



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2010-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2010

**PROCESO DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CONTRA LAS
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE
CAJATAMBO, YAUYOS Y CANTA**

SÍNTESIS

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debidamente representado por su Procurador Público, don Jaime José Vales Carillo, contra las Ordenanzas Municipales N.ºs 004-2004-MPC y 004-2005-MPC, expedidas por la Municipalidad Provincial de Cajatambo; 015-2004-A-MPY, expedida por la Municipalidad Provincial de Yauyos; y 038-MPC, expedida por la Municipalidad Provincial de Canta.

Magistrados firmantes

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2010-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de septiembre de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Beaumont Callirgos, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debidamente representado por don Jaime José Vales Carrillo, Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, contra las Ordenanzas Municipales N.ºs 004-2004-MPC y 004-2005-MPC, expedidas por la Municipalidad Provincial de Cajatambo; 015-2004-A-MPY, expedida por la Municipalidad Provincial de Yauyos; y 038-MPC, expedida por la Municipalidad Provincial de Canta.

II. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

Ordenanza Municipal N.º 004-2004-MPC

Artículo Primero.- DECLARAR LA INAPLICABILIDAD de la Ley N.º 28325 en la jurisdicción de la provincia de Cajatambo, por atentar contra la autonomía política, económica y administrativa de la Municipalidad Provincial de Cajatambo, consagrada en el Art. 194 de la Constitución Política del Estado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972 y normas conexas

Artículo Segundo.- DECLARAR que la Municipalidad Provincial de Cajatambo continúa facultada para la emisión de Licencias de Conducir, expedición de Tarjetas de Propiedad, placas de rodaje, e inscribir administrativamente la propiedad de los vehículos menores.

Artículo Tercero.- ENCARGAR el cumplimiento de la presente Ordenanza a los órganos administrativos de la Municipalidad Provincial de Cajatambo.

Artículo Cuarto.- Disponer la publicación en el Diario Oficial El Peruano, para sus efectos legales.

Ordenanza Municipal N.º 004-2005-MPC

Artículo Primero.- Declarar inaplicable en la provincia de Cajatambo las normas contenidas en el Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC

Artículo Segundo.- Ratificar la competencia normativa y de gestión de la Municipalidad Provincial de Cajatambo en las materias de Inscripción de Derechos de Propiedad de Vehículos Menores, Otorgamiento de Placas de Rodaje para Vehículos Menores y en Transporte Público en Vehículos Menores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo Tercero.- Autorizar al señor Alcalde para que en defensa de los intereses y derechos de la Municipalidad Provincial de Cajatambo inicie o impulse los procesos judiciales contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por la expedición del Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC.

Artículo Cuarto.- Disponer la publicación de la presente Ordenanza Municipal en el Diario Oficial El Peruano.

Ordenanza Municipal N.º 015-2004-A-MPY

Artículo Primero.- Declarar la inaplicabilidad de la Ley N.º 28325, en la jurisdicción de la provincia de Yauyos, por atentar contra la autonomía política, económica y administrativa de la Municipalidad Provincial de Yauyos, consagrado en el Art. 194 de la Constitución Política del Estado y en el Art. II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972 y normas conexas.

Artículo Segundo.- Declarar que, la Municipalidad Provincial de Yauyos, continúa facultada para efectuar la inscripción, registrar administrativamente la propiedad vehicular de los vehículos menores, expedir las tarjetas de propiedad y placas para vehículos menores.

Artículo Tercero.- Ratificar el procedimiento de otorgamiento de Tarjetas de Propiedad, placas y licencias de conducir de vehículos menores.

Artículo Cuarto.- Encargar el cumplimiento de la presente Ordenanza a los Órganos Administrativos de la Municipalidad Provincial de Yauyos.

Artículo Quinto.- Disponer la publicación en el Diario Oficial El Peruano, para sus efectos legales.

Ordenanza Municipal N.º 038-MPC

Artículo Primero.- Declarar la inaplicabilidad de la Ley N.º 28325 en la jurisdicción de la provincia de Canta, por atentar contra la autonomía política, económica y administrativa de la Municipalidad Provincial de Canta, consagrado en el artículo 194 de la Constitución Política del Estado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972 y normas conexas.

Artículo Segundo.- Declarar que la Municipalidad Provincial de Canta, continúa facultada para efectuar la inscripción, registrar administrativamente la propiedad vehicular de los vehículos menores, expedición de tarjetas de propiedad y placas para vehículos menores.

Artículo Tercero.- Ratificar el procedimiento de otorgamiento de Tarjetas de propiedad, placas y licencias de conducir de vehículos menores.

Artículo Cuarto.- Encargar el cumplimiento de la presente ordenanza a los Órganos Administrativos de la Municipalidad Provincial de Canta.

Artículo Quinto.- Disponer la publicación en el Diario Oficial El Peruano para sus efectos legales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. ANTECEDENTES

§1. Argumentos de la demanda

Con fecha 31 de marzo de 2010, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debidamente representado por su Procurador Público, don Jaime José Vales Carrillo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra las Ordenanzas Municipales N.º 004-2004-MPC y 004-2005-MPC, expedidas por la Municipalidad Provincial de Cajatambo; 015-2004-A-MPY, expedida por la Municipalidad Provincial de Yauyos; y 038-MPC, expedida por la Municipalidad Provincial de Canta; alegando que dichas normas vulneran los artículos 43º y 118º, incisos 1), 2) y 8) de la Constitución. En concreto, denuncia que tales Ordenanzas menoscaban la política nacional del Sector Transportes y Comunicaciones, al inaplicar normas que le otorgan al gobierno nacional la competencia en la emisión de licencias de conducir, expedición de tarjetas de propiedad, placas de rodaje e inscripción administrativa de propiedad de los vehículos menores.

Sustenta su demanda en los siguientes argumentos:

- Refiere que, a través de las citadas ordenanzas, las Municipalidades Provinciales emplazadas han declarado, en sus respectivas jurisdicciones, la inaplicabilidad de la Ley N.º 28325 - Ley que Regula el Traslado de las Inscripciones de Vehículos Menores y su Acervo Documentario de las Municipalidades a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP. Al respecto, sostiene que tales ordenanzas exceden el reparto competencial asignado por la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes integrantes del bloque de constitucionalidad, a los Gobiernos Locales.
- En tal sentido, aduce que para que los gobiernos locales de Cajatambo, Yauyos y Canta pudieran dictar válidamente las ordenanzas municipales cuestionadas, debían tener como competencia exclusiva la posibilidad de inscribir derechos de propiedad y demás actos relativos a vehículos menores. Sin embargo, alega que ni el artículo 195º de la Constitución, ni el artículo 42º de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), ni tampoco la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27792), otorgan dicha competencia a las municipalidades provinciales, razón por la cual concluye que las citadas ordenanzas incurrir en un supuesto de infracción indirecta de la Constitución. En cualquier caso, afirma que, atendiendo al principio de taxatividad y residualidad, dado que no existe ninguna norma que otorgue dicha competencia a los Gobiernos Locales, debe entenderse que ella pertenece al Gobierno Nacional.
- Aunado a ello, alega que las competencias locales no pueden ser ejercidas en contravención con las políticas nacionales establecidas por el Gobierno Central. Y en ese sentido, refiere que el artículo 26º, numeral 1, inciso a de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) señala que es competencia del Gobierno Nacional "(...) el diseño de políticas nacionales y sectoriales (...)". Asimismo, aduce que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29157) determina las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencias relativas al diseño de planes de carácter nacional. Siendo ello así, estima que las ordenanzas municipales cuestionadas atentan contra los principios de unidad, lealtad, taxatividad y residualidad, y tutela y control.

- A mayor abundamiento, señala que el cambio de la política nacional en materia de regulación de vehículos menores obedece a una serie de razones, entre las cuales menciona las siguientes: i) que los registros administrativos de las municipalidades provinciales no otorgan seguridad jurídica a los usuarios, puesto que se genera un registro paralelo en la SUNARP, propiciando falsificaciones de documentos; ii) que existe la posibilidad de duplicación entre los números de placa de rodaje expedidos por las municipalidades provinciales y la numeración de la placa única nacional de rodaje asignada por la SUNARP a los vehículos menores; y iii) que resulta imposible que los vehículos menores registrados por las municipalidades provinciales puedan pasar inspección técnica conforme lo establece la normatividad vigente.
- Por último, refiere que se han dictado una serie de normas que intentan corregir esta situación, tales como el Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC (que estableció nuevas características y especificaciones técnicas de la placa única nacional de rodaje que debía exigir todo vehículo menor motorizado, actualmente derogado por el Decreto Supremo N.º 017-2008-MTC), la Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N.º 283-2006-SUNARP/SN (que regula la entrega de tarjetas de identificación vehicular de los vehículos menores que sean trasladados desde las municipalidades al Registro de Propiedad Vehicular de la SUNARP), entre otros. Asimismo, apunta que como consecuencia de un convenio suscrito entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Asociación Automotriz del Perú, ésta última es, en la actualidad, quien ejerce la administración del Sistema de Placa Única Nacional de Rodaje en el país.

§2. Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 09 de junio de 2010, la Municipalidad Provincial de Yauyos, debidamente representada por su Alcalde, el señor Diomides Alfonso Dionisio Inga, contesta la demanda de inconstitucionalidad, solicitando que sea declarada infundada, en orden a los siguientes argumentos.

- En primer lugar, afirma que la Ordenanza Municipal N.º 015-2004-MPY no es incompatible con la Constitución ni con norma alguna del bloque de constitucionalidad, pues la facultad de emitir licencias de conducir, placas de rodaje e inscripción de vehículos menores viene otorgada a las municipalidades provinciales por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972). Asimismo, señala que, a partir del 30 de septiembre de 1937, en virtud de la promulgación de la Ley N.º 8581, que no ha sido derogada, dichas municipalidades se encuentran facultadas para prestar el servicio de inscripción de vehículos menores, otorgando a tal efecto las correspondientes tarjetas de propiedad y placas de rodaje.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Por el contrario, sostiene que es más bien la Ley N.º 28325 (Ley que Regula el Traslado de las Inscripciones de Vehículos Menores y su Acervo Documentario de las Municipalidades a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP) aquella que viola las competencias de los municipios en materia de inscripción de derechos de propiedad de vehículos menores y transporte público en vehículos menores, las cuales se encuentran reconocidas en los artículos 193º, 194º y 195º de la Constitución.
- Y en ese sentido, esgrime que las normas contenidas en la Ley N.º 28325 pretenden despojar a las comunas provinciales de las rentas que perciben por prestar dichos servicios administrativos, violando de este modo, a su criterio, la autonomía económica de dichas Corporaciones respecto a la intangibilidad de sus rentas, la cual se encuentra reconocida en los incisos 3) y 4) del artículo 195º y en el inciso 3 del artículo 196º de la Constitución. Asimismo, sostiene que las normas contenidas en dicha ley son inconstitucionales por haber sido expedidas transgrediendo el principio de jerarquía de las normas y el principio de legalidad previstos en los artículos 38º, 51º y 106º de la Constitución, toda vez que las competencias de las municipalidades sólo pueden ser reguladas o modificadas mediante una ley orgánica, lo que no ha sucedido en el presente caso.

