RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 28 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00010-2018-PI/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Miranda Canales, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 2 de julio de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

También se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña, por razones de salud, entregará su fundamento de voto con fecha posterior, el que se adjuntará al presente documento.

Lima, 3 de julio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

PLENO JURISDICCIONAL

EXPEDIENTE 0010-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28 de mayo de 2020

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE HUANCAVELICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el presidente de la República contra la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, expedida por el Gobierno Regional de Huancavelica.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR	Constitución Política del Perú - artículo 43 - artículo 191 - artículo 192 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. PARÁMETRO DE CONTROL

§3. ANÁLISIS DEL CASO

III. FALLO

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de mayo del 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados; Ledesma Narváez (presidenta), Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los abocamientos de los magistrados Ferrero Costa (vicepresidente) y Ramos Núñez, aprobado en la sesión del Pleno administrativo del 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 24 de abril de 2018, el Presidente de la República interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR alegando la vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo derivadas del bloque de constitucionalidad aplicable a la emisión de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Huancavelica.

Por su parte, con fecha 31 de julio de 2018, el Procurador Público del Gobierno Regional de Huancavelica contesta la demanda solicitando que se la declare infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

- El Poder Ejecutivo señala que el Gobierno Regional de Huancavelica, al emitir la ordenanza impugnada, ha afectado la competencia en materia de trasporte terrestre de personas que le corresponde ejercer a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante MTC).

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

- Al respecto, menciona que el Consejo Regional de Huancavelica aprobó posteriormente la Ordenanza Regional 223-GOB.REG-HVCA/CR, la cual regula la misma materia; sin embargo, esta última no ha sido publicada en el Diario Oficial "El Peruano", por lo que no modifica ni deroga en modo alguno la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, ahora impugnada.

- Asimismo, se argumenta que el gobierno regional demandado no ha observado los principios que conforman el test de competencia en los términos definidos por este Tribunal.

- Se señala que las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, que tienen alcance nacional, establecen cuáles son los requisitos y condiciones con que deben contar los vehículos que pueden ser utilizados para el transporte terrestre de pasajeros, por lo que ninguna autoridad regional puede disponer que dicho servicio sea brindado a través de vehículos de diferente clase.

- Añade además que, de una lectura conjunta de la Ley de Bases de la Descentralización, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTTT), se concluye que, si bien la regulación en materia de transporte y comunicaciones es una competencia compartida, al ejercerla los gobiernos regionales deben hacerlo de acuerdo con las políticas y normas de alcance nacional.

- La parte demandante analiza cada una de las disposiciones impugnadas y justifica su pretensión de inconstitucionalidad con las siguientes razones:

  (i) Se alega que el artículo 1 trasgrede lo establecido en el numeral 1 del artículo 20 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT), el cual establece como regla general que en el ámbito nacional no se podrá autorizar vehículos de la clase M1. En el mismo sentido, se pronunció el Tribunal en la Sentencia 0002-2013-PI/TC.

  (ii) Se señala que el artículo 2 es inconstitucional por los mismos argumentos expuestos para el artículo 1 y, además, se advierte la supuesta vulneración de la normativa en relación con la expedición de permisos que autorizan el funcionamiento de empresas dedicadas al servicio de transporte público. También se menciona que la parte demandada conocía plenamente que esta disposición implicaba un otorgamiento irregular de autorizaciones.

  (iii) Sostiene que el artículo 3 resulta inconstitucional porque establece disposiciones sobre la antigüedad de los vehículos contrarias a lo establecido en el RNAT; y, por otro lado, porque el Gobierno Regional de Huancavelica carece de competencia para establecer dicha regulación.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

(iv) Por otra parte, alega que el artículo 4 de la ley impugnada resulta inconstitucional porque dispone la aplicación de una reducción del patrimonio mínimo exigible a las empresas de transporte sin cumplir con los requisitos previstos para ello.

(v) Respecto a lo dispuesto por el artículo 5, advierte que no existe base legal alguna para la autorización o implementación del empadronamiento de los transportistas y/o de las unidades.

(vi) Añade que el artículo 6 de la ordenanza impugnada resulta inconstitucional por cuanto el gobierno regional demandado no tiene competencia para emitir disposiciones que pretendan alterar la normativa expedida por el Gobierno Nacional.

(vii) Finalmente, en relación con el artículo 7 se alega que pretende derogar diversos extremos del RNAT y de otras normas legales expedidas por el Gobierno Nacional, para lo cual, la parte demandada carece de competencia.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, son los siguientes:

- El Gobierno Regional de Huancavelica sostiene que al emitir la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, ha actuado al amparo de sus competencias, reguladas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- En correspondencia con ello, sostiene que su actuación resulta conforme a lo señalado por el cuerpo normativo citado, en el extremo que establece que los Gobiernos Regionales tienen funciones específicas para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas en materia de transportes en el ámbito de la región.

- Por otro lado, señala que se ha emitido dicha ordenanza con el objetivo de ejercer una fiscalización eficiente del transporte terrestre, facilitando el desarrollo empresarial del sector con un marco legal apropiado que otorgue seguridad jurídica a la inversión.

- Asimismo, señala que se encuentra facultado para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sujetándose a los criterios previstos en las leyes y los reglamentos nacionales.

- Finalmente, añade que ha actuado de acuerdo con la autonomía política, económica y administrativa otorgada a los Gobiernos Regionales, en los asuntos de su

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

competencia según lo dispuesto en el artículo 191 de la Constitución y las normas de desarrollo constitucional.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. El Poder Ejecutivo impugna la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, que autoriza el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos dentro del ámbito territorial correspondiente al Gobierno Regional de Huancavelica.

2. Sin embargo, con fecha 8 de agosto de 2012, el Gobierno Regional de Huancavelica habría expedido la Ordenanza Regional 223-GOB.REG-HVCA/CR, la cual modifica diversas disposiciones contenidas en la norma impugnada.

3. No solo ello, con fecha 5 de agosto de 2014, el gobierno regional demandado expidió la Ordenanza Regional 280-GOB.REG-HVCA/CR, mediante la cual se modificaría la referida Ordenanza Regional 223.

4. A fin de delimitar el análisis de constitucionalidad, es preciso tomar en cuenta lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR):

> **Artículo 42.- Publicidad de las normas regionales**
> La norma regional de alcance general es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo plazo distinto expresamente señalado en la misma, debiendo publicarse además en el diario encargado de las publicaciones judiciales en la capital de la Región. Deben incluirse además en el portal electrónico del Gobierno Regional.
> Los Acuerdos del Consejo Regional y los Decretos Regionales son publicados de acuerdo al reglamento que dicte el Gobierno Regional y se difunden en su portal electrónico.

5. Como se puede apreciar, para que una ordenanza regional pueda considerarse vigente, esto es obligatoria, debe ser publicada en el Diario Oficial El Peruano, además en el Diario encargado de las publicaciones judiciales; y, también, en el portal electrónico del Gobierno Regional.

6. Ahora bien, este Tribunal nota que si bien las ordenanzas regionales 223 y 280 han sido colgadas en el portal web institucional del Gobierno Regional de Huancavelica; no es menos cierto que, estas no han sido publicadas en el Diario Oficial El Peruano, pese a ser un requisito indispensable para su vigencia.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

7. Este Tribunal debe recordar que una norma "…que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él" (Sentencia 0021-2003-AI/TC, fundamento 3).

8. Siendo esto así, corresponde analizar la constitucionalidad de la norma impugnada sin que sea necesario pronunciase sobre las ordenanzas regionales 223 y 280, por cuanto estas no forman parte del ordenamiento jurídico.

9. El Poder Ejecutivo sostiene que la ordenanza impugnada ha afectado su competencia en materia de transporte terrestre de personas, transgrediendo lo dispuesto por el RNAT, en virtud de los siguientes argumentos:

   (i) Por cuanto este prescribe que, en el ámbito nacional, no se podrá autorizar vehículos de la clase M1 para el transporte público de personas, salvo que se emitan permisos excepcionales para tal fin;

   (ii) En relación con la expedición de permisos que autorizan el funcionamiento de empresas dedicadas al servicio de transporte público establece un plazo de antigüedad máxima de 6 años sin señalar desde qué fecha debe contabilizarse;

   (iii) Establece disposiciones sobre la antigüedad de los vehículos contrarias al mencionado reglamento;

   (iv) Dispone la aplicación de una reducción del patrimonio mínimo exigible a las empresas de transporte sin cumplir con los requisitos previstos para ello; y,

   (v) En definitiva, el Gobierno Regional demandado no tendría competencia para emitir disposiciones que alteren la normativa expedida por el Gobierno Nacional.

10. A la luz de los argumentos expuestos por las partes, este Tribunal se ocupará primero de determinar las disposiciones jurídicas que forman parte del bloque de constitucionalidad, a efectos de establecer el parámetro dentro del cual debe analizarse la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR.

11. En segundo lugar, se analizarán los presuntos vicios de inconstitucionalidad en que habría incurrido el Gobierno Regional de Huancavelica, sobre la base de los principios constitucionales que, según el demandante, han sido vulnerados.

12. Por último, resultará indispensable aplicar el test de competencia para determinar si se han afectado las competencias que el Poder Ejecutivo ejerce a través del MTC.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

§2. PARÁMETRO DE CONTROL

13. El proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro.

14. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad 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 (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).

15. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido.

16. A este parámetro de control, formado por la Constitución (en sus partes pertinentes) y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de la misma y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.

17. En ese orden de ideas, este Tribunal señaló que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).

18. Este órgano de control de la constitución precisó, además, que se produce una afectación indirecta de la Constitución, cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:

    (i) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.

    (ii) La regulación de un contenido materialmente constitucional.

    (iii) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

19. Lógicamente, estas normas deben a su vez ser compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma con rango de ley que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso de control concentrado por infracción indirecta a la Constitución.

20. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la ley cuestionada.

21. Dicho parámetro está compuesto por los incisos 4 y 6 del artículo 192 de la Constitución y por las siguientes normas con rango de ley:

    (i) Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización;

    (ii) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;

    (iii) Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC;

    (iv) Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; y,

    (v) Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

§3. ANÁLISIS DEL CASO

22. Este Tribunal advierte que lo que se cuestiona en el presente caso es si el gobierno regional demandado, al expedir la ordenanza impugnada, transgredió el marco constitucional que limita el ejercicio de dicha facultad, afectando en consecuencia el ámbito competencial que el Gobierno Nacional ejerce a través del MTC.

23. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, si bien la presente causa fue entablada y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, desde una perspectiva material plantea la existencia de un conflicto competencial, pues la controversia a solucionar consiste en determinar qué entidad estatal tiene la atribución para regular el transporte terrestre de pasajeros.

24. Conforme a lo establecido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, y a lo señalado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el proceso de inconstitucionalidad es la vía procesal idónea para analizar un conflicto de competencias que se haya manifestado en una norma con rango de ley, como ocurre en este caso con la ordenanza regional cuestionada.

25. Por tanto, este Tribunal debe pronunciarse respecto de la autoridad a la que corresponde la competencia para regular el transporte terrestre de pasajeros en el

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

marco de lo dispuesto por la Constitución y las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, deberá determinar si la ordenanza impugnada resulta conforme con dichas normas.

26. Para ello resulta relevante aplicar el test de la competencia, desarrollado por este Tribunal en la Sentencia 0020-2005-PI/TC. De conformidad con dicho test, primero debe analizarse el principio de unidad y luego el principio de competencia. Pero antes cabe recordar los tipos de competencias que pueden tener los órganos constitucionales:

    (i) exclusivas, cuando son asignadas en exclusividad, aunque pueden ser a su vez positivas si son susceptibles de ser delegadas, o negativas si ello no es posible, en cuyo caso serán también excluyentes;

    (ii) compartidas, cuando se reparten responsabilidades sobre una materia entre dos o más niveles de gobierno; o,

    (iii) delegadas, si un nivel de gobierno realiza una delegación de competencias a otro nivel distinto, conforme a ley, y se abstiene de tomar decisiones sobre la materia o función delegada.

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

28. De allí se deriva, a su vez, el principio de cooperación y lealtad regional, según el cual los gobiernos regionales y locales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales; deben colaborar entre sí y con el gobierno nacional; y no deben realizar actos o adoptar medidas que comprometan las competencias o el cumplimiento de los fines constitucionales asignados a otros entes estatales. De esta manera, el proceso de descentralización no degenerará en uno de desintegración, ni la autonomía que les ha sido reconocida se convertirá en autarquía o soberanía interna.

29. El principio de unidad resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren claramente definidas normativamente. Conforme a este principio los gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido, correspondiendo el resto de competencias al gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se conoce como el principio de taxatividad, el cual se desprende del artículo 192 de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los gobiernos regionales.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

30. Ahora bien, conforme al principio de competencia los gobiernos regionales son entes que gozan de atribuciones en el ámbito de su circunscripción territorial para regular válidamente las materias que les han sido asignadas por las normas pertinentes. Pero estas normas se articulan en nuestro ordenamiento jurídico no solo mediante el criterio de jerarquía, sino también mediante el criterio de competencia, pues las ordenanzas son normas con rango de ley.

31. No obstante, para que las ordenanzas resulten válidas deben emitirse en conformidad con la Constitución y las leyes orgánicas, pero no por el rango superior de estas últimas, sino porque la Constitución misma delega la determinación o delimitación de las competencias de los órganos constitucionales a estas leyes, de manera que no pueden emitirse ordenanzas contrarias a ellas, pues de lo contrario incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.

32. Si bien conforme al artículo 106 de la Constitución existe una reserva de ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, ello no impide que, en concordancia con tales normas, se desarrolle lo referente a determinadas actividades, funciones o servicios públicos mediante otras leyes.

33. En tal sentido, la validez de una ordenanza se encuentra supeditada a su compatibilidad con la Constitución y las leyes que atribuyen competencias, es decir, aquellas que integren el bloque de constitucionalidad aplicable según la materia.

34. Adicionalmente, no deben dejarse de lado:

    (i) el principio de efecto útil y poderes implícitos, que establece que cada vez que una norma confiere una competencia a los gobiernos regionales, debe presumirse que esta contiene normas implícitas de sub competencia (que permiten reglamentar la legislación a emitir), sin las cuales el ejercicio de la atribución conferida carecería de eficacia o utilidad; y,

    (ii) el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, según el cual el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado sino que se realiza paulatinamente. Esto último debe entenderse respecto de las competencias compartidas o de las delegables, y no respecto de las competencias exclusivas del gobierno nacional.

35. El presente caso gira en torno a la facultad de los Gobiernos Regionales de regular la prestación del servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos, bajo requisitos y condiciones distintas a los establecidos en la normatividad expedida por el Gobierno Nacional.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

36. Por tanto, corresponde analizar primero las competencias regionales contempladas en el artículo 192 de la Constitución, y que son:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

37. Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales desarrollan y regulan las competencias exclusivas y compartidas de los Gobiernos Regionales. A continuación, serán citadas las partes pertinentes de ambas leyes:

Ley 27783 **Ley de Bases de la Descentralización**	**Ley 27867** **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**
CAPÍTULO IV **COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES** **(…)** **Artículo 36.- Competencias compartidas** c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, *transportes*, comunicaciones y medio ambiente. (Énfasis agregado).	**Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización** **2. Competencias Compartidas** c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, *transportes*, comunicaciones y medio ambiente.
	CAPÍTULO II **FUNCIONES ESPECÍFICAS** **Artículo 56.- Funciones en materia de transportes**

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

	a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales. b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo, promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte. c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia. d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia. e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley. f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional. g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales. h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente. (Énfasis agregado).

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

38. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, "(l)as funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia".

39. De lo anotado se advierte que los gobiernos regionales tienen competencias compartidas en materia de transporte, que deben ejercer en armonía con las políticas y normativa del Gobierno Nacional.

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

41. En ese sentido, el artículo 11, inciso 1, de la LGTTT señala que:

> La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

42. Por otro lado, el artículo 23 de la LGTTT hace referencia a las competencias del MTC en materia de emisión de reglamentos nacionales al establecer lo siguiente:

> Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada:
>
> (…)
>
> b) Reglamento Nacional de Vehículos
> Contiene las características y requisitos técnicos relativos a seguridad y emisiones que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte y aquellos que deben observarse durante la operación de los mismos. Contiene también los pesos y medidas vehiculares máximos para operar en la red vial y las infracciones y sanciones respectivas.
>
> Asimismo, contiene los procedimientos técnicos y administrativos para la homologación de vehículos nuevos que se incorporan a la operación en la red vial y los correspondientes al sistema de inspecciones técnicas vehiculares y de control aleatorio en la vía pública; así como reglamenta y clasifica el marco general de los servicios complementarios relacionados con los vehículos.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> Establece que todo vehículo se encuentra obligado a cumplir con las normas de las revisiones técnicas.
>
> (…)
>
> d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte
> Contiene las especificaciones de diseño y operación de los registros en los que deberán inscribirse todos los servicios de pasajeros y de mercancías que se presten en forma regular.
>
> Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización, así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte.
>
> Contiene los criterios técnicos que determinan la declaración de áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación y establece el régimen de acceso y operación de los servicios de transporte en tales condiciones.
>
> Señala que el acceso y uso de áreas o vías saturadas es administrado mediante procesos periódicos de licitación pública en los cuales todos los oferentes de los servicios concurren compitiendo en calidad, precio, condiciones de seguridad y control de emisiones, todo lo cual se formaliza mediante contratos de concesión a plazo fijo y no renovables de manera automática.
>
> Asimismo, dentro de las condiciones de acceso para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas, de ámbitos regional y nacional, deberá considerarse la de contar con un sistema de comunicación en cada una de sus unidades vehiculares.

43. En virtud de dicha disposición normativa, el MTC emitió el Decreto Supremo 17-2009-MTC, que aprueba el RNAT conforme a lo dispuesto en la LGTTT, y que servirá como criterio interpretativo auxiliar para la solución de la presente controversia. En ese sentido, es importante tener en consideración que el RNAT regula la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas de la siguiente manera:

> 20.3 Son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas de ámbito regional:
>
> 20.3.1 Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV y que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de 8.5 toneladas. En caso de que no existan vehículos habilitados con el referido peso neto vehicular, se podrá autorizar vehículos con un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas.
>
> 20.3.2 Los gobiernos regionales atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3 Clase III de menor tonelaje a 5.7 toneladas de peso neto vehicular, o M2 Clase III, en rutas en las que no exista

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior.

44. Por otro lado, cabe destacar también lo dispuesto en el artículo 10 del RNAT:

> Artículo 10.- Competencia de los Gobiernos Regionales
> Los Gobiernos Regionales en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran además facultados para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sujetándose a los criterios previstos en la Ley y los reglamentos nacionales.
>
> En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte. También es competente en materia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito regional, así como para la supervisión del transporte de personas, mercancías y mixto de ámbito nacional, mediante inspectores designados, respecto de lo que dispone el presente Reglamento.

45. De lo expuesto se advierte que la ordenanza regional impugnada no busca complementar la normativa vigente en materia de transportes, por el contrario, resulta manifiestamente contraria a las condiciones técnicas mínimas contempladas en los artículos 20.3.1 y 20.3.2 ya citados.

46. En efecto, tales dispositivos legales prescriben que el servicio de transporte público de personas en el ámbito regional sólo puede ser ofrecido por vehículos de la categoría M3 Clase III, y, excepcionalmente, por vehículos de la categoría M3 con menor tonelaje, o M2 Clase III, mas no por vehículos de la categoría M1; condicionando además tales autorizaciones a requisitos como que se trate de rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada, y que dicho aspecto sea técnicamente sustentado en la ordenanza regional que pretende emitirse, lo cual no ha ocurrido en el presente caso. En este mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal en el fundamento 12 de la Sentencia 0002-2013-AI/TC.

47. Así, en lo que respecta al test de competencia, se advierte que la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR contraviene el principio de unidad, al tratarse de una norma con rango de ley contraria a la regulación nacional vigente en materia de transportes, y que desatiende su deber de lealtad nacional, en los términos que han sido explicados en los fundamentos precedentes.

48. En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la ordenanza impugnada que autoriza el servicio de transporte de ámbito regional dentro de la jurisdicción del Gobierno Regional Huancavelica, mediante los vehículos de la categoría M1, transgreden las competencias asignadas al Poder Ejecutivo en materia de transporte y, por consiguiente, la demanda debe ser declarada fundada en lo que respecta a este extremo.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

49. Lo mismo sucede con el artículo 3 de la ordenanza, el cual establece un plazo de antigüedad máxima de 6 años para los vehículos que presten servicios de transporte. Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 25 del RNAT:

> Artículo 25. Antigüedad de los vehículos de transporte terrestre
> 25.1 La antigüedad máxima de permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, regional y provincial, es la siguiente:
> 25.1.1 La antigüedad máxima de permanencia en el servicio será de hasta quince (15) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación.
> 25.1.2 La antigüedad máxima de permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de personas de ámbito regional, podrá ser ampliada, como máximo hasta en cinco (5) años por decisión adoptada mediante Ordenanza Regional.
> 25.1.3 La antigüedad máxima de permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de personas de ámbito provincial, podrá ser ampliada, como máximo hasta en cinco (5) años por decisión adoptada mediante Ordenanza Provincial.
>
> 25.2 Los vehículos de transporte de mercancías en general no están sujetos a una antigüedad máxima de permanencia en el servicio siempre que acrediten la aprobación de la respectiva inspección técnica vehicular.
> 25.3 Los vehículos de transporte de materiales y residuos peligrosos están sujetos a la antigüedad máxima de permanencia en el servicio prevista en sus normas especiales.
> 25.4 Los vehículos destinados a la actividad de transporte privado de personas y mercancías no están sujetos a una antigüedad máxima de permanencia, pudiendo mantener su habilitación en tanto aprueben la inspección técnica vehicular.
>
> Vencido el plazo máximo de permanencia, o producido cualquiera de los supuestos previstos en el presente Reglamento, la autoridad competente, de oficio, procederá a la deshabilitación del vehículo en el registro administrativo de transportes.

50. Como puede apreciarse, cualquier autorización para realizar el servicio de transporte público mediante vehículos de categoría M1, cualquiera fuera su antigüedad, resulta inconstitucional. Pero además cabe advertir que el RNAT ha regulado cuál es la antigüedad máxima que debe tener una unidad de transporte dedicada a este tipo de servicio. Por consiguiente, el Gobierno Regional de Huancavelica carece de competencia regular dicha materia.

51. Respecto al análisis del artículo 4 de la ordenanza impugnada, la cual dispone la aplicación de una reducción del patrimonio mínimo exigible de 50 Unidades Impositivas Tributarias, a las empresas prestadoras del servicio de transporte, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 del RNAT:

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> Artículo 38.- Condiciones legales específicas que debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos los ámbitos.
>
> 38.1 Las condiciones legales específicas que se debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte regular y especial de personas son:
>
> 38.1.5 Contar con el patrimonio neto mínimo requerido para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas, el mismo que queda fijado en:
>
> 38.1.5.2 Para el servicio de transporte público regular de personas de ámbito regional: Cien (100) Unidades Impositivas Tributarias de patrimonio mínimo y para el transporte mixto: Cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias. Este patrimonio mínimo podrá ser reducido hasta en un cincuenta por ciento (50%) en rutas en las que exista más de un servicio y hasta en un setenta (70%) cuando el servicio se preste entre centros poblados de zonas de menor desarrollo económico, debidamente identificadas, en las que no exista otro servicio de transporte. Esta determinación requiere de una Ordenanza Regional debidamente motivada.

52. En la ordenanza impugnada se indica que la reducción del patrimonio mínimo exigible a las empresas se debe a que la región Huancavelica es una zona de menor desarrollo económico, sin embargo, en la referida ordenanza no se ha identificado debidamente las zonas de menor desarrollo al igual que no se ha acreditado cuáles son las zonas en las que no existan otro servicio de transporte.

53. Por consiguiente, en este extremo la ordenanza resulta inconstitucional al disponer la aplicación de una reducción del patrimonio mínimo exigible a las empresas de transporte sin cumplir con los requisitos previstos para ello.

54. Respecto a lo dispuesto por los artículos 5 y 6 de la ordenanza impugnada, estos resultan inconstitucionales por conexidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional.

55. Finalmente, en relación al artículo 7 de la ordenanza impugna, que establece que deben dejarse sin efecto legal las normas que se le opongan, este Tribunal considera que dicha disposición pretende dejar sin efecto diversos extremos del RNAT y de otras normas legales expedidas por el Gobierno Nacional, para lo cual, como se expuso anteriormente, el Gobierno Regional de Huancavelica carece de competencia.

56. Por esta razón, la pretendida derogación tácita es inválida y no ha surtido efectos ni ha innovado el ordenamiento jurídico. En consecuencia, este extremo de la ordenanza impugnada también resulta inconstitucional.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad total de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, expedida por el Gobierno Regional de Huancavelica.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA POR DECLARAR INCONSTITUCIONALES LAS ORDENANZAS REGIONALES 223-GOB.REG-HVCA/CR Y 280-GOB.REG-HVCA/CR, QUE MODIFICARON LA ORDENANZA REGIONAL 193-GOB.REG-HVCA/CR

Pese a que considero que es inconstitucional en su totalidad la ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR, emitida por el Gobierno Regional de Huancavelica, por cuanto ha ejercido competencias constitucionales compartidas sin considerar los lineamientos dictados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la prestación del servicio de transportes interprovincial y regional, discrepo de la sentencia de mayoría por haber omitido pronunciarse sobre la constitucionalidad de las Ordenanzas Regionales 223-GOB.REG-HVCA/CR y 280-GOB.REG-HVCA/CR, mediante las cuales el Consejo Regional de Huancavelica, órgano legislativo regional, modificó disposiciones de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR.

Cabe precisar que, a la fecha de interposición de la demanda, los cambios legislativos efectuadas por las mencionadas ordenanzas eran aplicados por la parte emplazada para regular la circulación de vehículos M1 en la prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel interprovincial y regional (en autos colectivos); situación que, a mi juicio, merece un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de su contenido.

Al respecto, cabe señalar que las ordenanzas Regionales 223-GOB.REG-HVCA/CR y 280-GOB.REG-HVCA/CR, fueron publicadas únicamente en el portal electrónico del Gobierno Regional de Huancavelica, sin cumplir los requisitos de la publicidad que exige el artículo 42 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, pues no fueron publicadas en el Diario Oficial el Peruano, ni en el diario encargado de las publicaciones judiciales. Por tal razón, las ordenanzas Regionales 223-GOB.REG-HVCA/CR y 280-GOB.REG-HVCA/CR, se encuentran viciadas por la forma.

Asimismo, del contenido de las Ordenanzas Regionales 223-GOB.REG-HVCA/CR y 280-GOB.REG-HVCA/CR, se advierte que el Consejo Regional de Huancavelica ha ejercido competencias compartidas sin observar los lineamientos de la política nacional de transporte dictados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Ley General de Administración de Transporte y Tránsito Terrestre, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Transporte, como lo es la autorización de los vehículos de la categoría M1 para realizar el servicio de transporte de pasajeros a nivel interprovincial y regional, y el establecimiento de la antigüedad para la circulación de los vehículos de la categoría M1 en la prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel interprovincial y regional. Por tal razón, también corresponde declarar la inconstitucionalidad de las mencionadas ordenanzas por el fondo.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

Sentido de mi voto

Mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 193-GOB.REG-HVCA/CR y sus normas modificatorias, aprobadas por la Ordenanza Regional 223-GOB.REG-HVCA/CR y la Ordenanza Regional 280-GOB.REG-HVCA/CR.

S.

BLUME FORTINI

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN