



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 458/2020

Caso de las competencias normativas municipales en materia
de transporte y tránsito terrestre

1

Con fecha 30 de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** en parte e **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Asimismo, los magistrados Blume Fortini y Ramos Núñez formularon sus fundamentos de voto.

La secretaría del Pleno deja constancia que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0021-2018-PI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30 de julio de 2020

Caso de las competencias normativas municipales en materia de transporte y tránsito terrestre

PODER EJECUTIVO C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAURA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra las ordenanzas municipales 014-2016/MPH y 008-2017/MPH, emitidas por la Municipalidad Provincial de Huaura

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TABLA DE CONTENIDOS

Normas impugnadas	Parámetro de control
Ordenanzas municipales: - 014-2016/MPH - 008-2017/MPH	Constitución Política del Perú, artículos 194 y 195 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES
 - B.1 DEMANDA
 - B.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

- §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA
- §2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES
- §3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL
- §4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD
 - 4.1. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 014-2016-MPH
 - 4.2. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 008-2017-MPH

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de julio de 2020, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Ramos Núñez.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de septiembre de 2018, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra las ordenanzas 014-2016/MPH y 008-2017/MPH, argumentando que vulneran las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo en materia de transporte terrestre. Cuestiona específicamente la regulación de los requisitos, criterios y condiciones que deben cumplir los vehículos a fin de ser habilitados para la prestación del servicio público, ya sea regular o especial, de transporte terrestre de personas.

Por su parte, con fecha 21 de diciembre de 2018, la Municipalidad Provincial de Huaura (MPH) contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación.

B.1 DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El procurador público especializado en materia constitucional afirma que con las ordenanzas cuestionadas se están vulnerando las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo en materia de prestación del servicio público de transporte terrestre, específicamente en lo relacionado con la regulación de los requisitos, criterios y condiciones que deben cumplir los vehículos para ser habilitados para



la prestación del servicio público, ya sea regular o especial, de transporte terrestre de personas.

- Señala que el ejercicio de las competencias referidas a la potestad normativa de los Gobiernos locales debe realizarse en concordancia con la Constitución y las leyes que precisan las competencias que corresponden a cada nivel de Gobierno (nacional, regional o local). Así, de acuerdo con la Constitución y las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, la materia de transporte es una competencia compartida que ejercen el Gobierno Nacional y los Gobiernos regionales y locales.
- Añade que la competencia constitucional del Poder Ejecutivo, ejercida a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), se encuentra en el artículo 119 de la Constitución, que establece que la “dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”. Así, en virtud de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), y la Ley 29370, Ley de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (LOFMTC), este ministerio es la entidad que asume la competencia para normar y dirigir la política general en la materia.
- El demandante argumenta que, en virtud de los artículos 4, 5, y 7, inciso 1, de la LOFMTC, así como de los artículos 10, 16 y 23 de la LGTTT, el MTC emitió el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT) y el Decreto Supremo 058-2003-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Vehículos (RNV).
- Alega que, si bien los incisos 5 y 8 del artículo 195 de la Constitución reconocen que los Gobiernos locales son competentes para promover y regular actividades relacionadas con el servicio de transporte, circulación y tránsito, dicha competencia debe ser ejercida conforme a las leyes pertinentes. Así lo indican los artículos 6 y 11 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y los artículos VIII y 38 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Así, si bien se aprecia que existe una competencia compartida sobre la regulación en materia de transportes y comunicaciones entre los Gobiernos locales y el Gobierno nacional, los Gobiernos locales deben ejercer sus competencias de acuerdo con las políticas y normas de alcance nacional, incluyendo los reglamentos expedidos por el Gobierno nacional.
- El demandante indica que, de acuerdo con lo dispuesto en el RNAT, el MTC, en su calidad de órgano rector en materia de transportes y tránsito terrestre, tiene la potestad normativa para establecer las características técnicas con que debe contar determinado vehículo para que pueda prestar servicios de transporte terrestre. Es por ello que en el artículo 3 del RNAT se han establecido las reglas para la prestación del servicio terrestre de pasajeros, público o privado.



- Asimismo, en el RNAT se establecen también las características con las que se deben prestar los servicios de transporte regular de personas y el transporte especial de personas, ya sea en el ámbito provincial, regional o nacional. De esta manera, el demandante concluye que, con las ordenanzas cuestionadas, la MPH se ha atribuido facultades normativas sobre el servicio de transporte de personas, contraviniendo el RNAT y el RNV.
- El Poder Ejecutivo sostiene que el artículo primero de la Ordenanza 014-2016/MPH aprueba el “Reglamento de Servicio de Transporte Público Regular y Especial de personas y la adecuación de la realidad del Transporte Público de la Provincia de Huaura al Decreto Supremo 017-2009-MTC”, el cual sustituye al reglamento nacional sobre la materia, emitido en conformidad con las leyes aplicables. Con ello se afecta lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Bases de la Descentralización, que establece que la normatividad expedida por los distintos niveles de Gobierno se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de carácter nacional.
- Señala que el artículo segundo de la precitada ordenanza establece una tabla de infracciones y sanciones aplicables frente al incumplimiento del reglamento expedido, contraviniendo las normas legales y reglamentarias de carácter nacional.
- Además, alega que el artículo tercero de la referida ordenanza autoriza que la prestación del servicio de transporte público regular de personas se realice en vehículos de categoría M2, y que el servicio de transporte público de personas se realice en la modalidad de auto colectivo en vehículos de categoría M1.
- Sin embargo, ello contraviene los artículos 3.10 y 3.63.5 del RNAT, por cuanto los autos colectivos corresponden a la categoría M2 y se encuentran habilitados para prestar servicio de transporte de ámbito regional. Además, los autos colectivos brindan el servicio de transporte especial de personas en el ámbito regional, no el transporte regular ni en el ámbito local, y solo está permitido que los vehículos categoría M1 presten el servicio especial de personas en la modalidad de taxi en el ámbito provincial.
- De otro lado, los artículos cuarto y quinto de la Ordenanza 014-2016/MPH establecen normas sobre la prestación del servicio público regular y especial de transporte de personas con vehículos que no cumplen los requisitos establecidos en los reglamentos nacionales, mientras que el resto de los artículos de la ordenanza regulan la aplicación de esta, por lo que el demandante alega que serían inconstitucionales por conexidad.
- Además, precisa que el artículo 53 del reglamento provincial autoriza la prestación del servicio público de transporte terrestre de personas con autos



colectivos de categoría M1 y M2, cuando el RNAT en ningún extremo ha previsto que vehículos M1 puedan prestar servicios regulares.

- En suma, de acuerdo con la normativa pertinente, el servicio regional de transporte terrestre regular y especial no se puede prestar con vehículos de categoría M1, y para el servicio de autos colectivos, estos deben tener la categoría M2.
- El demandante hace notar que en los considerados de la Ordenanza 014-2016/MPH se sostiene que, en virtud del artículo 23 del RNAT, las municipalidades provinciales tendrían la facultad de autorizar vehículos de la categoría M1 para el servicio especial, incluso en la modalidad de auto colectivo. Sin embargo, el referido artículo establece que tal facultad se debe realizar conforme al RNAT y el RNV, los que establecen que el servicio de auto colectivo solo ha sido previsto para el ámbito regional.
- Por otro lado, la Ordenanza 008-2017/MPH estableció que el servicio especial de transporte de personas se puede prestar a través de la modalidad de taxi y auto colectivo con vehículos cuyas características técnicas no superen los requisitos establecidos en el RNAT y el RNV. En su artículo 1, literal “a”, se indica que el servicio de transporte especial de taxi puede prestarse en vehículos de categoría M1, por debajo del peso neto mínimo de 1000 kg y por debajo de la cilindrada mínima de 1250 cm³, contraviniendo el artículo 25 del RNV.
- De manera similar, el artículo 1, literal “b”, indica que el servicio de auto colectivo se puede realizar con vehículos de categoría M1 y por debajo de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 25.4 del RNV y el 3.63.5 del RNAT, que establece que dicho servicio solo se realiza mediante los vehículos categoría M2.
- En conclusión, el demandante afirma que la normativa que autoriza determinados servicios en vehículos que no cumplen las características establecidas en el RNAT y el RNV afecta las competencias normativas del MTC, así como la seguridad de los pasajeros, su integridad, la protección del ambiente y la seguridad vial en las carreteras, por lo que las ordenanzas cuestionadas deben ser declaradas inconstitucionales.
- En tal sentido, indica que las ordenanzas no habrían respetado los elementos que conforman el test de competencia, como el principio de cooperación, el principio de taxatividad y cláusula de residualidad, el principio de distribución de competencias y bloque de constitucionalidad de las ordenanzas municipales.
- Finalmente, expresa que el presente caso es en realidad un proceso competencial, pero que, en virtud del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, ha sido tramitado a través de un proceso de inconstitucionalidad. En atención a ello, solicita que se aplique al presente caso el artículo 113 del mismo cuerpo legal, y



que, en caso la demanda sea declarada fundada, se pronuncien sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de las ordenanzas cuestionadas.

B.2 CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Con fecha 2 de diciembre de 2018, la MPH contesta la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

- Afirma que ha actuado en virtud de sus competencias establecidas en la normativa nacional. Así, señala que en el artículo 195, inciso 8, de la Constitución, se indica que los Gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular, entre otros, el “transporte colectivo, circulación y tránsito”.
- Alega la municipalidad demandada que en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades se establece que los Gobiernos locales tienen competencia para emitir la regulación mediante ordenanzas sobre el transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción. Por su parte, el artículo 17, inciso 1, de la LGTTT establece competencias normativas de las municipalidades provinciales en materia de transporte y tránsito terrestre.
- Por otro lado, el artículo 11 del RNAT faculta a los Gobiernos locales a dictar normas complementarias en materia de transporte, y en el artículo 23 se establece que mediante una ordenanza provincial “debidamente sustentada” se puede autorizar la prestación de los servicios de transporte turístico, de trabajadores, de estudiantes u otras modalidades, en vehículos M1 que cumplan con lo dispuesto por el RNV.
- La demandada indica que también debe tomarse en cuenta que el artículo 43, literal “g”, de la Ley de Bases de la Descentralización establece que son competencias compartidas las que se relacionan con el “transporte colectivo, circulación y tránsito urbano”. Es decir, existe un marco normativo que se encuadra en los hechos fácticos de la realidad del transporte en la provincia, tal como se expresa en la exposición de motivos de la ordenanza cuestionada.
- La municipalidad demandada sostiene que las ordenanzas impugnadas se orientan a brindar las mejores condiciones para la prestación efectiva del servicio de transporte público en la provincia de Huaura, respetando en todo momento el RNAT y las normas conexas.
- Advierte que se busca declarar la inconstitucionalidad de todo el reglamento aprobado mediante la Ordenanza 014-2016/MPH, no obstante, no se ha realizado un análisis completo de todos los artículos que lo componen. Tampoco se ha fundamentado si es que el íntegro del reglamento contraviene el bloque de constitucionalidad. Es más, tan solo se ha indicado que el artículo 53 del reglamento contraviene el RNAT.



- Así, señala que existen puntos en el reglamento que no han sido evaluados por el demandante y que por ello no deberían ser declarados inconstitucionales. Para mayor claridad, debe observarse el Informe 572-2017-MTC/15.01, del 11 de setiembre de 2017, emitido por el MTC, que recomienda la interposición de demanda de inconstitucionalidad solamente contra los artículos 5.39.6 y 53.3.1.1 de la referida ordenanza (en cuanto introducen la posibilidad de que el servicio de transporte público regular de pasajeros se preste a través de vehículos de la categoría M1).
- Igualmente ocurre cuando se cuestiona la tabla de infracciones y sanciones aprobada por el artículo segundo de la citada ordenanza, puesto que en esta tabla se regulan otros aspectos generales sobre el transporte público expuestos en el precitado reglamento provincial.
- Respecto a la aprobación de servicios de transporte regular en vehículos M2 por parte de la ordenanza cuestionada, la Municipalidad expresa que han seguido lo establecido por el artículo 20.4.2 del RNAT, que brinda tal facultad a las municipalidades, siempre que estén justificadas en virtud de las características propias de su realidad y siempre que ello esté debidamente sustentado. En tal sentido, la demandante adjunta el Informe 070-2016-SGR y FTT-GT/MPH, en donde se fundamenta que la realidad de la provincia, en cuanto al servicio regular de personas, ha sido tomada en consideración.
- La Municipalidad Provincial de Huaura advierte que, en virtud del Sistema de Gestión de Transporte, en dicha jurisdicción existen 2660 unidades que prestan servicio de transporte público entre auto colectivo, taxi y taxi-estación, detallándose que existen 2582 unidades M1, 74 unidades M2 y 4 unidades M3. En virtud de esta realidad, resulta aplicable el supuesto del artículo 20.4.2 del RNAT, para que se autorice el servicio de transporte en vehículos M2.
- En todo caso, la regulación de la ordenanza claramente no autoriza el servicio regular de personas en autos colectivos, como erróneamente lo postulan los demandantes, sino que siempre se autorizó el servicio de transporte público especial de personas, siendo una falacia y falta de criterio lo indicado por la demandante, que no ha realizado un análisis integral del reglamento cuestionado.
- De acuerdo con lo expresado por la demandada, la ordenanza en cuestión habría aprobado que el servicio especial a nivel provincial en vehículos de categoría M1 tiene un sustento legal en virtud del artículo 23.2 del RNAT, que indica que los Gobiernos provinciales podrán autorizar, mediante ordenanza debidamente sustentada, la prestación de servicios de transporte en vehículos correspondientes a la categoría M1.
- Así, señala que, en virtud de que en Huaura el 97% de las unidades vehiculares que prestan servicios de auto colectivo son de categoría M1, la declaración de inconstitucionalidad podría generar un desabastecimiento del servicio, ya que en



el 2016 no existía en Huaura servicio de transporte regular. Por ello, de acuerdo con el artículo 23.2, debe entenderse como una cláusula abierta que deja margen de libertad para emitir autorizaciones para la prestación del servicio en vehículos de categoría M1.

- Según lo expresado en la contestación de la demanda, si es que no se emitía la ordenanza en cuestión, se habría generado un caos de informalidad e irregularidades, además de una situación en la que no hubiese sido posible fiscalizar tal servicio. Y es que la norma nacional, en este caso, no se ajustaba a la realidad del transporte terrestre de la provincia. Así, no se ha pretendido ir contra los mandatos legales de mayor jerarquía ni menos usurpar competencias del MTC.
- La demandada entiende que una ordenanza no puede ir contra normas del bloque de constitucionalidad, pero sí puede ser más específica de acuerdo con la realidad de la provincia. Por ello, mediante las ordenanzas se ha pretendido regular un supuesto fáctico donde la aplicación de la norma nacional traía como consecuencia la ausencia del servicio de transporte en la provincia.
- La municipalidad afirma que la Ordenanza 008-2017/MPH, por su parte, establecía “de manera excepcional la habilitación de vehículos” para el servicio de taxi y auto colectivo. Se trataba de una norma de carácter temporal, en donde, una vez concluido el plazo de vigencia (15 días), la ordenanza no surtiría efectos legales. En tal sentido, en la actualidad no genera efectos legales. Esta norma además fue materia del Informe Legal 007-2017-RP-MJBE/MPH, en el que se sustentaba la viabilidad de la reducción de los requisitos mínimos de peso y cilindrada en virtud de la realidad de la provincia, cumpliendo con ello con su deber de proveer las mejores condiciones para el desarrollo social de la población.
- Por último, la municipalidad sostiene que tendrá que llevarse a cabo el test de proporcionalidad a fin de determinar si es que se han vulnerado derechos fundamentales. Pero insiste en que las ordenanzas superan los subcriterios de idoneidad, necesidad y ponderación, debiendo tomarse en cuenta la realidad del transporte en la provincia de Huaura.

I. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. La presente controversia gira en torno a la constitucionalidad de las ordenanzas municipales 014-2016/MPH y 008-2017/MPH, en tanto el Poder Ejecutivo señala que tales normas afectan sus competencias en materia de regulación de transporte, específicamente, en cuanto a los criterios y condiciones que deben cumplir los vehículos a fin de ser habilitados para la prestación del servicio público regular y especial de transporte terrestre de personas.



2. Cabe destacar que el artículo primero de la Ordenanza 014-2016/MPH aprueba el “Reglamento de servicio de transporte público regular y especial de personas y la adecuación de la realidad del transporte público de la provincia de Huaura al Decreto Supremo 017-2009-MTC”. El referido reglamento provincial consta de 226 artículos.
3. Al respecto, este Tribunal advierte que los cuestionamientos hacia tal norma versan sobre la competencia normativa ejercida por la MPH para emitir el referido reglamento, admitiendo la posibilidad de que el servicio de transporte público regular de pasajeros se preste en vehículos de la categoría M1.
4. Por esta razón, en lo que concierne a la Ordenanza 014-2016/MPH, la presente controversia se encuentra limitada a determinar si los artículos que la componen directamente atentan contra la competencia del MTC en materia de regulación de transporte y, por ende, resultan inconstitucionales y a analizar la constitucionalidad de la autorización para que el servicio de transporte público regular de pasajeros se preste a través de vehículos de la categoría M1. Por último, se analizará la constitucionalidad de la Ordenanza 008-2017/MPH.

§2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

5. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los Gobiernos locales, a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del Gobierno, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes eligen a sus autoridades a través de elecciones y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las actividades de su respectivo Gobierno local.
6. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículos 194 y 195 de la Constitución).
7. Esta autonomía otorgada a los Gobiernos locales es tal que incluso la Constitución, en su artículo 194, reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores, y a la Alcaldía como órgano ejecutivo.
8. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía, pues esta debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y las leyes. La autonomía que poseen los Gobiernos locales no significa que el desarrollo normativo ejercido por estas



se realice en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema nacional armónico.

9. En efecto, la autonomía de los Gobiernos locales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional, que funciona como marco para el uso de esta atribución, por lo tanto, las ordenanzas municipales emitidas deben ser acordes con la Constitución y las demás leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido.

§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL

10. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser (i) directa o indirecta, (ii) de carácter total o parcial, y (iii) tanto por la forma como por el fondo.
11. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido, expresamente, por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
12. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
13. De esta manera, en los supuestos de inconstitucionalidad indirecta el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente a lo que se denomina el “parámetro” o “bloque de constitucionalidad”.
14. Ahora bien, no cualquier norma de desarrollo constitucional forma parte de este “bloque” o “parámetro” que permite analizar la validez constitucional de las disposiciones legales. Ello es así porque el hecho de que una nueva norma con rango legal vaya en sentido contrario a lo dispuesto en una norma de desarrollo constitucional, de rango también legal, no necesariamente trasgrede la Constitución, pues podría tratarse de una pretensión legítima de innovar el ordenamiento jurídico, a través de una forma constitucionalmente viable de regular alguna materia constitucional. En otras palabras, puede ocurrir que a través de diversas normas con rango legal se desee regular materias constitucionales, y no cualquiera de ellas puede ser considerada como “normas interpuestas”, integrantes del “bloque de constitucionalidad”, para juzgar la constitucionalidad de las otras.



15. La razón para que solo algunas específicas disposiciones puedan ser tomadas en consideración como parámetro interpretativo de lo constitucional responde a exigencias impuestas por la propia Carta fundamental, que en diversos momentos encarga, de manera expresa, que algunas materias deben ser reguladas a través de algún tipo de norma específica (por ejemplo mediante leyes orgánicas), o que deban aprobarse hacer conforme a un modo o requerimientos especiales (por ejemplo mediante delegación de facultades). Si las normas legales que regulan estas cuestiones son incumplidas, habrá no solo una infracción directa a dichas disposiciones de rango legal (a las “normas interpuestas”), sino también una infracción indirecta de la Constitución.
16. En este caso, por ejemplo, el bloque de constitucionalidad aplicable al caso que permite decidir el presente caso está conformado por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTTT), el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT) y el Decreto Supremo 058-2003-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Vehículos.

§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

17. Este Tribunal advierte que lo que se debate en el presente caso es si la municipalidad demandada, al expedir las ordenanzas impugnadas, transgredió el marco constitucional que limita el ejercicio de dicha facultad, afectando, en consecuencia, el ámbito competencial que el Gobierno nacional ejerce a través del MTC en materia de transporte.
18. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, si bien la presente causa fue promovida y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, desde una perspectiva material esta plantea la existencia de un conflicto competencial, pues la controversia a solucionar consiste en determinar qué entidad estatal tiene la atribución para regular el transporte terrestre de pasajeros.
19. Conforme a lo establecido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, y a lo señalado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el proceso de inconstitucionalidad es la vía procesal idónea para analizar un conflicto de competencias que se haya manifestado en una norma con rango de ley, como ocurre en este caso con la ordenanza municipal cuestionada.
20. Por lo tanto, este Tribunal debe pronunciarse respecto de la autoridad a la que corresponde la competencia para regular el transporte terrestre de pasajeros en el marco de lo dispuesto por la Constitución y las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad, y, en consecuencia, deberá determinar si la ordenanza impugnada resulta conforme con dichas normas.



21. Al respecto, se debe tener en cuenta, en primer lugar, cuáles son los tipos de competencias objeto de análisis en un proceso competencial:
 - (i) exclusivas, cuando son asignadas en exclusividad, aunque pueden ser a su vez positivas si son susceptibles de ser delegadas, o negativas si ello no es posible, en cuyo caso serán también excluyentes;
 - (ii) compartidas, cuando se reparten responsabilidades sobre una materia entre dos o más niveles de Gobierno; o
 - (iii) delegadas, si un nivel de Gobierno realiza una delegación de competencias a otro nivel distinto, conforme a ley, y se abstiene de tomar decisiones sobre la materia o función delegada.

22. Ahora bien, con relación al tipo de controversia, este Tribunal ha señalado lo siguiente:

[...] en aquellos casos en los cuales deba definirse competencias o atribuciones que cuenten con desarrollo constitucional, pero que generen confusión al momento de interpretar y definir titularidad, sobre todo cuando, por la naturaleza de los órganos y funciones, se reconozcan competencias compartidas -como es el caso de los Gobiernos Locales y Regionales-, el análisis de competencia deberá superar el Test de la Competencia, método mediante el cual el Tribunal analiza las materias asignadas a los sujetos constitucionales en conflicto bajo los parámetros de actuación desarrollados, según se trate del ejercicio de competencias [...] exclusivas, compartidas o delegables [Sentencia 0013-2003-CC/TC, fundamento 10.3].

23. En efecto, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia a un “test de la competencia”, desarrollado en la Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 32 y siguientes, el cual remite a un conjunto de criterios o principios orientadores para resolver las controversias entre niveles territoriales de gobierno, con base en nuestra forma de Estado unitario y descentralizado. Entre estos criterios se encuentran los criterios o “principios” de unidad, de competencia, de efecto útil y poderes implícitos, y de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos.

24. El principio de unidad se desprende del artículo 43 de la Constitución, que establece, entre otras cosas, que el Estado es uno e indivisible, pero que su Gobierno es descentralizado. Por otro lado, el artículo 189 de la Constitución señala que en el territorio de la República “se constituye y organiza el Gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado”.

25. De allí se deriva, a su vez, el principio de cooperación y lealtad regional y local, según el cual los Gobiernos regionales y locales no pueden dictar normas que se



encuentren en contradicción con las políticas nacionales, deben colaborar entre sí y con el Gobierno nacional, y no deben realizar actos o adoptar medidas que comprometan las competencias o el cumplimiento de los fines constitucionales asignados a otros entes estatales.

26. De esta manera, el proceso de descentralización no degenerará en uno de desintegración, ni la autonomía que les ha sido reconocida se convertirá en autarquía o soberanía interna.
27. El principio de unidad resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren definidas normativamente de manera clara y precisa. Conforme a este principio, los Gobiernos regionales y locales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido, correspondiendo el resto de las competencias al Gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se conoce como el principio de taxatividad, el cual se desprende del artículo 195 de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los Gobiernos locales.
28. Ahora bien, conforme al principio de competencia, los Gobiernos locales son entes que gozan de atribuciones en el ámbito de su circunscripción territorial para regular válidamente las materias que les han sido asignadas por las normas pertinentes. Estas normas se articulan en nuestro ordenamiento jurídico, no solo mediante el criterio de jerarquía, sino también mediante el criterio de competencia.
29. No obstante, para que las ordenanzas resulten válidas y eficaces, deben emitirse de conformidad con la Constitución y las leyes orgánicas, pero no por el rango superior de estas últimas, sino porque la Constitución misma delega la determinación o delimitación de las competencias de los órganos constitucionales a estas leyes, de manera que no pueden emitirse ordenanzas contrarias a ellas, pues de lo contrario incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.
30. Si bien conforme al artículo 106 de la Constitución existe una reserva de ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, ello no impide que, en concordancia con tales normas, se desarrolle lo referente a determinadas actividades, funciones o servicios públicos mediante otras normas jurídicas, que pasan a formar parte del bloque de constitucionalidad aplicable al caso.
31. En tal sentido, la validez y eficacia de una ordenanza se encuentra supeditada a su compatibilidad con la Constitución y las disposiciones de desarrollo que integran el bloque de constitucionalidad aplicable según la materia.
32. Asimismo, en cuanto a los principios de efecto útil y poderes implícitos y de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, este Tribunal ha indicado en su jurisprudencia lo siguiente:



- (i) el principio de efecto útil y poderes implícitos, que establece que cada vez que una norma confiere una competencia a los gobiernos locales, debe presumirse que esta contiene normas implícitas de subcompetencia (que permiten reglamentar la legislación a emitir), sin las cuales el ejercicio de la atribución conferida carecería de eficacia o utilidad; y,
 - (ii) el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, según el cual el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado sino que se realiza paulatinamente. Esto último debe entenderse respecto de las competencias compartidas o de las delegables, y no respecto de las competencias exclusivas del gobierno nacional [Sentencia 0004-2009-PI/TC, fundamento 5].
33. En el presente caso debe determinarse si la competencia normativa de la municipalidad emplazada comprende la posibilidad de emitir normas complementarias al RNAT, mediante las cuales se aprueba el reglamento provincial de transporte público en la provincia de Huaura, estableciendo requisitos y condiciones distintas a las contempladas en la normatividad expedida por el Gobierno nacional.
34. Con miras a ello, corresponde analizar primero las competencias de los Gobiernos locales contempladas en el artículo 195 de la Constitución. Dichas competencias son las siguientes:
- 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto;
 - 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil;
 - 3. Administrar sus bienes y rentas.
 - 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley;
 - 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
 - 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial;
 - 7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local;
 - 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley;
 - 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; y,



10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

35. Por su parte, la LBD y la LOM desarrollan y regulan las competencias exclusivas y compartidas de los Gobiernos locales. A continuación, serán citadas las partes pertinentes de ambas leyes:

Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización	Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
<p>TÍTULO VII EL GOBIERNO LOCAL [...]</p> <p>CAPÍTULO II COMPETENCIAS MUNICIPALES [...]</p> <p>Artículo 43.- Competencias compartidas [...]</p> <p>g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.</p>	<p>TÍTULO V LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES</p> <p>CAPÍTULO I LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS GENERALES</p> <p>Artículo 73.- Materias de competencia municipal La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia. [...]</p> <p>Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:</p> <p>2. Servicios públicos locales [...]</p> <p>2.2. Tránsito, circulación y transporte público.</p> <p>Artículo 74.- Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización.</p> <p>Artículo 81.- Tránsito, vialidad y transporte público</p> <p>Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:</p> <p>1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:</p> <p>1.1. Normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial.</p> <p>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.</p>



	<p>[...].</p> <p>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.</p> <p>[...].</p> <p>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.</p> <p>1.7. Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.</p> <p>[...].</p> <p>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.</p> <p>[...].</p>
--	--

36. De lo anotado se advierte que los Gobiernos locales tienen competencias compartidas en materia de transporte, que deben ejercer en armonía con las políticas y la normativa que emita el Gobierno nacional (artículo 81, numeral 1.2, de la LOM).

37. En este contexto, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la LGTTT, el objetivo de “la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y de la comunidad en su conjunto”.

38. En ese sentido, el inciso 1 del artículo 11 de la LGTTT señala lo siguiente:

La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general 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, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes [...].

39. Asimismo, tenemos que el artículo 14 de la LGTT establece, con relación a la asignación de competencias, lo siguiente:



14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes [...].

40. Así, tenemos que las competencias en materia de transporte del Poder Ejecutivo se ejercen a través del MTC, lo cual se encuentra en concordancia con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Ley 29370, Ley de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
41. En ese orden de ideas, el artículo 16 de la LGTTT especifica que, al ser el MTC el ente rector en materia de transporte y tránsito terrestre, le corresponde dictar los reglamentos nacionales establecidos en la ley y aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
42. En tal sentido, el artículo 23 de la LGTTT desarrolla las competencias del MTC en materia de emisión de reglamentos nacionales al establecer lo siguiente:

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente ley son aprobados por decreto supremo y refrendados por el ministro de Transportes, y Comunicaciones y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada:

[...]

b) Reglamento Nacional de Vehículos

Contiene las características y requisitos técnicos relativos a seguridad y emisiones que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte y aquellos que deben observarse durante la operación de los mismos. Contiene también los pesos y medidas vehiculares máximos para operar en la red vial y las infracciones y sanciones respectivas.

Asimismo, contiene los procedimientos técnicos y administrativos para la homologación de vehículos nuevos que se incorporan a la operación en la red vial y los correspondientes al sistema de inspecciones técnicas vehiculares y de control aleatorio en la vía pública; así como reglamenta y clasifica el marco general de los servicios complementarios relacionados con los vehículos.

Establece que todo vehículo se encuentra obligado a cumplir con las normas de las revisiones técnicas.

[...]



d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte

Contiene las especificaciones de diseño y operación de los registros en los que deberán inscribirse todos los servicios de pasajeros y de mercancías que se presten en forma regular.

Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización, así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte.

Contiene los criterios técnicos que determinan la declaración de áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación y establece el régimen de acceso y operación de los servicios de transporte en tales condiciones.

Señala que el acceso y uso de áreas o vías saturadas es administrado mediante procesos periódicos de licitación pública en los cuales todos los oferentes de los servicios concurren compitiendo en calidad, precio, condiciones de seguridad y control de emisiones, todo lo cual se formaliza mediante contratos de concesión a plazo fijo y no renovables de manera automática.

Asimismo, contiene el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos.

Asimismo, dentro de las condiciones de acceso para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas, de ámbitos regional y nacional, deberá considerarse la de contar con un sistema de comunicación en cada una de sus unidades vehiculares.

Establece los mecanismos tecnológicos que permitan la comunicación, el seguimiento, supervisión y monitoreo permanente de los vehículos, que utilizan los prestadores del servicio de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.

43. En virtud de dicha disposición normativa, el MTC emitió el Decreto Supremo 058-2003-MTC, que aprueba el RNV, y el Decreto Supremo 17-2009-MTC, que aprueba el RNAT, de conformidad a lo dispuesto en la LGTTT, y que servirán como criterio interpretativo auxiliar para la solución de la presente controversia.
44. Cabe destacar que, conforme al artículo 81, numeral 1.2, de la LOM, citado *supra*, las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen la función de 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, entre los cuales están evidentemente incluidos el RNAT y el RNV, en concordancia con lo dispuesto en la LGTTT.

45. Ahora bien, este Tribunal hace notar que el numeral 2 del artículo 11 de la LGTTT dispone 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 la presente Ley ni los reglamentos nacionales”.
46. De esta norma se advierte que los Gobiernos locales no solo están facultados para emitir normas complementarias, sino que están obligados legalmente a hacerlo, pues la norma no se encuentra redactada en condicional ni otorga un ámbito discrecional, sino que establece que los Gobiernos locales “emiten normas complementarias”, es decir, existe un mandato legal imperativo de que estas normas sean emitidas. Evidentemente, estas normas no podrán transgredir la LGTTT ni los reglamentos nacionales emitidos en virtud de ella.
47. También se advierte que los artículos 16 y 17 de la LGTTT, que establecen las competencias del MTC y de las municipalidades provinciales, respectivamente, otorgan competencias normativas de forma compartida de la siguiente manera:

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

[...]

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.

48. Así, el MTC tiene la competencia para dictar “los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito”, mientras que las municipalidades provinciales pueden “emitir normas y disposiciones, así como



realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial”.

49. Por su parte, el artículo 11 del RNAT regula la emisión de normas complementarias en materia de transporte terrestre por parte de las municipalidades provinciales como una facultad, pero esa norma debe ser interpretada en concordancia con lo dispuesto en la LGTTT. El referido artículo dispone que las municipalidades provinciales:

[...] cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran facultadas, además, para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción, sujetándose a los criterios previstos en la Ley, al presente Reglamento y los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte [...].

50. Asimismo, la Séptima Disposición Complementaria Final del RNAT señala que los Gobiernos provinciales “deberán dictar las normas complementarias sin desnaturalizar ni transgredir lo dispuesto en el presente Reglamento y/o adecuar las actualmente existentes conforme a las disposiciones del mismo”.
51. En tal sentido, se advierte que los Gobiernos provinciales están obligados a emitir normas complementarias al RNAT y adecuar las existentes, aunque, ciertamente, sin desnaturalizarlo ni transgredirlo.
52. Corresponde subrayar que los Gobiernos locales no puedan emitir ordenanzas en un ordenamiento jurídico aislado, sino que deberán enmarcar el ejercicio de sus competencias en un sistema jurídico armónico, en el cual se respetan las atribuciones asignadas a cada nivel de Gobierno. Esto se traduce en que bajo ningún supuesto los Gobiernos locales pueden desconocer las disposiciones expedidas por el Gobierno nacional sobre la materia.
53. Es decir, la competencia de los Gobiernos locales referidas a la regulación en materia de tránsito y transporte terrestre se debe ejercer de acuerdo a las políticas y normas de alcance nacional.

4.1. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 014-2016-MPH

54. A efectos de determinar la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal 014-2016/MPH, corresponde analizar si la norma impugnada representa una norma complementaria, y si sustituye o trasgrede el ordenamiento nacional referido al transporte terrestre.
55. El demandante sostiene que el artículo primero de la Ordenanza 014-2016/MPH resulta inconstitucional por cuanto a través de él se crea un reglamento de servicio



de transporte público regular y especial, que sustituye las exigencias contempladas en el RNAT y el RNAV respecto de los requisitos que se debe cumplir para la prestación de los servicios públicos de transporte regular y especial.

56. Como ya se indicará *supra*, en lo que concierne a la Ordenanza 014-2016/MPH, la presente controversia se encuentra limitada a determinar si los artículos que la componen directamente atentan contra la competencia del MTC en materia de regulación de transporte y, por ende, resultan inconstitucionales, y a analizar la constitucionalidad de la autorización para que el servicio de transporte público regular de pasajeros se preste a través de vehículos de la categoría M1.
57. El Poder Ejecutivo ha manifestado que la creación del referido reglamento resulta inconstitucional, por cuanto su aprobación es una manifestación evidente de la contravención a las competencias del Poder Ejecutivo y, en específico, de las del MTC en materia de transporte y tránsito terrestre, y sustituye al RNAT y al RNAV.
58. Ahora bien, el reglamento aprobado mediante el artículo primero de la Ordenanza 014-2016-MPH se llama “Reglamento de servicio de transporte público regular y especial de personas y la adecuación de la realidad del transporte público de la provincia de Huaura al Decreto Supremo 017-2009-MTC”.
59. Como puede apreciarse de forma preliminar, el reglamento es una norma que pretende la adecuación del marco normativo de la MPH a lo dispuesto en el RNAT. Es decir, su intención primaria no es desconocer el RNAT, sino justamente emitir regulación concordante con aquel. Los considerandos de la citada ordenanza reconocen lo dispuesto en el artículo 11 del RNAT y el carácter complementario de la regulación municipal.
60. A modo de ejemplo de que el reglamento provincial funciona, en líneas generales, como una norma complementaria que ha sido adecuada al ordenamiento nacional, podemos mencionar el modo en que se relaciona dicho reglamento provincial con lo dispuesto en la precitada Séptima Disposición Complementaria Final del RNAT, la cual señala:

[...] la autoridad competente de ámbito provincial que no cuente con un Plan Regulador de Rutas deberá aprobarlo y hacerlo público. Una vez aprobado el Plan Regulador de Rutas, o antes si así lo dispone la autoridad competente en el ámbito provincial procederá a otorgar autorizaciones para la prestación del servicio de transporte de personas, aplicando lo previsto en el presente reglamento [...].

61. Como puede apreciarse, en virtud del RNAT, las municipalidades provinciales deben contar con un Plan Regulador de Rutas. Al respecto, el reglamento provincial establece en el Capítulo III de su Título II las disposiciones que regulan



el Plan Regulador de Rutas Provincial, mientras que en su Título III se regula el proceso de licitación para la concesión de rutas.

62. Cabe destacar que el artículo 3.44 del RNAT define la licitación pública como el proceso llevado a cabo “por la autoridad competente de ámbito provincial para otorgar en concesión el derecho de prestar servicio de transporte público de personas ámbito provincial, mediante la participación de diversos ofertantes”, pero el RNAT no regula cómo deben llevarse a cabo tales licitaciones. En tal sentido, el reglamento provincial complementa al reglamento nacional, efectivizando las normas relativas al Plan Regulador de Rutas y la licitación de estas.
63. Declarar la inconstitucionalidad del reglamento provincial en su totalidad por vicio de incompetencia implicaría dejar sin efecto regulaciones complementarias provinciales necesarias en el ordenamiento jurídico. Además, en virtud de las normas nacionales citadas *supra*, se advierte que la emisión del reglamento provincial en sí mismo no viola las competencias del MTC en materia de transporte, sino que su existencia como norma complementaria es consecuencia de un mandato imperativo.
64. Por otro lado, este Tribunal encuentra pertinente señalar, además, que mediante Decreto Supremo 001-2019-MTC, publicado el 8 de enero de 2019, se incorporó el artículo 12-A al RNAT. Esta norma dispone lo siguiente:

Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales tienen competencia para emitir normas complementarias al presente Reglamento, aplicables en su respectiva jurisdicción, sin contravenir, desconocer, exceder o desnaturalizar lo establecido en las normas nacionales en materia de transporte terrestre que rigen en todos los niveles de la organización administrativa nacional y en todo el territorio de la República.

Para tales fines, las normas complementarias deberán ser expedidas previa coordinación con la DGTT, a fin de que esta última emita opinión en el sentido que no existe contravención, desconocimiento, exceso o desnaturalización con la normativa nacional en materia de transporte terrestre [...].

65. En consecuencia, según la normativa vigente, desde la fecha indicada la emisión de normas complementarias al RNAT deberá seguir un procedimiento específico, como es la coordinación con la DGTT (Dirección General de Transporte Terrestre del MTC), a fin de que esta emita opinión sobre la norma complementaria y su compatibilidad con el ordenamiento nacional.
66. Sin embargo, debido a que esta modificación ocurrió con posterioridad a la emisión de las ordenanzas cuestionadas, dicha regla no puede ser tomada en cuenta para resolver la presente controversia, por cuanto, en el momento en que



las citadas ordenanzas fueron emitidas, el requisito señalado no existía y, por tanto, no era exigible para su validez.

67. Por tanto, el artículo primero de la Ordenanza 014-2016-MPH es constitucional, en tanto ordena la emisión de un reglamento conforme a lo dispuesto en el marco jurídico nacional. En consecuencia, debe desestimarse la pretensión referida a dicho extremo de la demanda, sin perjuicio de que más adelante se analice la constitucionalidad de la autorización para que el servicio de transporte público regular de pasajeros se preste a través de vehículos de la categoría M1.
68. Ahora bien, el artículo segundo de la ordenanza cuestionada dispone “APROBAR la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del Servicio de Transporte Público de Personas de la Provincia de Huaura, que como Anexo II forma parte integrante de la presente Ordenanza”.
69. Al respecto, cabe señalar que, de una lectura sistemática de los artículos 16 y 17 de la LGTTT y del numeral 1.9 de la LOM citados *supra*, se advierte que las municipalidades provinciales no poseen competencias para emitir tablas de infracciones y sanciones, sino que esta es una competencia que el Gobierno nacional ejerce a través del MTC.
70. Efectivamente, el ejercicio compartido de la referida competencia solo permite a las municipalidades provinciales emitir normas y disposiciones complementarias, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial. Pero de ello no se deriva que puedan establecer un marco normativo propio con infracciones y sanciones, sino que estas tienen carácter nacional.
71. Ahora bien, como se puede apreciar, mediante el artículo segundo de la ordenanza cuestionada, la municipalidad emplazada ha creado una tabla de infracciones, sanciones y medidas preventivas para el servicio de transporte público de personas en la provincia de Huaura.
72. De esto se desprende que la competencia ejercida por la Municipalidad Provincial de Huaura refleja una sustitución de las disposiciones establecidas en el RNAT, referidas al régimen de imposición de sanciones, por lo que el artículo segundo de la ordenanza cuestionada funge como una norma sustitutoria del RNAT y no como norma complementaria.
73. En todo caso, este Tribunal reconoce las competencias de fiscalización que le atribuye la LGTTT a los Gobiernos provinciales (artículo 17), pero estos deben ejercer su competencia sin arrogarse facultades que no les han sido atribuidas, es decir, no pueden emitir disposiciones que sustituyan el régimen de imposición de sanciones establecidas en el RNAT.
74. Por las razones expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo.



75. Por otro lado, el artículo tercero de la ordenanza impugnada establece lo siguiente:

AUTORIZAR la prestación del servicio de transporte público regular de personas en vehículos de categoría M2, asimismo, el servicio de transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo en vehículos de categoría M1, dentro de la jurisdicción de la Provincia de Huaura.

76. Este Tribunal advierte que la regulación contenida en el artículo cuestionado contempla dos supuestos de autorizaciones controvertidos para la prestación del servicio de transporte: (i) que el servicio de transporte público regular de personas se realice en vehículos de la categoría M2; y (ii) que el servicio de transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo se realice en vehículos de la categoría M1.

77. Con relación al primer supuesto, debe tenerse en cuenta que los numerales 1 y 2 del artículo 20.4. del RNAT señalan lo siguiente:

20.4 Son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas de ámbito provincial:

20.4.1 Que correspondan a la Categoría M3 Clases I, II o III de cinco o más toneladas de la clasificación vehicular establecida en el RNV.

20.4.2 El gobierno municipal provincial atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Provincial debidamente sustentada, podrá autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de la categoría M2, en rutas en las que no existan transportistas autorizados que presten servicio con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior.

78. Como puede apreciarse, existe una regla de excepción que permite a las municipalidades provinciales autorizar el uso de vehículos de la categoría M2 en la prestación del servicio regular de personas. En efecto, el artículo citado exige que los Gobiernos provinciales acrediten que la justificación de la autorización se deba a que en las rutas no existan transportistas autorizados con vehículos habilitados de la categoría M3. Pero para ello se requiere además de una ordenanza debidamente sustentada.

79. En el presente caso, la MPH, da cuenta en los considerandos de la ordenanza cuestionada, del Informe 70-2016-SGRyFTT-GT/MPH, a través del cual señala que, en la provincia, 97 % de los vehículos que prestan el servicio de transporte



público regular son de categoría M1, 3% de categoría M2 y 0% de categoría M3¹, lo que hace urgente la autorización del servicio regular de personas en vehículos de categoría M2, debido a que en esa jurisdicción “no existe el servicio regular de personas en categoría M3” (sic).

80. Este Tribunal Constitucional advierte que la ordenanza se encuentra en el supuesto de excepción regulado, y que cuenta con la motivación debida, pues invalidar la competencia ejercida por la municipalidad emplazada generaría graves perjuicios para los usuarios y empresas de transporte en Huaura. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo de la demanda.
81. Respecto al segundo supuesto, referido a que el servicio de transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo se realice en vehículos de la categoría M1, debe tenerse en cuenta que el artículo 3.10 del RNAT establece que el automóvil colectivo es un “vehículo automotor de la categoría M2 de la clasificación vehicular establecida en el RNV que se encuentra habilitado para realizar el servicio de transporte de personas de ámbito regional”.
82. Además, los ya glosados artículos 20.4.1 y 20.4.2 del RNAT prescriben que el servicio de transporte público de personas en el ámbito municipal solo puede ser ofrecido por vehículos de la categoría M3, clases I, II o III de cinco o más toneladas de la clasificación vehicular establecida en el RNV, y, excepcionalmente, por vehículos de la categoría M2, pero no incluyen la posibilidad de que el transporte regular de pasajeros sea prestado por medio de vehículos de la categoría M1.
83. Sin embargo, a través del extremo cuestionado en el artículo tercero, se pretende autorizar el servicio de transporte público en el ámbito municipal a vehículos de la categoría M1, contraviniendo expresamente el bloque de constitucionalidad en materia de transporte y tránsito terrestre.
84. Por lo tanto, corresponde declarar inconstitucional el extremo referido a la autorización del transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo en vehículos de la categoría M1.
85. De otra parte, el artículo cuarto de la ordenanza cuestionada prescribe “DISPONER en treinta Unidades Impositivas Tributarias (30 UIT) el patrimonio mínimo neto para el servicio de transporte público regular de personas dentro de la jurisdicción de la provincia de Huaura”.
86. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 38 del RNAT dispone las condiciones legales específicas que se deben cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos los ámbitos:

¹ Los vehículos M3 según la contestación de demanda son 4 en un universo de 2660 unidades, es decir que representan el 0.15%.



38.1.5.3 Para el servicio de transporte público regular de personas de ámbito provincial: cien (100) Unidades Impositivas Tributarias de patrimonio mínimo y para el transporte mixto: Cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias. Los gobiernos locales, mediante Ordenanza provincial debidamente motivada, podrán reducir el patrimonio mínimo exigido, en el caso de la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, hasta en un cincuenta por ciento (50%). En las demás provincias del país la reducción podrá ser de hasta en un setenta por ciento (70%).

87. De lo mencionado se advierte que el ordenamiento nacional referido a los requisitos legales en materia de transporte y tránsito terrestre permite que las municipalidades provinciales autoricen una reducción de las exigencias al patrimonio neto para las empresas que se dedican al servicio de transporte público hasta en un 70% (30 UIT), siempre que medie ordenanza provincial debidamente motivada.

88. En relación con ello, este Tribunal advierte que, en los considerandos de la Ordenanza Municipal 014-2016/MPH, se refiere:

[...] respecto al patrimonio neto para los servicios de transporte público regular y especial de personas, se hace necesario reducir el patrimonio mínimo neto en 70% de 100 UIT, quedando el 30% de la UIT para el servicio del transporte público de personas, toda vez que de la verificación del padrón municipal, se advierte que existen 71 empresas inscritas y en su mayoría son microempresas o empresas familiares, oscilando su patrimonio neto entre 1 y 3 UIT.

89. En el punto 3.6 del precitado Informe 070-2016-SGRyFTT-GT/MPH, se alega que el patrimonio neto de las referidas empresas oscila entre 1 y 30 UIT:

[...] dentro de la provincia de Huaura, existen 71 empresas inscritas en el sistema de transporte (padrón municipal), de las mismas se ha verificado que su patrimonio neto, oscila entre las una (1) UIT y treinta (3) [sic] UIT, tal hecho se da ya que las empresas que se encuentran inscritas en la Municipalidad provincial de Huaura, han sido creadas mucho antes de la promulgación y publicación del RNAT, siendo en su mayoría microempresas o empresas familiares, las cuales cuentan con estructura organizacional precaria.

90. Con base en la justificación mencionada *supra*, para este Tribunal resulta evidente que la regulación del artículo cuarto de la ordenanza cuestionada se enmarca en los supuestos admitidos por la normativa nacional para la reducción de las exigencias al 30 % de UIT. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.



91. Ahora bien, el artículo quinto de la Ordenanza Municipal dispone lo siguiente: “ESTABLECER en Veinte (20) años, como antigüedad máxima de permanencia de un vehículo de servicio de transporte público de personas dentro de la jurisdicción de la provincia de Huaura”.
92. Al respecto, se debe tener en cuenta que en el numeral 1 del artículo 25 del RNAT se señala que la antigüedad máxima de permanencia en el servicio será de hasta quince (15) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación. Pero el numeral 25.1.3 del citado artículo (que al momento de entrada en vigencia de la ordenanza impugnada tenía la misma redacción, pero se encontraba ubicado como numeral 25.1.4) señala que “La antigüedad máxima de permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de personas de ámbito provincial, podrá ser ampliada, como máximo hasta en cinco (5) años por decisión adoptada mediante Ordenanza Provincial”.
93. Resulta claro, entonces, que el ordenamiento nacional en materia de transporte y tránsito terrestre admite la posibilidad de flexibilizar las exigencias de antigüedad de permanencia de vehículos, siempre que esta decisión se adopte mediante una ordenanza provincial y que la ampliación sea de un máximo de cinco (5) años.
94. En la presente controversia, la MPH ha cumplido con el supuesto referido *supra*, por cuanto la adopción de la medida se produjo a través de una ordenanza municipal y amplió de quince (15) a veinte (20) la antigüedad máxima de los vehículos. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.
95. Las demás disposiciones de la Ordenanza 014-2016-MPH (de la sexta a la décimo primera) son normas destinadas a asegurar su cumplimiento y, por lo tanto, mantienen su constitucionalidad, por cuanto se ha desestimado la demanda respecto de algunas de las disposiciones sustantivas conexas.
96. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

4.2. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 008-2017-MPH

97. Mediante el artículo primero de la Ordenanza 008-2017/MPH, se establece lo siguiente:

AUTORIZAR de manera excepcional la habilitación de vehículos destinados al servicio de transporte público especial de taxi y auto colectivo, por debajo del peso neto mínimo de 1000 kg y por debajo de la cilindrada mínima de 1,250 cm³, en la Provincia de Huaura; conforme a las siguientes condiciones:

- a) Para el Servicio de Taxi:
Vehículos de categoría M1, siempre que:

* Aquellos no inscritos en la Municipalidad Provincial de Huaura,



soliciten su habilitación vehicular dentro de los 15 días hábiles de publicada la presente ordenanza, para tal efecto no se tomará en cuenta la antigüedad para el acceso.

* Aquellos que tengan la Tarjeta Única de Circulación (TUC) vencido, soliciten su habilitación dentro del plazo de 30 días hábiles de publicada la presente Ordenanza, cumpliendo con la antigüedad para la permanencia en el servicio conforme lo establece la OM N° 014-2016/MPH.

Aquellos que tengan TUC vigente (TAXI) - permanecerán en el servicio, siempre que cumplan con la antigüedad para la permanencia en el servicio conforme lo establece la OM N° 014-2016/MPH.

Vencido el plazo de 15 días hábiles de publicada la presente Ordenanza, sólo podrán habilitarse para prestar el servicio de transporte público especial de TAXI, aquellas unidades vehiculares que cumplan con el peso y cilindrada conforme lo exige la OM N° 014-2016/MPH.

b) Para el Servicio de Auto Colectivo:
Vehículos de categoría M1, siempre que:

* Se encuentren dentro de la relación de la flota vehicular presentada por alguna empresa que participó o participará en los Concursos Públicos llevados a cabo por la MPH, y/o obtengan Autorización, siempre que la empresa haya salido ganadora y/o obtenga su Resolución de Autorización para prestar el servicio de Auto Colectivo; debiendo en ese caso habilitar la unidad vehicular dentro de los plazos que establece las bases y/o OM N° 014-2016/MPH.

* Aquellos que la empresa autorizada solicite habilitar para completar la flota vehicular, dentro del plazo establece la OM N° 014-2016/MPH y su modificatoria OM 33-2017/MPH.

En todos los casos, incluyendo aquellos que tengan peso y cilindrada superior al mínimo previsto en la norma, no se tomará en cuenta la antigüedad para el acceso.

98. Ahora bien, corresponde advertir que, si bien la eficacia del artículo 1 de la ordenanza cuestionada estaba sujeta a un plazo determinado, esto no exime a este Tribunal de ejercer el control de constitucionalidad sobre la referida disposición, toda vez que los efectos que se desprenden de ella mantienen su vigencia en el ordenamiento jurídico.
99. En efecto, como se advierte de la redacción del artículo impugnado, este contempla que las solicitudes a que se hace referencia el acápite “a” del artículo 1 deberán presentarse durante los 15 o 30 días hábiles tras la publicación de la ordenanza. Resulta evidente que los efectos del referido artículo se manifestarán



en tanto se hayan aprobado autorizaciones para el servicio de taxi en el plazo dispuesto.

100. A efectos de determinar la constitucionalidad del acápite “a”, que regula la autorización para la circulación de vehículos destinados al servicio de taxi, corresponde tener en cuenta que la LGTTT dispone en su artículo 23, literal “b”, que el RNV contiene los requisitos técnicos y características que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte, y contiene además los pesos y medidas vehiculares máximos para operar en la red vial, y las infracciones y sanciones respectivas.

101. Con base en ello, este Tribunal advierte que, en el artículo 25 del RNV, establece los requisitos técnicos para los vehículos destinados al servicio de taxi:

Adicionalmente, los vehículos que presten el servicio de Taxi deben cumplir con las características y/o contar con los dispositivos señalados a continuación y, de ser el caso, conforme a las precisiones del Anexo III:

- a) Pertenecer a la categoría M1.
- b) Láminas Retroreflectivas que cumplan con los requisitos técnicos aprobados.
- c) Cinturones de seguridad para todos los ocupantes. Cinturones de tres puntos para los ocupantes del asiento delantero y de dos puntos como mínimo para los ocupantes del asiento posterior.
- d) Peso neto mínimo de 1,000 kg.
- e) Para vehículos equipados con motor térmico, cilindrada mínima de 1,250 cm³ y para vehículos eléctricos, autonomía mínima de 200 km o potencia máxima no menor de 80 kW.
- f) Mínimo cuatro puertas de acceso.

102. En el inciso “d” del artículo reseñado se advierte claramente que se exige como requisito técnico para los vehículos destinados al servicio de taxi que estos cuenten con un peso mínimo de 1000 kg, y el inciso “e” establece una cilindrada mínima de 1250 cm³ para vehículos con motor térmico.

103. La ordenanza cuestionada dispone la autorización de vehículos para el servicio de taxi por debajo del peso mínimo de 1000 kg y cilindrada mínima de 1250 cm³, contraviniendo expresamente la normativa nacional referida a los requisitos para el servicio de transporte de taxi. La norma nacional no admite excepciones. En consecuencia, corresponde estimar la demanda en este extremo y declarar inconstitucional el acápite “a” del artículo 1 de la Ordenanza 008-2017-MHP.

104. Por otro lado, con respecto al análisis de constitucionalidad del literal “b” de la ordenanza cuestionada, que autoriza la prestación del servicio de auto colectivo en la categoría M1, debe tenerse en cuenta que este Tribunal ha declarado inconstitucional la autorización para la prestación del servicio de auto colectivo en la categoría M1, en virtud de los artículos 20.4.1 y 20.4.2 del RNAT. Además,



mediante el último párrafo del acápite “b” se pretende habilitar esta autorización a vehículos que no cumplan con los requisitos mínimos de peso, cilindrada y antigüedad que resultan exigibles.

105. En consecuencia, toda vez que el extremo impugnado contraviene el bloque de constitucionalidad referido en materia de transporte y tránsito terrestre, también corresponde declarar inconstitucional el acápite “b” del artículo primero de la Ordenanza 008-2017/MPH.
106. Por otro lado, corresponde extender los efectos de la inconstitucionalidad al artículo segundo de la ordenanza cuestionada, por cuanto esta resulta una norma conexas al artículo primero de la Ordenanza 008-2017/MPH.
107. Este Tribunal, durante el estudio de la presente controversia, ha podido advertir que, mediante Resolución Ministerial 888-2016 MTC/01.02, se aprobó un régimen especial de sustitución de vehículos destinados al servicio de transporte especial de personas en la modalidad de taxi, con base en la realidad existente en la provincia de Arequipa.
108. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones del artículo 1 de la Ordenanza 008-2017/MPH no impide que la Municipalidad Provincial de Huaura solicite a las autoridades competentes la autorización para aprobar un régimen especial respecto de las exigencias para el servicio de transporte de taxi, en atención a la realidad existente en la provincia.
109. Es más, este órgano de control de la Constitución entiende que resulta saludable que, en contextos como los mencionados, las autoridades competentes coordinen la emisión de normas, con el fin de armonizar la situación fáctica del transporte y tránsito terrestre de las provincias con las normas en materia de transporte.
110. Esta preocupación fue abordada por el Poder Ejecutivo, en la implementación del artículo 12-A al RNAT, estableciendo que normas complementarias por parte de las municipalidades provinciales deberán ser expedidas con previa coordinación con la DGTT, a fin de que esta última emita opinión respecto de si existe o no contravención de la norma complementaria con la normativa nacional en materia de transporte terrestre.
111. En todo caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mantiene la potestad para emitir las resoluciones ministeriales necesarias para autorizar un régimen especial de transporte especial de personas en las modalidades señaladas.
112. Finalmente, el demandante ha solicitado, además, que este Tribunal, en caso de que estimase la demanda, evalúe la posibilidad de declarar sin efecto todo acto administrativo realizado por la MPH al amparo de las ordenanzas cuestionadas, en virtud del artículo 113 del Código Procesal Constitucional, según el cual:



La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

113. Efectivamente, el recurrente sostiene que, mediante la ordenanza impugnada, la MPH no solo se habría atribuido competencias que no le corresponden, sino que a partir de su entrada en vigencia se habrían emitido actos administrativos viciados de incompetencia y, por lo tanto, inconstitucionales y sin efectos jurídicos.
114. Sobre ello, este Tribunal recuerda que, al ser este un proceso de control abstracto de normas, no corresponde emitir un pronunciamiento en relación con dicha situación, sin perjuicio de que las entidades interesadas activen los mecanismos correspondientes ante los órganos competentes.
115. Además, si bien este Tribunal ha señalado *supra* que, en el presente caso, subyace una controversia en relación con la titularidad de una competencia, debe tenerse especialmente en cuenta que el presente proceso se ha planteado y admitido como uno de inconstitucionalidad, de manera que para su resolución no está habilitada la regla contemplada en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, en tanto esta es aplicable única y exclusivamente a los conflictos competenciales. Así, al ser un proceso de control abstracto de normas, esta pretensión debe ser desestimada.
116. En esta misma línea, lo hasta aquí dicho no impide que lo pretendido por el Poder Ejecutivo pueda ser reclamado posteriormente en las vías procesales pertinentes, alegando lo resuelto en la presente sentencia, que resulta vinculante para todos los poderes públicos desde el día siguiente de su publicación, conforme a lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda; en consecuencia:
 - 1.1 Declarar **INCONSTITUCIONAL** el artículo segundo de la Ordenanza Municipal 014-2016-MPH.



1.2 Declarar **INCONSTITUCIONAL** la frase “asimismo, el servicio de transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo en vehículos de categoría M1”, del artículo tercero de la Ordenanza Municipal 014-2016-MPH.

1.3 Declarar **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Municipal 008-2017/MPH.

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia, que declara FUNDADA EN PARTE la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucional el artículo segundo y la frase “asimismo, el servicio de transporte público de personas en la modalidad de auto colectivo en vehículos de categoría M1” del artículo tercero de la Ordenanza Municipal 014-2016-MPH, así como la totalidad de la Ordenanza Municipal 008-2017/MPH, emitidas por la Municipalidad Provincial de Huaura, considero necesario emitir el presente fundamento de voto a fin de efectuar algunas precisiones.

1. En primer lugar, discrepo y me aparto de los fundamentos 16 y 104 de la sentencia en cuanto se sostiene que el bloque de constitucionalidad está integrado por normas infralegales, siendo que dicho bloque está conformado solo por la Constitución y normas de rango legal. En dicha dirección, el control de constitucionalidad de las ordenanzas cuestionadas no se efectúa en función de una norma de rango infralegal (Reglamento Nacional de Administración de Transporte o el Reglamento Nacional de Vehículos), sino porque dichas ordenanzas municipales, que son normas de rango de ley, están incursas en una infracción constitucional consistente en un vicio de incompetencia generado por el ejercicio inconstitucional del gobierno municipal emplazado de competencias constitucionalmente asignadas al gobierno central.
2. En segundo lugar, debo dejar sentada mi posición sobre el proceso de descentralización que regula nuestra Constitución y el rol que tienen las municipalidades, así como de su importancia para el desarrollo integral y armónico del país. Mi punto de vista lo desarrollo a continuación:

a. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.

Como ya lo tengo manifestado en oportunidades anteriores², el artículo 43° de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79° de la Carta de 1979, establece que el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana, que conforma un Estado único e indivisible, cuyo gobierno es unitario, representativo y *descentralizado*, el cual se organiza en base a la separación de poderes.

²Véase, entre otros, mis comentarios contenidos en el libro colectivo “El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, pp. 2 – 63.



Esta tipificación de la forma del Estado Peruano y, especialmente de su forma de gobierno, en cuanto a su carácter descentralizado, a la vez que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez constituciones anteriores a la de 1979 que rigieron en el Perú. En efecto, en lo que atañe a la forma del Estado Peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 si recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1° y 2° caracterizaban al Perú como una república democrática y soberana, cuyo Estado era uno e indivisible. En lo que respecta a la forma del gobierno peruano y contrariamente al tratamiento brindado a la forma del Estado, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 si consignaron artículos que la describían con la única excepción de la Constitución de 1933, que guardó un marcado silencio sobre el tema. Ciertamente, las de 1823 (artículo 27°) y de 1826 (artículo 7°) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7°) y de 1834 (artículo 7°) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12°) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41°) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42°), de 1867 (artículo 43°) y de 1920 (artículo 68°) lo tipificaron además como republicano.

Tal constatación significa sin lugar a dudas que, a nivel de normativa constitucional, a partir de la Constitución de 1979 y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de *descentralizado*, el cual la Carta Constitucional de 1993 ha mantenido en su precitado artículo 43°, que fuera aprobado con el 79% de votos a favor de los señores miembros del Congreso Constituyente Democrático, como lo enfatizó el doctor Carlos Torres y Torres Lara, ex - Presidente de su Comisión de Constitución.³

No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales.

3 TORRES Y TORRES LARA, Carlos. "La Nueva Constitución del Perú 1993: Antecedentes, Fundamentos e Historia Documentada." Desarrollo y Paz. Lima. 1993, p. 466.



b. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.

En esta línea, en orden a la implementación del diseño de gobierno unitario, representativo y *descentralizado* concebido por el Legislador Constituyente Peruano, la Constitución de 1993 ha dado importantes avances que es necesario resaltar, a los efectos del presente voto singular.

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

En segundo lugar, ha establecido que dicho proceso implica *el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada*. Esto es, que para el desarrollo integral del país, sin romper el concepto unitario del gobierno peruano, deben reconocerse órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad. Ello, sin perjuicio de la desconcentración, que consiste en la delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el gobierno central (nivel de autoridad superior) hacia niveles de autoridades subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica, para el mejor cumplimiento de sus fines nacionales. En tal sentido, en la concepción del Legislador Constituyente, la delegación del ejercicio del poder para lograr la ansiada descentralización del país corre por vías paralelas: por la vía de la descentralización propiamente dicha y por la vía de la desconcentración.

En tercer orden, ha establecido que el referido proceso *se da básicamente a través y a partir de las municipalidades*, a las cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se concibe como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus



autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.

En cuarto lugar, ha establecido que las municipalidades, para cumplir su papel de ser instrumentos y expresión de la descentralización, tengan *plena autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia*.

En quinto orden, ha establecido, en armonía con la referida autonomía política, económica y administrativa, que *las municipalidades mediante sus respectivos Concejos Municipales (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local, en los asuntos de su competencia) tienen la facultad de dictar normas con rango de ley, denominadas Ordenanzas Municipales*.

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188°, 189°, 191°, primer y segundo párrafo y 200°, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático⁴, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, esta “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

c. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales

Queda claro de lo expuesto hasta esta parte, la gran importancia que atribuye el Legislador Constituyente Peruano a la descentralización, tanto como una de las principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a las cuales ha dotado de autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que

⁴Ibíd. pp. 478-479.



corresponde a continuación detenerse brevemente en el tema relacionado con la autonomía municipal y, dentro de este, en el de la facultad normativa del Concejo Municipal y en el del rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado⁵, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que “... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza.”⁶

Sin embargo, no obstante este carácter inicial del concepto de autonomía “si se tiene en cuenta la normativa constitucional peruana, así como los ingredientes que el Legislador Constituyente incorpora dentro de la autonomía asignada a las Municipalidades, resulta patente su voluntad de conformar la autonomía como un principio general de organización territorial del gobierno peruano y, a la par, como el derecho de la comunidad local a participar mediante sus propios órganos en el gobiernos y la administración de cuantos asuntos le atañen”, al punto que, como bien apunta el mismo Fernández Segado, siguiendo la más actualizada doctrina que busca la redefinición de la autonomía local basada en el interés respectivo como base del principio de autonomía y, en particular a Alfonso Luciano Parejo, el verdadero objeto de la autonomía local “...radica en el derecho al autogobierno, que significa el derecho a la atribución de potestades (sin precisar cuáles deban ser éstas) en todos aquellos supuestos en que se vean comprometidas o afectadas necesidades de la comunidad local”.⁷

En este orden de ideas, la autonomía municipal debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad “... para ejecutar y cumplir todas las tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible trascendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos”⁸. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, máxime

5 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La Autonomía Municipal en la Constitución Española de 1978”. Citado por BLUME FORTINI, Ernesto, en el libro “El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, p. 3.

6 Loc. Cit.

7 Loc. Cit.

8 Loc. Cit.



cuando a esta se asignan caracteres políticos, económicos y administrativos, sino por el contrario una visión amplia que, en el fondo encierra, una redefinición de la autonomía local, que haga posible una interpretación coherente y armónica con lo que podría denominarse el sistema constitucional de distribución de competencias, el cual rompe los esquemas tradicionales e implica una nueva concepción, dentro de la cual, en la medida del nuevo rol de las municipalidades se incrementan las competencias y atribuciones de estas, así como se disminuyen y limitan las de otros entes estatales que antes (en el esquema centralista) las detentaba. Por ello, en opinión del constitucionalista español antes citado, la afirmación de la autonomía local “... *ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen*”.⁹

Con relación a este último aspecto, la intensidad de la participación de la municipalidad, en el ejercicio del gobierno, depende de la relación que se pueda dar entre los intereses locales y los supralocales, en el contexto, como es obvio, de la atención a los problemas emergentes de la realidad local; ya que, por su propia naturaleza, el gobierno local ejerce poder únicamente sobre su respectiva circunscripción territorial.

Recalco que, a la luz de la normativa constitucional vigente, contenida puntualmente en los artículos 43°, 188°, 189°, 191°, 192°, 193°, 194°, 195°, 196° y 200°, inciso 4, de la Constitución de 1993, el Legislador Constituyente Peruano ha concebido a la municipalidad como el órgano del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, encargado de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones, que es instrumento básico de la descentralización del país, en el marco de un modelo que maximiza, revalúa y repotencia al gobierno local, al cual para el cabal ejercicio de sus responsabilidades le ha dado funciones normativas, por intermedio de sus Concejos Municipales, dictando Ordenanzas, que son leyes municipales, de igual rango que las leyes ordinarias que dicta el Congreso de la República.

Sobre la función normativa debe hacerse hincapié que la autonomía política comprende la autorregulación; razón que llevó a consagrar expresamente en el artículo 191° de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento municipal integrado por el Alcalde y los Regidores) tiene la facultad de legislar o normar en materia municipal y, adicionalmente, de fiscalizar a la Alcaldía (que es el órgano ejecutivo municipal). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador municipal o parlamentario municipal, a

9 Loc. Cit.



quien denomina Regidor; y que se trata de un legislador para quien se reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función normativa: los asuntos de competencia municipal. Nótese, igualmente, que tal decisión se cimienta también en la teoría de la reserva constitucional o reserva legal, en cuya virtud la normación en el ámbito competencial municipal queda reservada al legislador municipal.

A contramano, tal reserva conlleva que el legislador ordinario (que dicta las leyes propiamente dichas: el Poder Legislativo, a través del Congreso de la República), el legislador delegado (que dicta decretos legislativos por delegación del Congreso: el Poder Ejecutivo) y el legislador infralegal (que dicta normas de inferior jerarquía que las leyes: el Poder Ejecutivo, entre otros), han quedado privados de normar en materias propias de las municipalidades, ya que esa tarea ha sido entregada al legislador municipal, en concordancia con la autonomía política que tienen las municipalidades.

Como está dicho la función legislativa o normativa municipal la realiza el legislador municipal vía Ordenanzas, que son en puridad leyes municipales; dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido) que regulan el ámbito competencial municipal y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática local o municipal. Empero, también en concordancia con la autonomía política, que, como quedó enfatizado, conlleva a la autonormación o autorregulación, el Legislador Constituyente Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200º, inciso 4), de la Constitución, al referirse a las normas impugnables por causal de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.

El rango significa “...índole, clase, categoría, calidad...”¹⁰. Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Municipal tiene rango de ley, consecuentemente tiene índole, clase, categoría y calidad de ley; raciocinio que permite arribar a la conclusión que la Ley del Congreso y la Ordenanza Municipal tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

S.

BLUME FORTINI

10 CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.” Editorial Helíasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto, porque si bien comparto lo finalmente resuelto en la ponencia, considero pertinente expresar que son también inconstitucionales por conexidad aquellos artículos del “Reglamento de Servicio de Transporte Público Regular y Especial de personas y la adecuación de la realidad del Transporte Público de la Provincia de Huará al Decreto Supremo 017-2009-MTC” aprobado a través de la Ordenanza 014-2016/MPH, que contengan puntos coincidentes o desarrollen lo dispuesto en el artículo 2 de dicha ordenanza, como también respecto de la frase declarada inconstitucional contenida en el artículo 3 de la mencionada, por las razones ya expresadas en la sentencia.

SS.

RAMOS NÚÑEZ