



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de julio de 2015, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Nuñez, Sardón de Taboada, Bedesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Se deja constancia que el magistrado Blume Fortini votará en fecha posterior por encontrarse con licencia.

### I. ASUNTO

#### A. PETITORIO

El Gobierno Regional del Callao, representado por el Presidente del Gobierno Regional del Callao, quien actúa a través de su Procurador Adjunto Regional, con fecha 5 de febrero de 2014, interpone demanda de conflicto competencial, solicitando se determine el órgano al que corresponde la competencia para regular el servicio de transporte de mercancías que se presta dentro del ámbito territorial de la Región Callao.

### ANTECEDENTES

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Diversos son los argumentos que ambas partes han expuesto relacionados con el origen del conflicto de atribuciones. Estos son:

##### B-1. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El Gobierno Regional del Callao afirma que, con la emisión del Decreto Supremo 010-2012-MTC, se modificó el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, eliminándose la prerrogativa del Gobierno Regional del Callao de poder regular y reglamentar el transporte de mercancías dentro de la circunscripción territorial del Callao.

Refiere que el efecto de dicha medida es sustraer a su representada de la competencia reglamentaria en tal materia. Indica que ese es el caso del artículo 3.68 del mencionado Decreto Supremo 017-2009-MTC, modificado por el Decreto Supremo 010-2012-MTC, que dispone que el servicio de transporte terrestre de mercancías es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

considerado como servicio de transporte terrestre de ámbito nacional, y que dicho servicio se podrá realizar en la calidad de servicio de ámbito nacional.

A su vez, indica que tras la modificación del artículo 49.1.1 del precitado cuerpo normativo, la autorización para la prestación del servicio de transporte terrestre de mercancías permite que estas actividades se realicen a nivel nacional, sin necesidad que se requieran autorizaciones adicionales.

Juzga el Gobierno Regional del Callao que dichas disposiciones reglamentarias vulneran la distribución de competencias establecida en el Decreto Supremo 019-2011-MTC y la Resolución Ministerial 627-2008-MTC/01, según la cual es función del gobierno regional autorizar servicios de transporte interprovincial de carga, dentro de la circunscripción territorial regional. Sostiene que dichas disposiciones reglamentarias también están en contradicción con la Ordenanza Regional 0012, por intermedio de la cual el Gobierno Regional del Callao aprobó el reglamento que regula la prestación del servicio de transporte de mercancía en el ámbito de su jurisdicción. Por todo ello, concluye que se ha trastocado las competencias específicas del gobierno regional en materia de transporte, vulnerándose, de esta manera, lo establecido en los artículos 56.a y 56.g de la Ley 27867, Orgánica de los Gobiernos Regionales.

## B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, en mérito de la Resolución de la Presidencia del Consejo de Defensa Jurídica del Estado, de fecha 18 de octubre de 2012, contesta la demanda y solicita que se declare infundada. Estos son sus argumentos:

Sostiene que si bien el artículo 189 de la Constitución reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos regionales, el ejercicio de las competencias por estos órganos debe realizarse en el marco del principio de unidad e integridad del Estado, del cual dimana un deber de cooperación leal en la consecución de los fines del Estado. En particular, no dictando normas que contradigan los intereses nacionales, como se desprende del artículo 8 y 56 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, que dispone que las políticas regionales deben guardar concordancia con las políticas nacionales.

Alega que, en el rubro específico del transporte, el artículo 36 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, determina que los gobiernos regionales y el gobierno central tienen competencias compartidas, entre las cuales se encuentra la regulación de actividades económicas y productivas correspondiente al sector de transporte, como se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

desprende del artículo 10 del mismo cuerpo normativo. Refiere que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) posee la función de regulación del servicio de transporte (artículos 4, 5 y 7.1 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del MTC), y, al ser el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, tiene competencia para normar la política de promoción y desarrollo en materia de transportes y la posibilidad de dictar los reglamentos nacionales necesarios para su desarrollo (artículo 3 del Decreto Supremo 021-2007-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del MTC, artículos 16 y 23 de la Ley 27181, General de Administración y Tránsito Terrestre, y artículo 8 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del MTC).

Por ello, sostiene que la emisión del Decreto Supremo 010-2012-MTC no constituye una modificación significativa en cuanto a la definición o los alcances del servicio de transporte terrestre de mercancías, puesto que en el texto original del artículo 3.68 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, este ya era considerado como un servicio de ámbito nacional y, por ende, la competencia para su regulación correspondía al gobierno central. Añade que sólo se ha especificado la definición de centro poblado según los artículos 3.67 y 3.68 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, conforme a la Ley 27795, de Demarcación Organización Territorial; y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM; y, la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.

### C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollar a lo largo de la presente sentencia, a fin de decidir si el Decreto Supremo impugnado respeta las disposiciones constitucionales y las leyes de desarrollo constitucional respectivas:

- ¿Qué tipo de competencias se ha reconocido en el servicio de transporte de mercancías?
- ¿La normatividad expedida por el gobierno nacional supone una afectación de las competencias del Gobierno Regional del Callao?

### II. FUNDAMENTOS

1. La controversia sobre la cual versa la demanda es un conflicto de competencias de naturaleza positiva. Por esta razón, en la presente sentencia se determinará: (i) A qué órgano le corresponde la competencia de regulación del servicio de transporte de mercancías; y (ii) si es que con la emisión del Decreto Supremo 010-2012-MTC se afectan los límites de la actuación competencial de los gobiernos regionales (en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

específico, del Gobierno Regional del Callao). Y, si así lo fuera, se explicará (iii) cuáles serían las consecuencias respecto a los dispositivos normativos que supuestamente se encuentran viciados de competencia.

**A. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS**

2. La distribución de competencias se realiza sobre la base de la aplicación de un *test*, conforme se ha desarrollado en la jurisprudencia de este Tribunal (fundamento 32 y ss. de la STC 0020-2005-PI/TC y otro).
3. A partir de los argumentos reseñados *supra*, el Tribunal advierte que la controversia gira alrededor de la determinación del órgano que cuenta con competencia para la regulación del servicio de transporte de mercancías, buscándose que se determine si es que ésta es exclusiva o compartida. Para definir el tipo de competencia aplicable para la referida clase de transporte, se empleará como parámetro normativo a la Constitución, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, y la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales; además de la Ley 29370, de Organización y Funciones del MTC y la Ley 27181, General de Tránsito y Transporte Terrestre.
4. Según el artículo 192 de la Constitución, los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, por lo que deben regular y otorgar autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. Por su parte, el artículo 35 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, dispone las competencias exclusivas con las que cuentan los gobiernos regionales y, entre estas, no se incluye a la regulación del servicio de transportes. Por el contrario, este cuerpo normativo fija la regulación de actividades económicas y productivas, en su ámbito y nivel correspondiente, del sector de transporte (artículo 36.c), como una competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.
5. Así, pues, tomando en cuenta la base normativa acotada, se puede colegir que la regulación del transporte de mercancías es una competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es decir, su ejercicio corresponde conjuntamente al gobierno nacional y al Gobierno Regional del Callao. Sobre esta base, es necesario establecer qué competencias específicas les han sido reconocidas tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales en materia de transporte de mercancías.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

6. Es competencia de los gobiernos regionales “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales” (artículo 56.a de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales). Esta descripción de las competencias de los gobiernos regionales en materia de transporte resulta acorde con las relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, que, en forma permanente y continua, deben mantener el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias (artículo 49.1 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales). De lo que se deriva que el gobierno nacional debe ejercer sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno (artículo VI.1 del Título preliminar de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo), y los gobiernos regionales, a su vez, deben respetar las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, en el ejercicio de las suyas (artículo 192 de la Constitución).
7. En vista que una competencia compartida (artículo 13.2 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización) implica la intervención de dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados, y la Ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel (fundamento 6 de la STC 0008-2011-PI/TC), las competencias compartidas del gobierno regional se rigen por las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que conforman el Poder Ejecutivo (artículo 27 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización).
8. Al respecto, el artículo 7.1 de la Ley de Organización y Funciones del MTC determina como una de sus funciones específicas de competencia compartida la de planear los servicios de transporte terrestre en el ámbito de su competencia. Por tal razón, la competencia normativa del gobierno nacional en materia de transporte comprende la “potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional”, siendo los de carácter general los que “rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales” por lo que estos serán de competencia exclusiva del MTC (artículo 11 de la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre).
9. Ahora bien, precisamente en ejercicio de dicha competencia normativa de carácter general (artículo 7 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del Ministerio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

Transportes y Comunicaciones) y de observancia obligatoria para las entidades y personas de los sectores público y privado, como es el caso de los gobiernos regionales, el MTC está facultado para emitir las disposiciones pertinentes sobre la regulación del servicio de transporte terrestre de mercancías.

## **B. EL USO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS**

10. Mediante la expedición del Decreto Supremo 010-2012-MTC, el MTC modificó el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte y, a juicio del Gobierno Regional del Callao, tal modificación implicó desconocer las competencias asignadas a los gobiernos regionales.

11. En primer lugar, se modificó el artículo 3.68, el cual define el Servicio de Transporte de ámbito Nacional. Originalmente establecía que dicho servicio era

[...] Aquel que se realiza para trasladar personas y/o mercancías entre ciudades o centros poblados de provincias pertenecientes a regiones diferentes. En el caso del transporte de mercancías se considera transporte de ámbito nacional también al transporte que se realiza entre ciudades o centros poblados de la misma región.

El artículo modificado en la actualidad señala que dicho servicio es

[...] Aquel que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias pertenecientes a regiones diferentes. Para lo cual el centro poblado no debe hallarse dentro del área urbana del distrito al cual pertenecen y deberá tener como un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en el mismo y estar debidamente registrados en la RENIEC. Asimismo, el servicio de transporte terrestre de mercancías es considerado como servicio de transporte terrestre de ámbito nacional. Dicho servicio se podrá realizar en los ámbitos regional y provincial.

12. De tal modificación, se puede observar:

- Pese a la modificación normativa, el concepto 'servicio de transporte de ámbito nacional' incluye tanto el que sirve para el traslado de personas como el de mercancías.
- Asimismo, el concepto 'de ámbito nacional' incluye el transporte realizado entre ciudades o centros poblados de provincias, pertenecientes a regiones diferentes. Y, como novedad, el Decreto Supremo 010-2012-MTC, explica qué significa un centro poblado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

- En el caso específico de 'transporte de mercancías de ámbito nacional', en el dispositivo original se establecía que éste incluía también al que se realizaba "entre ciudades o centros poblados de la misma región", mientras que, en el reformado, se señala que tal concepto incluye el servicio que se puede realizar "en los ámbitos regional y provincial".

13. En segundo término, el artículo 49.1.1 también sufrió una variación al agregársele un párrafo. Su parte inicial no varía, en tanto sigue señalando que "Solo la autorización y habilitación vigentes permiten según sea el caso: La prestación del servicio de transporte de personas, mercancías o mixto; y la operación de una agencia de transporte de mercancías". La diferencia está en la inclusión del siguiente párrafo: "La autorización emitida para la prestación del servicio de transporte terrestre de mercancías autoriza a prestar el referido servicio a nivel nacional, lo cual faculta asimismo prestar dichos servicios en el ámbito regional y provincial, no requiriendo autorizaciones adicionales para la prestación en los referidos ámbitos".

14. Para el accionante, las reformas introducidas por el Decreto Supremo 010-2012-MTC afecta la competencia del Gobierno Regional del Callao para poder regular y reglamentar el transporte de mercancías dentro de la circunscripción territorial del Callao. El accionado, por su parte, sostiene que no se ha realizado una modificación significativa del Reglamento Nacional de Administración y Transporte en cuanto a la definición o los alcances del servicio de transporte terrestre de mercancías, puesto que el mismo ya era considerado como un servicio de ámbito nacional y, por ende, la competencia para su regulación correspondía al gobierno central (artículo 3.68), y era necesario precisar que las autorizaciones que otorga el MTC facultan además a prestar el servicio en el ámbito regional y provincial (artículo 49.11), por cuanto se realizará en diferentes lugares del territorio, sea dentro de una provincia o región o entre regiones de nuestro país, no requiriéndose autorizaciones adicionales para la prestación en los referidos ámbitos.

15. A juicio de este Tribunal, con la emisión del decreto supremo supuestamente viciado de incompetencia, el MTC ha determinado que el servicio de transporte de mercancías es de ámbito nacional, lo cual resulta coherente con la distribución de competencias establecido *supra*. Tal definición no puede permitir, como denuncia el Gobierno Regional del Callao, el ejercicio de una competencia exclusiva por parte del gobierno nacional, sino mantiene su carácter de competencia compartida con los gobiernos regionales. De esta forma, se respeta la relación de cooperación y coordinación que debe existir entre gobierno nacional y gobiernos regionales. Así, el servicio de transporte terrestre de mercancías se puede realizar en los ámbitos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00001-2014-PCC/TC

LIMA

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

regional y provincial, no admitiéndose que se reconozca como válida la naturaleza exclusiva y restrictiva de competencias a favor del Poder Ejecutivo.

16. De otro lado, si bien la nueva normatividad fija que se prestarán los servicios de transporte terrestre de mercancía sin requerirse autorizaciones adicionales para la prestación dentro del ámbito regional, ello debe entenderse que se refiere a aquellas unidades que realizan el transporte nacional. Sin embargo, cuando el transporte se refiere exclusivamente a un ámbito territorial subnacional, la autorización sí puede ser brindada por el correspondiente gobierno regional, de conformidad con el artículo 56.g de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales.
17. Por esta razón, el Gobierno Regional del Callao mantiene la competencia de controlar los planes correspondientes en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales (artículo 56.a de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales). En vista del reconocimiento de competencias compartidas entre los dos niveles de gobiernos, debe entenderse que la Ordenanza Regional 0012 es complementaria de la legislación vigente en materia de transporte terrestre, específicamente, respecto de las mercancías.

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

## IIA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00001-2014-PCC/TC  
LIMA  
GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

### VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

En la fecha, 24 de agosto de 2015, emito el presente voto adhiriéndome, por las razones expresadas en ella, a la sentencia aprobada el 30 de julio de 2015.

Sr.  
BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL