Firmado digitalmente por:
ALZAMORA CARDENAS VICTOR ANDRES
FIR 06283988 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 26/02/2026 15:36:31-0500

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR
02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/02/2026 12:46:41-0500

Tribunal Constitucional

Pleno. Sentencia 41/2026

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00003-2025-CC/TC

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO HELDER FIR
18011087 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/02/2026 20:27:08-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

06 de febrero de 2026

Caso de la competencia normativa para aprobar ordenanzas municipales con el objeto de regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/02/2026 16:28:55-0500

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBO C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA MAR

Asunto

Demanda de conflicto competencial planteada respecto de la competencia normativa para aprobar ordenanzas municipales con el objeto de regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores motorizados y no motorizados en el distrito de Tambo, Provincia de La Mar, Región Ayacucho

Magistrados firmantes:

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/00003-2025-CC.pdf

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/02/2026 16:46:54-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/02/2026 12:18:27-0500

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/02/2026 13:17:15-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/02/2026 13:49:25-0500

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS

§3. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

§4. SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS MENORES Y SU REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

§5. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA MATERIA DEL CONFLICTO DE AUTOS

§6. EFECTO DE LA SENTENCIA

III. FALLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de febrero de 2026, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de junio de 2025, la Municipalidad Distrital de Tambo presenta una demanda de conflicto competencial contra la Municipalidad Provincial de La Mar alegando que esta viene omitiendo cumplir con sus competencias previstas en el artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y en el numeral 1.6 del artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), lo que impediría el ejercicio efectivo de sus funciones públicas, como la fiscalización del servicio, la organización del tránsito local y la protección de la seguridad ciudadana.

Por su parte, con fecha 19 de septiembre de 2025, el procurador público y el alcalde de la Municipalidad Provincial de La Mar contestan la demanda solicitando que esta sea declarada improcedente, o en su defecto, infundada en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes exponen una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias, y que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda competencial son los siguientes:

- La parte demandante alega que la Municipalidad Provincial de La Mar “ha rehuido deliberadamente actuaciones” que son de su competencia, pues se ha negado a aprobar el proyecto de ordenanza municipal que plantea la aprobación del reglamento del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos

menores motorizados y no motorizados en el distrito de Tambo. Afirma que con ello se impide el ejercicio de sus competencias municipales previstas en el artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y en el artículo 81 numeral 1.6 de la LOM.

- Sostiene que a través del Oficio 030-2025-MDDT-LM/A, envió su proyecto de ordenanza a la municipalidad provincial emplazada para su aprobación; que, sin embargo, la Municipalidad Provincial de La Mar devolvió el proyecto, con el argumento de que la Municipalidad Distrital de Tambo tiene competencias normativas, de gestión y de fiscalización en materia de transporte público especial; y que, por tal razón, es la competente para emitir la ordenanza en cuestión.

- La entidad edil demandante asevera que, en virtud del marco legal vigente, no cuenta con competencia normativa para aprobar dicha ordenanza, dado que la regulación del transporte público urbano y especial corresponde exclusivamente a las municipalidades provinciales, conforme al artículo 17.1 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

- Aduce que, según el artículo 18.1 de la misma ley, las municipalidades distritales ejercen competencias en materia de transporte, en la medida que lo permitan los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la respectiva municipalidad provincial, y que solo se limitan a la regulación del transporte menor, sin facultad normativa para establecer infracciones o sanciones.

- La recurrente manifiesta que, de acuerdo con el artículo 73 de la LOM, las municipalidades ejercen funciones exclusivas o compartidas en materia de servicios públicos locales, como el tránsito, la circulación y el transporte público. Añade que el artículo 81 de la misma norma establece que "pueden normar, regular y mantener sistemas de señalización, pero sin invadir competencias exclusivas de nivel provincial".

- Sobre ello, la demandante precisa que el artículo 81, numeral 1.6 de la LOM, también ha establecido como competencia específica exclusiva de las municipalidades provinciales la de "normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza".

- Teniendo en cuenta el marco legal anterior, la entidad recurrente precisa que dicha omisión "no solo afecta la capacidad de gestión del transporte de la Municipalidad Distrital de Tambo, sino que perjudica la prestación de servicios públicos vinculados a la seguridad vial, el tránsito local y el uso adecuado del espacio público. Esta inacción vulnera los principios de legalidad, eficacia administrativa y

cooperación intergubernamental, pilares esenciales del Estado descentralizado".

