



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 222/2020

PLENO JURISDICCIONAL

EXPEDIENTE 0028-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19 de mayo de 2020

PODER EJECUTIVO C. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUEBLO LIBRE

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza Municipal 467-MPL, expedida por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, que introduce el Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas Lineales o similares en el distrito de Pueblo Libre

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza 467-MPL	Constitución Política del Perú - artículo 2, inciso 11 - artículo 194 - artículo 195 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades Ley 2915, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones 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 DEL ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES SOMETIDAS A CONTROL
- §2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA
- §3. PARÁMETRO DE CONTROL

MPL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre| 3

§4. SOBRE EL CARÁCTER COMPARTIDO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

§5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 467-MPL DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

5.1. COMPETENCIA PARA REGULAR ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOBRE EL USO DE CASCOS DE SEGURIDAD

5.2. COMPETENCIA NORMATIVA PARA ESTABLECER LAS INFRACCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO

5.3. COMPETENCIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL TRÁNSITO TERRESTRE

5.4. PRETENSIÓN DE NULIDAD DE TODAS LAS DISPOSICIONES, RESOLUCIONES O ACTOS VICIADOS DE INCOMPETENCIA

III. FALLO

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 4

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Blume Fortini y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia que los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 03 de diciembre de 2018, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 467-MPL de la Municipalidad de Pueblo Libre (en adelante MPL), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de mayo de 2016.

Por su parte, con fecha 25 de febrero de 2019, el procurador público municipal de la MPL contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada.

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 la ordenanza objetada regula aspectos relativos a la circulación de motocicletas lineales o similares, específicamente respecto del uso de cascos por parte de los conductores y acompañantes, introduciendo además un régimen sancionatorio en caso de incumplimiento.
- Destaca también que, de acuerdo con el artículo sexto de la ordenanza impugnada, se encuentra prohibido, en el distrito de Pueblo Libre el uso de cascos que cubran la totalidad del rostro de los conductores de motos lineal eso el de sus acompañantes. De igual manera, en virtud de dicho artículo, se encuentra prohibido el uso de cascos con micas polarizadas y con protectores mandibulares.

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 5

- El artículo sétimo, por su parte, prohíbe que los conductores de motocicletas se cubran el rostro con pasamontañas, máscaras u objetos similares que impidan identificar los rasgos faciales del conductor. Dicha obligación se extiende a los acompañantes, según el artículo octavo.
- Por otro lado, el artículo décimo cuarto establece la implementación de un equipo de inspectores municipales que se encargará de la verificación de placas de vehículos automotores de cuatro y dos ruedas, a fin de determinar si es que circulan con placas clonadas, dando cuenta a la policía para que se realicen las acciones correspondientes.
- El Poder Ejecutivo sostiene que esta ordenanza implica una intromisión en las competencias del Gobierno nacional, además de vulnerar el derecho a la vida y otros, como la integridad, la libertad de tránsito y la salud.
- El procurador público especializado en materia constitucional, encargado de los asuntos del Poder Ejecutivo, afirma que la Ordenanza impugnada afecta la competencia normativa y de fiscalización en materia de tránsito terrestre, que recae sobre el Ministerio de Transporte y la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) según lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (artículo 23), la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (artículos 5, 7 y 8), y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (artículos 3, 11 y 16).
- Sobre las competencias en materia de fiscalización, sostiene que se debe observar la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (artículo 13), el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (literal "b" del artículo 7, y los artículos 82 y 91), así como la normativa que establece el Procedimiento de Detección de Infracciones al Tránsito Terrestre por parte del Efectivo Policial Competente en el ámbito Urbano (Decreto Supremo 028-2009-MTC).
- Manifiesta que, si bien el Poder Ejecutivo reconoce que, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), los Gobiernos locales tienen competencias para promover y regular actividades y servicios en materia de tránsito, vialidad y transporte público, el artículo 43, literal "g", de la Ley de Bases de la Descentralización (en adelante LBD) establece que las competencias de transporte colectivo, circulación y tránsito urbano son competencias compartidas con el Gobierno nacional.
- El procurador público especializado en materia constitucional sostiene, además, que, conforme al artículo 14 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), las competencias en materia de transporte terrestre se asignan de acuerdo con lo establecido en dicha ley. Sobre las competencias normativas de los Gobiernos locales, indica que el artículo 18 de la referida ley

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 6

establece que las municipalidades distritales ejercen competencias normativas dentro de su ámbito territorial. Pero estas normas que se expidan deben ser coherentes con lo dispuesto por el Gobierno nacional y las municipalidades provinciales.

- Refiere que las competencias de las municipalidades provinciales en esta materia se encuentran establecidas en el artículo 81.1.2 de la LGTTT y añade que este Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0006-2010-PI/TC, ya ha resuelto que solo tienen competencia para regular y controlar la circulación de vehículos menores. Más aun, indica que el concepto de “circulación” debe interpretarse de manera restrictiva y se limita a la ordenación de los vehículos en las vías de la jurisdicción correspondiente.
- Señala que, en virtud de la sentencia citada anteriormente, las municipalidades distritales no tienen competencias más amplias que las provinciales, por lo que solicita al Tribunal Constitucional que aplique dicho criterio jurisprudencial, de tal manera que las competencias de las municipalidades distritales sean interpretadas restrictivamente, respetando las competencias del Gobierno nacional.
- El procurador público sostiene que la competencia normativa para regular el tipo de cascos que debe ser utilizado por los motociclistas y sus acompañantes corresponde al MTC. Específicamente, advierte que en la legislación nacional no existe norma que restrinja el uso de cierto tipo de cascos, por lo que los cascos cerrados —aquellos que cubren la totalidad de la cabeza del usuario— y los abiertos están igualmente permitidos.
- Alega, además, que, en todo caso, solo el MTC tiene la competencia para prohibir la utilización de algún tipo particular de casco, tal como se ha establecido en el artículo 105 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (Decreto Supremo 016-2009-MTC) y el artículo 5 del Decreto Legislativo 1216. En virtud de lo anteriormente señalado, y tomando en cuenta lo dispuesto por el inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, el procurador público señala que la Ordenanza cuestionada está imponiendo una prohibición no prevista en las normas correspondientes, lo que supone invadir las competencias del Gobierno nacional.
- Asimismo, afirma que, al prohibirse el uso de los cascos cerrados, se amenaza el derecho a la vida y se pone en riesgo, además, la salud de los conductores y usuarios de motocicletas, ya que los cascos cerrados ofrecen mayor protección, tal como quedó establecido en el Informe 125-2018-MT/15.01.
- Manifiesta que los artículos 17 al 19 de la norma impugnada introducen infracciones en materia de tránsito por incumplir las obligaciones establecidas

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 7

por la propia ordenanza cuando esta competencia corresponde al MTC, como sostuvo este Tribunal Constitucional en el Expediente 0027-2010-PI/TC.

- Indica también que el artículo 19 de la LGTTT establece que la PNP se encuentra a cargo de la fiscalización del transporte. De igual forma, está estipulado en el Decreto Legislativo 1216 y en el artículo 7 del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre que solo la PNP puede intervenir vehículos en virtud de la comisión de infracciones de tránsito.
- En suma, si bien las municipalidades tienen competencias compartidas en materias relativas al tránsito terrestre, la competencia normativa para regular de manera general las infracciones y sanciones corresponde al Gobierno nacional.
- En relación con los efectos de la sentencia, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo solicita que se declare la nulidad de todas las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia, en aplicación de lo establecido por el artículo 113 del Código Procesal Constitucional.

B.2 CONTESTACIÓN DE DEMANDA

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

- El procurador público municipal de la MPL afirma que los Gobiernos locales ejercen de manera descentralizada el poder del Estado en las distintas provincias y distritos del país, de acuerdo con los intereses y necesidades particulares de los vecinos.
- Argumenta que, en virtud del artículo 195 de la Constitución, los Gobiernos locales desarrollan actividades y servicios en materia de circulación y tránsito, entre otras. Señala que dichas competencias, al estar contempladas en la Constitución, constituyen atribuciones de naturaleza indisponible e irrenunciables otorgadas por el propio constituyente a los Gobiernos locales, las cuales deben ser ejercidas en armonía con el marco constitucional y legal.

Sostiene que el artículo 195, inciso 8, de la Constitución establece que los Gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y servicios en materia de transporte colectivo circulación y tránsito, conforme a ley. De igual forma, la LBD reconoce, en su artículo 26, inciso 1, literal "j", que la regulación de los servicios públicos es de su responsabilidad, mientras que el artículo 42, literal "c", establece que las municipalidades cuentan con competencias para administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, como la seguridad ciudadana.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 8

- El procurador público municipal de la MPL manifiesta que las medidas adoptadas en la Ordenanza 467-MPL tienen por finalidad favorecer la seguridad ciudadana. Por ello, deberá observar lo establecido en el artículo 43, literal "g", de la LBD, que reconoce que la competencia en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito es compartida entre los Gobiernos locales y el Gobierno nacional.
- Asimismo, expresa que la inseguridad ciudadana contribuye, junto a otros problemas, a deteriorar la calidad de vida de los vecinos del distrito y, por lo tanto, la ordenanza objetada cumple con fines constitucionalmente legítimos.
- Por las razones expuestas, sostiene que la ordenanza cuestionada no contraviene la Constitución y guarda compatibilidad con el orden político y jurídico, más aún si es que sus objetivos se enmarcan en el Acuerdo Nacional y el Plan de Seguridad Ciudadana.

II. FUNDAMENTOS

§1. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES SOMETIDAS A CONTROL

1. Este Tribunal advierte que, mediante la Ordenanza Municipal 467-MPL, la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre establece diversas disposiciones sobre tránsito terrestre, que se articulan principalmente en 2 materias:
 - (i) regulación sobre los requisitos de seguridad vial en la circulación de motocicletas lineales dentro de su ámbito jurisdiccional; y
 - (ii) regulación sobre la fiscalización y detección de vehículos con placas clonadas o adulteradas a través de un cuerpo especial de inspectores municipales a fin de dar cuenta a la Policía Nacional del Perú.

§2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

2. Estado a lo expuesto, es evidente que la impugnación se dirige contra lo siguiente:
 - (i) los incisos 4 y 7 del artículo 2 y el artículo 3: que se relacionan con la fiscalización e intervención de conductores y vehículos;
 - (ii) el inciso 3 del artículo 2 y los artículos 6 al 9: sobre el uso del casco por parte de los conductores de motocicletas lineales y de su acompañante;
 - (iii) el artículo 14: que establece la regulación en materia de fiscalización de placas clonadas o adulteradas y las funciones de los agentes municipales;
 - (iv) los artículos 17 al 19: por cuanto establecen las sanciones por el incumplimiento y reincidencia; y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 9

- (v) la Cuarta Disposición Transitoria y Final: en la medida que fija el plazo para adecuarse a las disposiciones contenidas en la ordenanza.

3. El Poder Ejecutivo impugna la Ordenanza 467-MPL alegando que se han afectado las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre que ejerce a través del MTC. Asimismo, alega que la ordenanza impugnada vulnera diversos principios constitucionales, como los relacionados con la libertad de tránsito, el derecho a la vida y la salud, generando, de otra parte, inseguridad jurídica en los usuarios de vehículos menores.

Por lo tanto, se objeta la referida ordenanza porque habría vulnerado:

- (i) la competencia normativa del Poder Ejecutivo, que ejerce a través del MTC para regular los requisitos de seguridad vial en la circulación de motocicletas lineales, en particular, el uso de cascos, y la imposición de un régimen sancionatorio en caso de incumplimiento;
- (ii) la competencia del Poder Ejecutivo, que ejerce a través de la PNP para ejecutar y dirigir la fiscalización de vehículos con placas clonadas o adulteradas en la jurisdicción de la MPL.

4. Por consiguiente, se cuestiona, por un lado, la competencia de la MPL para aprobar el régimen municipal de circulación de motocicletas lineales en el ámbito del distrito y, por otro lado, que la ordenanza vulnera determinados principios expresamente recogidos en la Constitución.

5. 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 la Ordenanza 467-MPL, expedida por la Municipalidad.

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

7. Y, 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.

MPL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 10

§3. PARÁMETRO DE CONTROL

8. 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.
9. 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).
10. 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.
11. 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.
12. 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).
13. 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:
 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.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 11

14. 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.
15. 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 ordenanza cuestionada.
16. 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:
 1. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización;
 2. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;
 3. Ley 2915, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;
 4. Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC;
 5. Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
17. Por último, cabe destacar que, para el análisis subsiguiente, deberá tomarse en cuenta que la MPL tiene autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia. Asimismo, goza de competencia para dictar normas inherentes a la gestión local y a la regulación de actividades y servicios, tal como lo dispone el artículo 81 de la LOM, en armonía con los artículos 194 y 195 de la Constitución.

§4. SOBRE EL CARÁCTER COMPARTIDO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

18. En lo relativo a las competencias de las municipalidades distritales en materia de tránsito y transporte terrestre, se debe tener en cuenta que el numeral 8 del artículo 195 de la Constitución incorpora, entre las competencias de los Gobiernos locales, la de desarrollar y regular actividades y servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley.
19. No obstante, si bien las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos propios de su competencia (artículo 194 de la Constitución), no es menos cierto que, dado que el Estado peruano es un Estado descentralizado pero unitario, dichas competencias deben ser ejercidas en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, tal como lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 12

establece el artículo 195 de la Constitución. Por lo tanto, resulta necesario remitirse a las leyes que regulan lo relativo al tránsito terrestre.

20. En esa línea, el artículo 73 de la LOM establece lo siguiente:

La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.

Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica.

21. Así, tenemos que la LBD es la que señala la naturaleza exclusiva o compartida de una competencia, mientras que la LOM asigna una y otra a los diferentes Gobiernos provinciales y distritales. Efectivamente, el artículo 44, numeral 1, de la LBD señala lo siguiente:

Las competencias municipales señaladas en los artículos precedentes, se distribuyen en la Ley Orgánica de Municipalidades, según la jurisdicción provincial o distrital, precisando los niveles y funciones en cuanto a normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control.

22. Del mismo modo, el artículo 49 de la LBD dispone expresamente lo siguiente:

[...] el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.

23. En concordancia con ello, el inciso "c" del artículo 36 de la LBD señala como competencia compartida de los Gobiernos regionales la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel que corresponde, entre otros, al sector transportes, mientras que el inciso "g" del artículo 43 señala como competencia compartida de las municipalidades el transporte colectivo, así como la circulación y tránsito urbano.

24. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 27 de la LBD señala que las competencias compartidas del Gobierno nacional se rigen por la LOPE y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. De acuerdo con los artículos 2, 22 y la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el MTC forma parte de dicho poder del Estado.

25. Asimismo, la Ley de Organización y Funciones del MTC señala, en su artículo 4, que dicho ente tiene competencia exclusiva en materia de servicios de transporte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre, 13

de alcance nacional e internacional, y tiene competencia compartida con los Gobiernos regionales y Gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.

26. De las normas anteriormente glosadas se deriva con claridad que los diferentes niveles de Gobierno (nacional, regional y local) tienen competencias compartidas en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, siendo este último el asunto central en el presente caso.
27. Por otro lado, la LGTTT señala lo siguiente:

Artículo 11.- De la competencia normativa

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

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.

Artículo 13.- De la competencia de fiscalización

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

Artículo 14.- De la asignación de las competencias

14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 14

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte 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.
- b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

[...]

Competencias de fiscalización:

- 1) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio, en el campo de la supervisión. Para tal fin, mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

Las demás funciones que el marco legal vigente y los reglamentos nacionales le señalen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

- a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.
- b) Jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes.
- c) Declarar, en el ámbito de su jurisdicción, las áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular o contaminación, en el marco de los criterios que determine el reglamento nacional correspondiente.




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 15

[...]

Competencias de fiscalización:

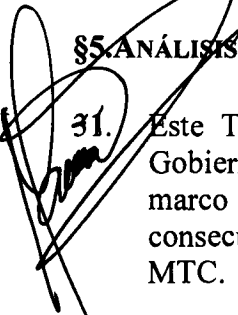
1) Supervisar, detectar infracciones e imponer sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre.

- 
28. En virtud de lo dispuesto por la LGTTT, el MTC emitió el Decreto Supremo 016-2009-MTC, aprobando el Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante, RTRAN), que servirá como parámetro interpretativo para solución de la presente controversia, el cual establece los requisitos de seguridad vial en la circulación de motocicletas lineales. Asimismo, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1216, que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, señala expresamente que el MTC es el único órgano competente para establecer las especificaciones técnicas sobre el uso de los cascos de seguridad, lo cual es de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de Gobierno.
29. En esa misma línea, este colegiado, en el fundamento 27 de la Sentencia 0002-2017-PI/TC, sostuvo lo siguiente:



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

30. De lo anteriormente señalado, podemos concluir que todos los niveles de Gobierno deben cumplir lo dispuesto por los reglamentos aprobados en materia de tránsito emitidos por el Poder Ejecutivo; en tal sentido, las competencias normativas de las municipalidades en dicha materia están limitadas a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de dichos reglamentos nacionales.

§5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA 467-MPL DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL



31. Este Tribunal advierte que lo que se cuestiona en el presente caso es si el Gobierno local 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.

32. Para el análisis de la presente controversia es necesario precisar que, si bien la presente causa fue interpuesta y admitida a trámite como un proceso de
- 
- 



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 16

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 en materia de transporte terrestre.

33. 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 cuestionada.

34. Por tanto, este Tribunal debe identificar el órgano al que le corresponde emitir la normatividad que regule el tránsito terrestre, conforme se deriva de la Constitución y las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, deberá determinar si la ordenanza impugnada se ha emitido de conformidad con dichas normas.

35. 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.

36. 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”.

37. De allí se deriva, a su vez, el principio de cooperación y lealtad de los órganos subnacionales, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 17

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.

38. 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 locales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido, correspondiendo el resto de las competencias al Gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se conoce como el principio de taxatividad, el cual se desprende del artículo 194 y 195 de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los Gobiernos locales.
39. Ahora bien, conforme al principio de competencia, los Gobiernos locales 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.
40. 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, incurrían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.
41. 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.
42. 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.
43. 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 locales, 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 18

- (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.

5.1. COMPETENCIA PARA REGULAR ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOBRE EL USO DE CASCOS DE SEGURIDAD

44. Teniendo en cuenta todo ello, corresponde analizar si, en virtud de la competencia normativa compartida (en materia de transporte y tránsito terrestre) entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales, la MPL se encuentra habilitada para lo siguiente:

- i) imponer qué tipos de cascos deben ser utilizados por los conductores (y por sus acompañantes) de vehículos menores;
- ii) establecer un régimen sancionatorio, bajo exigencias y condiciones distintas a lo establecido en la normatividad expedida por el Gobierno nacional; e
- iii) implementar un cuerpo de inspectores municipales a efectos de verificar si placas de rodaje de vehículos menores y vehículos de cuatro ruedas han sido clonadas y dar cuenta a la PNP

45. Como ya se desarrollará, anteriormente, solo el MTC tiene la competencia normativa para establecer la regulación y las prohibiciones respecto al tipo de cascos que deben utilizar los usuarios de motocicletas.

46. Al respecto, el RTRAN establece cuales son las obligaciones de los conductores de vehículos menores y señala los requisitos en relación con el uso de cascos:

Artículo 105.- Obligaciones del conductor y acompañante de motocicletas y bicicletas

105.1 *El conductor y el acompañante de una motocicleta o cualquier otro tipo de ciclomotor o de una bicicleta, deben usar casco protector autorizado. El conductor además debe usar anteojos protectores cuando el casco no tenga protector cortaviento o el vehículo carezca de parabrisas [énfasis añadido].*

47. Asimismo, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1216, que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, señala expresamente que es el MTC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 19

el órgano competente para establecer las especificaciones técnicas sobre el uso de los cascos de seguridad:

Artículo 5.- Uso de implementos de seguridad e identificación en vehículos menores

5.1 Los conductores y pasajeros de motocicletas utilizan cascos de seguridad conforme a las especificaciones técnicas previamente establecidas, así como chalecos distintivos que lleven impreso el número de placa del vehículo. Asimismo, debe instalarse la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo que permita su identificación a través de los sistemas de control electrónico vehicular.

5.2 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece las especificaciones técnicas para el uso de los cascos de seguridad, el chaleco, así como las restricciones o limitaciones.

5.3 El uso de la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo, así como el uso de los cascos de seguridad y los chalecos distintivos, serían exigibles vencidos los plazos de 60 días y 90 días hábiles, respectivamente, contados a partir de la publicación del reglamento del presente decreto legislativo [énfasis añadido].

48. Este Tribunal advierte que, a la fecha, el MTC no ha expedido normas que restrinjan la utilización de algún tipo de casco. En efecto, en virtud de las disposiciones normativas citadas, tanto el uso de cascos cerrados (que cubren la totalidad de la cabeza del usuario) como los cascos abiertos (que dejan expuesto el rostro del conductor) se encuentran igualmente permitidos.

49. Asimismo, la Ordenanza también prohíbe el uso de cascos “con pasamontañas, máscaras u objetos similares que impidan la eficaz identificación del referido conductor”; lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 105 del RTRAN, el cual no contempla ninguna prohibición al respecto. En efecto, lo único que estipula dicho cuerpo normativo es que, en caso se utilicen cascos abiertos, debe usarse también lentes protectores.

50. En tal sentido, dado que el MTC, como órgano competente, no ha establecido restricciones respecto al tipo de cascos que pueden usar los conductores de vehículos menores, la ordenanza excede lo establecido en el RTRAN al incluir una infracción que no ha sido tipificada ni ha sido aprobada por la autoridad competente, lo cual se traduce en una afectación de las competencias adjudicadas al gobierno nacional.

51. Una interpretación distinta conduciría a admitir la posibilidad de que existan tantas regulaciones distintas sobre los requisitos aplicables al tránsito de motos lineales como municipalidades pudieran contarse en el Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 20

52. Por consiguiente, conforme a las normas señaladas, es el MTC, y no otra entidad, quien tiene la competencia normativa para establecer las disposiciones sobre seguridad vial y determinar qué tipos de cascos deben ser utilizados por los usuarios de vehículos menores ergo, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos 6, 7, 8 y 9, así como la cuarta disposición transitoria y final de la ordenanza impugnada.

53. Habiendo declarado inconstitucionales las disposiciones previas, corresponde declarar inconstitucional, por conexidad, el inciso 3 del artículo 2, en cuanto dispone que mediante la ordenanza se regula el uso de cascos y chalecos adecuados.

5.2. COMPETENCIA NORMATIVA PARA ESTABLECER LAS INFRACCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO

54. En los artículos 17 al 19 de la ordenanza se establecen disposiciones de carácter sancionador sobre lo siguiente:

- (i) el incumplimiento de las disposiciones relativas a la utilización del tipo de casco requerido por la MPL (artículo 17);
- (ii) el requerimiento de licencia de conducir y tarjeta de propiedad en los grifos y establecimientos de expendio de combustible (artículo 18), y
- (iii) la reincidencia en la conducta prohibida por la ordenanza (artículo 19).

55. Si bien la competencia normativa para establecer disposiciones sobre seguridad vial y determinar qué tipos de cascos deben ser utilizados por los usuarios de vehículos menores corresponde al Gobierno nacional, como se expuso anteriormente, es importante recordar que, respecto a la regulación de infracciones y sanciones de tránsito, este Colegiado ya ha señalado que constituye una competencia que corresponde al MTC y, por consiguiente, los gobiernos regionales y locales están en la obligación de adecuarse a la normativa sobre esta materia.

56. En efecto, este tribunal señaló lo siguiente:

22. La determinación de las infracciones de tránsito y sus respectivas sanciones es una competencia que corresponde al gobierno nacional, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 189 y 195 de la Constitución, el artículo 26, literal a), de la Ley N° 27783 -Ley de Bases de la Descentralización-, y los artículos 1.1, 11, 16, literal a), y 17°, literal a), de la ley N° 27181, en tanto política nacional en materia de transporte y tránsito vehicular,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre| 21

asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones [Sentencia 027-2010-PI/TC, fundamento 22, énfasis agregado].

24. Sin perjuicio de lo expresado, este Tribunal recuerda que [...] las infracciones de tránsito, por antonomasia, son determinadas en función de la conducta del conductor y del bien jurídico afectado o amenazado por dicha conducta, y no en función del tipo de vehículo conducido. Así, sería un manifiesto contrasentido que cruzar estando el semáforo en luz roja, conducir en estado de ebriedad o sin licencia de conducir, o sin placa de rodaje, o sin tarjeta de propiedad, o por el carril incorrecto, o en sentido contrario al tránsito, etc., merezca una sanción distinta en función del vehículo que se conduce, pues la falta es la misma y el bien jurídico amenazado o afectado también. (Cfr. STC 00027-2010-A1; TC, fundamento 23). Como consecuencia de ello, la comuna emplazada, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley General de Transporte, Ley 27181, debe realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. **Aquello incluye aplicar las sanciones e infracciones aprobadas por el gobierno nacional, específicamente, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones** [Sentencia 3244-2013-AA/TC, fundamento 24, énfasis agregado].

57. Queda claro, entonces, que la competencia normativa para la regulación de los supuestos típicos y sanciones en materia de tránsito corresponde al MTC, y dicha regulación ya ha sido establecida a través de la tabla de infracciones y sanciones anexa al RTRAN.
58. Por lo tanto, la MPL carece de competencia para expedir normas sancionatorias y también para incorporar supuestos de infracción y de reincidencia en el ordenamiento cuando éstas contravengan las disposiciones del RTRAN.
59. En tal sentido, este Tribunal advierte que el artículo 17 de la ordenanza impugnada pretende establecer una prohibición respecto al uso del casco cerrado y, además, plantea que la infracción de dicha disposición ha sido “homologada” con la sanción pertinente en la tabla de infracciones y sanciones, prevista en el Anexo 2 del RTRAN, esto es, la infracción G59, cuyo texto es el siguiente:

Conducir un vehículo de la categoría L, con excepción de la categoría L5, sin tener puesto el casco de seguridad o anteojos protectores, en caso de no tener parabrisas; o permitir que las demás ocupantes no tengan puesto el casco de seguridad.

60. Conforme a la norma citada, la infracción G59 del RTRAN se comete cuando el usuario de una motocicleta no utiliza ningún casco de seguridad o anteojos protectores; empero, a través los artículos 6 y 17 de la Ordenanza cuestionada se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 22

añade y distorsiona el supuesto típico de la infracción G59 (contemplada en RTRAN) al señalar que esta infracción se produciría también si el usuario de la motocicleta utiliza un casco cerrado.

61. De esta forma, la MPL altera el contenido de dicha disposición (Anexo 2 del RTRAN) al tipificar una infracción que no existe ni ha sido aprobada por el MTC, invadiendo, de esta manera, las competencias normativas que le corresponden al Gobierno nacional.
62. En conclusión, si bien las municipalidades distritales tienen competencias compartidas con relación al tránsito terrestre, la competencia normativa para regular las infracciones y sanciones que puedan derivarse de la omisión o el mal uso de los cascos que se imponen a los conductores y pasajeros de motos lineales corresponde al MTC. Por consiguiente, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo y, en consecuencia, resultan inconstitucionales los artículos 17, 18 y 19 de la Ordenanza Municipal 467-MPL.

5.3. COMPETENCIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL TRÁNSITO TERRESTRE

63. El Poder ejecutivo sostiene que el artículo 14 de la ordenanza impugnada deviene en inconstitucional al disponer la creación de un cuerpo de inspectores municipales para verificar las placas de rodaje de vehículos menores y vehículos de cuatro ruedas, lo cual afecta, a criterio de la entidad demandante, las competencias que le corresponde ejercer a través de la PNP.
64. Corresponde comenzar señalando que este Tribunal se ha pronunciado respecto a la competencia compartida, en materia de fiscalización de tránsito, entre las municipalidades provinciales y el Gobierno nacional en el Expediente 0003-2019-PI/TC. En dicha ocasión sostuvo lo siguiente:

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

[...]

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

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre| 23

Nacional o las redes viales regionales o departamentales [fundamento 33].

65. Queda claro, entonces, que las competencias de fiscalización en materia de tránsito de las municipalidades provinciales se circunscriben a las vías urbanas — que no forman parte del SINAC—y las carreteras que forman parte de la Red Vial Vecinal o Rural. En las demás carreteras, dicha atribución corresponde al Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo resuelto en el fundamento 31 de la Sentencia 0002-2017-PI/TC, 0005-2017-PI/TC y 0025-2018-PI/TC [acumulados].
66. No obstante, cabe advertir que, en el presente caso, se está analizando lo relativo a la competencia de fiscalización de una municipalidad distrital, la cual, según el artículo 81 de la LOM, tiene funciones y competencias distintas en comparación con las de las municipalidades provinciales.
67. Habiendo establecido lo anterior, resultará ahora imprescindible remitirnos a lo dispuesto por las leyes especiales sobre la materia. En tal sentido, la LGTTT, en su artículo 13, establece que la competencia de fiscalización en materia de tránsito implica lo siguiente:

Artículo 13.- De la competencia de fiscalización

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

68. Sobre este punto, este Colegiado advierte que la competencia para ejercer la fiscalización del transporte terrestre corresponde a la PNP, como también se desprende del artículo 7, literal b, del RTRAN:

Artículo 7.- Competencias de la Policía Nacional del Perú en materia de tránsito

En materia de tránsito terrestre, la Policía Nacional del Perú, a través del efectivo asignado al control del tránsito o al control de carreteras, de conformidad con el presente Reglamento, es competente para:

- b) Fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios de la infraestructura vial; así como aplicar las medidas preventivas dispuestas en el presente Reglamento [...].

69. Del mismo modo, los artículos 82 y 91 del RTRAN y el Decreto Supremo 028-2009-MTC, que establece el procedimiento de detección de infracciones al tránsito terrestre por parte del efectivo policial competente en el ámbito urbano, establecen que la PNP tiene competencia para fiscalizar las infracciones a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 24

normas de transporte y tránsito terrestre, incluyendo la utilización de placas de rodaje clonadas o adulteradas.

70. Por las razones expuestas, el inciso 4 del artículo 2 resulta inconstitucional, por cuanto faculta a la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre para fiscalizar a las personas que conducen motocicletas cuando carece de competencia para ello.

71. Lo mismo cabe decir respecto del inciso 7, en cuanto introduce la potestad para fiscalizar e intervenir a los vehículos con placas adulteradas o clonadas, por cuanto dicha competencia debe ser ejercida por la PNP. Estando a lo expuesto, corresponde declarar inconstitucional también esta disposición.

72. Habiendo declarado inconstitucionales las disposiciones previas, corresponde declarar inconstitucional, por conexidad, el artículo 3, en cuanto dispone que el incumplimiento o la resistencia a la inspección por parte de los agentes municipales constituye una conducta susceptible de ser sancionada a tenor de lo dispuesto por la misma Ordenanza.

73. Lo expuesto en los fundamentos previos no implica que el personal de la Municipalidad demandada, con el objeto de favorecer la seguridad ciudadana, no pueda colaborar en la detección de vehículos que circulan con placas adulteradas o clonadas dando parte a la PNP para que actúe de conformidad con sus competencias.

74. Efectivamente, el artículo décimo cuarto de la ordenanza impugnada establece lo siguiente:

La Municipalidad de Pueblo Libre implementará un equipo de inspectores que se encargarán de la verificación de las placas vehiculares, tanto de vehículos automotores de dos o cuatro ruedas, con el fin de determinar si las referidas placas son "clonadas", a fin de dar cuenta a la Policía Nacional del Perú para realizar las acciones correspondientes.

75. Si bien, en conformidad con el artículo 13 de la LGTTT, las competencias de fiscalización en materia de transporte y tránsito terrestre corresponden al Gobierno nacional, este colegiado considera que ello no es obstáculo para que la MPL pueda verificar si circulan vehículos automotores con placas clonadas a efectos de dar cuenta a la PNP para que sea esta entidad la que pueda tomar las acciones correspondientes.

76. Adicionalmente, el artículo 12 de la LOM dispone que las municipalidades formulan, aprueban y ejecutan planes de desarrollo local, los que deben resultar compatibles con los planes de desarrollo regional y nacional.

MR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 25

77. Por su parte, mediante el Decreto Supremo 013-2019-IN, se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para el periodo 2019-2023¹, en el que fija una serie de objetivos que incluyen la participación de los Gobiernos municipales y regionales. En este acápite se desarrollan un conjunto de medidas que presuponen explícitamente la participación coordinada de la autoridad policial con las municipalidades.

78. Entre las medidas previstas, se incluyen las siguientes:

- a) realizar alianzas territoriales para facilitar la denuncia, persecución y debida judicialización de los casos de violencia y de agresión (numeral 03-04-05, bajo el título “Mejorar la respuesta de los gobiernos locales”, p. 130);
- b) formar y capacitar a los serenos en centros especializados (Numeral 04-04-01, bajo el título “Fortalecimiento del Serenazgo Municipal”, p. 136); o
- c) realizar operativos conjuntos entre la Policía Nacional del Perú, Fiscalía de la Nación y Gobierno local, ejecutados en mercados de objetos robados, contrabando y piratería (Numeral 04-06-01 bajo el título “Intensificar los operativos para disminuir los mercados ilícitos de objetos robados, contrabando y piratería”, pp. 137 y 138).

79. En tal sentido, este Tribunal considera que la implementación de un equipo de inspectores cuya función sea la de verificar las placas vehiculares a efectos de dar cuenta a la PNP para que sea esta la que tome las acciones pertinentes no afecta en lo absoluto las competencias del Poder Ejecutivo, por el contrario, contribuye a realizar de forma más eficiente sus funciones.

80. Por lo anteriormente expuesto, este colegiado no comparte lo alegado por el Poder Ejecutivo, en cuanto sostiene que la MPL estaría afectando las competencias de la PNP a través del artículo décimo cuarto de la ordenanza impugnada, por consiguiente, la demanda debe ser declarada infundada en este extremo.

81. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal considera indispensable destacar que el artículo 14 de la Ordenanza 467-MPL no resulta contrario a la Constitución mientras se interprete que la implementación de inspectores municipales para la verificación de placas vehiculares tendrá como único propósito dar cuenta a la PNP para que sea esta autoridad la que tome las acciones pertinentes.

¹ Disponible en <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2019/Junio/21/DS-013-2019-IN.pdf>, página consultada el 19 de marzo de 2020.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 26

5.4. PRETENSIÓN DE NULIDAD DE TODAS LAS DISPOSICIONES, RESOLUCIONES O ACTOS VICIADOS DE INCOMPETENCIA

82. Por último, el demandante solicita a este Tribunal que declare la nulidad de todas las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia, en aplicación de lo establecido por el artículo 113 del Código Procesal Constitucional.
83. Efectivamente, el recurrente sostiene que, mediante la ordenanza impugnada, la MPL no solo se ha atribuido competencias que no le corresponden, sino que, a partir de su texto, podrían habilitarse actos posteriores viciados de incompetencia.
84. Al respecto, este Tribunal recuerda que el proceso de inconstitucionalidad es uno de control abstracto de normas y carece de competencia para emitir un pronunciamiento respecto de casos concretos, sin perjuicio de que las entidades interesadas activen los mecanismos correspondientes ante los órganos competentes.
85. Además, corresponde señalar que, si bien este Tribunal Constitucional ha señalado *supra* que en autos subyace una controversia en relación con la titularidad de una competencia, debe tenerse especialmente en cuenta que el presente proceso se ha planteado y admitido como uno de inconstitucionalidad, de manera que para su resolución no está habilitada la regla contemplada en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, en tanto esta es aplicable única y exclusivamente a los conflictos competenciales. Así, al ser un proceso de control abstracto de normas, esta pretensión debe ser desestimada.
86. En esta misma línea, lo hasta aquí dicho no impide que lo pretendido por el Poder Ejecutivo pueda ser reclamado posteriormente en las vías procesales pertinentes alegando lo resuelto en la presente sentencia, que resulta vinculante para todos los poderes públicos desde el día siguiente de su publicación, conforme con lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los incisos 3, 4 y 7 del artículo 2, y los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 17, 18 y 19, así como la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 467-MPL.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre | 27

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo referido al artículo decimocuarto de la Ordenanza Municipal 467-MPL, siempre y cuando se interprete que la implementación de inspectores municipales para la verificación de placas vehiculares tendrá como único propósito dar cuenta a la PNP para que sea esta autoridad la que tome las acciones pertinentes.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

PONENTE FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de
Circulación de Motocicletas de
Pueblo Libre

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Coincido con lo resuelto en la presente sentencia, pero me permito efectuar, con todo respeto, cierta precisión sobre parte de lo expuesto en el fundamento 29 de la misma.

Al respecto en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1216, que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, se dispone que:

5.1 Los conductores y pasajeros de motocicletas utilizan cascos de seguridad conforme a las especificaciones técnicas previamente establecidas, así como chalecos distintivos que lleven impreso el número de placa del vehículo. Asimismo, debe instalarse la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo que permita su identificación a través de los sistemas de control electrónico vehicular.

5.2 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece las especificaciones técnicas para el uso de los cascos de seguridad, el chaleco, así como las restricciones o limitaciones.

5.3 El uso de la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo, así como el uso de los cascos de seguridad y los chalecos distintivos, serán exigibles vencidos los plazos de 60 días y 90 días hábiles, respectivamente, contados a partir de la publicación del reglamento del presente decreto legislativo.

Así pues, una fracción del aludido fundamento, sostiene que este artículo “señala expresamente que el MTC es el único órgano competente para establecer las especificaciones técnicas sobre el uso de los cascos de seguridad[...]” (subrayado mío), lo cual no advierto de la reseña efectuada *supra*; sin embargo, de una comprensión conjunta de las disposiciones constitucionales y legales invocadas en los fundamentos 19 a 28 de la sentencia, es posible arribar a tal aseveración.

Abonando sobre este punto, cabe citar lo sostenido por este Tribunal en los fundamentos 6 y 7 de la STC 00027-2010-PI/TC:

En lo que al ejercicio de competencias por parte de los gobiernos locales y su relación con las políticas nacionales diseñadas por el gobierno nacional respecta, el artículo 195° de la Constitución establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, “en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”. En consecuencia, solamente en la medida que las competencias municipales se ejerzan respetando estas políticas, resultarán constitucionalmente válidas [...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de
Circulación de Motocicletas de
Pueblo Libre

[...] si bien el artículo 195°, inciso 8°, de la Constitución determina la competencia de los gobiernos locales para “[d]esarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de (...) transporte colectivo, circulación y tránsito (...) conforme a ley”, ella resultará válidamente ejercida solo en tanto no resulte contraria a las políticas nacionales establecidas por el gobierno nacional, pues la regulación de éstas —tal como se ha visto y es reafirmado por el artículo 26°, literal a), de la Ley N.º 27783 (Ley de Bases de la Descentralización)—, es competencia exclusiva del gobierno nacional. En efecto, el referido precepto dispone lo siguiente: “Son competencias exclusivas del gobierno nacional [el] [d]iseño de políticas nacionales y sectoriales”.

Nótese que toda regulación de una política de alcance nacional dictada por el gobierno central para ser constitucional debe respetar, entre otras exigencias, las competencias exclusivas de los gobiernos regionales y municipales.

Ahora bien, dentro de las políticas sectoriales de desarrollo de alcance nacional tenemos a la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, que según su artículo 1, numeral 1 establece “los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República”,

En el artículo 11 del referido dispositivo legal, se prescribe que:

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

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.

Por su parte, el artículo 16 de la citada Ley 27181, establece que “[e]l Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: 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”. Asimismo, el artículo 17 dispone que “[l]as Municipalidades Provinciales,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de
Circulación de Motocicletas de
Pueblo Libre

en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre: a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial”. Así también, el artículo 18 refiere que “[l]as Municipalidades Distritales ejercen las siguientes competencias: a) En materia de transporte, en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares)”.

De otro lado, en el artículo 23 de la Ley 27181 antedicha, se señala que “[l]os 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”, entre ellos, tenemos “a) Reglamento Nacional de Tránsito, que contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; las disposiciones sobre licencias de conducir y las que establecen las infracciones y sanciones y el correspondiente Registro Nacional de Sanciones; así como las demás disposiciones que sean necesarias.”

Haciendo uso de su competencia exclusiva y amparado en la Ley 27181, el gobierno nacional expidió el Decreto Supremo 033-2001-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Tránsito, señalando en su artículo 1 que“(…) establece normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos y animales y a las actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionan con el tránsito. Rige en todo el territorio de la República”.

Producto de las modificaciones efectuadas a dicha ley, se emite el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito —Código de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC, que recoge lo expuesto en el precitado artículo 1.

Las disposiciones citadas no alteran en modo alguno las competencias exclusivas o compartidas de los gobiernos locales, establecidas en las correspondientes leyes orgánicas; por el contrario, conforme con el artículo 43, literal g), de la Ley de Bases de la Descentralización ya invocada, el “[t]ransporte colectivo, circulación y tránsito urbano”, es una competencia compartida entre los distintos niveles de gobierno, y así lo reconoce el gobierno nacional al haber previsto la competencia normativa de las municipalidades en esta materia, claro está, en la medida de que al ejercerlas no afecten la normas nacionales sobre la materia(fundamento 20 de la STC00027-2010-PI/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de
Circulación de Motocicletas de
Pueblo Libre

En el contexto descrito, cabe señalar que en el Decreto Supremo 016-2009-MT, se establecen requisitos de seguridad vial para la circulación de motocicletas y bicicletas en todo el territorio nacional, siendo uno de ellos el empleo de casco protector autorizado. Y, al ser un elemento cuyo empleo se vincula con el tránsito público de personas en un tipo de vehículo (ordenamiento del tránsito), las especificaciones técnicas sobre su uso son inherentes al MTC, como bien se confirma en el artículo 5, numeral 2 del Decreto Legislativo 1216.

S. 
MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia que declara FUNDADA en parte la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucionales los incisos 3, 4 y 7 del artículo 2 y los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 17, 18 y 19, así como la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza Municipal 467-MPL, emitida por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, e INFUNDADA la demanda en el extremo referido al artículo decimocuarto de dicha ordenanza, siempre y cuando se interprete que la implementación de inspectores municipales para la verificación de placas vehiculares tendrá como único propósito dar cuenta a la PNP para que sea esta autoridad la que tome las acciones pertinentes; e INFUNDADA la demanda en los demás que contiene; debo dejar sentada mi posición sobre el proceso de descentralización que regula nuestra Constitución y el rol que tienen las municipalidades, así como de su importancia para el desarrollo integral y armónico del país.

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

1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.
2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.
3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

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

1. **El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país**

Como ya lo tengo manifestado en oportunidades anteriores¹, el artículo 43 de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79 de la Carta de 1979, establece que el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana, que conforma un Estado único e indivisible, cuyo gobierno es unitario, representativo y *descentralizado*, el cual se organiza en base a la separación de poderes.

¹Véase, entre otros, mis comentarios contenidos en el libro colectivo "El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)", editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, pp. 2 - 63.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre

Esta tipificación de la forma del Estado Peruano y, especialmente de su forma de gobierno, en cuanto a su carácter descentralizado, a la vez que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez constituciones anteriores a la de 1979 que rigieron en el Perú. En efecto, en lo que atañe a la forma del Estado Peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 si recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1 y 2 caracterizaban al Perú como una república democrática y soberana, cuyo Estado era uno e indivisible. En lo que respecta a la forma del gobierno peruano y contrariamente al tratamiento brindado a la forma del Estado, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 si consignaron artículos que la describían con la única excepción de la Constitución de 1933, que guardó un marcado silencio sobre el tema. Ciertamente, las de 1823 (artículo 27) y de 1826 (artículo 7) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7) y de 1834 (artículo 7) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42), de 1867 (artículo 43) y de 1920 (artículo 68) lo tipificaron además como republicano.

Tal constatación significa sin lugar a dudas que, a nivel de normativa constitucional, a partir de la Constitución de 1979 y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de *descentralizado*, el cual la Carta Constitucional de 1993 ha mantenido en su precitado artículo 43, que fuera aprobado con el 79% de votos a favor de los señores miembros del Congreso Constituyente Democrático, como lo enfatizó el doctor Carlos Torres y Torres Lara, ex - Presidente de su Comisión de Constitución.²

No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC

Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales.

2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país

En esta línea, en orden a la implementación del diseño de gobierno unitario, representativo y *descentralizado* concebido por el Legislador Constituyente Peruano, la Constitución de 1993 ha dado importantes avances que es necesario resaltar, a los efectos del presente voto.

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

En segundo lugar, ha establecido que dicho proceso implica *el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada*. Esto es, que para el desarrollo integral del país, sin romper el concepto unitario del gobierno peruano, deben reconocerse órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad. Ello, sin perjuicio de la desconcentración, que consiste en la delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el gobierno central (nivel de autoridad superior) hacia niveles de autoridades subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica, para el mejor cumplimiento de sus fines nacionales. En tal sentido, en la concepción del Legislador Constituyente, la delegación del ejercicio del poder para lograr la ansiada descentralización del país corre por vías paralelas: por la vía de la descentralización propiamente dicha y por la vía de la desconcentración.

En tercer orden, ha establecido que el referido proceso *se da básicamente a través y a partir de las municipalidades*, a las cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC

Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

concibe como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.

En cuarto lugar, ha establecido que las municipalidades, para cumplir su papel de ser instrumentos y expresión de la descentralización, tengan *plena autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia*.

En quinto orden, ha establecido, en armonía con la referida autonomía política, económica y administrativa, que *las municipalidades mediante sus respectivos Concejos Municipales (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local, en los asuntos de su competencia) tienen la facultad de dictar normas con rango de ley, denominadas Ordenanzas Municipales*.

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188, 189, 191, primer y segundo párrafo y 200, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático³, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, esta “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales

³Ibid. pp. 478-479.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre

Queda claro de lo expuesto hasta esta parte, la gran importancia que atribuye el Legislador Constituyente Peruano a la descentralización, tanto como una de las principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a las cuales ha dotado de autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que corresponde a continuación detenerse brevemente en el tema relacionado con la autonomía municipal y, dentro de este, en el de la facultad normativa del Concejo Municipal y en el del rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado⁴, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que "... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza."⁵

Sin embargo, no obstante este carácter inicial del concepto de autonomía "si se tiene en cuenta la normativa constitucional peruana, así como los ingredientes que el Legislador Constituyente incorpora dentro de la autonomía asignada a las Municipalidades, resulta patente su voluntad de conformar la autonomía como un principio general de organización territorial del gobierno peruano y, a la par, como el derecho de la comunidad local a participar mediante sus propios órganos en el gobiernos y la administración de cuantos asuntos le atañen", al punto que, como bien apunta el mismo Fernández Segado, siguiendo la más actualizada doctrina que busca la redefinición de la autonomía local basada en el interés respectivo como base del principio de autonomía y, en particular a Alfonso Luciano Parejo, el verdadero objeto de la autonomía local "...radica en el derecho al autogobierno, que significa el derecho a la atribución de potestades (sin precisar cuáles deban ser éstas) en todos aquellos supuestos en que se vean comprometidas o afectadas necesidades de la comunidad local".⁶

⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "La Autonomía Municipal en la Constitución Española de 1978". Citado por BLUME FORTINI, Ernesto, en el libro "El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)", editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, p. 3.

⁵ Loc. Cit.

⁶ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

En este orden de ideas, la autonomía municipal debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad "... para ejecutar y cumplir todas las tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible trascendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos"⁷. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, máxime cuando a esta se asignan caracteres políticos, económicos y administrativos, sino por el contrario una visión amplia que, en el fondo encierra, una redefinición de la autonomía local, que haga posible una interpretación coherente y armónica con lo que podría denominarse el sistema constitucional de distribución de competencias, el cual rompe los esquemas tradicionales e implica una nueva concepción, dentro de la cual, en la medida del nuevo rol de las municipalidades se incrementan las competencias y atribuciones de estas, así como se disminuyen y limitan las de otros entes estatales que antes (en el esquema centralista) las detentaba. Por ello, en opinión del constitucionalista español antes citado, la afirmación de la autonomía local "... ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen"⁸.

Con relación a este último aspecto, la intensidad de la participación de la municipalidad, en el ejercicio del gobierno, depende de la relación que se pueda dar entre los intereses locales y los supralocales, en el contexto, como es obvio, de la atención a los problemas emergentes de la realidad local; ya que, por su propia naturaleza, el gobierno local ejerce poder únicamente sobre su respectiva circunscripción territorial.

Recalco que, a la luz de la normativa constitucional vigente, contenida puntualmente en los artículos 43, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 200, inciso 4, de la Constitución de 1993, el Legislador Constituyente Peruano ha concebido a la municipalidad como el órgano del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, encargado de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones, que es instrumento básico de la descentralización del país, en el marco de un modelo que maximiza, revalúa y repotencia al gobierno local, al cual para el cabal ejercicio de sus responsabilidades le ha dado funciones normativas, por intermedio de sus Concejos Municipales, dictando

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

Ordenanzas, que son leyes municipales, de igual rango que las leyes ordinarias que dicta el Congreso de la República.

Sobre la función normativa debe hacerse hincapié que la autonomía política comprende la autorregulación; razón que llevó a consagrar expresamente en el artículo 191 de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento municipal integrado por el Alcalde y los Regidores) tiene la facultad de legislar o normar en materia municipal y, adicionalmente, de fiscalizar a la Alcaldía (que es el órgano ejecutivo municipal). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador municipal o parlamentario municipal, a quien denomina Regidor; y que se trata de un legislador para quien se reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función normativa: los asuntos de competencia municipal. Nótese, igualmente, que tal decisión se cimienta también en la teoría de la reserva constitucional o reserva legal, en cuya virtud la normación en el ámbito competencial municipal queda reservada al legislador municipal.

A contramano, tal reserva conlleva que el legislador ordinario (que dicta las leyes propiamente dichas: el Poder Legislativo, a través del Congreso de la República), el legislador delegado (que dicta decretos legislativos por delegación del Congreso: el Poder Ejecutivo) y el legislador infralegal (que dicta normas de inferior jerarquía que las leyes: el Poder Ejecutivo, entre otros), han quedado privados de normar en materias propias de las municipalidades, ya que esa tarea ha sido entregada al legislador municipal, en concordancia con la autonomía política que tienen las municipalidades.

Como está dicho la función legislativa o normativa municipal la realiza el legislador municipal vía Ordenanzas, que son en puridad leyes municipales; dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido) que regulan el ámbito competencial municipal y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática local o municipal. Empero, también en concordancia con la autonomía política, que, como quedó enfatizado, conlleva a la autonormación o autorregulación, el Legislador Constituyente Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200, inciso 4), de la Constitución, al referirse a las normas impugnables por causal de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

El rango significa "...índole, clase, categoría, calidad...". Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Municipal tiene rango de ley, consecuentemente tiene índole, clase, categoría y calidad de ley; raciocinio que permite arribar a la conclusión que la Ley del Congreso y la Ordenanza Municipal tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0028-2018-PI/TC
Caso del Régimen Municipal de Circulación de
Motocicletas de Pueblo Libre

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara **FUNDADA en parte** la demanda respecto a la inconstitucionalidad de los incisos 3, 4 y 7 del artículo 2 y los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 17, 18 y 19 así como la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 467-MPL e **INFUNDADA** la demanda en el extremo referido al artículo 14 de la Ordenanza Municipal 467-MPL, así como en lo demás que contiene.

Lima, 28 de mayo de 2020

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.N.º 0028-2018-PI/TC
Caso Poder Ejecutivo c. Municipalidad Distrital de Pueblo Libre

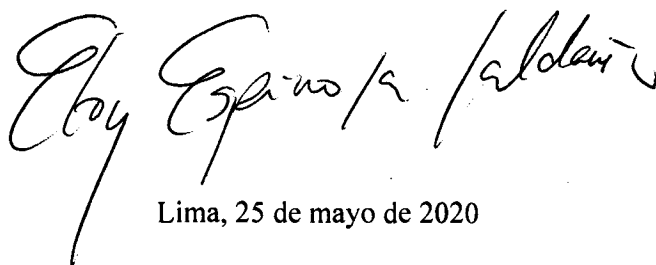
VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 467-MPL, de la Municipalidad de Pueblo Libre, por las consideraciones que allí aparecen.

Por otra parte, aprovecho la ocasión para reiterar que casos como este (en el que se analizan las competencias de diferentes niveles de gobierno para establecer si una determinada regulación fue emitida correctamente) ponen de manifiesto que, en el marco de un proceso formalmente de inconstitucionalidad, pero que materialmente es competencial (con base en el segundo párrafo del artículo 110 del Código Procesal Constitucional), no es correcto hablar de un “bloque de constitucionalidad”, entendido este como conjunto de normas con rango de ley que, por mandato de la propia Constitución, permiten establecer la validez material de otra norma de rango también legal. Es estos casos, más bien es necesario hacer referencia a un “bloque competencial”, para aludir con ello a un conjunto normativo, de muy distinto rango y alcance, que permite establecer fidedignamente si una competencia ha sido regularmente ejercida o debidamente rechazada (por ejemplo, en el caso de autos se hace referencia a normas tan diversas como la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Organización y Funciones del MTC y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre). Esto, por cierto, ya lo dejé expresado en mi fundamento de voto en la STC Exp. n.º 00020-2013-PI, f. j. 11.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Lima, 25 de mayo de 2020

Lo que certifico:


Flavio Roátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas de Pueblo Libre

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

En el Expediente 00028-2018-PI/TC, el Poder Ejecutivo demanda que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 467-MPL, emitida por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre. No obstante, los argumentos expuestos en la sentencia, emito este voto singular por lo siguiente:

Coincido en declarar **FUNDADA** en parte la demanda y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los incisos 3, 4 y 7 del artículo 2 y los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 17, 18 y 19 así como la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 467-MPL, por las razones expuestas ampliamente en la sentencia.

Sin embargo, discrepo del segundo punto resolutivo de la sentencia, que desestima la impugnación del artículo 14 de la ordenanza cuestionada, así como de los argumentos que sostienen esta decisión. Este artículo dice:

La Municipalidad de Pueblo Libre implementará un equipo de inspectores que se encargarán de la verificación de las placas vehiculares, tanto de vehículos automotores de dos o cuatro ruedas, con el fin de determinar si las referidas placas son "clonadas", a fin de dar cuenta a la Policía Nacional del Perú para realizar las acciones correspondientes.

La implementación de un *equipo de inspectores*, para desarrollar una labor que le compete a la Policía Nacional del Perú, importa, en los hechos, ejercitar una competencia que le corresponde a ésta, más aún cuando el citado *equipo* es el que determinará si las placas de los vehículos son clonadas, antes de dar aviso a la autoridad competente.

Por estas razones, consideramos que el artículo 14 de la Ordenanza 467-MPL también debe ser declarado inconstitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL