectos que sus decisiones podrían ocasionar en otros órganos constitucionales, así como sobre las leyes existentes respecto de la competencia en la regulación del transporte público; más aún, si las normas que le sirvieron de base para sostener su autonomía, no le otorgaban expresamente esta competencia, pues todas ellas hacen una referencia general a las municipalidades, sin especificar si son provinciales o distritales. Y, conforme lo dispone el inciso 8) del artículo 195º de la Constitución, la competencia que tienen las municipalidades para desarrollar y regular servicios, tales como el transporte colectivo, debe ser ejercida conforme a las leyes vigentes.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### IV. El proceso de descentralización. Subsidiariedad y progresividad en la distribución de competencias

12. En lo que se refiere al proceso de descentralización, el artículo 188° de la Constitución Política declara y precisa que ella “(...) es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país; (...) se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
13. De otro lado, en cuanto al principio de subsidiariedad, el Tribunal Constitucional ha sostenido, en la STC 0008-2003-AI/TC, relacionada con la interpretación del artículo 60° de la Constitución, que este principio, en sentido vertical, está referido 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 solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social (...). Asimismo, precisó que el principio de subsidiariedad “(...) constituye (...) 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 (...).”
14. En el ámbito legislativo, el principio de subsidiariedad se expresa, entre otras normas, en el inciso f) del artículo 4° de la Ley N.º 27783, de Bases de la Descentralización, publicada con fecha 20 de julio de 2002, que declara que “Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad”. Asimismo, el artículo 14° de la precitada ley declara que “El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones”.
15. En el presente caso, la demandada, al dictar la ordenanza cuestionada, se fundamentó, también, en el citado artículo 14° de la Ley N.º 27783, estimando que al constituirse en “(...) la autoridad pública local más cercana al ámbito territorial de la ruta carrozable Machu Picchu Pueblo – Puente Ruinas – Machu Picchu Santuario, corresponde a ella la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia exclusiva en materia normativa, respecto de su administración y sostenimiento, por ser esta ruta parte de los bienes y rentas que corresponde a este Municipio”.

16. Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que la interpretación de la demandada vulnera el artículo 188º de la Constitución, así como el principio de competencia, toda vez que si bien el principio de subsidiariedad resulta importante en el proceso de descentralización que se viene implementando en nuestro país, básicamente en lo que se refiere a la asignación y transferencia de competencias, no puede ignorarse que la distribución de competencias se debe realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan su adecuada asignación y la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, teniendo siempre en cuenta que el objetivo fundamental del proceso de descentralización es el desarrollo integral del país, y sin desconocer que existen normas que delimitan expresamente las competencias que se pretenden arrogar.

Así pues, debe tenerse presente que, en el ámbito de materias que pudieran resultar comunes o compartidas a gobiernos locales de carácter distrital o provincial, el ejercicio de esta clase de competencias debe ser coordinado.

### V. La Constitución como fuente suprema y el principio de competencia

17. En lo que se refiere a los criterios que regulan las relaciones entre las fuentes, en primer lugar, debe mencionarse que la Constitución establece su propia superioridad sobre otras fuentes, colocándose así en el vértice del sistema. Ello se fundamenta, directamente, en disposiciones constitucionales, tales como las que se refieren al control de constitucionalidad de las leyes (artículos, 200º, 201º y 202º), a la indicación de un procedimiento diferenciado para la modificación de las normas constitucionales (artículo 206º), o a la existencia de límites impuestos a la revisión constitucional (artículo 32º y 206º).

18. De esta forma, la Constitución impone límites en el proceso de producción de la legislación, y, de otro lado, fija controles al respecto de aquellos límites. Naturalmente, los límites (y en parte también los controles) que la Constitución impone a las fuentes constituidas, no se presentan del mismo modo en las confrontaciones de cada una de ellas. El condicionamiento normativo es, en efecto, más reducido para las leyes de revisión de la Constitución que para las leyes ordinarias, así como también para otras categorías de fuentes (como, por ejemplo, los decretos legislativos, ordenanzas regionales o municipales, etc.), las que están sujetas a otros condicionamientos y límites [Federico Sorrentino. “Le fonti del diritto”, en Giuliano Amato y Augusto Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Quinta edizione, 1997, pp.126].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Del mismo modo, la Constitución establece diversos principios que sirven para articular y, en su caso, resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre las fuentes inmediatamente subordinadas a ella, tales como los de concurrencia (o equivalencia), de jerarquía y competencia. De ellas, esta última es la que interesa analizar en el presente caso.

20. El principio de competencia resulta fundamental para explicar las relaciones y articulaciones que se pudieran presentar entre normas jurídicas que tienen un mismo rango y, en ese sentido, ocupa un lugar central en la articulación horizontal del sistema de fuentes del derecho diseñado por la Constitución.

Este principio se manifiesta en todos los casos en que la Constitución establece que la disciplina de determinados objetos o materias deberá realizarse a través de determinadas fuentes, de modo tal que otras fuentes que interviniéran en aquellas materias serían, por eso mismo –es decir, independientemente de su contenido–, inválidas. [Federico Sorrentino, “Le fonti del diritto [...]” pp.121-122].

21. Esa competencia de la fuente para regular determinadas materias, puede ser de dos clases: a) es positiva, cuando la Constitución declara que determinada fuente formal es apta para regular una materia determinada. Así, por ejemplo, el artículo 106 de la Constitución precisa que la fuente denominada “ley orgánica” es competente para regular solo la estructura y el funcionamiento de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, esto es, “las entidades del Estado previstas en la Constitución”, así como todas las materias cuya regulación la Constitución ha reservado a tal fuente. De ahí que sería inconstitucional que una ley ordinaria pretenda regular materias reservadas a leyes orgánicas.

b) es negativa, cuando la Constitución establece que determinadas fuentes formales del derecho no son aptas para regular determinadas materias. Así, por ejemplo, el penúltimo párrafo del artículo 74 de la Constitución prohíbe a la fuente denominada “decretos de urgencia” contener materia tributaria.

En ambos casos, la violación de este principio de competencia, como criterio regulador de las relaciones horizontales entre fuentes formales del derecho del mismo rango, genera un problema de inconstitucionalidad.

## VI. La Ordenanza Municipal N.º 003/MDM/2003 y la regulación del servicio de transporte colectivo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. Dentro de las competencias que la Constitución otorga a los gobiernos locales destacan, por un lado, las de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (inciso 5 del artículo 195°); y, por otro, las de desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley (inciso 8 del artículo 195° de la Constitución).
23. Precisamente, la Ley N.º 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, publicada con fecha 8 de octubre de 1999 [norma que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre que rige en todo el territorio de la República (artículo 1°)], delimitó las competencias entre las municipalidades provinciales y distritales en esta materia, precisando, en su artículo 17°, que las municipalidades provinciales se encargarían de “Dar en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre en áreas o vías que declaren saturadas; así como otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos”; y, en su artículo 18°, que las municipalidades distritales asumirían competencia en “(...) la regulación del transporte menor (mototaxis y similares)”.

Por tanto, si bien la demandada es autónoma en el desarrollo de sus funciones políticas, económicas y administrativas, y, como tal, puede expedir normas para promover el desarrollo y la economía local, no puede ignorar que sus derechos deben ser ejercidos dentro del ámbito de su competencia.

24. Consecuentemente, teniendo en consideración que la Constitución declara que los gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular el servicio de transporte colectivo, de conformidad con la ley, y que esta ha dispuesto que la competencia en el otorgamiento de concesiones o autorizaciones en materia de transporte terrestre esté a cargo de las municipalidades provinciales (artículo 17° de la Ley N.º 27181), es claro que la Ordenanza cuestionada vulnera el inciso 8) del artículo 195° de la Constitución. Así mismo, viola los artículos 43° y 189° de la Constitución, que proclaman el principio de unidad del Estado, y el artículo 188°, que precisa que el proceso de descentralización es gradual y progresivo.
25. Finalmente, debe mencionarse que si bien al momento de expedirse la Ordenanza cuestionada (10 de enero de 2003) no se encontraba en vigencia la actual Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 27972, publicada con fecha 27 de mayo de 2003, esta coincide con la distribución de competencias en materia de transporte urbano contemplada en la Ley N.º 27181, que establece, en su artículo 81°, como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, las de normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, y como funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales, las de otorgar licencias para



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política le confiere

### HA RESUELTO

Declarar **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Municipal N.º 003-MDM-2003, de fecha 10 de enero de 2003, expedida por la Municipalidad Distrital de Machu Picchu.

Publíquese y notifíquese

SS.

**ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
AGUIRRE ROCA  
REVOREDO MARSANO  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

*DR. Daniel Figallo Rivadeneyra*  
SECRETARIO RELATOR (e)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.N.º 0013-2003-AI  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE URUBAMBA

### FUNDAMENTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MANUEL AGUIRRE ROCA

Con el debido respeto por la opinión de mis honorables colegas, debo dejar constancia de que, a mi juicio, la presente Sentencia no necesita más fundamentación que la que corre en el último de sus *fundamentos*, esto es, en el VI, corriente del parágrafo 22 al 25, puesto que los demás se refieren a puntos de doctrina que no sólo no son inseparables de la controversia, sino que, inclusive, pueden estimarse, a mi criterio, ajenos a la misma. Por tanto, y habida cuenta, asimismo, de la amplitud de tal fundamentación que va del parágrafo I al V, inclusive, creo necesario precisar, como aquí lo hago, que al suscribir la presente Sentencia, sólo estoy manifestando mi concordancia con el sentido del FALLO y con el susodicho *fundamento VI*.

SR. *M. Aguirre Roca*  
AGUIRRE ROCA

*Lo que certifico:*

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)

EXP. N.º 0013-2003-AI/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE URUBAMBA

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA DELIA REVOREDO MARSANO**

Coincido con los fundamentos expuestos en los párrafos 1 al 4 y 22 al 25; no suscribo los demás por considerarlos –respetuosamente- poco pertinentes al caso concreto.

SRA.  
**REVOREDO MARSANO**

  
*Lo que certifico:*  
  
Dr. Daniel Figallo Rivadeneira  
SECRETARIO RELATOR (e)