- Afirma que en la sentencia emitida en el Expediente 00014-2021-PI/TC se dejó establecido que "las municipalidades distritales no cuentan con competencias normativas para establecer infracciones y sanciones en materia de tránsito" (fundamento 104), por lo que corresponde amparar su pretensión, a la luz de las competencias que se derivan de la Constitución para cada nivel de gobierno y de la jurisprudencia emitida por este Tribunal.

- Advierte que la Municipalidad Provincial de La Mar tiene la competencia exclusiva de normar el transporte público provincial, lo que incluye el servicio de transporte público especial en vehículos menores y que, por lo tanto, es el órgano local competente para aprobar la ordenanza en cuestión.

- Así las cosas, resalta que la negativa para emitir dicha ordenanza, pese a la municipalidad emplazada tiene la competencia normativa para ello, constituye una omisión que afecta sus competencias, en la medida que no está habilitada para regular dicho servicio, en ausencia del marco normativo provincial que debe establecerse por medio de una ordenanza.

- Teniendo en cuenta lo anterior, dicha parte concluye que "la omisión de la Municipalidad Provincial de La Mar de asumir su competencia configura un conflicto negativo de competencia que debe ser resuelto por este Tribunal Constitucional", y que la falta de dicho ejercicio, afecta la eficacia del sistema descentralizado, vulnera el principio de legalidad y obstruye el cumplimiento de funciones públicas esenciales a nivel distrital.

- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos por el procurador público y el alcalde de la Municipalidad Provincial de la Mar, son los siguientes:

- La municipalidad emplazada sostiene que el hecho de que "no haya aprobado un proyecto de ordenanza presentado por la Municipalidad Distrital de Tambo, (…) no constituye en modo alguno una afectación competencial. Antes bien, se trata de una expresión legítima de la autonomía normativa de la municipalidad provincial, que tiene la potestad constitucional y legal de decidir sobre la oportunidad, conveniencia y contenido de sus ordenanzas".

- En esa misma línea, la municipalidad demandada refiere que, si bien los artículos 9 y 40 de la LOM han establecido la competencia para emitir ordenanzas municipales, ello no implica que exista "una obligación automática de aprobar cualquier proyecto de ordenanza presentado por una municipalidad distrital o por terceros interesados".

- Alega, además, que el artículo 194 de la Constitución ha previsto la existencia de una relación de cooperación entre las municipalidades; en vez de una "imposición normativa entre entidades del mismo nivel de gobierno".

- Anota que, de acuerdo con el artículo 39 de la LOM, los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno a través de la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Asimismo, según dicha normativa, las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal.

- La parte demandada aduce, asimismo, que, de acuerdo con el citado artículo 194 de la Constitución, las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y que el artículo II del Título Preliminar de la LOM contempla dicha autonomía, precisando que esta consiste en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

- Adicionalmente, indica que de acuerdo con el artículo 74 de la LOM, las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, que incluye, además, atribuciones relacionadas con la ejecución, fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a dicha ley y a la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD).

- En ese entendido, la parte emplazada alega que el numeral 3 del artículo 81 de la LOM ha establecido como una de las funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales, el otorgamiento de "licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial".

- Añade que el artículo 3 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, prevé que "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 ambiente y la comunidad en su conjunto".

- Puntualiza que el texto vigente del literal "a" del numeral 1 del artículo 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece como competencia de las municipalidades distritales en materia de transporte: "en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares)".

- Por otro lado, resalta que el artículo 3 de la Ley 31917, Ley de Transporte Público de Personas en Vehículos Automotores Menores, Categoría Vehicular L5, prevé que dicho servicio sea prestado por la persona jurídica que cuente con el título habilitante (permiso de operación) otorgado por la municipalidad distrital donde se presta el servicio.

- Y, sobre ello, refiere que el artículo 4 del Decreto Supremo 055-2010-MTC, derogado al momento de emitir la presente sentencia, estipulaba que la competencia de las municipalidades distritales comprende la facultad normativa para aprobar las normas complementarias necesarias para la gestión y fiscalización del Servicio Especial dentro de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente y sin contravenir los Reglamentos Nacionales.

- Adicionalmente, sostiene que debe tenerse en consideración lo dispuesto en el Decreto Supremo 011-2025-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley 31917, en cuanto dispone, entre las funciones de las municipalidades distritales establecidas en los literales "a", "g" y "h", las siguientes: a) otorgar, renovar o concluir, cuando corresponda, los Permisos de Operación y Certificados de Operación, dentro del ámbito de su competencia; g) aprobar mediante Ordenanza las normas complementarias, sin contravenir, desconocer, exceder, transgredir ni desnaturalizar la Ley ni el presente Reglamento y h) acondicionar y mantener las vías y paraderos para la prestación del Servicio de Mototaxi, dentro del ámbito de su jurisdicción.

- Sobre la base de la normativa aludida, a criterio de la parte demandada, las municipalidades distritales son los órganos competentes para aprobar el proyecto de ordenanza que regula en transporte público especial en vehículos menores, así como para realizar la fiscalización en el ámbito del ejercicio de dichas competencias.

- Por todo lo expuesto, concluye que, de conformidad con el marco normativo, la Municipalidad Distrital de Tambo "tiene competencia normativa, de gestión y de fiscalización en materia de transporte público especial de pasajeros en vehículos motorizados o no motorizados" y, por lo tanto, le corresponde aprobar la ordenanza municipal que reglamenta dicho servicio en su distrito.

- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Tambo alega que la Municipalidad Provincial de La Mar se habría rehusado deliberadamente a ejercer la competencia normativa con que contaría en materia de transporte de vehículos menores motorizados y no motorizados, al negarse a aprobar, a través de una ordenanza municipal, el reglamento del servicio de transporte público especial de pasajeros en tales vehículos, para el distrito de Tambo.

2. Al respecto, la parte demandante sostiene que dicha competencia normativa es exclusiva de la Municipalidad Provincial de La Mar, de acuerdo con el numeral 1.6 del artículo 81 de la LOM y el artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Por su parte, la aludida municipalidad provincial sostiene que la Ley 31917 otorga expresamente competencias normativas, de gestión y fiscalización, a las municipalidades distritales en el ámbito del servicio de transporte público de personas en vehículos automotores menores. En tal sentido, afirma que la demandante se enuentra habilitada a emitir la ordenanza cuya emisión solicita.

3. A fin de analizar el tipo de controversia específica que propone la Municipalidad Distrital de Tambo cuando cuestiona la alegada negativa de la Municipalidad Provincial de La Mar en el presente caso, este Tribunal debe identificar el tipo de conflicto de autos y las competencias de los órganos involucrados.

§2. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS

4. Según lo establecido en el artículo 202.3 de la Constitución Política del Perú de 1993 corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Carta Fundamental, conforme a ley.

5. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución Política de 1993, y en él pueden oponerse:

(i) El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;

(ii) Dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,

(iii) Cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.

6. En relación con la normativa procesal adjetiva, debe destacarse que, de acuerdo con el artículo 109 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que, de acuerdo con el marco constitucional y legal, corresponden a otra.

7. Este Tribunal Constitucional ha dejado establecido en su jurisprudencia que los conflictos competenciales pueden manifestarse en diversas formas; esto es, pueden ser alternativamente típicos (positivos o negativos) o atípicos (por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio), como se aprecia a continuación:

(A) *Conflictos típicos*:

(i) Conflicto positivo.

(ii) Conflicto negativo.

(B) *Conflictos atípicos*:

(iii) Conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales.

a) Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto.

b) Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia.

(iv) Conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio

8. Respecto de dicha clasificación, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

i) *Conflicto positivo:* Se presenta cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución (cfr. Sentencias 00001-2021-PCC/TC, 00001-2018-PCC/TC, 00003-2007-PCC/TC y 00004-2004-PCC/TC).

ii) *Conflicto negativo:* Se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución, por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal (cfr. sentencias 00002-2019-PCC/TC y 00007-2016-PCC/TC).

iii) Conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales: Se produce cuando, sin que exista un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional (cfr. Sentencia 00007-2021-PCC/TC).

Este tipo de conflicto puede clasificarse, a su vez, en:

a) *Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto:* Que hace referencia a que, si bien las competencias han sido delimitadas con precisión, una de las entidades las ejerce de forma inadecuada o prohibida, e impide con ello que la otra ejerza las suyas a cabalidad.

b) *Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia:* El cual se origina cuando las competencias de los órganos constitucionales están entrelazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro.

iv) *Conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio:* Que se produce cuando un poder del Estado u órgano constitucional omite llevar a cabo una actuación específica y, así, termina impidiendo que el otro actúe de acuerdo con sus competencias (cfr. Sentencias 00004-2016-PCC/TC y 00005-2005-PCC/TC).

9. Este Tribunal aprecia que, en el presente caso, la controversia se centra en determinar a quién le corresponde la titularidad de la competencia normativa para regular, a través de una ordenanza municipal, el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores, motorizados y no motorizados, ante la negativa de ambas partes para hacerlo.

10. Ello es así por cuanto las municipalidades en conflicto no reclaman para sí dicha competencia. Antes bien, ambas alegan, recíprocamente, que el gobierno local competente para ejercerla es la otra parte en disputa.

11. Por lo expuesto, corresponde concluir que en el presente caso se ha configurado un conflicto típico negativo.

12. Habiendo determinado esa cuestión, este Tribunal estima indispensable desarrollar algunas consideraciones relacionadas con el modelo constitucional del Estado unitario y descentralizado y con la regulación, en el ordenamiento jurídico peruano, del transporte terrestre de personas en vehículos menores, de manera previa a la determinación de la competencia que corresponde a las entidades en el conflicto de autos.

§3. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

13. En primer lugar, debe destacarse que el artículo 43 de la Constitución dispone lo siguiente:

> La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

14. La Carta Política ha estatuido, entonces, un modelo de Estado unitario, representativo y descentralizado, como fluye de la disposición constitucional precitada.

15. Asimismo, el artículo 188 de la Constitución se refiere a la descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral del país y que "implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada" (…) (Sentencia 00001-2019-CC/TC, fundamento 19).

16. Este proceso debe llevarse a cabo, como establece el mencionado artículo 188 de la Norma Fundamental, "conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales".

17. Es por ello que los gobiernos locales cuentan con determinadas competencias que ejercen con autonomía, dentro de los límites que los artículos 194 a 199 de la Constitución y las leyes de desarrollo prevén.

18. Y, para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus competencias constitucionales en el marco de la descentralización, se les ha reconocido plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, como se desprende del artículo 194 del texto constitucional, de los artículos 8 y 9 de la Ley 27783, LBD y del artículo II del Título Preliminar de la LOM.

19. El artículo 8 de la LBD preceptúa lo siguiente:

> Artículo 8.- Las autonomías de gobierno
> La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

20. En esa línea, el ya mencionado artículo 9 de la LBD ha explicitado que la autonomía tiene una dimensión política, otra administrativa y otra económica. Por su parte, el artículo II del Título Preliminar de la LOM hace referencia a las mencionadas dimensiones de la autonomía municipal y añade que "la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, *con sujeción al ordenamiento jurídico*" (cursivas nuestras).

21. Aunado a ello, este Tribunal ha indicado que la autonomía de dichos gobiernos locales presupone el ejercicio de diversas facultades en el ámbito de sus competencias relacionadas con el autogobierno a través de sus autoridades representativas electas; con la aplicación y verificación del cumplimiento de las normas que emiten; con la administración de su organización interna, de su presupuesto y de los servicios públicos que deben prestar; y con la generación de recursos a través del ejercicio de la potestad tributaria (cfr. Sentencia 00001-2019-CC/TC, fundamento 17).

22. En concreto, el artículo IV del Título Preliminar de la LOM establece que "los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción".

23. Por su parte, el artículo VIII de dicho Título Preliminar precisa lo siguiente:

> Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.
>
> Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

24. De acuerdo con el artículo 3 de la LOM, las municipalidades se clasifican, de acuerdo con su jurisdicción, en:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.

2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.

25. En ese marco, la LOM ha estatuido que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de provinciales o distritales, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas indicadas en dicha ley, con carácter exclusivo o compartido, en diversas materias, entre las que se encuentra el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores.

26. A partir de lo expuesto, este Tribunal Constitucional debe resolver la presente controversia, considerando el marco constitucional, las leyes orgánicas y las demás normas del bloque de constitucionalidad aplicables. a fin de determinar si la negativa de aprobar, a través de una ordenanza municipal, el reglamento del servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores motorizados y no motorizados para el distrito de Tambo, por parte de la Municipalidad Provincial de La Mar, ha configurado un vicio que contraviene el marco de competencias establecido por la Constitución Política de 1993 y las normas que la desarrollan, o no.

§4. SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS MENORES Y SU REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

27. En pronunciamientos anteriores, este Tribunal ha tenido ocasión de definir en qué consiste el transporte terrestre. Así, en la Sentencia 00014-2021-PI/TC, entre otros, precisó que aquel se refería al traslado de personas o bienes, a llevarse a cabo de acuerdo con las reglas aplicables sobre dicha materia (fundamento 32).

28. Respecto al transporte terrestre, en el ordenamiento jurídico se encuentra vigente el Reglamento Nacional de Administración del Transporte, aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que regula la prestación del servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y de carácter mixto, en los ámbitos nacional, regional y provincial, y ha fijado una serie de condiciones de acceso y permanencia de índole técnico, legal u operacional que deben ser cumplidos por quienes prestan dicho servicio, los requisitos necesarios para obtener autorizaciones y habilitaciones en materia de transporte terrestre, así como los procedimientos asociados a su fiscalización (cfr. Sentencia 00014-2021-PI/TC, fundamentos 34-36).

29. Ahora bien, como ya se indicó anteriormente, dicha normativa no comprende la

regulación del servicio de transporte ferroviario ni tampoco el servicio de transporte especial de usuarios a través de vehículos menores motorizados o no motorizados, que se regulan por una normativa especial (cfr. Sentencia 00014-2021-PI/TC, fundamento 37).

30. En el ordenamiento vigente, resultan aplicables al transporte en vehículos menores diversas normas, tales como la LOM; la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; la Ley 31917, Ley de Transporte Público de Personas en Vehículos Automotores Menores, Categoría Vehicular L5; el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC y modificatorias, entre otros.

§5. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA MATERIA DEL CONFLICTO DE AUTOS

31. Habiendo quedado establecido que se trata de un asunto de transporte, se analizará a continuación el marco de competencias que corresponde a los gobiernos locales, de acuerdo con la Constitución y la normativa legal que lo desarrolla, a fin de determinar qué entidad es la titular de la competencia materia del conflicto de autos.

32. En el presente caso, el bloque de constitucionalidad aplicable está conformado por el artículo 195.8 de la Norma Fundamental, que establece que, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, los gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular actividades y servicios en materia de transporte colectivo conforme a ley.

33. Cabe destacar que es la Constitución la que delega la delimitación de las competencias de los niveles de gobierno a las leyes orgánicas. Por ende, las ordenanzas que emitan los gobiernos locales no pueden ser contrarias a las leyes orgánicas y a las competencias que establece la Norma Fundamental, pues, de ser así, incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta (cfr. Sentencia 00014-2021-PI/TC, fundamento 63).

34. Como ya se sostuviera, el bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso comprende, en primer término, a la LOM y a la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en la medida que contienen disposiciones que delimitan las competencias de los gobiernos locales en materia del servicio público de transporte terrestre de personas.

35. En el artículo 73 de la LOM se estipula que “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 diversas materias, entre las que se encuentra el transporte público, de acuerdo con el numeral 2.2 de dicho artículo.

36. En lo que aquí interesa, de acuerdo con el numeral 1.2 del artículo 81 de la LOM, una de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales es la 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".

37. Queda claro entonces que la titularidad de competencias normativas para regular el transporte terrestre a nivel local, incluyendo a los vehículos menores (ya que no se encuentran excluidos como sucede en el artículo 2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte), corresponde a las municipalidades provinciales, de acuerdo con lo establecido en la LOM.

38. A ello debe añadirse que la mencionada ley orgánica no ha previsto de forma explícita que las municipalidades distritales cuenten con la competencia normativa para regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores, motorizados y no motorizados.

39. Este Tribunal tiene resuelto que, en virtud del principio de taxatividad, se considera que los gobiernos subnacionales 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, a tenor de la cláusula de residualidad (cfr. Sentencia 00021-2018-PI/TC, fundamento 27, entre otras).

40. Además, es oportuno tomar en cuenta que el artículo 14 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, prescribe que:

> 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.

41. Por otro lado, fluye de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que las municipalidades provinciales ejercen distintos tipos de competencias en su jurisdicción, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales. Tales competencias pueden ser normativas, de gestión y de fiscalización.

42. Teniendo en cuenta la controversia competencial que corresponde a este caso, debe tenerse presente lo establecido en el literal "a" del artículo 17.1 de la Ley 27181,

Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, según el cual:

> 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.

43. En relación con las competencias de las municipalidades distritales, el artículo 18.1.a de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, preceptúa que:

> Artículo 18.- De las competencias de las Municipalidades Distritales
> 18.1 Las Municipalidades Distritales ejercen las siguientes competencias:
> a) En materia de transporte: en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).

44. Teniendo en consideración lo regulado por la LOM, las competencias de las municipalidades distritales en materia de transporte en general, y de transporte menor en particular, se ejercen de acuerdo, entre otros, con el marco normativo que establezcan las municipalidades provinciales.

45. Ahora bien, a nivel de la regulación legislativa especial, rige actualmente la ya mencionada Ley 31917, cuyo objeto es, de acuerdo con su artículo 2, "establecer los derechos, las obligaciones, los requisitos y las condiciones de la prestación del servicio de transporte público de personas en vehículos automotores menores (categoría vehicular L5)". Dicha ley ha sido reglamentada por el Decreto Supremo 011-2025-MTC.

46. En la mencionada ley se han contemplado cuáles son las competencias de las municipalidades distritales en el ámbito de la prestación de dicho servicio.

47. Entre ellas se encuentra la prevista en el artículo 3, que reza lo siguiente:

> El servicio de transporte público de personas en vehículos automotores menores (categoría vehicular L5) es prestado por la persona jurídica que cuente con el respectivo título habilitante (permiso de operación) otorgado por la municipalidad distrital donde presta el servicio.

48. En cuanto al aludido título habilitante, el artículo 4 de la Ley 31917, Ley de

Transporte Público de Personas en Vehículos Automotores Menores, Categoría Vehicular L5, establece lo siguiente:

> Los títulos habilitantes son autorizaciones otorgadas por la municipalidad distrital para la prestación del servicio en su jurisdicción y tendrá una vigencia de 10 años y son las siguientes:
> 4.1 Permiso de operación: Título que habilita a la persona jurídica a prestar el servicio mediante el cual se autoriza la flota vehicular, paraderos y zona de trabajo.
> 4.2 Certificado de operación: Título que habilita al vehículo que es parte de la flota vehicular de la persona jurídica autorizada.

49. Hasta aquí, este Tribunal aprecia que los artículos examinados de la Ley 31917 no han conferido competencias normativas a las municipalidades distritales en el ámbito del servicio público especial de transporte de pasajeros en vehículos menores, lo que resulta conforme con el marco de competencias establecido en la LOM. Y es que, como ya se advirtiera *supra*, de acuerdo con la regulación expresamente establecida en la LOM, los gobiernos locales que son titulares de competencias normativas en esta materia son las municipalidades provinciales.

50. Así las cosas, será en dicho marco regulatorio provincial que las municipalidades distritales expidan los títulos habilitantes; es decir los permisos y certificados de operación.

51. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal también advierte que en el artículo 14.1 de la Ley 31917 se ha precisado lo siguiente:

> Artículo 14. Del control, fiscalización y sanción
> 14.1 Las municipalidades distritales donde se presta el servicio de transporte público de personas en vehículos automotores menores (categoría vehicular L5) tipifican, califican y sancionan las infracciones en que puedan haber incurrido los operadores y conductores autorizados. (…).

52. Y, en lo que respecta a las infracciones, el artículo 14.2 prevé que:

> Asimismo, las infracciones a considerarse deben estar referidas a:
>
> a) Infracciones del operador del servicio.
> b) Infracciones del conductor y propietario del vehículo autorizado.
> c) Infracciones para los operadores y conductores no autorizados.
> d) Infracciones por incumplimiento del régimen de gestión común.

53. Dicha competencia normativa en materia de tipificación de infracciones ha sido contemplada también en el literal “e” del artículo 5.4 del reglamento de la ley bajo análisis.

54. Como puede apreciarse, en la normativa glosada resulta evidente que existe una antinomia parcial entre los numerales 1 y 2 del artículo 14 de la Ley 31917 y lo establecido en la LOM, por cuanto la primera norma confiere competencias normativas para establecer infracciones a las municipalidades distritales, competencia esta última que no ha sido prevista expresamente por la LOM.

55. Sobre ello, este Tribunal debe recordar que una ley orgánica no puede ser reformada por una ley ordinaria, tanto más si el constituyente ha establecido en el artículo 106 de la norma fundamental que:

> Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.
> Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. *Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso* (cursivas nuestras).

56. Por lo expuesto, queda claro que la municipalidad provincial es el órgano competente para ejercer las competencias normativas que la regulación del servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores requiere, lo que incluye la tipificación de infracciones.

57. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que la municipalidad provincial debe cumplir con expedir la ordenanza municipal que establezca la regulación del transporte público en vehículos menores, de conformidad con las competencias normativas que la LOM le ha conferido.

58. Concluir lo anterior no supone, en ningún caso, que la municipalidad demandada deba atenerse a emitir el proyecto de ordenanza municipal que fuera remitido por la municipalidad distrital demandante, por cuanto la autonomía normativa con que cuentan los gobiernos locales, por mandato de la Constitución y las demás normas que la desarrollan en materia de descentralización y competencias municipales, implica a su vez la competencia para determinar el contenido y orientación de las normas que expidan.

59. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal reafirma que en el presente caso queda claro que la Municipalidad Provincial de La Mar debe regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores motorizados y no motorizados para todo el ámbito de su jurisdicción, pero siempre bajo el marco constitucional y legal aplicable.

60. Siendo ello así, corresponde declarar fundada la demanda y ordenar a la municipalidad provincial demandada que emita la regulación provincial

correspondiente en el ámbito del mencionado servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores.

§6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

61. Habiendo quedado establecido que corresponde declarar fundada la demanda, porque se ha determinado que la competencia normativa para regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores corresponde a la municipalidad provincial demandada, se deriva que la negativa expresada por dicho gobierno local ha configurado un vicio competencial que contraviene el marco constitucional.

62. Queda claro que la consecuencia jurídica directa que se desprende de lo anterior es la obligación que corresponde a la parte demandada de emitir la ordenanza municipal que regula aquella materia.

63. Al respecto, el último párrafo del artículo 112 del NCPCo prevé que:

> cuando se hubiera promovido conflicto negativo de competencias o atribuciones, la sentencia, además de determinar su titularidad, puede señalar, en su caso, un plazo dentro del cual el poder del Estado o el ente estatal de que se trate debe ejercerlas.

64. Atendiendo a que la falta de regulación de una materia tan sensible como el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores obstaculiza el correcto desarrollo de las competencias de la entidad demandante, de conformidad con la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad que resultan aplicables al presente caso, corresponde requerir a la Municipalidad Provincial de La Mar que expida la ordenanza respectiva en el más breve término que, en todo caso, no excederá de los 60 días hábiles, contados desde el día siguiente de publicación de la presente sentencia.

65. Sin perjuicio de ello, el concejo municipal del mencionado gobierno local deberá reunirse en el lapso máximo e improrrogable de 30 días hábiles, tras la publicación del fallo de este Tribunal, a fin de debatir un proyecto de ordenanza que deberá ser aprobado dentro del plazo máximo previsto *supra*, cumpliendo, además, con la publicación a la que se refiere el artículo 44 de la LOM.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Tambo contra la Municipalidad Provincial de La Mar.

2. **DETERMINAR** que la competencia normativa para regular el servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores motorizados y no motorizados en el distrito de Tambo y en los demás distritos de la jurisdicción provincial corresponde a la Municipalidad Provincial de La Mar.

3. **ESTABLECER** que, en el más breve término, que, en todo caso, no excederá de los 60 días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente sentencia, la Municipalidad Provincial de La Mar deberá haber ejercido dicha competencia y, en consecuencia, publicar la ordenanza que regule el mencionado servicio público de transporte terrestre de personas en vehículos menores motorizados y no motorizados, de conformidad con su autonomía.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