Con fecha 02 de junio de 2010, la Municipalidad Provincial de Cajatambo, debidamente representada por su Alcalde, don Miguel Ángel Carlos Castillo, contesta la demanda de inconstitucionalidad, solicitando que sea declarada infundada, por las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, sostiene que las ordenanzas municipales cuestionadas no adolecen de causal de inconstitucionalidad alguna, por cuanto han sido aprobadas y emitidas por órgano competente, en pleno ejercicio de sus atribuciones, en uso de su autonomía política y respetando el marco constitucional e infraconstitucional vigente. Antes bien, señala que la entidad demandante no puede irrogarse la competencia para regular la materia controvertida aduciendo que la misma se desprende de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que sólo señala que dicho Poder tiene competencia para diseñar las políticas nacionales y sectoriales. En tal sentido, aduce que dicha norma supuestamente habilitante es genérica y carece de toda precisión, no pudiendo argüirse que de ella nazca la competencia que la parte contraria pretende atribuirse.
- De otro lado, señala que la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), contempla una serie de dispositivos a partir de los cuales es posible inferir las competencias de las municipalidades para inscribir derechos de propiedad y otorgar placas de rodaje para vehículos menores, competencias que no aparecen específicamente como exclusivas del Gobierno Central en la Ley de Bases de la Descentralización. Y en ese sentido, pone como ejemplos el artículo 73º de dicha ley, que señala que las municipalidades provinciales son competentes para regular servicios públicos de tránsito, circulación y transporte público; y su artículo 81º, numeral 1.6, que regula como una función específica y exclusiva de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

municipalidades provinciales la de *"normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores"*.

- Del mismo modo, señala que la Ley del Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores (Ley N.º 27189) señala en su artículo 3 que *"el servicio sólo podrá ser prestado luego de obtener la respectiva autorización otorgada por la Municipalidad correspondiente, donde prestan dicho servicio"*, y en su artículo 4, que *"la licencia de conducir de vehículos menores, otorgada por la municipalidad correspondiente, tendrá validez a nivel nacional"*. En consecuencia, sostiene que todas estas normas habilitan la expedición de las cuestionadas ordenanzas, las cuales, según sostiene, dado su nivel de normas con rango de ley, *"han derogado cualquier norma con rango de ley o con rango infralegal anterior que se les oponga"*.
- Finalmente, sostiene que son más bien las normas infraconstitucionales que invoca la entidad demandante las que transgreden el denominado *"bloque de constitucionalidad municipal"* en la materia analizada. Y en ese sentido, estima que la Ley N.º 28325, así como el Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC, no sólo contravienen en forma clara dicho bloque de constitucionalidad, sino que también son contrarios al proceso de descentralización que consagra la Constitución.

IV. FUNDAMENTOS

1. De conformidad con el artículo 202º de la Constitución, es facultad exclusiva del Tribunal Constitucional conocer, en única y definitiva instancia, la acción de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, la cual puede ser incoada por ciertos sujetos legitimados (artículo 203º de la Constitución). A su vez, el otorgamiento de dicha potestad guarda relación con el artículo 201º, que define a este Tribunal como el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.
2. Por su parte, el artículo 200º inciso 4 de la Constitución señala que la acción de inconstitucionalidad procede contra las normas con rango de ley -entre ellas, las ordenanzas municipales- que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo. A ello, debe añadirse que, según el artículo 79º del Código Procesal Constitucional (C.P.Const.), para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional debe considerar, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.
3. En el presente caso, la parte demandante sostiene que las ordenanzas municipales cuestionadas resultan inconstitucionales por cuanto las comunas provinciales emplazadas se habrían excedido en sus competencias al inaplicar normas que le otorgan al gobierno nacional la competencia en materia de regulación de vehículos menores. En tal sentido, el Tribunal Constitucional considera que, si bien la discusión *sub litis* ha sido planteada en los términos de un proceso de inconstitucionalidad, ella versa en el fondo sobre una competencia expresada en una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma con rango de ley -vale decir, las cuestionadas ordenanzas-, razón por la cual será necesario determinar a qué entidad específica le corresponde la titularidad de la competencia controvertida. A tal fin, el Tribunal tomará en cuenta, como parámetro formal y material de evaluación, además de la Constitución, las siguientes normas: i) la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783); ii) la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972); y iii) la Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores (Ley N.º 27189).

§ 1. Delimitación de la competencia en materia de regulación de vehículos menores

4. De acuerdo con el artículo 1º del Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos motorizados o no motorizados (Decreto Supremo N.º 004-2000-MTC), el vehículo menor es aquel que tiene “[t]res (3) ruedas, motorizado y no motorizado, especialmente acondicionado para el transporte de personas o carga, cuya estructura y carrocería cuentan con elementos de protección al usuario”.

5. A su vez, el artículo 81º de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) establece que, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, entre otras, las siguientes:

“1.2. Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia. [...]

1.4. Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto. [...]

1.6. Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza. [...]

1.9. Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito” (énfasis agregado).

Del mismo modo, este mismo artículo establece como una función específica compartida de las municipalidades distritales, en la referida materia, la concerniente a:

“3.2. Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial” (énfasis agregado)

6. Por su parte, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley N.º 27181) dispone en su artículo 18º lo siguiente:

“Las Municipalidades Distritales ejercen las siguientes competencias:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) En materia de transporte: en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).

b) En materia de tránsito: la gestión y fiscalización, dentro su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes [...]” (énfasis agregado).

7. Finalmente, el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 033-2001-MTC, establece en su artículo 157º que “[l]os vehículos menores motorizados o no motorizados que presten el servicio público de transporte especial de pasajeros, sólo pueden circular por las vías que señalen las autoridades competentes”. En concordancia con ello, la Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores (Ley N.º 27189), precisa en su artículo 3º que “[e]l servicio solo podrá ser prestado luego de obtener la respectiva autorización otorgada por la Municipalidad correspondiente, donde prestan dicho servicio”.
8. De la lectura de las normas antes glosadas, resulta claro para este Tribunal que las municipalidades provinciales tienen la competencia exclusiva para normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados en sus respectivas jurisdicciones, tarea para la cual disponen de las facultades normativas, fiscalizadoras y ejecutivas que la Constitución les reconoce (artículo 194º).
9. No obstante ello, con el mismo énfasis debe señalarse que, si bien las municipalidades provinciales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos propios de su competencia (artículo 194º de la Constitución), no es menos cierto que, dado que el Estado peruano es un Estado descentralizado pero unitario, dichas competencias deben ser ejercidas en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, tal como lo establece el artículo 195º de la Constitución. En esa línea es que el artículo 49º de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) dispone expresamente que “[e]l gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”.
10. En ese sentido, con fecha 11 de agosto de 2004, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N.º 28325 - Ley que Regula el Traslado de las Inscripciones de Vehículos Menores y su Acervo Documentario de las Municipalidades a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP. Como su mismo nombre lo indica, esta ley ordenó el traslado de todas las inscripciones de los vehículos menores realizadas por las municipalidades provinciales y distritales, conjuntamente con su acervo documentario, al Registro de Propiedad Vehicular de la Zona Registral competente. Asimismo, su Primera Disposición Complementaria y Final dispuso que los funcionarios o servidores de las municipalidades que sigan inscribiendo derechos de propiedad y demás actos relativos a vehículos menores incurrirían en responsabilidad administrativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En relación a este punto, las municipalidades provinciales demandadas arguyen que Ley N.º 28325 invade las competencias que la Constitución les asigna y, en ese sentido, opinan que esta norma es inconstitucional. Pese a ello, afirman que las cuestionadas ordenanzas municipales, al ordenar la inaplicación de dicha ley en sus respectivas circunscripciones, *"han derogado cualquier norma con rango de ley o con rango infralegal anterior que se les oponga"*, en clara alusión a la citada Ley N.º 28325.
12. Sin entrar a analizar la validez constitucional de la Ley N.º 28325, a juicio de este Colegiado esta última afirmación no puede ser de recibo toda vez que, como es sabido, entre las leyes ordinarias y las ordenanzas municipales no rige el principio de jerarquía normativa, sino el principio de competencia. Por consiguiente, en la medida en que ambos dispositivos comparten la misma jerarquía normativa en nuestro sistema de fuentes (rango de ley), no se puede establecer entre ellos relaciones de tipo derogatorio, sino más bien de orden competencial. De lo cual se deriva que las normas y disposiciones emitidas por los gobiernos locales no pueden invalidar o dejar sin efecto las normas expedidas por otros niveles de gobierno, como pueden ser las de los gobiernos regionales o del gobierno nacional.
13. Desde luego, esto no quiere decir que los principios de jerarquía y competencia no guarden relación alguna. En realidad, tal como lo ha señalado reiteradamente este Tribunal, cabe afirmar que el principio de competencia es tributario del de jerarquía, pues si una entidad estatal puede incurrir en la expedición de una norma inválida por invadir esferas competenciales previstas como ajenas por otra norma de su mismo rango, es porque la Constitución, fuente normativa jerárquicamente superior a cualquier otra, reservó en ésta la capacidad de regular la distribución competencial [STC N.º 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados) Fundamento 15]. En esta labor, es el principio o *test de competencia*, el que permitirá determinar si una determinada norma con rango de ley ha invadido o no las competencias asignadas a un determinado nivel de gobierno.
14. No obstante ello, resulta evidente que la constatación del eventual *exceso* normativo en una disposición con rango de ley, así como el consecuente cese de sus efectos, no es una tarea que competa resolver de forma autónoma a los gobiernos locales. Ello, por cuanto ha sido la propia Constitución la que ha determinado, en su inciso 200º inciso 4, que el mecanismo institucional adecuado para dejar sin efecto una norma con rango de ley es la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución es competencia exclusiva de este Alto Tribunal. En esa medida, lleva razón el demandante cuando afirma que las cuestionadas ordenanzas no podían arrogarse la facultad de inaplicar una norma de alcance general, como lo es la Ley N.º 28325, en sus respectivas circunscripciones.
15. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Tribunal Constitucional encuentra que para analizar la validez constitucional de las cuestionadas ordenanzas municipales, resulta necesario aplicar el *test de la competencia*, siguiendo a tal efecto los criterios que ya han sido materia de desarrollo jurisprudencial por parte de este Colegiado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 2. Aplicación del test de la competencia

16. La estructura y principios conformantes del mencionado *test* han sido desarrollados por este Tribunal en la STC N.º 0020 y 0021-2005-PI/TC (fundamentos 32 al 79), los cuales, a efectos de su correcta aplicación al presente caso, se expondrán sucintamente en las siguientes líneas:

- a) **Principio de unidad.**- De acuerdo con este principio, el Estado peruano se configura como uno unitario y descentralizado (artículo 43º de la Constitución), esto es, un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política; por tanto, sus órganos son elegidos por sufragio directo (artículo 191º de la Constitución) y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución).

La garantía institucional de la autonomía municipal, sin embargo, no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, éstos no deben contravenir el ordenamiento general.

El principio de unidad, a su vez, se subdivide en los otros siguientes principios:

- **Principio de cooperación y lealtad nacional y regional.**- Según este principio, el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración del Estado unitario, toda vez que si bien ello supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales. Por esta razón, de este principio se derivan deberes concretos para ambos niveles de gobierno.

Así, mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el *principio de lealtad municipal* y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Municipales, éstos deben observar a su vez el *principio de lealtad nacional*, esto es, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

- **Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.**- Si bien esta cláusula no ha sido expresamente reconocida en la Constitución, se entiende que lo está tácitamente en el inciso 10 del artículo 192º. Por tanto, las competencias municipales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional, de modo que lo que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no esté expresamente señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

b) **Principio de competencia.**- Este principio se encuentra conformado, a su vez, por los siguientes principios:

- **Distribución de competencias.**- En este punto, se parte de la premisa de que, en el Estado unitario y descentralizado, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales, regionales y locales, de modo que la autonomía político-normativa de los Gobiernos Municipales conlleva la facultad de crear derecho, y no sólo de aplicarlo.

Ahora bien, la creación de Gobiernos Municipales con competencias normativas comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos municipales existan al interior del ordenamiento jurídico peruano, contexto en el cual, la articulación de estos niveles no puede efectuarse bajo los alcances del principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia.

- **El bloque de constitucionalidad de las ordenanzas municipales.**- En el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas municipales, cuentan tanto las leyes orgánicas que desarrollan el régimen constitucional de los Gobiernos Municipales, así como también aquellas otras leyes que tengan relación con esta materia.

- **La integración en el bloque de las leyes orgánicas.**- En esencia, estas leyes son la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27792). En este punto, cabe recordar que la primera de estas Leyes establece, en su artículo ..., que las competencias de los Gobiernos Municipales pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas.

De este modo, es posible afirmar que la validez constitucional de las ordenanzas municipales se encuentra sujeta al respeto del marco normativo establecido en ambas Leyes Orgánicas, por lo que, conforme se señaló *supra*, forman parte del parámetro de control constitucional.

- **La integración en el bloque de otras normas legales.**- La apertura de este bloque a otras normas, sean éstas leyes orgánicas o simples leyes estatales o decretos legislativos, depende del tipo de materias que hayan sido reguladas por una Ordenanza Municipal y, en particular, de la clase de competencia de que se trate (exclusiva, compartida o delegable).

c) **Principio de efecto útil y poderes implícitos.**- Según este criterio, cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los Gobiernos Municipales, debe entenderse que ésta contiene normas implícitas de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subcompetencia para *reglamentar* la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida carecería de toda eficacia práctica o utilidad.

- d) **Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencias de recursos.**- Según este principio, se entiende que el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a lo dispuesto en el artículo 188° de la Constitución.

§ 3. Análisis del caso concreto

17. Estando a lo expuesto, y luego de haber ponderado los argumentos ofrecidos por las partes, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que la “inaplicación” que de la Ley N.º 28325 y del Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC, realizan las cuestionadas Ordenanzas Municipales comporta un vicio de inconstitucionalidad que puede ser analizado a través de dos de los principios arriba mencionados.
18. El primero de ellos es el **principio de unidad**. En efecto, este Colegiado entiende que cuando las cuestionadas Ordenanzas Municipales ordenan la inaplicación de una norma de alcance general emitida por el Gobierno Nacional en sus respectivas circunscripciones, desatienden manifiestamente su deber de *lealtad nacional*, en los términos que han sido explicados en los fundamentos precedentes.
19. Para afirmar esto último, no sólo cuenta lo que ha sido argumentado por las propias municipalidades demandadas a lo largo del presente proceso, sino que también es posible acudir a los considerandos expuestos en las referidas ordenanzas que cuestionan la validez constitucional de la Ley N.º 28325, con afirmaciones tales como que “[a] través de esta misma ley se pretende desconocer sus facultades y autonomía en los asuntos de su competencia, en desmedro de las municipalidades del país” (Ordenanza Municipal N.º 004-2004-MPC, considerando 5) o “[l]as normas contenidas en el D.S. N.º 015-2005-MTC violan los derechos constitucionales de principio de legalidad y competencia de los municipios en materia de inscripción de derechos de propiedad, otorgamiento de placas de rodaje para vehículos menores” (Ordenanza Municipal N.º 004-2005-MPC, considerando 3), o que “[e]l dispositivo legal acotado infringe los artículos 106, 194 y normas conexas de la Constitución Política del Perú, porque viola la autonomía de la Municipalidad de Yauyos” (Ordenanza Municipal N.º 015-2004-A-MPY, considerando 4) o finalmente que “[e]l dispositivo legal acotado infringe los artículos 106, 194 y normas conexas de la Constitución del Estado, porque viola la autonomía de la Municipalidad Provincial de Canta” (Ordenanza Municipal N.º 038-MPC, considerando 3).
20. Al respecto, es importante aclarar que este Tribunal Constitucional no niega que las municipalidades provinciales tengan la facultad de invocar la inconstitucionalidad de una determinada Ley o Decreto Supremo que, a su criterio, pueda afectar sus competencias. De hecho, no debe olvidarse que, según el artículo 203° inciso 6 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, los alcaldes provinciales cuentan con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 200 inciso 4 de la Constitución. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 84° del Código Procesal Constitucional, cualquier persona puede interponer una acción popular contra los reglamentos, por infracción de la ley o de la Constitución.

21. Sin embargo, lo que en modo alguno puede aceptarse es que dichas municipalidades provinciales se atribuyan a sí mismas la competencia para declarar la inaplicabilidad de una norma de alcance general en sus respectivas circunscripciones, so pretexto de que éstas infringen la Constitución o la ley. En este punto, el Tribunal Constitucional debe recordar su reiterada línea jurisprudencial en el sentido de que este Colegiado ostenta el *monopolio de rechazo* de las normas con rango de ley en nuestro ordenamiento jurídico, no pudiendo interpretarse en ningún caso que los gobiernos locales ostentan una competencia similar a la mencionada.
22. En definitiva, el Tribunal Constitucional concluye que, al ordenar la inaplicación de normas de alcance general en sus respectivas circunscripciones (vale decir, la Ley N.º 28325 y el Decreto Supremo N.º 015-2005-MTC), las ordenanzas municipales cuestionadas han vulnerado el principio de *lealtad nacional*, el cual se encuentra comprendido dentro del principio de unidad del Estado.
23. En segundo lugar, es preciso también acudir, para la resolución de la presente controversia, al análisis del **principio de taxatividad y cláusula de residualidad**, como criterio derivado del principio de unidad del Estado. En este temperamento, el Tribunal Constitucional considera que la *competencia exclusiva* que tienen las municipalidades provinciales en materia de regulación de vehículos menores está referida únicamente a la **circulación** de dichos medios de transporte, lo que consecuentemente les otorga competencias para otorgar **licencias de operación y licencias de conducir** en sus respectivas jurisdicciones. Esta, y no otra, es la conclusión que puede derivarse de una lectura integral de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, anteriormente glosadas.
24. Sin embargo, con el mismo énfasis este Tribunal debe dejar claro que cuestiones tales como la **inscripción administrativa** de tales vehículos, y como consecuencia de ello, la competencia para emitir **tarjetas de propiedad y placas de rodaje**, **no forman parte** de la aludida competencia exclusiva, en la medida en que tales asuntos no guardan relación alguna con la ordenación del transporte público en las comunas provinciales, que es lo que se deriva del sentido de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad. En cualquier caso, es también claro para este Tribunal que el *principio de taxatividad y residualidad* en materia de competencias municipales, conlleva asumir igualmente una interpretación *taxativa* de dichas competencias (más aún cuando éstas son exclusivas), evitando en lo posible una lectura demasiado amplia que pueda interferir en los asuntos propios del Gobierno Nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que las ordenanzas municipales cuestionadas vulneran también el *principio de taxatividad y cláusula de residualidad*, en los términos que han sido explicados previamente.

V. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, y en consecuencia, inconstitucionales las Ordenanzas Municipales N.ºs 004-2004-MPC y 004-2005-MPC, expedidas por la Municipalidad Provincial de Cajatambo; 015-2004-A-MPY, expedida por la Municipalidad Provincial de Yauyos; y 038-MPC, expedida por la Municipalidad Provincial de Canta.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR