



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 265/2020

PLENO JURISDICCIONAL

EXPEDIENTE 0011-2018-PI/TC

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 17:23:57-0500

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 28/07/2020 18:50:32-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28 de mayo del 2020

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 16:17:16-0500

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad planteada por el Presidente de la República contra las ordenanzas regionales 18-2013-GRU/CRU y 28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali.

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/07/2020 12:00:52-0500

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/07/2020 15:02:40-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/07/2020 11:54:27-0500

Firmado digitalmente por:
RAMOS NÚÑEZ Carlos
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/07/2020 10:24:31+0200



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
	Constitución Política del Perú
	- artículo 43
	- artículo 119
	- artículo 188
	- artículo 191
	- artículo 192
Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR	Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
Ordenanza Regional 28-2014-GRU/CR,	Ley 29178, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
	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. ARGUMENTOS DE LAS PARTES
 - B.1. DEMANDA
 - B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

- §1. DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOMETIDAS A CONTROL
- §2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA
- §3. PARÁMETRO DE CONTROL
- §4. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO
- §5. ANÁLISIS DEL CASO

III. FALLO



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), Ferrero Costa (vicepresidente), Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Miranda Canales aprobado en la sesión del Pleno administrativo del 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 15 de mayo de 2018, el presidente de la República solicita que se declare inconstitucional la totalidad de las Ordenanzas Regionales 18-2013-GRU/CRU y 28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali.

Mediante decreto de fecha 14 de agosto de 2018, se declara rebelde al Gobierno Regional de Ucayali por no cumplir con presentar su escrito de contestación de demanda en el plazo establecido por el Código Procesal Constitucional, a pesar a estar válidamente notificado con la demanda y el auto de admisibilidad.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

La parte demandante postula una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad 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:

- La Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR ha dispuesto que la Dirección Regional Sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicación del Gobierno Regional de Ucayali otorgue habilitación vehicular por sustitución a vehículos de la categoría M1 durante el tiempo de habilitación de los vehículos sustituidos que prestan servicio de transporte terrestre interprovincial de personas.



- La parte demandante alega que mediante la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR se ha afectado la competencia del Poder Ejecutivo en materia de transporte terrestre interprovincial de personas, ejercida a través el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- Sostiene el Poder Ejecutivo que es el MTC, en virtud de su competencia para regular esta materia, el que ha determinado que el servicio de transporte terrestre de personas solo puede ser ofrecido por los vehículos de la categoría M3, clase III, y, excepcionalmente, por las Categorías M3 de menor tonelaje y M2.
- De manera similar, la Ordenanza Regional 028-2014-GRU/CR estaría interfiriendo en las competencias del Poder Ejecutivo al disponer que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali autorice la prestación del servicio regular de transporte de personas en vehículos de las categorías N1, M1, M2 y M3 en rutas autorizadas y no autorizadas.
- La parte demandante añade que al emitirse dichas ordenanzas se ha vulnerado el principio de cooperación y lealtad regional, dado que a través de ellas se contradice el ordenamiento legal establecido para que solo determinados vehículos puedan prestar el servicio regular de transporte de personas en el ámbito regional.
- El Poder Ejecutivo sostiene que en materia de transportes existe una competencia compartida entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Además, señala que la normativa establece los alcances de dicha competencia cuando es ejercida por los diferentes niveles de Gobierno, aunque, en todo caso, la rectoría siempre la tendrá el Gobierno nacional a través del MTC.
- Sostiene el Poder Ejecutivo que el transporte terrestre de personas y mercancías es un servicio público, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 27181, Ley General de Administración de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), y la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC (LOFMTC), que establece la competencia del MTC sobre la prestación de los servicios de transporte terrestre de alcance nacional e internacional.
- Así, en virtud de las referidas leyes y del artículo 119 de la Constitución, es el MTC la entidad que asume la competencia para normar y dirigir la política general en la materia señalada. Adicionalmente, y a fin de demostrar la interferencia del Gobierno Regional de Ucayali en las competencias del MTC, debe tomarse en cuenta también la Ley 29872, en la que se establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.



- Agrega que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en su artículo 4, establece que son competencias exclusivas del Poder Ejecutivo “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales” [...]. Esta responsabilidad, así como la regulación de los servicios públicos bajo responsabilidad de los ministerios, no podría ser delegada a los gobiernos sub nacionales.
- Es que los ministerios, en virtud del artículo 22 de la LOPE, tienen por función asumir la rectoría de las políticas públicas sectoriales y nacionales de su competencia, de conformidad con las leyes de organización y funciones, así como de sus reglamentos. El artículo 23 de la LOPE establece, además, que son funciones generales de los ministerios “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial” bajo su competencia.
- En lo referido a la competencia del MTC sobre la materia debatida, refiere que el artículo 4 de la LOFMTTC establece que el MTC tiene competencias compartidas con los Gobiernos regionales y locales en materias de infraestructura de transportes de alcance regional y local y servicios de transporte de alcance regional local y circulación terrestre. Tales competencias compartidas se ejercen de acuerdo a ley.
- El artículo 7 de la LOFMTTC incluye entre las funciones específicas del MTC la de “Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera” [...].
- La LGTTT, en su artículo 16, establece que el MTC es el ente rector en materia de transporte público y tránsito terrestre, por lo que resulta competente para dictar los reglamentos que corresponden. “El Ministerio de Transporte, Comunicaciones, vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transportes y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: Competencias normativas: a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito [...]”.
- Por su parte, el artículo 23 de la LGTTT establece en el literal “b” que el 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 transportes 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, el literal “d” de la disposición glosada precedentemente dispone que el 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. Contienen también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicios de transportes 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”.
- En virtud de la LGTTT, se emitió el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT), estableciéndose en su artículo 20 las especificaciones técnicas que resultan exigibles para los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte público de personas bajo la modalidad de transporte regular de ámbito nacional, regional y provincial.
- Por su parte, el Decreto Supremo 058-2003-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Vehículos (RNV), estableció en su Anexo 1 la clasificación de los vehículos de acuerdo con sus características técnicas que es concordante con el uso asignado, con la finalidad de garantizar la seguridad, integridad y libertad de tránsito de las personas.
- Estas normas han sido expedidas de conformidad con la Ley 28972, Ley que Establece la Formalización del Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóviles Colectivos. Esta ley dispuso que el servicio de vehículos colectivos se regirá de conformidad con el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por el Decreto Supremo 009-2004-MTC, que fuera sustituido por el Decreto Supremo 017-2009-MTC, tal como ha sido señalado además en la sentencia del Expediente 0002-2013-PI/TC del Tribunal Constitucional.
- En tal sentido, sostiene que, conforme a la normativa citada, los vehículos colectivos prestan un servicio especial de transporte de personas, siempre que tengan la categoría M2. Así lo ha destacado el Tribunal Constitucional en el fundamento 15 de la referida sentencia.
- La normativa citada también establece cuáles son los requisitos y condiciones con que deben contar los vehículos que pueden ser utilizados para el transporte terrestre de pasajeros. Por ello, solo los vehículos con categoría M3, clase III, y excepcionalmente los vehículos con categoría M3 de menor tonelaje o categoría M2, clase III, pueden ser usados para prestar servicio de transporte terrestre de personas en el ámbito regional. Por lo que ninguna autoridad subnacional puede disponer que dicho servicio sea brindado a través de vehículos diferentes.



- Sostiene el Poder Ejecutivo que este ha sido un criterio uniforme sostenido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 12 de la ya referida Sentencia 0002-2013-PI/TC.
- El demandante señala que los Gobiernos regionales, en virtud del artículo 192 de la Constitución, ejercen sus competencias en armonía con las políticas y planes nacionales. Así, este artículo también reconoce que los Gobiernos regionales promueven y regulan actividades o servicios en materia de vialidad y comunicaciones conforme a ley.
- Por otro lado, el procurador público especializado en materia constitucional, encargado de los asuntos del Poder Ejecutivo, indica que el artículo 36, literal “c”, de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), establece que la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas es una competencia compartida entre los diferentes niveles de Gobierno. De manera similar, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) establece que las competencias en materia de transportes son compartidas. Sin embargo, esta debe ser ejercida de acuerdo a la ley, respetando los ámbitos de competencia de las políticas nacionales.
- El artículo 14 de la LGTTT dispone que las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan y ejercen con observancia de los reglamentos nacionales. Y el artículo 11 establece que los gobiernos regionales emiten normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales, sin transgredirlos ni desnaturalizarlos.
- A su vez, el Poder Ejecutivo desataca que el artículo 16-A de la LGTTT señala que las competencias en materia de transporte de los gobiernos regionales se ejercen de conformidad con el artículo 56 de la LOGR. Este artículo establece que los gobiernos regionales formulan, aprueban, ejecutan, evalúan, dirigen, controlan y administran los planes y políticas en materia de transportes, de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.
- En suma, si bien se trata de una competencia compartida, los Gobiernos regionales deben ejercerla de acuerdo con las políticas y normas de alcance general, sin que puedan en ningún caso desconocer las disposiciones expedidas por el Gobierno nacional.
- Más aún, en el Expediente 0001-2013-PI/TC se ha determinado que el reconocimiento de competencias a los Gobiernos regionales en materia de transporte solo resulta compatible con la Constitución si se ejecuta en concordancia con las políticas del sector establecidas por el Poder Ejecutivo.



- De acuerdo con lo expuesto por el demandante, el Gobierno Regional de Ucayali ha expedido disposiciones que vulneran la normatividad de alcance nacional. Así, cuando el Gobierno regional habilita a automóviles de la categoría M1 como vehículo colectivo para que realicen el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros, vulnera directamente:
 - (i) los artículos 1 y 2 de la Ley 28972, que establecen que la formalización del servicio de transporte de pasajeros en automóviles colectivos se realizará de acuerdo con las normas reglamentarias dictadas por el órgano rector;
 - (ii) los numerales 3.36.5 y 20.3.4 del RNAT, porque estas disposiciones establecen que el servicio que están autorizados a prestar los vehículos colectivos es el servicio especial de transporte, y no el regular, contrario a lo regulado por el artículo 1 de la ordenanza impugnada;
 - (iii) los artículos 20.3.1, 20.3.2 y 20.3.3 del RNAT, que disponen que el servicio regular de transporte terrestre interprovincial se realiza por vehículos de la categoría M3 de clase III, y que solo excepcionalmente los gobiernos regionales, mediante ordenanza debidamente justificada, pueden disponer que lo realicen por vehículos de categoría M3 de menor tonelaje y de categoría M2 de clase III, solamente si no existiese transportista autorizado.
- En conclusión, la normativa vigente no autoriza que el servicio regional de transporte terrestre regular y especial se preste a través de vehículos de categoría M1. Por lo tanto, el artículo 1 de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR resulta contrario a las normas del bloque de constitucionalidad invocado y, en consecuencia, indirectamente contrario a la Constitución.
- El segundo artículo de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR resulta inconstitucional por conexidad, por cuanto se encarga a la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali, que expida la habilitación, de la categoría de vehículos M1, con la condición de que dichos vehículos no tengan una antigüedad mayor de tres años.
- El demandante afirma que el artículo cuarto resulta inconstitucional por conexidad, puesto que su cumplimiento depende del primero. Lo mismo ocurre con el artículo quinto, que dispone la publicación de la ordenanza.
- El Poder Ejecutivo advierte que la Ordenanza Regional 028-2014-GRU/CR modifica el artículo tercero de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR, autorizando la prestación de servicio regular de



transporte de personas en vehículos de las categorías N1, M1, M2 y M3 en rutas autorizadas y no autorizadas, siempre que cumplan con los requisitos que exigen las normas para tal fin y cuenten con vehículos habilitados.

- Esta modificación es inconstitucional debido a lo siguiente:
 - (i) Los vehículos de categoría N1 no se emplean para el transporte de personas, sino de mercancía. Ello afecta no solo las competencias normativas del MTC, sino que amenaza también la integridad de las personas, así como su derecho a la salud y la seguridad vial.
 - (ii) Se vulneran los artículos 20.3.1, 20.3.2 y 20.3.3, que establecen que la prestación del servicio regular de transporte terrestre de personas en el ámbito regional se realiza por vehículos de categoría M3 de clase III y, excepcionalmente, por vehículos M3 de menor tonelaje y M2 de clase III.
- Se configura entonces una contravención a las disposiciones establecidas en el RNAT. Y, puesto que los artículos segundo y tercero de la Ordenanza Regional 028-2014-GRU/CR son complementarios del primero, al disponer la publicación y la dispensa de trámite de lectura y aprobación de acta, son también inconstitucionales por conexidad.
- Por todo ello, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo afirma que se han afectado los principios de cooperación y lealtad regional, el principio de taxatividad y la cláusula de residualidad, así como el principio de distribución de competencias. Ello debido a que no se ha respetado la normativa relativa al servicio de transporte público de pasajeros en el ámbito regional al autorizarse la prestación por medio de vehículos distintos a los señalados por las normas nacionales como el RNAT y el RNV, cuyas exigencias derivan de la ley.
- Finalmente, anota que se ha vulnerado el principio de bloque de constitucionalidad, por cuanto las ordenanzas impugnadas autorizan la prestación del servicio de transporte en el ámbito regional por medio de vehículos que no cumplen con las condiciones técnicas reguladas en el numeral 3 del artículo 20 del RNAT.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Gobierno Regional de Ucayali no ha cumplido con contestar la demanda.



II. FUNDAMENTOS

§1. DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOMETIDAS A CONTROL

1. Con fecha 14 de diciembre de 2013, se publica en el diario oficial *El Peruano* la Ordenanza Regional 18-2013-GRU/CRU, la cual fue expedida por el Gobierno Regional de Ucayali. Dicha norma regula el transporte terrestre de personas mediante colectivos a nivel interprovincial.
2. Textualmente la referida ordenanza establece lo siguiente:

Artículo Primero.- AUTORIZAR, a la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali, el otorgamiento de la habilitación vehicular por sustitución a los vehículos automóviles colectivos de la categoría M1, únicamente por el tiempo que dure la habilitación de los vehículos primigeniamente habilitados y que son materia de sustitución, para prestar servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos, respecto a las unidades vehiculares que se encuentren en las siguiente situaciones:

- VEHÍCULOS AUTOMÓVILES COLECTIVOS de la Categoría M1 con autorización vigente, que se encuentren en situaciones de siniestramiento.
- VEHÍCULOS AUTOMÓVILES COLECTIVOS de la Categoría M1 con autorizaciones extraordinarias, que se encuentren en situaciones de graves imperfecciones y averías que afectan su operatividad de manera óptima
- VEHÍCULOS AUTOMÓVILES COLECTIVOS de la Categoría M1 con autorización vigente, que por su antigüedad no garantiza una seguridad óptima para el transporte público de pasajeros.

Artículo Segundo.- ENCARGAR a la Dirección Regional Sectorial de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali, la habilitación en los casos antes descritos que estará condicionada a que la antigüedad para acceder al servicio de transportes de colectivos no sea mayor a Tres (03) años y se encontrarán sujetos al régimen de fiscalización, infracción y sanciones previstas en el título I de la sección Quinta del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

Artículo Tercero.- AUTORIZAR a la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali, la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M2 y M3 en rutas en la que no existan transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados.

Artículo Cuarto.- ENCARGAR a la Dirección Regional Sectorial de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali regular mediante Directiva los mecanismos de autorización de los vehículos que



se encuentren bajo las situaciones descritas en el artículo primero de la presente Ordenanza Regional.

Artículo Quinto.- ENCARGAR, a Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones de Ucayali, la publicación de la presente Ordenanza Regional en el Diario El Peruano y en un diario de circulación regional efectué y a la Oficina de Sistemas su difusión en el portal Institucional del Gobierno Regional de Ucayali (www.regionucayali.gob.pe).

3. Como se puede observar, mediante el artículo primero de la referida norma, el Gobierno Regional de Ucayali faculta a la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones a otorgar certificados de habilitación vehicular por sustitución a los automóviles de categoría M1, para que estos presten el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros.
4. De la misma forma, el artículo tercero de la mencionada ordenanza faculta a la referida dirección regional autorizar el servicio regular de personas en vehículos M2 y M3 en rutas en las que no existan transportistas autorizados.
5. Resulta importante destacar que este último artículo ha sido modificado por la Ordenanza Regional 28-2014-GRU/CRU en los siguientes términos:

Artículo Tercero.- "AUTORIZAR a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali, la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías N1, M1, M2 y M3 en rutas autorizadas y no autorizadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exigen las normas para tal fin y que cuente con vehículos habilitados".

6. Si bien el artículo 3 Ordenanza Regional fue modificado por esta última disposición citada, la demanda se dirige a impugnar la constitucionalidad de ambas ordenanzas regionales; en tal sentido, este Tribunal analizará también el texto vigente de la Ordenanza Regional 18-2013-GRU/CRU.

§2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

7. El Poder Ejecutivo impugna la constitucionalidad de las ordenanzas regionales 18-2013-GRU/CRU y 28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali, que autoriza el servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos dentro del ámbito territorial correspondiente al Gobierno Regional de Ucayali.
8. La parte demandante 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



interprovincial de personas, salvo que se emitan permisos excepcionales para tal fin;

- (ii) La autorización para la habilitación vehicular por sustitución de vehículos de la categoría N1, M1, M2 y M3 constituye una competencia propia del Poder Ejecutivo que se ejerce a través del MTC.

9. En ese sentido, y a la luz de los argumentos expuestos, 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 las Ordenanzas Regionales 18-2013-GRU/CRU y 28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali.
10. En segundo lugar, se analizarán los presuntos vicios de inconstitucionalidad en que habría incurrido el Gobierno Regional de Ucayali, sobre la base de los principios constitucionales que, según el demandante, han sido vulnerados.
11. Y, por último, resultará indispensable aplicar el test de competencia para determinar si se han afectado las competencias que ejerce el Poder Ejecutivo a través del MTC.

§3. PARÁMETRO DE CONTROL

12. 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.
13. 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).
14. 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.
15. A este parámetro de control, formado por la Constitución (en sus partes pertinentes) y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de esta y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al



control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.

16. 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).
17. 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 lo siguiente:
 1. la regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa;
 2. la regulación de un contenido materialmente constitucional;
 3. la determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
18. 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.
19. 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.
20. 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.



§4. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

21. El actual modelo de Estado unitario se fortalece y garantiza su supervivencia a través de la descentralización, que es el fundamento de la modernización y democratización del Estado.
22. El proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de Gobierno y esto no debilita al Estado; por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias delegando atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano.
23. Nuestro Texto Constitucional, en su artículo 43, ha establecido lo siguiente:

La República del Perú es democrática, social, independiente soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

24. Siguiendo dicho diseño constitucional, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
25. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite 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 humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
26. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.
27. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del Gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer 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.
28. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el



papel que se asigna a las municipalidades como órganos del Gobierno local a las que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del Gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo Gobierno local.

29. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
30. Esta autonomía otorgada a los municipios es tal que incluso el propio Texto Constitucional, en su artículo 194, reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local y en los asuntos de su competencia), y a la Alcaldía como un órgano ejecutivo (equivalente al Poder Ejecutivo).
31. Por ello, si como país aspiramos a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno y eficiente, en el cual se hayan radicado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los Gobiernos regionales y locales.
32. Adicionalmente a ello, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, pues dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el Gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política. Sin embargo, a partir de la Carta de 1993, el Constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades —en tanto que entes territoriales básicos—, a través de sus órganos de Gobierno local, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial, que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de Gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios, que entendemos como comprensiva de la gestión de sus respectivos intereses.
33. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía política, administrativa y económica de los Gobiernos locales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse, vía reglas dictadas por su órgano normativo integrado por representantes electos;



autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender; y autogenerar sus recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución y de su ley orgánica.

34. Dicho esto, entonces, las competencias regionales y municipales ya no pueden entenderse como simples facultades regladas y constreñidas a mandatos de competencias literales, sino que, en el ejercicio de ellas, será necesario apuntar al desarrollo armónico de cada circunscripción, atendiendo a las propias características del territorio y las necesidades de la población que administra (de infraestructura, de seguridad, de comercio, de transporte, entre otros).
35. Entonces, el Tribunal Constitucional, como supremo órgano de control de la constitucionalidad, debe pronunciarse sobre la conformidad de las ordenanzas impugnadas con la Carta Fundamental, garantizando que los órganos descentralizados puedan ejercer sus competencias a favor del bienestar social y de la realización de la persona.

§5. ANÁLISIS DEL CASO

36. El Poder Ejecutivo sostiene que el Gobierno regional demandado, al expedir las ordenanzas impugnadas, transgredió el marco constitucional que limita el ejercicio de dicha facultad, afectando en consecuencia el ámbito competencial que el Gobierno nacional ejerce a través del MTC.
37. Al respecto, este Tribunal advierte que, si bien la presente causa fue interpuesta 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.
38. 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 las ordenanzas regionales cuestionadas.
39. Por tanto, este Tribunal debe pronunciarse sobre a quién corresponde la competencia para regular el transporte terrestre de pasajeros, conforme se deriva de la Constitución y las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, se deberá determinar si la ordenanza impugnada guarda conformidad con dichas normas.



40. 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.
41. 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”.
42. 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.
43. 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.
44. 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 incurrían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.

45. 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 mediante otras leyes se desarrolle lo referente a determinadas actividades, funciones o servicios públicos.
46. 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.
47. 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 subcompetencia (que permiten reglamentar la legislación a emitir), sin las cuales el ejercicio de la atribución conferida carecería de eficacia o utilidad; y,
 - (ii) el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, según el cual el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado, sino que se realiza paulatinamente. Esto último debe entenderse respecto de las competencias compartidas o de las delegables, y no respecto de las competencias exclusivas del Gobierno nacional.
48. El presente caso gira en torno a la facultad de los Gobiernos regionales para regular los requisitos de habilitación vehicular por sustitución de vehículos correspondientes a las categorías N1, M1, M2 y M3, a efectos de prestar el servicio de transporte terrestre interprovincial de personas, bajo exigencias y condiciones distintas a las establecidas en la normatividad expedida por el Gobierno nacional.
49. Por tanto, corresponde analizar primero las competencias regionales contempladas en el artículo 192 de la Constitución, y que son las siguientes:
 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.
50. 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, <i>transportes</i> , 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, <i>transportes</i> , comunicaciones y medio ambiente. [Énfasis agregado]



CAPÍTULO II
FUNCIONES ESPECÍFICAS

Artículo 56.- Funciones en materia de transportes

- 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.



	<p>g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.</p> <p>h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>[Énfasis agregado]</p>
--	---

51. 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”.
52. 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 la normativa del Gobierno nacional.
53. 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.
54. En ese sentido, el artículo 11, inciso 1, de la LGTTT señala:

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.



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

[...]

b) Reglamento Nacional de Vehículos

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

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

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

[...]

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte

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

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

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



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

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

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

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

56. En virtud de dicha disposición normativa, el MTC, emitió el Decreto Supremo 17-2009-MTC, aprobando el RNAT, de conformidad con lo establecido LGTTT, que servirá como parámetro interpretativo para 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 transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior.



57. 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.

58. Este Tribunal advierte que las ordenanzas regionales impugnadas no buscan complementar la normativa vigente en materia de transportes, por el contrario, resultan manifiestamente contrarias a las condiciones técnicas mínimas contempladas en los artículos 20.3.1 y 20.3.2 ya citados.
59. En efecto, tales dispositivos legales prescriben que el servicio de transporte público de personas en el ámbito regional solo puede ser ofrecido por vehículos de 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.
60. Por consiguiente, el artículo primero de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR, que autoriza el servicio de transporte de ámbito regional dentro de la jurisdicción del Gobierno Regional de Ucayali mediante los vehículos de la categoría M1, resulta contrario a las normas del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser declarado fundado.
61. Una cosa similar sucede con la Ordenanza Regional 028-2014-GRU/CR, cuyo artículo 3 interfiere con las competencias del Poder Ejecutivo al disponer que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali autorice la prestación del servicio regular



de transportes de personas en vehículos de las categorías N1, M1, M2 y M3 en rutas autorizadas y no autorizadas.

62. Por lo expuesto, debe declararse inconstitucional el artículo primero de la Ordenanza Regional 028-2014-GRU/CR, que modifica el artículo 3 de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR y, por conexidad, los demás artículos de la misma.
63. Adicionalmente, en lo que respecta al test de competencia, se advierte que las Ordenanzas Regionales 18-2013-GRU/CRU y 28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali, atentan contra el principio de unidad, al tratarse de normas con rango de ley contrarias a la regulación nacional vigente en materia de transportes, y que desatiende el deber nacional de lealtad, en los términos que han sido explicados en los fundamentos precedentes.
64. El segundo artículo de la Ordenanza Regional 018-2013-GRU/CR resulta inconstitucional por conexidad al encargar a la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali la expedición de habilitaciones en los casos indicados por el artículo 1, con la condición de que los vehículos no tengan una antigüedad mayor de tres años.
65. Al respecto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 25 del RNAT relativo a la antigüedad de los vehículos de transporte terrestre:

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.

66. 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; ergo, es de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de Gobierno. Por consiguiente, el Gobierno Regional de Ucayali, carece de competencia para regular dicha materia y, en consecuencia, este extremo de la ordenanza impugnada debe ser declarada inconstitucional.
67. Con relación al artículo 4 de la referida ordenanza, en cuanto dispone encargar a la Dirección Regional Sectorial de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Ucayali para que esta regule lo referido al otorgamiento de la habilitación vehicular por sustitución a los vehículos automóviles colectivos de la categoría M1, este Tribunal advierte que se ha producido una inconstitucionalidad por conexidad puesto que su cumplimiento depende del artículo primero anteriormente analizado.
68. El artículo quinto de la Ordenanza Regional 0018-2013-GRU/CR resulta inconstitucionalidad por conexidad, toda vez que dispone la publicación de la referida ordenanza. Por consiguiente, este extremo de la demanda también debe ser declararse fundado.

III. FALLO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la autorización en materia de transporte terrestre
interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos 2| 27

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, declarar la
inconstitucionalidad total de las Ordenanzas Regionales 18-2013-GRU/CRU y
28-2014-GRU/CR, expedidas por el Gobierno Regional de Ucayali.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2018-PI/TC

Caso de la autorización en materia de transporte terrestre
interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 19/10/2020 16:08:22-0500

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por la ponencia. Sin embargo, considero pertinenteañadir algunas consideraciones que a continuación expongo:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú,más que una práctica concreta seguida de manera consecuentemuchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesaobjeto 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 precisióncuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto,ha sido objetotambién de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolverconflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional,deben sercanalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al 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 muchasdecisiones importantes que les involucran directamente, y respecto a las cuales tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.
4. En ese marco,es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/10/2020 10:22:38-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2018-PI/TC

Caso de la autorización en materia de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2018-PI/TC

Caso de la autorización en materia de transporte terrestre interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2018-PI/TC

Caso de la autorización en materia de transporte terrestre
interprovincial de pasajeros en automóviles colectivos

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 casos 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, indubitadamente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).
13. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, *prima facie*, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020