



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y 0025-2018-PI/TC (Acumulados)

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

23 de abril de 2019

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

PODER EJECUTIVO Y COLEGIO DE ABOGADOS DE JUNÍN

C.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAROCHIRÍ

**Asunto**

Demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra las ordenanzas municipales 066-2012/CM-MPH-M y 18-2015/CM-MPH-M mediante las cuales se faculta a la Municipalidad Provincial de Huarochirí para fiscalizar las normas de tránsito en zonas urbanas y/o comerciales.

Magistrados firmantes:

SS.

**BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TABLA DE CONTENIDOS**

**I. ANTECEDENTES .....3**

A. Expediente 00002-2017-PI/TC. - Demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M ..... 3

B. Expediente 00005-2017-PI/TC. - Demanda Interpuesta por el Colegio de Abogados de Junín contra la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M ..... 5

C. Expediente 00025-2018-PI/TC. - Demanda Interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza 058 ..... 6

D. *Amici Curiae* ..... 6

**II. FUNDAMENTOS .....8**

A. Cuestiones procesales previas ..... 8

B. Parámetro de control a emplearse en este caso ..... 11

C. Carácter compartido de las competencias en materia de fiscalización de tránsito  
12

D. Distribución específica de las competencias objeto de controversia ..... 14

E. Resolución de la controversia ..... 17

**III. FALLO ..... 18**

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de abril de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional en los Expedientes 00002-2017-PI y 00005-2017-PI. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. Expediente 00002-2017-PI/TC -Demanda interpuesta por el poder ejecutivo contra la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M3

Mediante escrito presentado el 29 de marzo de 2017, el Poder Ejecutivo, a través de su procurador público especializado en materia constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M, emitida por la Municipalidad Provincial de Huarochirí. Los argumentos que sustentan dicha demanda son, fundamentalmente, los siguientes:

- 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 clausula 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M no supera *el test de competencia* pues, a través de ella, la emplazada desconoce las competencias normativas y de fiscalización que ejerce el Poder Ejecutivo sobre la red vial nacional. Al respecto señala, de un lado, que el artículo 11 de la Ley 27181, General de Transporte, otorga al Poder Ejecutivo la competencia exclusiva para dictar reglamentos en materia de transporte a nivel nacional — los cuáles son de obligatorio cumplimiento para la emplazada — y, de otro lado, que el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para fiscalizar la prestación del servicio de transporte terrestre en el ámbito nacional conforme al artículo 16, inciso 1, de la Ley 27181, la cual es ejercida por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (Sutran).
- 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.
- Asimismo, si bien los gobiernos locales tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, 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.
- Por consiguiente, debe declararse inconstitucional la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M en su totalidad pues, a través de ella, la emplazada se arroga 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. Sin perjuicio de ello, el artículo 2 de la norma impugnada también es inconstitucional porque atribuye a la norma impugnada efectos retroactivos en contravención de los artículos 103 y 109 de la Constitución.

Posteriormente, mediante escrito de 26 de marzo de 2018, la Municipalidad Provincial de Huarochirí contesta la demanda solicitando que ésta se declare infundada en todos sus extremos. Sus argumentos son, fundamentalmente, los siguientes:

- Contrariamente a lo que se señala en la demanda, la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M no guarda relación con la prestación del servicio de transporte terrestre sino, más bien, con la fiscalización de normas de tránsito. Por tanto, no es posible señalar que la norma impugnada desconoce las competencias normativas o fiscalizadoras del Poder Ejecutivo sobre dicha materia.
- Tampoco puede señalarse que la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M vulnere la competencia del Poder Ejecutivo en materia de redes viales pues ésta no crea un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

clasificador vial al margen de los oficiales ni desconoce o altera los clasificadores existentes.

- La ordenanza impugnada se limita a establecer la competencia de la Municipalidad Provincial de Huarochirí para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito en vías que están ubicadas dentro de su ámbito territorial. Ello no significa que exista un vicio de inconstitucionalidad pues dicha competencia no es exclusiva del Poder Ejecutivo sino compartida entre éste y los gobiernos locales máxime si no existe ninguna política del gobierno nacional sobre la materia.
- A través de su demanda de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo contradice sus actos propios pues, en lugar de desconocer su competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito, la Sutran ha colaborado con ella en dicha labor e, inclusive, la ha felicitado.
- Dada la negligencia de Sutran al fiscalizar el cumplimiento de las reglas de tránsito en vías de carácter nacional, la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M resulta necesaria para proteger la vida e integridad física de los vecinos de la provincia de Huarochirí. En efecto, está acreditado que, como consecuencia de las acciones de fiscalización que realiza al amparo de dicha ordenanza, se ha reducido el número de accidentes de tránsito en el ámbito de la provincia.

**B. Expediente 00005-2017-PI/TC -Demanda interpuesta por el colegio de abogados de junin contra la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M.**

Mediante escrito presentado el 24 de abril de 2017, el Colegio de Abogados de Junin interpone demanda de inconstitucionalidad solicitando que se declaren inconstitucionales en su totalidad las ordenanzas 058-2011/CM-MPH-M, 015-2012/CM-MPH-M y 066-2012/CM-MPH-M, emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí.

Mediante auto publicado en el *portal web* institucional el 28 de febrero de 2018, este Tribunal Constitucional admitió a trámite la demanda únicamente en la parte que cuestiona la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M, declarándola improcedente en sus demás extremos.

Los argumentos que sustentan dicha demanda — en la parte que fue admitida a trámite por este Tribunal Constitucional — son los siguientes:

- Al amparo de dicha ordenanza, la Municipalidad Provincial de Huarochirí viene imponiendo *fotopapeletas* a los choferes que circulan por la Carretera Central.. Ello es ilegal y arbitrario pues la competencia para fiscalizar el cumplimiento de las reglas de tránsito en una red vial de primer orden corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Sutran y no a los gobiernos locales.
- En efecto, conforme al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (Código de Tránsito) aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC concordante con las disposiciones pertinentes de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, y 27972, Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

están facultados para fiscalizar el cumplimiento de las reglas de tránsito en vías que forman parte de la red vecinal, rural y urbana mas no en las vías de alcance nacional como la Carretera Central.

- La imposición arbitraria de *fotopapeletas* por parte de la emplazada está generando un daño a los habitantes de las regiones de Junín, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Huancavelica vulnerando sus derechos fundamentales de libertad de trabajo, igualdad y debido proceso en sede administrativa e impidiendo que se realice plenamente el potencial turístico y económico de la región central del país.

Posteriormente, mediante escrito de 3 de mayo de 2018, la Municipalidad Provincial de Huarochirí contesta la demanda solicitando que ésta se declare infundada en todos sus extremos. Sus argumentos son, esencialmente, los mismos que se emplearon en la contestación de la demanda presentada en el Expediente 00002-2017-PI/TC.

### C. Expediente 00025-2018-PI/TC - demanda interpuesta por el poder ejecutivo contra la ordenanza 18-2015/CM-MPH-M

Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2018, el poder Ejecutivo, a través de su procurador público especializado en materia constitucional, interpone una segunda demanda de inconstitucionalidad contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí solicitando, esta vez, que se declare inconstitucional la Ordenanza 18-2015/CM-MPH-M. Sus argumentos son sustancialmente iguales a los que se emplearon para fundamentar la demanda de inconstitucionalidad presentada en el Expediente 00002-2017-PI/TC.

Pese a haber sido notificada oportunamente con la demanda luego de que ésta fuera admitida a trámite, la emplazada omitió contestarla dentro del plazo de ley incurriendo, así, en una situación de rebeldía conforme a lo dispuesto por el artículo 107 del Código Procesal Constitucional.

### D. Amicus curiae

*Informe presentado por el congresista Víctor Andrés García Belaunde*

Mediante auto publicado en el *portal web* institucional el 5 de diciembre de 2018, este Tribunal Constitucional incorporó al Congresista de la República don Víctor Andrés García Belaunde al proceso en calidad de *amicus curiae*. En consecuencia, debe tomarse en cuenta el informe que éste presentó el 23 de agosto de 2018, cuyos principales argumentos son los siguientes:

En el marco de sus funciones de fiscalización y representación parlamentaria, se apersonó de manera inopinada a la provincia de Huarochirí el 22 de junio de 2018 donde pudo constatar que uno de los lugares desde los cuales la emplazada impone *fotopapeletas* está ubicada en una zona rural y no en una zona urbana.

- A mayor abundamiento, señala que pudo entrevistarse con el alcalde, quien le manifestó que la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M faculta a la Municipalidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Provincial de Huarochirí a imponer *fotopapeletas*. No obstante, refirió que las autoridades municipales no fueron capaces de mostrarle los cinemómetros empleados para medir la velocidad de los vehículos que transitan por la Carretera Central, alegando que se encontraban en mantenimiento.

- De una lectura conjunta de la Ley 27181 y del Código de Tránsito, se desprende que los gobiernos locales tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito únicamente en vías que forman parte de las redes vecinal, rural y urbana, mas no en las vías de alcance nacional, con relación a las cuáles la competencia de fiscalización de las normas de tránsito es ejercida exclusivamente por el Poder Ejecutivo a través de la Sutran.
- Dicha competencia corresponde al Poder Ejecutivo de manera exclusiva, incluso en aquellas partes de la Carretera Central que atraviesan zonas urbanas; por tanto, la emplazada no puede invocar la existencia de áreas urbanas para justificar la constitucionalidad de la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M
- Asimismo, ha podido verificarse que la emplazada no cuenta con un convenio vigente con la Policía Nacional del Perú para operar los cinemómetros e imponer fotopapeletas. Se verifica, por el contrario, que dichas acciones de fiscalización son realizadas por los trabajadores de la empresa concesionaria de los cinemómetros, lo que constituye usurpación por parte de un privado de competencias que corresponden al Estado.

**Informe presentado por la Asociación de Víctimas de Accidentes de Tránsito**

Mediante auto publicado en el *portal web* institucional el xx de xxx de 2019, este Tribunal Constitucional incorporó a la Asociación de Víctimas de Accidentes de Tránsito al proceso en calidad de *amicus curiae*. En consecuencia, también corresponde tomar en cuenta el informe que presentó el 8 de marzo de 2019, cuyos fundamentos principales son los siguientes:

- La Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M no desconoce las competencias del Poder Ejecutivo en materia normativa, de fiscalización o de gestión del tránsito; por el contrario, constituye una expresión legítima de las competencias de los gobiernos locales para fiscalizar el cumplimiento de las reglas de tránsito y emitir normas complementarias que faciliten su aplicación.
- Los accidentes de tránsito son la tercera causa de muerte más común en el país y, en el 16.67% de los casos, tienen como causa principal la excesiva velocidad de los conductores. En consecuencia, normas como la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M son necesarias para proteger la vida y la integridad física de las personas que circulan por las vías públicas de la Provincia de Huarochirí.
- Por tanto, la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M no es inconstitucional pues ésta ha sido emitida por la emplazada en ejercicio legítimo de sus competencias y tiene por finalidad reducir la cantidad de accidentes de tránsito mediante acciones de fiscalización idóneas para el cumplimiento de dicho fin.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. FUNDAMENTOS

A. Cuestiones procesales previas

1. Mediante auto publicado en el *portal web* institucional el 15 de mayo de 2018, este Tribunal Constitucional decidió, en aplicación del artículo 117 del Código Procesal Constitucional, acumular el Expediente 00005-2017-PI/TC al Expediente 00002-2017-PI/TC por considerar que, en ambos casos, las demandas cuestionan la constitucionalidad de la misma norma sobre la base de argumentos similares.
2. A su vez, mediante auto publicado en el *portal web* institucional el 11 de abril de 2019, este Tribunal Constitucional decidió acumular el Expediente 00025-2018-PI al Expediente 00002-2017-PI/TC, señalando que involucran a las mismas partes y plantean una controversia constitucional sustancialmente igual. En consecuencia, resulta necesario resolver estos tres procesos de manera conjunta.
3. Las demandas recaídas en los expedientes 00002-2017-PI/TC y 00005-2017-PI/TC — en la medida en que ésta última fue admitida a trámite — se dirigen exclusivamente contra la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M, publicada el 14 de noviembre de 2012. Empero, la recaída en el Expediente 00025-2018-PI/TC se dirige contra la Ordenanza 018-2015/CM-MPH-M publicada el 20 de abril de 2017.
4. Con ello en mente, es necesario señalar que el texto de las ordenanzas cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente caso es el siguiente:

ORDENANZA N° 066-2012/CM-MPH-M

ORDENANZA 018-2015/CM-MPH-M





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**ORDENANZA QUE RECTIFICA DE OFICIO LA ORDENANZA PROVINCIAL N° 015-2011/CM-MPH-M QUE RECTIFICÓ A LA ORDENANZA PROVINCIAL N° 055-2011/CM-MPH-M**

**Artículo Primero.-** RECTIFICAR DE OFICIO el Artículo Primero de la Ordenanza Provincial N° 015-2011/CM-MPH-M que rectificó a su vez a la Ordenanza Provincial N° 055-2012/CM-MPH-M en la forma siguiente:

DICE:

*"ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR y RATIFICAR la Facultad Legal para desarrollar fiscalización de normas de tránsito en las siguientes vías y zonas urbanas de la provincia de Huarochirí:*

1. Ricardo Palma.
2. Cocachacra y Asociación de Propietarios de Corcona.
3. Matucana y Centro Poblado de Cacachaqui.
4. San Mateo.

*Por ser tramos que están dentro de la jurisdicción, ser parte integrante de la red local y por tener las características de zonas urbanas, toda vez que dichos tramos tienen nomenclatura de Calles y Avenidas, están señalizadas, como ZONA URBANA por el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por no contar con el retiro adecuado desde la berma hasta las viviendas, por no tener cruces a desnivel, ni puentes peatonales, además de contar con vías de evitamiento"*

DEBE DECIR:

1. Distrito de Ricardo Palma, ubicado en las Zonas Urbanas, señaladas por el MTC.
2. Distrito de Corcona, ubicado en las Zonas Urbanas, señaladas por el MTC.
3. Distrito de Cocachacra, en las Zonas Urbanas, señaladas por el MTC.
4. La Capital de Provincia Matucana, en las Zonas Urbanas, señaladas por el MTC.
5. El Centro Poblado de Cacachaqui en las Zonas Urbanas, señaladas por el MTC.
6. Distrito de San Mateo, Casapalca y todas las zonas urbanas, señaladas por el MTC y que requieran este control.

*Por ser tramos que están dentro de la jurisdicción, ser parte integrante de la red local y por tener las características de zonas urbanas, toda vez que dichos tramos tienen nomenclatura de Calles y Avenidas, están señalizadas, como ZONA URBANA por el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por no contar con el retiro adecuado desde la berma hasta las viviendas, por no tener cruces a desnivel, ni puentes peatonales, además de no contar con vías de evitamiento. Cabe señalar que la velocidad y la delimitación a lo largo de estas zonas urbanas, ha sido determinada por el MTC, debido a su alta peligrosidad, sinuosidad, pendientes, curvas, contra-curvas y el alto número de accidentes que marcan un récord histórico."*

**Artículo Segundo.-** ESTABLECER, conforme a las disposiciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ya citadas, que la presente rectificación retrotrae los efectos jurídicos generados por las Ordenanzas Provinciales N° 055-2011/CM-MPH-M y 015-2012/CM-MPH-M respecto a las actuaciones de la administración y operativos de fiscalización realizados y en proceso de ejecución.

**Artículo Tercero.-** RATIFICAR, en todos los demás extremos las Ordenanzas materia de rectificación.

**Artículo Cuarto.-** PUBLICAR, la presente Ordenanza en el Diario Oficial El Peruano, en la página web cuya dirección es [www.munihuarochiri.gob.pe](http://www.munihuarochiri.gob.pe), acorde al principio de transparencia y publicidad

**ORDENANZA QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LAS ORDENANZAS QUE REGULAN Y DECLARA LAS ZONAS COMERCIALES Y/O ZONAS URBANAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE NORMAS DE TRÁNSITO EN LA PROVINCIA DE HUAROCHIRÍ**

**Artículo Primero.-** DECLARAR como zonas urbanas y/o comerciales sujetas a fiscalización de normas de tránsito en la Provincia de Huarochirí, en los siguientes distritos:

1. Distrito de Ricardo Palma.
2. Anexo de Cupiche del Distrito de Ricardo Palma.
3. Anexo de Corcona del Distrito de Santa Cruz de Cocachacra.
4. Anexo de Carachacra del Distrito de Santa Cruz de Cocachacra.
5. Distrito de Santa Cruz de Cocachacra.
6. Anexo de Tornamesa del Distrito de San Bartolomé.
7. Distrito de Matucana, Capital de la Provincia de Huarochirí.
8. Centro Poblado de Cacachaqui, del Distrito de Matucana.
9. Distrito de San Mateo.
10. Distrito de Chicla.
11. Anexo de Casapalca del Distrito de Chicla.
12. Anexo 08 de la Comunidad Campesina de Jicamarca del Distrito de San Antonio.
13. Anexo 22 de la Comunidad Campesina de Jicamarca del Distrito de San Antonio.

*Por ser tramos que están dentro de la jurisdicción, ser parte integrante de la red vial local y por tener las características de zonas comerciales y/o zonas urbanas, señaladas por el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

**Artículo Segundo.-** ENCARGAR, a la Gerencia de Transporte Urbano e Interurbano el desarrollo de los procedimientos de fiscalización de las normas de tránsito en las zonas comerciales y/o zonas urbanas señaladas con el apoyo de la fuerza pública competente.

**Artículo Tercero.-** PUBLICAR, la presente Ordenanza en el Diario Oficial El Peruano y en la página web cuya dirección es [www.muniprovhuarochirimatucana.gob.pe](http://www.muniprovhuarochirimatucana.gob.pe), acorde al principio de transparencia y publicidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Como puede advertirse, desde un punto de vista formal, la Ordenanza 018-2015/CM-MPH-M no deroga o modifica la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M. Sin embargo, desde un punto de vista material, sustituye íntegramente su contenido normativo remplazándolo por otro nuevo. En la parte considerativa de la Ordenanza 018-2015/CM-MPH-M, se señala lo siguiente:

es preciso indicar que habiendo analizado y evaluado la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M, de fecha 19 de Octubre (sic) del 2012, se advierte que existen errores en la misma y que es necesario corregir sin alterar lo sustancial del contenido.

6. Así, si bien ambas ordenanzas tienen por objeto facultar a la Municipalidad Provincial de Huarochirí para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y definir los lugares en los que dicha fiscalización debe llevarse a cabo, la Ordenanza 018-2015-/CM-MPH-M busca establecer un nuevo marco normativo corrigiendo los "errores" identificados en la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M.

7. En consecuencia, puesto que el contenido normativo de la Ordenanza 018-2015-/CM-MPH-M sustituye íntegramente el de la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M, correspondería, en principio, declarar la sustracción de la materia con relación a la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M y únicamente emitir un pronunciamiento de fondo sobre la Ordenanza 018-2015-/CM-MPH-M.

Empero, reiteradamente, este Tribunal Constitucional ha señalado que sólo es posible declarar la sustracción de la materia en un proceso de inconstitucionalidad cuando:

la cesación de la vigencia temporal [de las disposiciones impugnadas] es acompañada de la cesación de la aplicabilidad de dichas disposiciones; en particular, a los hechos y situaciones jurídicas aún no agotadas que se hayan realizado durante el lapso en que aquellas estuvieron vigentes (sentencias emitidas en los expedientes 00005-2001-PI/TC, 00004-2004-PI/TC, 00004-2007-PI/TC entre otras).

9. La jurisprudencia constitucional ha precisado que es necesario pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, aún después de que éstas hayan sido derogadas, cuando:

(i) estas continúen desplegando sus efectos; (ii) la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado (materia penal o tributaria); y, (iii) las disposiciones impugnadas sean susceptibles de ser aplicadas a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvieron vigentes (sentencias emitidas en los Expedientes 0004-2004-PI/TC, 00045-2004-PI/TC y 00003-213-PI/TC entre otras).

10. Si bien la Ordenanza 066-2012/CM.MPH-M ha sido derogada de manera tácita, sus efectos aún no han fenecido íntegramente, pues ésta resulta aplicable a situaciones jurídicas generadas durante su vigencia que vienen discutiéndose en procedimientos administrativos o procesos judiciales que se encuentran en trámite. Por tanto, también corresponde emitir un pronunciamiento de fondo respecto de ella.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**B. Parámetro de control a emplearse en este caso**

11. 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.
12. 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-P11'C, 00022-2010-P1/TC, entre otras).

13. Tomando en cuenta que tanto el Poder Ejecutivo como el Colegio de Abogados de Junín han denunciado la existencia de infracciones indirectas a la Constitución, el parámetro de control a emplearse en este caso debe estar integrado también por las 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.

**C. Carácter compartido de las competencias en materia de fiscalización de tránsito**

14. Con ello en mente, resulta necesario evaluar la constitucionalidad de las ordenanzas 066-2012/CM.MPH-M y 018-2015-/CM-MPH-M verificando, esencialmente, si, a través de ellas, la Municipalidad Provincial de Huarochirí se ha arrogado competencias que son propias del Poder Ejecutivo.
15. Estas ordenanzas declaran, fundamentalmente, que la emplazada es competente para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito en diversos lugares de la Provincia de Huarochirí. En consecuencia, el análisis debe circunscribirse a determinar si la emplazada cuenta con facultades que para llevar a cabo tales acciones de fiscalización.
16. En lo que aquí interesa, el término *tránsito* hace referencia al conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales en las vías de uso público. El término *transporte*, en cambio, alude a la actividad económica que tiene por objeto satisfacer la demanda de traslado de personas, y mercancías a cambio de una contraprestación.
17. Las ordenanzas 066-2012/CM.MPH-M y 018-2015-/CM-MPH-M declaran que la emplazada tiene competencia para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsi-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

to, sin hacer referencia a las normas que regulan el transporte; razón por la cual éstas últimas no resultan relevantes para resolver la controversia. Sin perjuicio de ello, debe tomarse en cuenta que el artículo 195 de la Constitución dice que:

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

(...)

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sostenibilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley [*énfasis agregado*].

18. De lo anterior se evidencia 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.

22. 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.

23. 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.

**D. Distribución específica de las competencias objeto de controversia**

24. El artículo 2 de la Ley 29380, se señala 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.

25. En desarrollo de 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.

26. 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

27. 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 coadyuvan 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.

28. 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.

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

29. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. 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.

31. 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.

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

33. 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. (...)

**E. Resolución de la controversia**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**E. Resolución de la controversia**

34. Después de haberse determinado cuál es la distribución específica de las competencias en materia de fiscalización de normas de tránsito, corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de las ordenanzas 18-2015/CM-MPH-M y 066-2012/CM-MPH-M, emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí.
35. Al respecto, se advierte que, a través de la Ordenanza 18-2015/CM-MPH-M, la emplazada se ha declarado competente para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito en diferentes partes de la Provincia de Huarochirí, sin discriminar entre las vías de carácter urbano y las carreteras comprendidas en las Red Vial Vecinal o Rural, de un lado, y las carreteras comprendidas en la Red Vial Nacional y la Red Vial Departamental o Regional, de otro.
36. La emplazada se ha arrogado, pues, competencias para fiscalizar normas de tránsito de manera indiscriminada en buena parte de su circunscripción territorial, la distribución específica de competencias en materia de tránsito establecidas en la Ley 27181, la Ley 29380, el Código de Tránsito y el Reglamento de Jerarquización Vial.
37. La emplazada ha contravenido lo dispuesto en el artículo 81, inciso 2.1, de la Ley Orgánica de Municipalidades, concordante con el artículo 13, inciso 2, de la Ley de Bases de la Descentralización, pues se ha atribuido competencias que no le han sido asignadas de manera expresa por el marco legal aplicable, a fin de ejercer acciones de fiscalización en las carreteras que forman parte de la Red Vial Nacional y de la Red Vial Departamental o Regional.
38. Por tanto, la Ordenanza 18-2015/CM-MPH-M incurre en una infracción indirecta contra el 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.
39. En consecuencia, corresponde declarar fundadas las demandas en este extremo y, por tanto, inconstitucional la Ordenanza 18-2015/CM-MPH-M en su totalidad pues, a través de ella, la emplazada se ha arrogado competencias en lo referido a la fiscalización de normas de tránsito en las carreteras de la Red Vial Nacional y de la Red Vial Departamental o Regional.
40. Adicionalmente, se advierte que, a través de la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M, la emplazada también se ha declarado competente para fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito en diversos lugares de la Provincia de Huarochirí los cuáles, según alega, tienen la condición de “zonas urbanas señaladas por el MTC” (sic).
41. A juicio de este Tribunal, esta ordenanza también deviene inconstitucional pues, a través de ella, la emplazada se declara competente para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito en distintos lugares, sin precisar que dicha competencia





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

se limita a las vías urbanas o a las carreteras que integran la Red Vial Vecinal o Rural.

- 42. En la medida en que la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M faculta a la emplazada a fiscalizar el cumplimiento de normas de tránsito en carreteras que forman parte de la Red Vial Nacional y de la Red Vial Departamental o Regional, también incurre en una infracción indirecta contra el artículo 195, inciso 8, de la Constitución.
- 43. En consecuencia, este extremo de las demandas también debe declararse fundado y, por tanto, inconstitucional en su totalidad la Ordenanza 066-2012/CM-MPH-M.

**III. FALLO**

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

**HA RESUELTO**

Declarar **FUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucionales en su totalidad las ordenanzas 066-2012/CM-MPH-M y 18-2015/CM-MPH-M, emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA**

**PONENTE SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia, que declara FUNDADAS las demandas de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucionales en su totalidad las Ordenanzas 066-2012/CM-MPH-M y 18-2015/CM-MPH-M, emitidas por las Municipalidad Provincial de Huarochirí, 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 anteriores<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</sup> 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

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.<sup>2</sup>

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.

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



EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

**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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

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 Democrático<sup>3</sup>, 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

<sup>3</sup> *Ibid.* pp. 478-479.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)

Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a las cuales ha dotado de autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que 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 Segado<sup>4</sup>, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que "... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza."<sup>5</sup>

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".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Loc. Cit.

<sup>6</sup> Loc. Cit.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

En este orden de ideas, la autonomía municipal debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad "... *para ejecutar y cumplir todas las tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible trascendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos*"<sup>7</sup>. 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*"<sup>8</sup>.

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

---

<sup>7</sup> Loc. Cit.

<sup>8</sup> Loc. Cit.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

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 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.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

El rango significa "...índole, clase, categoría, calidad..."<sup>9</sup>. 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.

### 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, las ordenanzas cuestionadas, al regular la facultad para fiscalizar la red vial nacional y las redes viales regionales y departamentales de Huarochirí, han 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 32); 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."

<sup>9</sup> CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual." Editorial Helíasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y  
0025-2018-PI/TC (Acumulados)  
Caso de la fiscalización del tránsito en vías  
nacionales

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 de tránsito en vías nacionales

Lima, 24 de abril de 2019

**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 aún no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con cuales son los alcances de la forma de Estado peruano, alcances que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ya ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. Conviene anotar también que el proceso de descentralización territorial ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente. Ello por ejemplo, se manifiesta 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 (recurriéndose estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al asunto de fondo, 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) alejadas de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, decisiones respecto a las cuales dichas personas 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,



en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad. También ayuda a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndome 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*. Esta descentralización territorial se presenta hoy como 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* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, con respecto a la noción de Estado unitario, conviene tener presente de que 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. Es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas subyace 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 como una "técnica de autoridad" y no como una "técnica de libertad"<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, la cual 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 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.º00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º00034-2009-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 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 este Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como relación de una jerarquía 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.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL