



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0003-2019-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27 de agosto de 2019

Caso de la fiscalización de velocidad del tránsito en vías nacionales 2

PODER EJECUTIVO

C.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARAL

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la ordenanza municipal 031-2014-MPH mediante la cual se aprueba la facultad legal para desarrollar fiscalización de normas de tránsito en vías urbanas y avenidas de la provincia de Huaral.

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. Demanda

B. Contestación de la demanda

II. FUNDAMENTOS

§1. Parámetro de control a emplearse en este caso

§2. Inconstitucionalidad por la forma

2.1. Publicidad de las ordenanzas municipales

2.2. Publicación de la ordenanza 031-2014-MPH

§3. Inconstitucionalidad por el fondo

3.1. Distribución específica de la competencia objeto de controversia

III. FALLO

MPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de agosto de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de los magistrados Blume Fortini y Ledesma Narváez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

II. ANTECEDENTES

A. Demanda

Mediante escrito presentado el 29 de enero de 2019, el Poder Ejecutivo, a través de su procurador público especializado en materia constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 031-2014-MPH, emitida por la Municipalidad Provincial de Huaral. Los argumentos que sustentan dicha demanda son, fundamentalmente, los siguientes:

- La Ordenanza impugnada resulta inconstitucional por la forma puesto que no ha sido publicada en el Diario Oficial El Peruano conforme al entonces vigente numeral 1 del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), en concordancia con los artículos 51, 103 y 109 de la Constitución.
- Señala que las normas deben ser aprobadas y entrar en vigencia de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución y las leyes que desarrollan los procedimientos de producción normativa.
- El Procurador de la parte demandante alega que hasta el 23 de mayo de 2017 las municipalidades provinciales y distritales del departamento de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao tenían la obligación legal de publicar en el Diario Oficial *El Peruano* las ordenanzas municipales que expidieran. Con posterioridad a dicha fecha la obligación de publicar en el diario oficial solo se circunscribe a las ordenanzas expedidas por las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.
- Destaca que la misma ordenanza impugnada dispuso en su artículo cuarto que debía procederse a su publicación en el diario oficial pero no se cumplió con dicha disposición.
- Por último señala que el artículo 44 de la LOM establece que las ordenanzas que no cumplan con las reglas de publicidad y difusión no surtirán efectos.
- En cuanto a la inconstitucionalidad por el fondo alega que las competencias asignadas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad a los diferentes órganos constitucionales constituye un elemento esencial del Estado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional por lo que ante situaciones que dan lugar a un conflicto competencial de índole constitucional se hace imperativo buscar una solución jurídica definitiva.

- Señala el procurador del Poder Ejecutivo que si bien el Estado es unitario, el tercer párrafo del artículo 43 de la Constitución reconoce a la vez su carácter descentralizado, entendiéndose por tal, como señala el artículo 188 del mismo texto constitucional "una forma de organización democrática y una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país".
- En esta misma línea alega que si bien los gobiernos regionales y locales cuentan con un amplio margen de autonomía en el ámbito de sus competencias, éstas deben ejercerse "preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación" conforme a lo establecido en el artículo 189 de la Constitución. En ese sentido, el Tribunal Constitucional tiene el deber de garantizar que las actuaciones de dichos niveles de gobierno sean respetuosas de la Constitución y de las leyes orgánicas así como de las competencias que corresponden al Gobierno Nacional y a los organismos constitucionales autónomos.
- En efecto, el principio de lealtad regional y local se deriva de los artículos 189, 191, 192, 194 y 195 de la Constitución y tiene por finalidad asegurar que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración. Ello porque, si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es "uno e indivisible" conforme al artículo 43 de la Constitución.
- Para determinar si un gobierno regional o local ha emitido una ordenanza que excede el ámbito de sus competencias, es necesario aplicar *el test de competencia*, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y consta de los siguientes principios: (i) unidad (que comprende, los subprincipios de cooperación y lealtad regional y local; taxatividad y cláusula de residualidad; y, control y tutela); (ii) competencia (que comprende los subprincipios de distribución de competencias; y, bloque de constitucionalidad); (iii) efecto útil y poderes implícitos; y, (iv) progresividad en la asignación de competencias y transferencias de recursos. Empero, basta con que no se cumpla con uno de esos principios o subprincipios para que la norma impugnada sea declarada inconstitucional.
- Sostiene que la Ordenanza 031-2014-MPH, emitida por la Municipalidad Provincial de Huaral, no ha observado ni respetado los principios que conforman el test de competencia, tal como ha sido definido por el Tribunal Constitucional.
- En tal sentido señala que el fundamento constitucional de la competencia que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejerce como parte del Poder Ejecutivo, se encuentra en el artículo 119 de la Constitución, el cual establece que "la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo". En concordancia con ello, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE) establece que los ministerios forman parte del Poder Ejecutivo y asumen las funciones respecto de la dirección y la gestión de los servicios públicos en los asuntos que competen a cada cartera.

- Subraya que el literal h) correspondiente al inciso 2 del artículo 4 de la LOPE establece que son competencias exclusivas del Poder Ejecutivo las funciones relativas a la regulación de los servicios públicos y añade que uno de ellos es el servicio de transporte público terrestre urbano, provincial, regional y nacional.

- Según el demandante la norma impugnada desconoce la competencia normativa del Poder Ejecutivo respecto de la regulación de la red vial y su competencia de fiscalización en relación con la red vial nacional. Afirma que existe un amplio marco legal que reconoce la potestad normativa del Poder Ejecutivo en materia de transporte terrestre, a partir del cual se ha expedido una regulación específica en tomo a las redes viales y que debe ser respetada por todos los órganos del Estado y los diferentes niveles de gobierno.

Si bien los gobiernos locales tienen competencia para regular actividades y/o servicios en materia de tránsito, vialidad y transporte público, éstas son compartidas con el Poder Ejecutivo conforme a lo establecido en el artículo 43, literal g, de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización. Por esa razón, las municipalidades están obligadas a acatar los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo en materia de tránsito y transporte limitándose a emitir normas complementarias que tengan por objeto establecer la forma en que dichos reglamentos deben aplicarse en su respectivo ámbito territorial, conforme dispone el artículo 11 de la Ley 27181.

- El Poder Ejecutivo alega que los gobiernos locales tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte pero éstas no se extienden a las carreteras que forman parte de la red vial nacional pues, si ello ocurriera, estarían desconociéndose las competencias que el Poder Ejecutivo ejerce de manera exclusiva sobre dichas vías.

- Añade que en el marco de las competencias normativas reconocidas al Poder Ejecutivo, y en concreto al Ministerio de Transportes y Comunicaciones —en particular al amparo de lo dispuesto por el artículo 23, literal f) de la Ley General de Administración de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGATTT)— se expidió el Decreto Supremo 017-2007-MTC que aprobó el Reglamento de Jerarquización Vial (en adelante RJV), en el cual se establecen, entre otras disposiciones, los ámbitos territoriales de la red vial de carreteras respecto de los cuales las distintas instancias estatales tienen competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Subraya que el artículo 6 del RJV establece que la competencia sobre la red vial nacional le corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, excluyendo de forma expresa a los gobiernos regionales y locales.
- De otra parte la demanda destaca que la competencia de fiscalizar los vehículos que transitan sobre las carreteras que comprenden la red vial nacional, que crucen o no zonas urbanas (Segunda Disposición Complementaria Final del RJV), corresponde a la SUTRAN, entidad adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y no a los gobiernos regionales o locales.
- Por otra parte se señala que este Tribunal debe declarar la inconstitucionalidad de los artículos segundo, tercero y cuarto atendiendo a la conexidad que guardan con lo establecido en el artículo primero de la Ordenanza Municipal impugnada, considerando que se trata de disposiciones que permiten la aplicación de la facultad legal de fiscalizar carreteras que forman parte de la red vial nacional.
- El Procurador del Poder Ejecutivo concluye afirmando que debe declararse la inconstitucionalidad total de la Ordenanza 031-2014-MPH pues, a través de ella, la emplazada se ha atribuido competencias normativas y de fiscalización sobre una carretera que forma parte de la Red Vial Nacional desconociendo las competencias que ejerce el Poder Ejecutivo sobre dicha vía.

B. Contestación de la demanda

Mediante escrito de 24 de mayo de 2019, la Municipalidad Provincial de Huaral contesta la demanda allanándose tanto respecto del alegato de inconstitucionalidad por la forma como en relación con la inconstitucionalidad sustantiva. Sus argumentos son, fundamentalmente, los siguientes:

- Hasta el día 23 de mayo de 2017 las municipalidades (provinciales y distritales) del departamento de Lima y de la Provincia constitucional del Callao tenían la obligación legal de publicar en el diario oficial "El Peruano" las ordenanzas municipales que expidieran. Con posterioridad a dicha fecha, la obligación de publicar en el diario oficial solo se circunscribe a las ordenanzas expedidas por las municipalidades de la provincia de Lima y de la provincia constitucional del Callao.
- La Ordenanza Municipal 031-2014-MPH cuestionada data del 14 de noviembre de 2014 la cual ha debido de ser publicada en el diario *El peruano* en el modo indicado, sin embargo se ha omitido tal publicación conforme se señala en el informe realizado mediante Memorandum 213-2019-MPH-SG del 12 de abril de 2019.
- En relación con el fondo del asunto se señala que la administración del tránsito se ejerce a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como parte del Poder Ejecutivo toda vez que de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución "la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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".

- Concordante con el anterior, el artículo segundo de la Ley orgánica del Poder Ejecutivo establece que los ministerios forman parte del Poder Ejecutivo y asumen las funciones respecto de la dirección y la gestión de los servicios públicos en los asuntos que competen a cada cartera.

- En lo concerniente al marco de las competencias normativas reconocidas al Poder ejecutivo y en concreto al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en materia de redes viales a que se refiere el artículo 23 de la Ley General de Administración de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181, se expidió el Decreto Supremo 017-2007-MTC que aprobó el Reglamento de Jerarquización Vial, en el cual se establecen, ente otras disposiciones, los ámbitos territoriales de la red vial de carreteras respecto de los cuales las distintas instancias estatales tienen competencia.

- Concluye que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo, entre otras, las competencias sobre fiscalización.

III. FUNDAMENTOS

§1. Parámetro de control a emplearse en este caso

1. Conforme al artículo 75 del Código Procesal Constitucional, una 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. Una infracción directa se produce cuando una norma con rango de ley contraviene una norma contenida en la Constitución.
2. Por el contrario, una infracción indirecta se produce cuando el parámetro de control está integrado también por normas con rango de ley, a las que haya que acudir por remisión de la Constitución, así como aquellas que regulan la estructura y el funcionamiento de los niveles de gobierno y entidades del Estado conforme a su artículo 106. La jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

[El parámetro de control] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v. g., la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo) (Sentencias recaídas en los expedientes 00007-2002-AI/TC, 00017-2006-AI/TC, 00022-2010-AI/TC, entre otras).

3. Tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo ha denunciado la existencia de infracciones indirectas a la Constitución tanto por la forma como por el fondo, el parámetro de control a emplearse en este caso debe estar integrado también por las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas a las que haya que acudir por remisión y por aquellas que regulan la estructura y el funcionamiento de los niveles de gobierno involucrados en la controversia.

§2. Inconstitucionalidad por la forma

2.1. Publicidad de las ordenanzas municipales

4. El artículo 51 de La Constitución establece que la publicidad es esencial para la vigencia de las normas en el Estado, asimismo en el artículo 109 estipula que:

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

5. Se desprende de una interpretación sistemática de los artículos señalados, que la norma debe ser aprobada por el órgano que ejerce la potestad legislativa y la publicación determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad.

6. En ese sentido, la exigencia de publicidad de las leyes como de las normas con rango ley tiene por objeto la difusión de su contenido, de manera que todos los ciudadanos, a nivel nacional o en un determinado territorio, tengan conocimiento de ellas y, por lo tanto, sea exigible su cumplimiento.

7. Por ello, los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma, no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia.

8. En relación a los criterios de eficacia y vigencia de las normas jurídicas, este Tribunal ha señalado en su jurisprudencia que:

La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. "Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible (Sentencia 0017-2005-PI/TC, fundamento 5).

9. Las ordenanzas municipales son aprobadas por el Concejo Municipal, y adquieren eficacia y obligatoriedad al ser publicadas. Al respecto el artículo 44 de la LOM establece que:

No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación y difusión.

10. Asimismo, el artículo en mención, a la época de publicación de la ordenanza impugnada exigía que dicho tipo de normas emitidas por municipalidades pertene-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cientes al departamento de Lima y la provincia del Callao, sean publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*.

11. En consecuencia, el análisis de constitucionalidad de las ordenanzas cuestionadas deberá desarrollarse a continuación tomando en cuenta los requisitos indicados.

2.2. Publicación de la ordenanza 031-2014-MPH

12. La parte demandante señala que la Ordenanza impugnada resulta inconstitucional por la forma puesto que no ha sido publicada en el Diario Oficial *El Peruano* conforme al texto entonces vigente del numeral 1 del artículo 44 de la LOM, en concordancia con los artículos 51, 103 y 109 de la Constitución.

13. La disposición aludida establecía que las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

1. En el Diario Oficial *El Peruano* en el caso de las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

14. Dicho texto normativo se encontró vigente desde la publicación de la LOM el 27 de mayo de 2003 hasta el 24 de mayo de 2018, fecha en la que entró en vigencia la modificatoria introducida por el artículo único de la ley 30773 que pasó a establecer que la publicación en el Diario Oficial alcanzaba a las ordenanzas de "todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao".

15. Es decir que a partir del 2018 las Ordenanzas de la municipalidad demandante podrían publicarse por medio de los demás mecanismos previstos por el artículo 44 de la LOM.

16. Sin embargo, al momento de expedirse la Ordenanza cuestionada esta no fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* como reconoce expresamente la municipalidad demandada en su escrito de contestación.

17. Al respecto, la Municipalidad Provincial de Huaral ha sostenido que

la demanda incoada en el extremo de la falta de publicación de la ordenanza cuestionada resulta cierta; no teniendo argumentos para refutar tales imputaciones que desde luego tornan ineficaz a dicha ordenanza.

18. El allanamiento presentado por el procurador se respalda en el informe realizado mediante Memorandum 213-2019-MPH-SG en el que el Secretario General de la Municipalidad informa que:

la mencionada ordenanza no ha sido publicada en el Diario Oficial *El Peruano* por lo que carece de eficacia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Estando a lo expuesto, y habiéndose verificado que la Ordenanza 031-2014-MPH no ha sido publicada en el Diario Oficial *El Peruano* la demanda debe ser declarada fundada en este extremo.

§3. Inconstitucionalidad por el fondo

20. La declaración de inconstitucionalidad total por la forma que se acaba de disponer no impide que este Tribunal reitere su jurisprudencia respecto de la competencia para la fiscalización del tránsito en el ámbito específico de las vías nacionales.
21. En la Sentencia correspondiente a los expedientes 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y 0025-2018-PI/TC (acumulados) se señaló que, si bien los gobiernos locales tienen competencia para regular el tránsito, ésta debe ejercerse conforme a ley. Ello concuerda con el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, en cuya parte pertinente se señala:

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.

22. Así, el hecho de que la Constitución otorgue a los gobiernos locales competencias normativas en materia de tránsito, no significa que éstas sean exclusivas o puedan ejercerse de cualquier manera. Por el contrario, por remisión de la propia Constitución, tales competencias deben ejercerse sin contravenir las normas con rango de ley.
23. A mayor abundamiento, el artículo 43, inciso 6, de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, establece como una de las competencias compartidas que corresponden a los gobiernos locales:

Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.

24. A su vez, el artículo 81, inciso 2.1, de la Ley Orgánica de Municipalidades establece como una de las funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Si bien las municipalidades provinciales tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito en su ámbito territorial, dicha competencia no es, pues, exclusiva sino compartida. Al respecto, el artículo 13, inciso 2, de la Ley de Bases de la Descentralización dice que las competencias compartidas:

Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

26. La competencia de las municipalidades provinciales para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito debe ejercerse en forma conjunta con otros niveles de gobierno. A fin de determinar la forma específica en que dichas competencias se distribuyen, es necesario remitirse a las leyes que regulan el sector, entre las cuáles se encuentra la Ley 29380, de Creación de la Sutran, y la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre.

1 Distribución específica de la competencia objeto de controversia

27. La Municipalidad Provincial de Huaral, en su escrito de contestación manifiesta que:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo, entre otras, las competencias sobre fiscalización.

28. Sin perjuicio de ello, se debe recordar que en la ya aludida Sentencia correspondiente a los expedientes 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y 0025-2018-PI/TC (acumulados) se resolvió que en el artículo 2 de la Ley 29380 se deja establecido que la Sutran es competente para:

supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito y las establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos.

29. Desarrollando dicha disposición, el artículo 5, literal a, del Reglamento de la Sutran, aprobado mediante Decreto Supremo 33-2009-MTC, señala que ésta es competente para:

Supervisar el cumplimiento de la normatividad que regula las condiciones de acceso y permanencia y la prestación del servicio de transporte terrestre en sus diversas modalidades, el tránsito de vehículos en la red vial de su competencia, los servicios complementarios y lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Vehículos.

30. Por su parte, los artículos 11, 13 y 14 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre disponen lo siguiente sobre el particular:

Artículo 11. - De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 y locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

11.2 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.

Artículo 13. - De la competencia de fiscalización

La competencia en esta materia comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

Artículo 14.- De la asignación de las competencias

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, Vivienda y Construcción.

31. De todo lo anterior, se deduce que el Poder Ejecutivo está facultado para emitir reglamentos en materia de tránsito, los cuáles son de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno. Las competencias normativas de las municipalidades con relación al tránsito están limitadas a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de los reglamentos nacionales. La distribución específica de las competencias materia de la controversia es la establecida en la Ley 27181 y en los reglamentos nacionales emitidos bajo su amparo.

32. En ese sentido, el artículo 5, inciso 3, del Código de Tránsito -que constituye uno de los reglamentos nacionales mencionados *supra*- establece que las municipalidades provinciales ejercen las siguientes competencias en materia de fiscalización:

a) Supervisar, detectar infracciones, imponer sanciones y aplicar las medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento y sus normas complementarias.

b) Inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción impuestas en el ámbito de su competencia; así como las medidas preventivas y sanciones que imponga en la red vial (vecinal, rural y urbana)

c) Aplicar las sanciones por acumulación de puntos cuando la última infracción que originó la acumulación de puntos se haya cometido en el ámbito de su jurisdicción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Mantener actualizado el Registro Nacional de Sanciones en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento.

33. Así, se evidencia que las municipalidades provinciales no tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito en todas las vías públicas ubicadas en su circunscripción sino solo en las vías urbanas y en las carreteras que forman parte de las redes viales vecinal o rural. Las municipalidades provinciales carecen de competencia para realizar acciones de fiscalización en la Red Vial Nacional o las redes viales regionales o departamentales.

34. A fin de definir con precisión el contenido de estos términos, corresponde remitirse al Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 017-2007-MTC, al que hace referencia la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en cuyo artículo 4 se señala lo siguiente:

El Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) se jerarquiza en las siguientes tres redes viales: Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural, según los criterios señalados en el artículo 8 del presente Reglamento.

a. Red Vial Nacional.- Corresponde a las carreteras de interés nacional conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Sirve como elemento receptor de las carreteras Departamentales o Regionales y de las carreteras Vecinales o Rurales.

b. Red Vial Departamental o Regional.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito de un gobierno regional. Articula básicamente a la Red Vial Nacional con la Red Vial Vecinal o Rural.

c. Red Vial Vecinal o Rural.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local, cuya función es articular las capitales de provincia con capitales de distrito, éstos entre sí, con centros poblados o zonas de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional.

35. Así, las competencias de fiscalización en materia de tránsito de las municipalidades provinciales se circunscriben a las vías urbanas —que no forman parte del SINAC— y a las carreteras que forman parte de la Red Vial Vecinal o Rural. En las demás carreteras, ello corresponde al Poder Ejecutivo, en atención al artículo 2 de la Ley de Creación de la Sutran; el artículo 14, inciso 2, de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; y, el artículo 4-A del Código de Tránsito.

36. Por cierto, este Tribunal ha señalado lo siguiente respecto del *principio de taxatividad* y la *cláusula de residualidad*:

Si bien esta cláusula no ha sido expresamente reconocida en la Constitución, se entiende que lo está tácitamente [en el inciso 10 del artículo 195] (...). Por tanto, las competencias municipales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional, de modo que lo que no esté expresamente señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno

MA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional (fundamento jurídico 16 de la sentencia emitida en el Expediente 00006-2010-PI/TC).

- 37. A mayor abundamiento, debe tomarse en cuenta que, cuando una carretera de la Red Vial Nacional atraviesa zonas urbanas, el Poder Ejecutivo mantiene su competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito en dicha vía, conforme a lo establecido en la segunda disposición complementaria final del Reglamento de Jerarquización Vial en cuya parte pertinente se señala:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejerce competencia cuando una carretera de la Red Vial Nacional atraviesa zonas urbanas. (...)

- 38. En conclusión, la Ordenanza 031-2014-MPH incurre también en una infracción indirecta del artículo 195, inciso 8, de la Constitución, que otorga competencias a los gobiernos locales en materia de tránsito, pero señala que éstas deben ejercerse conforme a ley.

IV. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucional en su totalidad la ordenanza 031-2014-MPH, emitida por la Municipalidad Provincial de Huaral.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Espinosa / Saldana
 Sardon de Taboada
 Ferrero Costa
 Ledesma Narvaez
 Ramos Nuñez
 Miranda Canales
 Blume Fortini

PONENTE SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
 Secretario Relator
 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia, que declara FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucional en su totalidad la Ordenanza 031-2014-MPH, emitida por la Municipalidad Provincial de Huaral, 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.

En consecuencia, me aparto de cualquier fundamento de la sentencia que colisione con mi posición; en especial, de la interpretación que da al denominado “principio de taxatividad”, entendiéndolo en el sentido que las competencias no asignadas al gobierno local le corresponden al gobierno nacional.

Mi punto de vista lo desarrollo de acuerdo al siguiente esquema:

1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.
2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.
3. 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.
4. La taxatividad.

A continuación, desarrollo dicho esquema, siguiendo la misma numeración temática:

1. 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 anteriores¹, el artículo 43º de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79º 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.

¹ Véase, 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.



EXP. N.º 0003-2019-PI/TC

Caso de la fiscalización del tránsito en vías nacionales 2

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 sí recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1º y 2º 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 sí 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 27º) y de 1826 (artículo 7º) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7º) y de 1834 (artículo 7º) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12º) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41º) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42º), de 1867 (artículo 43º) y de 1920 (artículo 68º) 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 43º, 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.²

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.

² TORRES Y TORRES LARA, Carlos. "La Nueva Constitución del Perú 1993: Antecedentes, Fundamentos e Historia Documentada." Desarrollo y Paz. Lima. 1993, p. 466.



2. 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 188º, 189º, 191º, primer y segundo párrafo y 200º, 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 Democrático³, 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.

3. 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

³ *Ibid.*, pp. 478-479.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0003-2019-PI/TC

Caso de la fiscalización del tránsito en vías nacionales 2

autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que 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 Segado⁴, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy difícil 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."⁵

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".⁶

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

⁴ 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.

⁵ Loc. Cit.

⁶ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0003-2019-PI/TC

Caso de la fiscalización del tránsito en vías nacionales 2

*capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos*⁷. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, máxime 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*”.⁸

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 43º, 188º, 189º, 191º, 192º, 193º, 194º, 195º, 196º y 200º, 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 191º de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0003-2019-PI/TC

Caso de la fiscalización del tránsito en vías nacionales 2

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 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..."⁹. 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.

⁹ CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual." Editorial Heliasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



4. La taxatividad

En el presente caso, existe norma expresa que delimita las competencias municipales para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito en su jurisdicción, precisando que estas comprenden actos de fiscalización en las vías urbanas y en las redes viales vecinales o rurales, mientras que la fiscalización de la red vial nacional y las redes viales regionales o departamentales corresponde al gobierno nacional.

En tal sentido, la ordenanza cuestionada, al desconocer estas competencias en relación con la red vial nacional, ha sobrepasado el límite impuesto por el bloque de constitucionalidad competencial nacional.

De otro lado, dejo constancia, una vez más, de mi discrepancia con la interpretación del llamado “principio de taxatividad” (residualidad en favor del gobierno nacional) (ver su fundamento 36); fórmula que, estimo, colisiona frontalmente con la interpretación que corresponde al modelo de Estado Constitucional Unitario Descentralizado consagrado en la Constitución y que propugna una residualidad a favor del gobierno local.

Es más, en abono de la fórmula constitucional de residualidad a favor del gobierno local y, en su caso, del gobierno regional, la Ley de Bases de la Descentralización, que hace bloque de constitucionalidad con la Constitución, establece:

“Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.”

Por consiguiente, a mi modo de ver, de no haber norma expresa que regule la competencia en determinado asunto (lo que no ha ocurrido en este caso), corresponde que la asuma el ente descentralizado que pueda realizar la actividad de gobierno de modo más efectivo, directo y eficiente.

S.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la fiscalización de velocidad del tránsito en vías nacionales 2

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados. Sin embargo, deseo hacer algunas precisiones sobre nuestra forma de Estado y el proceso de descentralización territorial, a la luz de lo prescrito en nuestra Constitución y lo precisado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aun no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con precisión cuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al contenido de la pretensión alegada, tenemos que, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder a nivel territorial se ha encontrado concentrado y centralizado en Lima, con indudables consecuencias a nivel social, político y económico. Esto, ciertamente, es de lamentar, pues los ciudadanos y las autoridades de gran parte del país en muchas ocasiones se han encontrado (y se encuentran) alejados de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, y respecto a las cuales tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.
4. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la fiscalización de velocidad del tránsito en vías nacionales 2

en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad, o también aquellas que tienden a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndonos en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.

5. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de *Estado unitario y descentralizado*, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*, el cual es una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
6. Ahora bien, nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado* implica entender que, a despecho de estas importantes cuotas de descentralización, en el Perú la interpretación a aplicar parte de los parámetros propios de un Estado unitario, tal como pasará a explicar. Al respecto, y en primer lugar, respecto a la noción de Estado unitario, se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este, eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
7. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa, la cual es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas existe una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado, sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes bien una “técnica de autoridad” y no una “técnica de libertad”¹. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente además, es patrimonio de los procesos de descentralización.

¹ HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, que caracteriza a nuestro *Estado unitario y descentralizado*, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución el poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no solo la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.
9. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
10. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país –objetivo constitucionalmente consagrado– implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que “(...) nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)” (STC Exp. n.º 00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º 00034-2009-PI, f. j. 7).
11. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.
12. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar conflictos competenciales como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado “test de competencia”, por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la fiscalización de velocidad del tránsito en vías nacionales 2

controversias, debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitablemente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).

13. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos, siempre, claro está, respetando el parámetro de última ratio para la decisión de conflictos propia de un Estado unitario, independientemente de eventuales matices de descentralización territorial.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

.....
Flavia Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL