



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 195/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00003-2021-PCC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de conflicto competencial respecto de las competencias municipales en materia de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00003-2021-CC.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito
de peatones y vehículos en la provincia de Lima | **2**

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

§2. DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO DE TRÁNSITO TERRESTRE

§3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

§4. EXAMEN DE LA CONTROVERSI DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

§4.1. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE TRÁNSITO TERRESTRE

4.1.1. EL TRÁNSITO TERRESTRE COMO COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

4.1.2. EL ROL DE LA ATU COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN RESPECTO AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

§4.2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

4.2.1. SOBRE LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 3 DEL RNT

4.2.2. SOBRE LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 30 DEL RNT

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de marzo de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, con fundamento de voto que se agrega, han emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse, con fecha posterior, emitió voto singular que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 29 de marzo de 2021, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante MML) interpone una demanda de conflicto competencial contra el Poder Ejecutivo, específicamente, contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC), con el argumento de que dicho Poder del Estado habría menoscabado sus competencias exclusivas en materia de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima, con la emisión de artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que modifica los artículos 3 (último párrafo) y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante RNT), aprobado por el Decreto Supremo 033-2001-MTC.

Tales competencias se encuentran previstas en el artículo 81, incisos 1.3, 1.10, 2.2 y 2.4; y 161, incisos 7.2, 7.3 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM). Por ello, la demandante solicita que este Tribunal:

- i) Declare que la MML tiene competencias exclusivas en la provincia de Lima, para planificar, regular y gestionar el tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima, de conformidad con el marco normativo detallado *supra*;
- ii) Declare que el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que modifica el artículo 3 (último párrafo), y el artículo 30 del Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC, menoscaban las competencias exclusivas de la MML antes mencionadas;
- iii) Anule el último párrafo del artículo 3 del RNT aprobado por Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 4

Supremo 033-2001-MTC, modificado por el Decreto Supremo 023-2020-MTC; y,

- iv) Anule el literal “a” del inciso 30.1, el inciso 30.2 y el inciso 30.3 del artículo 30 del RNT, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC, modificado por el Decreto Supremo 023-2020-MTC.

Por su parte, con fecha 14 de julio de 2021, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta dicha demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan los argumentos sobre las disposiciones impugnadas que se resumen a continuación:

B-1. DEMANDA

La Municipalidad Metropolitana de Lima plantea los siguientes argumentos en su demanda:

- Cuestiona la emisión del artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que modifica los artículos 3 y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito-RNT (Decreto Supremo 033-2001-MTC), en cuanto establece una nueva autoridad competente en materia de tránsito terrestre para las provincias de Lima y Callao, que es la ATU, y le confiere competencias para fijar, en zonas urbanas, vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas.
- Esto, a su criterio, constituye un ejercicio indebido de las competencias que corresponden al Poder Ejecutivo (a través del MTC) y menoscaba las atribuciones que le corresponden en exclusividad.
- Destaca que, de acuerdo con la LOM, la MML tiene la competencia exclusiva para planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos en la provincia de Lima. Menciona que tanto la LGTTT y el RNT consagran que es la MML la autoridad competente para la gestión del *tránsito* en la provincia de Lima.
- Indica, en cambio, que la ATU ejerce competencia en las provincias de Lima y Callao respecto de la regulación y gestión del servicio público de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 5

transporte terrestre de personas que se lleva a cabo en su ámbito territorial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30900.

- Menciona, asimismo, que el artículo 7 de la Ley 30900 reconoce a la ATU competencias limitadas en materia de tránsito, que son de naturaleza complementaria, para establecer disposiciones dirigidas a la integración obligatoria de centros de gestión del tránsito.
- La demandante alega que la regulación establecida en el citado artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC contraviene el artículo 73 de la LOM, que establece que las nuevas autoridades en circunscripciones provinciales conurbadas son responsables de la prestación integrada de un servicio público local; sin embargo, la gestión y/o regulación del tránsito, a su criterio, no constituye un servicio público.
- Aduce que la nueva regulación emitida también excede el marco previsto por la LGTTT, toda vez que el artículo 15 de esta ley no reconoce a la ATU como autoridad competente en materia de tránsito y transporte terrestre. Añade que la incorporación de la ATU como nueva autoridad competente, dispuesta por el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, en cuanto modifica el artículo 3 del RNT, excede el ámbito de competencias de esta entidad, establecido en el inciso a) del artículo 7 de la Ley 30900.
- En todo caso, refiere que la ATU no cuenta con competencias normativas ni de gestión en materia de tránsito terrestre, y ello se ve reflejado en el propio artículo 3 del RNT, modificado por el mencionado artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que limita las atribuciones de la ATU a las de fijar las vías o carriles exclusivos o preferenciales.
- Afirma que la modificación del literal “a” del artículo 30.1 del RNT, en cuanto habilita a la ATU a implementar carriles o vías preferenciales, excede el ámbito de sus funciones contempladas en el artículo 5 de la Ley 30900.
- Por otro lado, sostiene que el artículo 30.2 del RNT, modificado por el D.S. 023-2020-MTC -que establece el carácter exclusivo de la competencia detallada *supra*- excede el ámbito de competencias y funciones atribuidas a la ATU en la Ley 30900 y menoscaba las funciones y competencias que corresponden a las municipalidades provinciales de acuerdo con la LOM y la LGTTT.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 6

- Manifiesta que, en todo caso, se desprende del propio artículo 30.3 del RNT, modificado por el D.S. 023-2020-MTC, que otras autoridades, como las municipalidades provinciales -y no exclusivamente la ATU- son competentes en la gestión del tránsito en una vía donde circulan vehículos que brindan el servicio de transporte terrestre de personas.
- Finalmente, la MML concluye que sus competencias exclusivas en materia de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima han sido menoscabadas por el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que modifica los artículos 3 y 30 del RNT.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda planteando los siguientes argumentos:

- El procurador alega que el presente proceso competencial no cumple con acreditar el elemento objetivo del conflicto (que se refiera a atribuciones derivadas de la Constitución o de las leyes orgánicas respectivas), pues no se ha cuestionado en la demanda un acto estatal de naturaleza constitucional.
- Precisa que el objeto de la demanda consistiría en establecer si la ATU tiene competencias en materia de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima; así como también en determinar si el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC excedió las competencias legales que le atribuyó la Ley 30900.
- En consecuencia, en su opinión el cuestionamiento del referido artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC debió tramitarse a través de un proceso de acción popular, conforme al artículo 200.5 de la Constitución. Por ello, solicita al Tribunal Constitucional que declare la improcedencia de la demanda.
- En cuanto al fondo del asunto, el demandado afirma que las competencias del MTC para modificar el RNT se sustentan en lo dispuesto en el artículo 23 de la LGTTT.
- En esta línea, sostiene que el MTC es la entidad competente para establecer la medida cuestionada en el presente proceso competencial, así como para interpretar los principios contenidos en la LGTTT.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 7

- Respecto a la ATU, el demandado aduce que esta se creó para ser uno de los pilares de la política nacional de transporte urbano, aprobada por el Decreto Supremo 12-2019-MTC, y que su creación resultaba indispensable en la medida en que la planificación y gestión de un sistema integrado de transporte debe recaer en una sola autoridad, a fin de garantizar un sistema de transporte adecuado para la ciudad.
- El demandado destaca que la ATU, al ser un organismo técnico especializado adscrito al MTC, es la única autoridad con competencia para organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (en adelante, SIT), que es el sistema de transporte público de personas compuesto por las distintas clases o modalidades del servicio de transporte reconocidas en la normativa vigente, de acuerdo con el artículo 4, literal j) de la Ley 30900.
- El procurador del Poder Ejecutivo refiere que, de acuerdo con el artículo 9, inciso 1, y el artículo 10, inciso 9 del Reglamento de la Ley 30900, establecido por Decreto Supremo 5-2019-MTC, entre las competencias normativas de la ATU se encuentra la aprobación de las normas que regulen la gestión, supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio conformado por la provincia de Lima y la provincia constitucional del Callao.
- En cuanto a las funciones de gestión, manifiesta que la ATU está habilitada para gestionar y operar la infraestructura de transporte urbano e infraestructura complementaria correspondiente al SIT.
- Acota que la ATU se encuentra obligada a garantizar la continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad del servicio de transporte regular, que comprende al Metropolitano, a los corredores complementarios y el servicio de transporte convencional en ómnibus. Asimismo, el demandante destaca que la ATU debe garantizar el tratamiento preferencial de dicho servicio.
- En relación con esto último, el demandado precisa que este servicio se debe prestar bajo la modalidad de las concesiones, y que estas se otorgan como resultado de un proceso de licitación pública, de acuerdo con la Ley 30900.
- Esto supone que la ATU se encargue del proceso respectivo, y establezca



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 8

las bases donde figuran las condiciones en las que se debe prestar dicho servicio, de manera que así se garanticen las características de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad del servicio de transporte regular, mencionadas *supra*. Tales condiciones pueden incluir la prestación en vías segregadas o preferenciales.

- El demandado indica que, en suma, la emisión del artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC se realizó para mantener la coherencia respecto de la gestión de los servicios públicos de transporte, por cuanto no era admisible que, existiendo una autoridad competente en transporte, fuese otra la que determinase si dichos servicios serían prestados en carriles exclusivos o preferenciales, lo que afectaba directamente la seguridad jurídica de los contratos de concesión y la predictibilidad de las decisiones de la Administración pública.
- Así, el nuevo marco normativo permite a la ATU ejercer eficientemente su función de gestionar y operar la infraestructura vial pública utilizada para la prestación de los servicios de transporte terrestre que forman parte del SIT.
- Destaca que este marco permite a la ATU establecer aquellas vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de los vehículos que prestan los servicios de transporte en el ámbito de sus competencias, lo que es esencial, para garantizar la eficiencia de su operación y poder cumplir con los niveles de calidad y seguridad del servicio en beneficio de los usuarios.
- Y en el caso de las concesiones, de acuerdo con el nuevo marco normativo objeto de controversia, asevera que la ATU cuenta con la capacidad de gestionar la priorización de la circulación de los vehículos del servicio público, pues así se puede garantizar los niveles de demanda, ingresos y demás que se establezcan en las bases de los procesos de licitación respectivos.
- En caso contrario, advierte que las competencias de la ATU serían menoscabadas, puesto que cualquier decisión de gestión y operación de la infraestructura vial pública correspondiente al SIT estaría supeditada a la aprobación y gestión de las municipalidades, las que, en la práctica, asumirían en esta materia las funciones de la ATU.
- El demandado afirma que, en todo caso, el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC ha delimitado las competencias de la ATU para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito | 9
de peatones y vehículos en la provincia de Lima

que pueda establecer la priorización de la circulación del servicio público de transporte, como es el caso de los corredores exclusivos del Metropolitano 2.

- Por tales razones, el demandado concluye que no se han menoscabado las competencias de la demandante.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

1. En el presente caso, corresponde determinar si el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, a través del cual el MTC modificó los artículos 3 y 30 del RNT, menoscaba las competencias exclusivas de la MML en materia de tránsito, reconocidas en el artículo 81, incisos 1.3, 1.10, 2.2 y 2.4; y en el artículo 161, incisos 7.2, 7.3 de la LOM.
2. Sobre ello, los textos vigentes de los artículos 3 y 30 del RNT - modificado por el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC- establecen lo siguiente:

- *Art. 3 (último párrafo): Autoridades competentes:*

Son autoridades competentes en materia de *tránsito terrestre*:

En el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable creado mediante ley expresa conforme a lo señalado en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias; *dicho organismo ejerce la atribución señalada en el literal a) del artículo 30 (énfasis añadido).*

- *Art. 30: Tránsito en zona urbana*

30.1 La Autoridad competente puede fijar en zona urbana:

a) *Vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas.*

(...)

30.2 *Para el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable de la prestación integrada del servicio público de transporte de personas, constituido conforme al artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la atribución contemplada en el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo es ejercida exclusivamente por dicho organismo.*

30.3 *Las medidas contempladas en el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo, tienen prioridad sobre cualquier otra medida de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 10

gestión de tránsito, salvo respecto de los peatones y vehículos no motorizados (énfasis añadido).

3. En concreto, deberá evaluarse si constituye un exceso en el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo, que contraviene el marco competencial antes citado, la incorporación de la ATU -en los artículos 3 y 30 del RNT- como autoridad competente en materia de tránsito, que ejerce la competencia exclusiva para fijar, en zonas urbanas, vías o carriles destinados a la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas.
4. En atención a lo expuesto, este Tribunal aprecia que la resolución de la presente controversia plantea el análisis de los siguientes aspectos desde la perspectiva competencial:
 - i) Determinar si la competencia para fijar vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas, prevista en el texto vigente del artículo 30.1. literal “a” del RNT, es una materia que se refiere al tránsito de vehículos de pasajeros o al transporte terrestre.
 - ii) Determinar si la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao (SIT), que es competencia de la ATU (art. 5.1 de la Ley 30900), supone la gestión de vehículos de transporte de pasajeros y también de las vías exclusivas o preferenciales que requieran o sólo la de los primeros.
 - iii) Determinar si el reconocimiento a la ATU de la competencia para fijar vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas en Lima contraviene las competencias de la MML.
5. El análisis de tales temáticas permitirá determinar si el Poder Ejecutivo, a través del MTC, estaba habilitado para modificar el RNT en los términos desarrollados por el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, o no.
6. Habiendo quedado establecido que la materia central de la presente controversia es el tránsito, corresponde ahora esclarecer en qué consiste o cuáles son los alcances de esta materia en nuestro ordenamiento jurídico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito | 11
de peatones y vehículos en la provincia de Lima

§2. DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO DE TRÁNSITO TERRESTRE

7. Este Tribunal ha resuelto diversas causas vinculadas con el tránsito y con el transporte terrestre. Y, aunque ha constatado que tales materias suelen aparecer relacionadas en la normativa legal aplicable, también entiende que es necesario diferenciarlas, por ser este un aspecto básico que debe ser esclarecido como paso previo al análisis competencial correspondiente.
8. Así pues, con respecto al tránsito, este Tribunal, en la Sentencia 00002-2017-PI/TC, dejó establecido lo siguiente:

el término tránsito hace referencia al conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales en las vías de uso público. El término transporte, en cambio, alude a la actividad económica que tiene por objeto satisfacer la demanda de traslado de personas, y mercancías a cambio de una contraprestación (fundamento 16).
9. A partir de esa primera distinción, este Tribunal advierte que el tránsito implica el *desplazamiento* de personas, de los vehículos particulares y de aquellos vehículos que transportan personas o mercancías.
10. Es decir, el tránsito supone la regulación del uso de las vías públicas terrestres o, específicamente, de la circulación que realizan las personas, vehículos y animales en dichas vías, lo que conlleva la expedición de normas que establecen las reglas vinculadas con dicho uso, las autoridades competentes en esta materia y sus respectivas funciones y responsabilidades, infracciones, sanciones, medidas correctivas, entre otros.
11. En ese contexto, cobra especial relevancia la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), cuyo artículo 2, literal “g”, ha definido al tránsito terrestre como “el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan”.
12. Asimismo, debe mencionarse que, entre los reglamentos que desarrollan la LGTTT, se encuentra el Reglamento Nacional de Tránsito (RNT), aprobado por el Decreto Supremo 033-2001-MTC, y cuyo texto único



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 12

ordenado ha sido establecido en el Decreto Supremo 016-2009-MTC. Dicho reglamento contiene las normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres sobre los desplazamientos de personas, vehículos y animales.

13. A diferencia del tránsito, el concepto de transporte terrestre hace referencia al traslado de personas o bienes, de conformidad con las reglas aplicables sobre la materia.
14. Debe repararse en que el transporte es una actividad económica que hace uso de una determinada infraestructura, tal y como se aprecia en el caso de las carreteras y los servicios complementarios.
15. En todo caso, el transporte puede ser terrestre, aéreo y acuático; y, por ello, emplea los sistemas de carreteras y ferrovías; de transporte aéreo; y los sistemas de transporte marítimo y fluvial, respectivamente. Dicho servicio ha sido regulado a través del Reglamento Nacional de Administración del Transporte (RNAT), cuyo texto vigente ha sido aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC.
16. En conclusión, la diferencia básica entre el tránsito y transporte terrestre radica en que el primero se refiere al desplazamiento por las vías; en cambio, el transporte terrestre consiste en la actividad económica por medio de la cual se lleva a cabo el traslado de personas y mercancías.
17. Cada una de estas materias tiene su propia normatividad reglamentaria, como se ha dejado previamente establecido, y cuentan con autoridades reconocidas por el ordenamiento para ejercer las competencias asignadas a cada una de ellas.
18. Ahora bien, la diferencia existente entre el tránsito y transporte terrestre no enerva o impide que en la práctica se generen situaciones en las que ambas materias se interrelacionan de tal modo que sea necesario un esfuerzo adicional para identificar a la autoridad competente en el contexto normativo correspondiente.
19. En el presente caso, es necesario esclarecer si determinadas modalidades de transporte terrestre de personas requieren que la autoridad responsable de la prestación integrada de dicho servicio público, en las circunscripciones provinciales conurbadas, tenga la competencia para fijar las vías o carriles por las que los vehículos deben circular de forma exclusiva o preferencial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 13

§3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

20. Corresponde ahora establecer cuáles son las normas del bloque de constitucionalidad que deben ser necesariamente tomadas en cuenta para la resolución del presente caso.
21. Al respecto, debe recordarse que el bloque de constitucionalidad está compuesto, en primer lugar, por las normas constitucionales, expresamente recogidas o de carácter implícito y, en segundo lugar, por las normas que desarrollan los mandatos de la Norma Fundamental.
22. En el presente caso, el referido bloque de constitucionalidad está conformado por el artículo 195.8, que fija la competencia de los gobiernos locales para desarrollar y regular diversas actividades y, entre ellas, el tránsito, lo que debe ser llevado a cabo de conformidad con la ley.
23. En segundo lugar, dicho bloque está conformado por las siguientes normas de rango legal
 - i) la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD);
 - ii) la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM);
 - iii) la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC (LOF);
 - iv) la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT).
 - v) La Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (Ley de creación de la ATU).
24. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que la MML tiene competencias y funciones específicas de carácter local metropolitano, como establece el artículo 151 de la LOM, en armonía con lo establecido en el artículo 198 de la Constitución y en el artículo 33 de la LBD.
25. Por último, este Tribunal tendrá en cuenta, de ser necesario, lo dispuesto en otras normas que cumplen una función complementaria o auxiliar a las normas de dicho bloque. Precisamente, debe recordarse que en el artículo 14.1 de la LGTTT se ha establecido que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 14

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

26. De lo anterior se desprende que la LGTTT dispone tener en consideración lo dispuesto en el citado Decreto Supremo 016-2009-MTC, que aprueba el TUO del RNT, respecto del ejercicio de las competencias en materia de tránsito, pues en dicho reglamento se han desarrollado con mayor concreción las políticas nacionales en cuyo marco deben ejercerse las competencias de los gobiernos locales.
27. Asimismo, importa considerar que las competencias en materia de transporte pueden extenderse a determinados aspectos relacionados con la infraestructura de vías y carriles, como se desprende del artículo 7 literal “b” de la Ley de creación de la ATU.
28. Dicha disposición establece literalmente que la ATU ejerce funciones:

En materia de gestión de la infraestructura: emitir opinión técnica vinculante en la formulación y evaluación de proyectos relacionados con redes semaforicas, infraestructura y señalización vial en el territorio, independientemente del tipo de la clasificación o tipo de vía, a fin de garantizar su compatibilidad con los conceptos de ciudad, movilidad y sistema integrado de transporte. De no contar con la opinión técnica favorable de la ATU, el proyecto es nulo de pleno derecho (énfasis añadido).
29. Esto último es relevante por cuanto, como ya se antes se detalló, en el presente caso corresponde determinar si las competencias en materia de transporte público de personas incluyen la atribución para fijar las vías o carriles destinados a la circulación preferencial o exclusiva de los vehículos que la prestación del servicio requiere, en las circunscripciones provinciales conurbadas, o no.
30. Indicado lo anterior, a continuación, este Tribunal llevará a cabo el examen del presente caso desde la perspectiva competencial.

§4. EXAMEN DE LA CONTROVERSIA DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

31. Este Tribunal advierte que lo que se debate en el presente caso es si el gobierno central, al establecer las modificatorias del RNT, en los términos descritos *supra*, excedió las competencias que se derivan del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 15

bloque de constitucionalidad señalado y si, en consecuencia, dicha actuación ha desconocido las atribuciones que corresponden a la MML en materia de tránsito.

32. Para resolver dicha interrogante, es necesario partir del artículo 188 de la Constitución, según el cual “el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
33. Así las cosas, si bien el Estado promueve la descentralización, como política permanente, esta debe ser respetuosa de los principios que rigen el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.
34. Ahora bien, este Tribunal ha constatado, en diversas ocasiones, que, en el marco del proceso de descentralización y de reparto de competencias, han surgido controversias entre los diferentes niveles de gobierno.
35. En tal escenario, muchas veces se generan disputas competenciales entre las autoridades nacionales o subnacionales a causa de las normas expedidas, al considerar que han invadido las competencias que la Constitución y las leyes les tienen reservadas de forma exclusiva.
36. Siendo ello así, se debe distinguir entre las competencias exclusivas y compartidas en materia de tránsito, que corresponden a las diferentes autoridades de conformidad con la Constitución y las normas del bloque ya mencionadas.

§4.1. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE TRÁNSITO TERRESTRE

4.1.1. EL TRÁNSITO TERRESTRE COMO COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

37. Este Tribunal ya ha destacado que el artículo 195.8 de la Constitución establece que la actuación de los gobiernos locales se lleva a cabo “en armonía con las *políticas y planes nacionales* y regionales de desarrollo” y que, en el ámbito del tránsito, el ejercicio de tales competencias se realiza de *conformidad con la ley*.
38. Preciado ello, es necesario entonces remitirse a las normas legales que desarrollan dicho mandato constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 16

39. Al respecto, el artículo 73 de la LOM dispone que: “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”.
40. Asimismo, corresponde destacar lo establecido en el artículo 44 de la LBD, según el cual:
- 44.1. 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.
- 44.2. La misma Ley asigna un régimen especial a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
41. De esta manera, mientras que la LBD establece el carácter exclusivo o compartido de una competencia, la LOM distribuye dichas competencias entre los distintos gobiernos provinciales y distritales. A su vez, la LBD prevé que sea la LOM la encargada de establecer un régimen especial para la MML.
42. Corresponde advertir que el artículo 49 de la LBD establece que: “(...) 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”.
43. A su vez, en el literal “g” del artículo 43 de la LBD, se ha previsto que el tránsito urbano es una competencia compartida de las municipalidades.
44. Al respecto, corresponde recordar lo dispuesto en el artículo 14 de la LBD, donde se desarrolla el criterio de concurrencia, según el cual: “En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y *respetando el campo de atribuciones propio de los demás*” (énfasis añadido).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 17

45. En cuanto a la LOM, su artículo 81 contiene diversas disposiciones referentes a las competencias de los gobiernos locales en materia de tránsito.

46. Dicho artículo dispone que son competencias exclusivas de las municipalidades provinciales, entre otras:

1.3. *Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos (...)*

1.10. *Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, de conformidad con el reglamento nacional respectivo.*

47. A su vez, entre las competencias compartidas de las municipalidades provinciales con las municipalidades distritales, se encuentran:

2.2. *Organizar la señalización y nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.*

(...)

2.4. *Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción y establecer la nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.*

48. En el caso de la MML, sus competencias han sido previstas en el artículo 157 y 161 de la LOM.

49. Así, conforme al inciso 21 del artículo 157 de la LOM, la MML tiene competencia para regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano. Por otro lado, en el citado artículo 161 de la LOM se ha establecido que:

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales (...):

7.2. *Planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos;*

7.3. *Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos (...)* (énfasis añadido).

50. En cuanto al gobierno central, el artículo 27.1 de la LBD establece que las competencias compartidas del gobierno nacional son regidas por la LOPE y por las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo integran.

51. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Organización y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 18

Funciones del MTC, este Ministerio tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de circulación y tránsito terrestre.

52. Asimismo, debe tenerse en consideración lo dispuesto en la LGTTT, norma que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del tránsito terrestre, que rige en todo el territorio nacional (artículo 1) y en la que se establecen las competencias exclusivas del gobierno central y se abordan complementariamente las competencias de los gobiernos locales.
53. Así, los artículos 11, 14, 16 y 17 de la LGTTT contemplan 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 (énfasis añadido).

Artículo 14.- De la asignación de las competencias

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 19

niveles funcionales y territoriales del país.

Competencias de gestión:

- c) Desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional.
- d) Administrar y mantener la infraestructura vial nacional no entregada en concesión.
- e) Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia.

(...)

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 a 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.

Competencias de gestión:

- d) Implementar y administrar los registros que los reglamentos nacionales establezcan.
- e) Dar en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre en áreas o vías que declaren saturadas; así como otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos.
- f) Dar en concesión la infraestructura vial nueva y existente, dentro de su jurisdicción, en el marco de lo establecido por la normatividad sobre la materia.
- j) Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 20

en su jurisdicción, conforme al reglamento nacional respectivo.

54. De esta manera, se aprecia que todos los niveles de gobierno deben cumplir lo dispuesto en los reglamentos en materia de tránsito emitidos por el Poder Ejecutivo. Precisamente, en el Reglamento Nacional de Tránsito (RNT), se han distinguido las competencias que asisten tanto al MTC como a las municipalidades provinciales.

55. En cuanto al MTC, el artículo 4 preceptúa lo siguiente:

Artículo 4.- Competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

En materia de tránsito terrestre, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional y tiene las siguientes competencias:

1) Competencias normativas

a. Evaluar y actualizar el Reglamento Nacional de Tránsito y dictar sus normas complementarias

b. Interpretar los principios del tránsito terrestre definidos en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y en el presente Reglamento, así como velar por que se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

2) Competencias de gestión

c. Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional para una mejor aplicación del presente Reglamento.

3) Competencias no asignadas expresamente

Las competencias que no sean expresamente asignadas por el presente Reglamento a ninguna autoridad, corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (énfasis añadido).

56. Con respecto a las competencias de las municipalidades provinciales, el artículo 5 del RNT previene lo siguiente:

Artículo 5. Competencias de las Municipalidades Provinciales.

En materia de tránsito terrestre, las Municipalidades Provinciales en su respectiva jurisdicción y de conformidad con el presente Reglamento y tienen las siguientes competencias:

1) Competencias normativas

Emitir normas y disposiciones complementarias necesarias para la aplicación del presente Reglamento dentro de su respectivo ámbito territorial.

2) Competencias de gestión

a) *Administrar el tránsito de acuerdo al presente Reglamento y las normas nacionales complementarias;*

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 21

c) Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al presente Reglamento.

57. Además, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las competencias que ejercen el Poder Ejecutivo a través del MTC y los gobiernos locales. Así, ha establecido que dicho ministerio “es el órgano rector, a nivel nacional, en materia de transporte y tránsito terrestre, con competencias normativas, de gestión y fiscalización, mientras que en el artículo 17 [de la LGTTT] detalla cuales son las competencias de los gobiernos locales provinciales, en materia de transporte y tránsito terrestre, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales” (Sentencia 00008-2019-PI/TC, fundamento 38).
58. Asimismo, en el fundamento 27 de la Sentencia 00002-2017-PI/TC, este órgano de control sostuvo lo siguiente:

El Poder Ejecutivo está facultado para emitir reglamentos en materia de tránsito, los cuales 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.* (énfasis añadido).

59. Determinado lo anterior, corresponde remitirse a continuación al rol que cumple la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) como órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y otros niveles de gobierno.

4.1.2. EL ROL DE LA ATU COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN RESPECTO AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

60. La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) fue creada a través de la Ley 30900, con la finalidad de “organizar, implementar y gestionar” el Sistema Integrado de Transporte-SIT de Lima y Callao, respetando los lineamientos de política que apruebe el MTC y todos aquellos que resulten aplicables, conforme se desprende del artículo 3 de dicha norma.
61. La ATU tiene, entonces, como objetivo central, garantizar que el SIT de Lima y Callao funcione de forma “eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la LOM sobre provincias conurbadas. Al respecto, cabe recordar que, precisamente, el artículo 2 de la Ley 30900 modificó el artículo 73 de la LOM respecto a la situación de conurbación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 22

integral entre provincias.

62. Asimismo, debe mencionarse también que este Tribunal confirmó la constitucionalidad de la Ley 30900 en la Sentencia 00008-2019-PI/TC, entre otras razones, porque “cuando el legislador crea un organismo responsable de coordinar el ejercicio de las competencias compartidas entre los Gobiernos locales y el Poder Ejecutivo, no afecta la Constitución” (fundamento 39).
63. Ahora bien, de acuerdo con dicha ley, la ATU se encuentra adscrita al MTC, que forma parte del Poder Ejecutivo y, básicamente, sus principales competencias se ejercen en el ámbito del transporte.
64. Sin embargo, ello no quiere decir que sus atribuciones se limiten única y exclusivamente al ámbito del transporte. Efectivamente, en lo que aquí interesa, el literal “a” del artículo 7 de la referida norma ha desarrollado las competencias complementarias de la ATU en materia de tránsito:

Artículo 7. Funciones complementarias

De manera complementaria la ATU ejerce también las siguientes funciones:

- a. En materia de tránsito: establecer las disposiciones necesarias para la integración obligatoria de los centros de gestión de tránsito o las que hagan sus veces dentro del territorio, a efectos de *operar de manera coordinada, estandarizada y técnicamente compatible* (énfasis añadido).
65. A su vez, en el literal “c” del artículo 4 de dicha ley, se ha definido como “centro de gestión de tránsito” a la “unidad responsable en el territorio de las tareas de monitoreo y control en la circulación, de la asistencia e información a los usuarios de la vía, y que centraliza los datos e información generados por sus componentes tecnológicos (equipos y sistemas de información)”.
 66. De lo expuesto queda claro que la ATU no solo es una autoridad competente en materia de transporte terrestre en el territorio de Lima y Callao, sino que también ejerce funciones en materia de tránsito, si bien limitadas a lo que su propia ley y el RNT prevén.
 67. En todo caso, cabe recordar que, en atención a dicha condición, la ATU debe actuar dentro de los lineamientos que apruebe el MTC.
 68. Por otro lado, la dirección de la ATU no resulta ajena a la participación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 23

de las municipalidades provinciales. Al respecto, el artículo 10.2 de la Ley 30900, antes citada, preceptúa que:

10.2 El Consejo Directivo está conformado de la siguiente manera:

- a) Dos (2) miembros propuestos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno de los cuales lo preside.
- b) Un (1) miembro propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) Un (1) miembro propuesto por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- d) Cuatro (4) miembros propuestos por las municipalidades provinciales existentes en el territorio, en proporción al número de habitantes y conforme a los mecanismos de designación que se establezca en el Reglamento de Organización y Funciones.

69. De lo anterior se aprecia una participación paritaria entre los miembros del Poder Ejecutivo y los representantes de las municipalidades provinciales de Lima y Callao. De hecho, sobre este punto, el Tribunal Constitucional dejó en claro que:

En este Consejo Directivo participan tanto representantes de las municipalidades conurbadas como de los diferentes ministerios del Poder Ejecutivo detallados en la norma citada. Se advierte una participación paritaria entre los representantes del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos locales. En este último caso, su número varía de acuerdo con la cantidad de habitantes, pero, en conjunto, no pueden ser más de cuatro (Sentencia 00008-2019-PI/TC, fundamento 44).

70. Eso último es relevante si se considera que para adoptar decisiones se requiere de haber llegado a consensos. En ese sentido, como indicó este Tribunal, “ni los representantes del Poder Ejecutivo ni los de los gobiernos locales pueden adoptar decisiones por sí solos; se requiere la adopción de decisiones consensuadas por unanimidad o mayoría” (Sentencia 00008-2019-PI/TC, fundamento 45).
71. Por consiguiente, la existencia de una representación paritaria del Poder Ejecutivo y de las municipalidades provinciales en el Consejo Directivo de la ATU es una respuesta a la necesidad de que las diversas entidades competentes entablen un diálogo y cooperen para lograr que se cumplan los objetivos de creación de la ATU y que, en tal sentido, las competencias que le han sido conferidas se ejerzan de conformidad con la Constitución y la ley.
72. Ahora bien, en el presente caso se debe resolver si la ATU, en el ejercicio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 24

de sus competencias relacionadas con el transporte, cuenta con la atribución para fijar vías o carriles destinados a la circulación exclusiva o preferencial de vehículos de transporte terrestre de personas.

73. Sobre ello, este Tribunal entiende que la MML tiene competencia para “planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos” y para “Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos (...)”, de acuerdo a los artículos 161.7.2 y 161.7.3 de la LOM.
74. Sin embargo, también es cierto que la Ley 30900 ha reconocido a la ATU la competencia para:

Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Maestro de Transporte, el Plan Regulador de Rutas de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio, los planes de operación, planes de movilidad y demás planes, considerando los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito, para el funcionamiento y operatividad del Sistema de Recaudo Único (artículo 5 literal “s”).

75. A ello debe añadirse que el artículo 7 literal “b” de dicha ley ha previsto que la ATU cuente con la competencia, en materia de gestión de la infraestructura, para:

(...) emitir opinión técnica vinculante en la formulación y evaluación de proyectos relacionados con redes semaforicas, infraestructura y señalización vial en el territorio, independientemente del tipo de la clasificación o tipo de vía, a fin de garantizar su compatibilidad con los conceptos de ciudad, movilidad y sistema integrado de transporte. De no contar con la opinión técnica favorable de la ATU, el proyecto es nulo de pleno derecho.

76. Siendo ello así, este Tribunal resolverá a continuación si tales competencias pueden involucrar la atribución para fijar la vías o carriles cuando se trate de la circulación exclusiva o preferencial de vehículos destinados al transporte terrestre de personas.

§4.2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

4.2.1. SOBRE LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 3 DEL RNT

77. En el presente caso, se ha cuestionado el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo a través del MTC, en primer lugar, por haber llevado a cabo la modificatoria del artículo 3 del RNT que establecía, hasta antes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 25

de la expedición del Decreto Supremo 023- 2020-MTC, lo siguiente:

Artículo 3.- Autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de tránsito terrestre:

1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
2. SUTRAN;
3. Las Municipalidades Provinciales; Las Municipalidades Distritales;
4. La Policía Nacional del Perú;
5. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual -INDECOPI

78. En el texto vigente del artículo 3 del RNT, se ha previsto en su último párrafo que también es una autoridad competente en transporte aquel organismo responsable creado por ley expresa, de acuerdo con el artículo 73 de la LOM, cuando se trate de circunscripciones provinciales conurbadas. Esto, evidentemente, hace referencia a la ATU para el caso de Lima y Callao.
79. Debe recordarse que el RNT desarrolla la LGTTT en lo que concierne al tránsito, y también que el artículo 15 de la citada LGTTT establece cuáles son las autoridades competentes, según corresponda, en materia de transporte y tránsito.

Artículo 15.- De las autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- b) Los Gobiernos Regionales;
- c) Las Municipalidades Provinciales;
- d) Las Municipalidades Distritales;
- e) La Policía Nacional del Perú; y
- f) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI
- g) El Ministerio de la Producción.

80. De lo expuesto se aprecia que ni la LGTTT ni el texto anterior del RNT incorporaron a la ATU como una autoridad en materia de tránsito. Sin embargo, ello no significa que dicha entidad carezca de competencias en dicha materia.
81. Al respecto, debe repararse en que la LGTTT fue publicada el 8 de octubre de 1999 y que la última modificatoria expresa de su artículo 15 fue establecida por el artículo 18 del Decreto Legislativo 1451, publicado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 26

el 20 de setiembre de 2018; esto es, con anterioridad a la publicación de la Ley 30900, *Ley de creación de la ATU*, que fue llevada a cabo el 28 de diciembre de 2018.

82. Es precisamente con la expedición de la Ley 30900 que la ATU se constituyó como la entidad competente en materia de transporte en el territorio de Lima y Callao, que además contaba con otras funciones complementarias, entre ellas, en materia de tránsito y de gestión de infraestructura.
83. Por otra parte, debe recordarse que el RNT fue aprobado por el Decreto Supremo 033-2001-MTC, publicado el 24 de julio de 2001, y que antes de la expedición del Decreto Supremo 023-2020-MTC, el RNT no había sido actualizado considerando lo dispuesto en la Ley 30900, que le ha conferido competencias complementarias en materia de tránsito y de gestión de la infraestructura, como se desprende de su artículo 7, literales “a” y “b”, respectivamente.
84. Debe tenerse presente también que, de acuerdo con el artículo 23 de la LGTTT: “los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente ley son aprobados por decreto supremo y refrendados por el ministro de Transportes y Comunicaciones y rigen en todo el territorio nacional de la República” (énfasis añadido).
85. Por ello, queda claro que el Poder Ejecutivo es competente no solo para emitir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de la LGTTT, sino para modificarlos, derogarlos o dejarlos sin efecto, en el ámbito de sus competencias constitucionales. Asimismo, la propia norma constitucional ha conferido al titular del Poder Ejecutivo en el inciso 8 del artículo 118 la atribución para “reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”
86. Siendo ello así, cuando el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo 023-2020-MTC, cuyo artículo 7 modificó el RNT, cumplió con la formalidad exigida por el ordenamiento jurídico para modificar una norma reglamentaria en materia del tránsito terrestre, y no por ello transgredió o desnaturalizó lo previsto en la LGTTT, tanto más cuanto si el fundamento de dicha modificación provenía de otra norma del mismo rango legal, como es el caso de la Ley 30900.
87. En consecuencia, este Tribunal descarta que el Poder Ejecutivo haya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 27

incurrido en un vicio competencial por el solo hecho de modificar el artículo 3 del RNT e incorporar a la ATU como autoridad con limitadas competencias en materia de tránsito.

88. Ahora bien, queda pendiente determinar si el establecimiento de la competencia para fijar vías o carriles cuando se trate de la circulación exclusiva o preferencial de vehículos destinados al transporte terrestre de personas vulneró las competencias exclusivas de la MML, lo que será examinado en el marco del examen de la modificatoria establecida en el artículo 30 del RNT, llevada a cabo por el Decreto Supremo 023-2020-MTC.

4.2.2. SOBRE LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 30 DEL RNT

89. En lo fundamental, este Tribunal aprecia que los cuestionamientos de la parte demandante a la modificatoria del artículo 30 del RNT se centran fundamentalmente en que se haya conferido a una entidad como la ATU, en las provincias de Lima y Callao, la competencia para fijar vías o carriles cuando se trate del supuesto de la circulación exclusiva o preferencial de vehículos destinados al transporte terrestre de personas.

90. En relación con las vías, debe tenerse presente lo dispuesto en los artículos 9, 10, 11, 13 y 16 del RNT, que establecen lo siguiente:

Artículo 9.- La vía comprende la calzada, la acera, la berma, la cuneta, el estacionamiento, el separador central, el jardín y el equipamiento de servicios necesarios para su utilización.

Las vías públicas se utilizan de conformidad con el presente Reglamento y las normas que rigen sobre la materia (énfasis añadido).

Artículo 10.- Los elementos integrantes de la vía pública, sean funcionales, de servicio o de ornato complementarios, son habilitados o autorizados por las respectivas Autoridades, según su competencia.

Artículo 11.- La clasificación y nomenclatura de las vías se encuentran establecidas en el Reglamento Nacional de Jerarquización Vial, al que se sujetarán las Autoridades competentes en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 13.- Las normas técnicas de diseño, construcción y mantenimiento de las vías, se encuentran establecidas en el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura, al que se sujetarán las Autoridades competentes en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 16.- Para la realización de obras en la vía pública destinadas a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 28

su reconstrucción, mejoramiento, conservación o instalación de servicios, se debe contar con autorización previa de la Autoridad competente, debiendo colocarse antes del inicio de las obras los dispositivos de prevención correspondientes.

91. En el presente caso, como se ha determinado, la competencia involucrada es la de fijar en zonas urbanas, vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos destinados al transporte terrestre de personas. Esto último es especialmente relevante por cuanto visibiliza que dicha competencia no solo se enmarca en el ámbito del tránsito o de la circulación exclusiva o preferencial de vehículos, sino que, sobre todo, en su ejercicio subyace la finalidad de garantizar el adecuado transporte terrestre de personas.
92. Por esta razón, este Tribunal aprecia que la competencia en cuestión se relaciona directamente con el tránsito, pero también con el transporte.
93. Al respecto, debe tenerse en consideración que la Ley 30900 le ha reconocido a la ATU funciones complementarias a las de transporte, precisamente con la finalidad de garantizar que se cumpla con garantizar el pleno funcionamiento y operatividad de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio de Lima y Callao.
94. Por ello, dicha ley ha conferido a la ATU la competencia para elaborar, aprobar y ejecutar diversos planes relacionados con dicho servicio (artículo 5 literal “s” de la Ley 30900).
95. A ello debe añadirse que la ATU emite opiniones técnicas vinculantes en lo que respecta a la infraestructura vial de Lima y Callao, independientemente de la clasificación o tipo de vía, con la finalidad de garantizar el adecuado y eficiente funcionamiento, así como la operatividad del SIT. De tal suerte que, si no se cuenta con su opinión técnica favorable, cualquier proyecto que se refiera a la gestión de la infraestructura resulta ser nulo por mandato del artículo 7.b de la Ley 30900.
96. En consecuencia, este Tribunal aprecia que de este marco competencial fluye la atribución implícita para fijar las vías o carriles, como aspecto necesario para cumplir con los fines antes descritos, cuando se trata del supuesto de circulación exclusiva o preferencial de vehículos destinados al transporte terrestre de personas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 29

97. Lo anterior no significa desconocer las competencias de la MML reconocidas en el artículo 161 de la LOM, respecto a la planificación, regulación y gestión del tránsito urbano de vehículos y de la red vial metropolitana; y es que, para todos los demás casos, salvo el aquí analizado, dicha municipalidad mantiene sus competencias conforme al marco constitucional y legal antes descrito.
98. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo, al modificar el RNT en los términos previstos por el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, no ha contravenido el marco competencial asignado a la MML por la Constitución y las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda de autos.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda presentada por la MML contra el Poder Ejecutivo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 30

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Sin perjuicio de suscribir la ponencia que declara **INFUNDADA** la demanda de autos, debo expresar las siguientes consideraciones que paso a detallar:

1. En el presente caso, la municipalidad recurrente sostiene que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC que modifica los artículos 3 y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito, menoscaba las competencias municipales exclusivas de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima, siendo contrario a los artículos 81, numerales 1.3, 1.10, 2.2 y 2.4; y al artículo 161, numerales 7.2 y 7.3 de la Ley 27972; Ley Orgánica de Municipalidades
2. Cabe indicar que, conforme a lo esgrimido en el fundamento 23 de la ponencia, una de las normas que integran el bloque de constitucionalidad para resolver la causa, lo constituye la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao.
3. Al respecto, conviene precisar que el Pleno del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2019-PI/TC —Caso ATU—, confirmó la constitucionalidad de la referida ley, entre otros aspectos, al considerar que el ATU representa un “organismo responsable de coordinar el ejercicio de las competencias compartidas entre los Gobiernos locales y el Poder Ejecutivo” (fundamento 39).
4. Empero, a nuestro juicio, la referida Ley 30900 —independientemente de la posición a la que arribó en su oportunidad el Colegiado y por la cual convalidó su constitucionalidad— vulnera la autonomía municipal en materia de transporte urbano. Y es que, de la lectura del artículo 195 inciso 8 de la Constitución, los Gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, entre otros, conforme a ley.
5. Aunado a ello, en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se establece que las municipalidades provinciales ejercen funciones en vialidad, tránsito, circulación y transporte público. Con lo cual, a partir de la creación de la referida entidad por la precitada Ley 30900, se inobservó el marco constitucional y legal que resguardan la autonomía municipal en materia de transporte.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | **31**

6. Ahora bien, y sin perjuicio de lo antes expuesto, considero que el artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, que modifica los artículos 3 (último párrafo) y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito y que es materia de cuestionamiento en el presente proceso competencial, se ha emitido conforme a los artículos 5 y 7 de la Ley 30900 —cuya constitucionalidad no comparto, pero soy respetuoso de lo decidido en la sentencia constitucional antes referida— que confieren al ATU competencias complementarias en materia de tránsito y gestión de la infraestructura, así como la competencia para elaborar, aprobar y ejecutar diversos planes relacionados con el servicio de transporte urbano. En tal sentido, la mera modificación normativa que se invoca, no constituye *per se* un vicio competencial, siendo esa la razón concreta por la que corresponde declarar **infundada** la demanda interpuesta.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 32

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, por los siguientes fundamentos que paso a exponer:

Vistos

1. En la presente causa la Municipalidad Metropolitana de Lima demanda al Poder Ejecutivo alegando que este habría menoscabado sus competencias exclusivas en materia de planificación, regulación y gestión del tránsito de peatones y vehículos en la Provincia de Lima, con la dación del art. 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC que modifica los arts. 3 (último párrafo) y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante RNT), aprobado por Decreto Supremo 033-2021-MTC¹. Las competencias mencionadas se encuentran previstas en el artículo 81, incisos 1.3, 1.10, 2.2 y 2.4; y 161 incisos 7.2, 7.3 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM).
2. En concreto, lo que pretende el accionante es dejar sin efecto la incorporación de la Autoridad de Transportes Urbano para Lima y Callao (ATU) en los artículos 3 y 30 del RNT como autoridad competente en materia de tránsito; siendo que con ello se le estaría brindando la facultad

¹ **Artículo 7.-** *Modifícanse los artículos 3 y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, en los siguientes términos:*

“Artículo 3.- Autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de tránsito terrestre: (...)

En el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable creado mediante ley expresa, conforme a lo señalado en el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias; dicho organismo ejerce la atribución señalada en el literal a) del artículo 30.”

“Artículo 30.- Tránsito en zona urbana.

30.1 La Autoridad competente puede fijar en zona urbana:

a) Vías o carriles para la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas. (...)

30.2 Para el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable de la prestación integrada del servicio público de transporte de personas, constituido conforme al artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la atribución contemplada en el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo es ejercida exclusivamente por dicho organismo.

30.3 Las medidas contempladas en el literal a) del numeral 30.1 del presente artículo, tienen prioridad sobre cualquier otra medida de gestión de tránsito, salvo respecto de los peatones y vehículos no motorizados.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 33

exclusiva de fijar, en zonas urbanas, vías o carriles destinados a la circulación exclusiva o preferencial de vehículos del servicio público de transporte terrestre de personas.

El deber de impulsar el proceso de la descentralización

3. La mayoría de este Alto Tribunal considera que, el artículo 27 de la Ley N.º 27783 -Ley de Bases de Descentralización-, establece competencias compartidas del Gobierno nacional – las cuales son reguladas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29158) –, y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo integran. A su vez, de acuerdo con el art. 4 de la Ley N.º 29370, que regula de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, este Ministerio tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y locales (en atención a sus leyes orgánicas y sectoriales) en materia de circulación y tránsito terrestre.
4. De igual forma, en la Ley 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), se establecen lineamientos generales económicos, organizaciones y reglamentarios del tránsito terrestre, que rigiendo todo el territorio nacional establecen competencias exclusivas del gobierno central y se abordan complementariamente las competencias de los gobiernos locales.
5. Lo expuesto hasta aquí sirve para que el Colegiado en mayoría considere que la ATU (creada mediante Ley N.º 30900) es un órgano de coordinación respecto al ejercicio de las competencias compartidas en materia de tránsito, y por tanto se encuentran justificadas las atribuciones reguladas en las normas objeto de cuestionamiento.
6. No comparto la posición mayoritaria, ya que debe tenerse en cuenta el tipo de gobierno descentralizado que contempla la Constitución en su artículo 43, que literalmente señala que “*La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. (...) Su gobierno es unitario, representativo y **descentralizado**, y se organiza según el principio de la separación de poderes*” (énfasis agregado).
7. Si bien el constituyente de 1993 inicialmente no proyectó un modelo descentralizado, la constitución histórica, sí. Es por ello que, con la reforma constitucional realizada en el año 2002, hemos restaurado el sendero de la regionalización y con ello, la descentralización (y la desconcentración) del poder.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 34

8. Al respecto, tal modificación constitucional se efectuó el 6 de marzo del 2002 con la dación de la Ley Nro. 27680 – Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización – la misma que introdujo un modelo regional más definido. Sin embargo, el progreso de la descentralización se ve limitado cuando se dictan desde los Poderes del Estado políticas centralistas que suponen una regresión hacia el centralismo.
9. En ese orden de ideas, soy de la idea que, los poderes públicos deben implementar medidas a ejecutar el programa de la descentralización de manera progresiva, ya que el autogobierno de los pueblos permite con mayor eficacia el desarrollo y bienestar, así como el compromiso cívico de los ciudadanos.

La regulación del tránsito y transporte urbano

10. En el caso concreto, la descentralización obliga a que el Estado peruano mantenga un proceso de armonización normativa, en donde se deben resaltar las competencias municipales en materia de tránsito urbano.
11. A nivel constitucional, los artículos 194 y 195 de nuestra Carta Magna, precisan lo siguiente sobre las competencias regulatorias que tienen los gobiernos locales:

Artículo 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley (...).

Artículo 195°.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

(...)

5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. (...).

12. A nivel legal, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencias exclusivas en materia de tránsito y transporte terrestres, de conformidad con la misma Ley Orgánica de Municipalidades:

ARTÍCULO 157.- ATRIBUCIONES

Compete al Concejo Metropolitano:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | 35

(...)

21. Regular el funcionamiento del **transporte público**, la circulación y el tránsito metropolitano;

(...).

ARTÍCULO 161.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

7. En materia de transportes y comunicaciones:

7.2. Planificar, regular y gestionar el **tránsito urbano** de peatones y vehículos;

7.3. Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos;

(...).

13. Al respecto, en lo tocante a los conceptos de tránsito y transporte terrestres, los literales g y h del artículo 2 de la LGTTT explican que el primero se refiere al *desplazamiento de personas y vehículos en las vías terrestres*; mientras que el segundo, consiste en el *desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías*.
14. Ambas, por tanto, de competencia metropolitana. Y una proyección del programa descentralizador que redirecciona los actos de la administración gubernamental del gobierno central a los gobiernos subnacionales, como en el presente caso, a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
15. Es ello precisamente, lo que viene siendo afectado a través de la ATU, ya que se irroga facultades que desde la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades están destinadas a la parte demandante.

La afectación competencial del Poder Ejecutivo a través de la ATU

16. Considero que la modificación del Reglamento Nacional de Tránsito que incorpora a la ATU como autoridad con competencias exclusivas en materia de tránsito y transporte terrestres para el caso de circunscripciones provinciales conurbadas -como Lima y el Callao- desconoce la autonomía municipal otorgada a los gobiernos locales para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales bajo su responsabilidad (como es el servicio de transporte público en el ámbito de su circunscripción territorial). Esto se vuelve manifiesto toda vez que la Ley 30900 concede dicha competencia a una entidad *infra* constitucional adscrita y -por ende- subordinada al gobierno central como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de tránsito de peatones y vehículos en la provincia de Lima | **36**

es el caso de la ATU.

17. En definitiva, las municipalidades mantienen un sistema normativo que les faculta tener competencias directas con el funcionamiento del tránsito y transporte terrestres, siendo que los dispositivos que son materia de cuestionamiento constitucional alteran dicho bloque constitucional y contravienen el sentido del artículo 43 de la Constitución que contempla un diseño de Estado descentralizado.

Decisión

18. Por lo expuesto, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **NULO** artículo 7 del Decreto Supremo 023-2020-MTC, en el extremo que modifica los artículos 3 (último párrafo) y 30 del Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante RNT), aprobado por el Decreto Supremo 033-2001-MTC, por afectar las competencias constitucionales de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

S.

GUTIÉRREZ TICSE