



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0001-2013-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 24 de noviembre de 2015

Caso Vehículos M2 Clase III - Arequipa

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE
AREQUIPA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 153-Arequipa, que establece disposiciones relativas a la prestación del servicio de transporte regular de personas.

Magistrados firmantes:

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ

3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES.....	3
A. PETITORIO CONSTITUCIONAL	3
B. DEBATE CONSTITUCIONAL	3
B-1. Demanda.....	4
B-2. Contestación de la demanda	4
II. FUNDAMENTOS.....	5
A. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE NORMAS DEROGADAS	5
B. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	6
B-1. El bloque de constitucionalidad	7
B-2. Naturaleza de las competencias reconocidas	8
B-3. Competencias compartidas en materia normativa.....	9
C. EL USO DE LAS FACULTADES NORMATIVAS POR PARTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA.....	11
D. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIDAD...	15
E. EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	17
III. FALLO.....	18



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior por encontrarse con licencia.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 24 de enero de 2013, el Presidente de la República, representado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, quien actúa a través del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 153-Arequipa, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2011. Alega la violación del artículo 192.7 de la Constitución, así como del respectivo bloque de constitucionalidad que lo desarrolla, por lo que plantea el siguiente *petitum*:

- Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, en su totalidad.
- Que en la sentencia se disponga que las normas regionales y locales de similar contenido carecen de efectos jurídicos por contravenir la jurisprudencia vinculante de este Tribunal.

En defensa de la constitucionalidad de la ordenanza objetada, con fecha 23 de diciembre de 2013, el Gobierno Regional de Arequipa, a través de su Procuradora, ha contestado la demanda contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que se declare improcedente o infundada dicha demanda.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad de las normas objetadas que, a manera de epítomos, se presentan a continuación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

B-1. DEMANDA

La demanda interpuesta se sustenta en los siguientes argumentos:

- La Ordenanza Regional 153-Arequipa afecta la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en materia de regulación del servicio de transporte público de personas, contraviniendo el artículo 192.7 de la Constitución, así como el respectivo bloque de constitucionalidad, puesto que aun cuando se trata de una competencia compartida entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales, debió ser ejercida de acuerdo con las políticas y normas de alcance nacional.
- Asimismo, la ordenanza regional objetada no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, al permitir la prestación del servicio de transporte de personas en vehículos de la categoría M2, clase III, sin establecer que la medida obedece a la propia realidad regional y a la falta de vehículos autorizados.
- Finalmente, la ordenanza regional impugnada genera consecuencias contrarias a los fines que dice perseguir, tales como la mayor ocupación de la infraestructura vial, congestionamiento vehicular y mayor combustión y contaminación ambiental (Informe 26-2012-MTC/15.01).
- Debería, aparte de expulsarse la norma del ordenamiento jurídico, señalarse que carecen de validez jurídica aquellas normas regionales y locales de similar contenido.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Gobierno Regional de Arequipa contesta la demanda sustentándose en los siguientes argumentos:

- La demanda resulta improcedente, toda vez que los artículos 1 y 2 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa han sido derogados por la Ordenanza Regional 220-Arequipa, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de mayo de 2013, que además ha modificado y complementado los artículos 3.1 y 3.2 de la Ordenanza en cuestión.
- La ordenanza regional impugnada ha sido emitida en ejercicio de la competencia que le reconocen los artículos 191 y 192.7 de la Constitución, y otros de su bloque de constitucionalidad, así como en aplicación del artículo 103 de la Constitución.
- La Ordenanza Regional 153-Arequipa ha permitido el ingreso de vehículos M2 clase III, y M3 de menor tonelaje al ámbito regional, pero sin contravenir el Decreto



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Supremo 017-2009-MTC, toda vez que las condiciones de la realidad regional llevaron a la adopción de esta medida.

- En cuanto a la inexistencia de vehículos de la categoría M3 clase III con un peso neto vehicular mínimo de 8.5 toneladas, que presten el servicio de transporte en la región, por medio de una interpretación extensiva del artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC también resulta admisible su autorización, porque el servicio prestado por los vehículos es insuficiente y deficiente.
- Finalmente, la ordenanza impugnada fue emitida a la luz de los artículos 3 y 4 de la Ley 27181, General de Tránsito y Transporte Terrestre, donde se establece que la acción estatal en materia de transporte debe orientarse a la satisfacción del usuario y a las condiciones de seguridad y salud.

II. FUNDAMENTOS

A. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE NORMAS DEROGADAS

1. Ante todo, conviene precisar que las dudas sobre la constitucionalidad de la totalidad de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2011, se circunscriben a verificar si el Gobierno Regional de Arequipa invadió las competencias del Poder Ejecutivo en materia de transporte terrestre de personas, al permitir la prestación de este servicio en vehículos de la categoría M2, clase III, sin cumplir con los requisitos previstos en el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
2. Así pues, la demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de los cinco artículos que integran la Ordenanza Regional 153-Arequipa. Los artículos 1 y 2 de dicha ordenanza se refieren al informe situacional de mercado necesario. El artículo 3.1 permite a los vehículos de la categoría M2, clase III, prestar el servicio regular de transporte de personas en el ámbito regional (literal a), por el plazo de un año (literal h), renovable. Los artículos 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 4 y 5 de la misma permiten su aplicación.
3. Ahora bien, con posterioridad a la demanda, el Gobierno Regional de Arequipa ha emitido la Ordenanza Regional 220-Arequipa, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de mayo de 2013, la misma que modifica la Ordenanza Regional 153-Arequipa y establece medidas complementarias para la mejora del transporte interprovincial en la región. Asimismo, la entidad regional emitió la Ordenanza Regional 238-Arequipa, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de agosto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

de 2013, que, a su vez, modificó entre otras disposiciones el artículo 3.1.g de la Ordenanza 153-Arequipa, modificada por la ordenanza 220-Arcquipa.

4. Tras la modificación normativa, los artículos 1 y 2 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa fueron expresamente derogados por la Única Disposición Derogatoria de la Ordenanza Regional 220-Arequipa, razón por la cual la demanda deviene en improcedente en este extremo, al haber operado la sustracción de la materia en virtud del artículo 104.3 del Código Procesal Constitucional. Tales artículos 1 y 2 no continúan desplegando efectos, ni desarrollan materia penal o tributaria, por lo que no se hace necesario que la sentencia de inconstitucionalidad alcance a los efectos que dichas disposiciones hayan podido cumplir en el pasado (fundamento 2 de la STC 0004-2004-AI/TC y otros).

5. En cambio, los artículos 3.1 y 3.2 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa sí han de ser objetos de control, aunque hayan sido modificados por la Ordenanza Regional 220-Arequipa. Este Tribunal Constitucional advierte que las licencias otorgadas al amparo de la Ordenanza Regional 153-Arequipa y que no entran en conflicto con la Ordenanza Regional 220-Arequipa perviven aún luego de la modificación de la primera norma. Ello ocurre de manera tal que el examen de constitucionalidad sobre normas legales derogadas en este extremo es procedente. Igualmente, luego del análisis de la constitucionalidad de los artículos 3.1 y 3.2 de dicha ordenanza, también se debe analizar la constitucionalidad de los artículos 3.3, 3.4, 3.5, 4 y 5 del mismo cuerpo normativo.

B. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

6. Este Tribunal Constitucional tiene establecido en reiterada jurisprudencia que, si bien desde una perspectiva estrictamente formal la demanda en este proceso apela a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad, no se puede omitir el hecho de que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva, en virtud del cual tanto el demandante como el demandado reclaman su competencia. En el caso constitucional de autos, corresponde a este Tribunal determinar si existe violación o no de los límites de la actuación competencial del Gobierno Regional de Arequipa y luego explicar cuáles serían las consecuencias de una posible declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley impugnada.
7. Así pues, en la presente sentencia se analizará la constitucionalidad de los artículos 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 4 y 5 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa. Dicho análisis deberá iniciarse por el artículo 3.1.a de dicha ordenanza, por ser el centro de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

impugnación. En cuanto a las demás disposiciones de la ordenanza impugnada, los artículos 3.1.b a 3.2, así como los artículos 3.3 a 3.5, 4 y 5, este Tribunal advierte que las mismas hacen operativo el artículo 3.1.a, por lo que también corresponde realizarse un examen de constitucionalidad respecto de tales disposiciones legales.

8. A partir de los argumentos expuestos por las partes, este Tribunal advierte que no existe controversia respecto a la facultad que tendrían los Gobiernos regionales para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte terrestre de personas, cuestionándose únicamente los alcances de esta competencia, a fin de determinar si, con el artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa o con su modificación por el artículo 1 de la Ordenanza Regional 220-Arequipa, la entidad regional transgredió el respectivo bloque de constitucionalidad que regula el ejercicio de sus competencias en esta materia.

B-1. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

9. Este Tribunal tiene establecido que el parámetro de control de constitucionalidad puede, en ocasiones, comprender “a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). 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”(fundamento 5 de la STC 0013-2003-CC/TC). Ya a nivel específico, este Tribunal tiene dicho que “Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de estos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos” (fundamento 10.5 de la STC 0013-2003-CC/TC).

10. En el caso de autos, dado el objeto de la controversia constitucional, este Tribunal tomará como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto constituyen bloque de constitucionalidad, además de la Constitución, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización; la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley 29370, de Organización y Funciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, en la medida en que desarrollan las competencias y los alcances relativos al servicio público de transporte terrestre.

B-2. NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS RECONOCIDAS

11. El artículo 119 de la Constitución dispone de manera general que “La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”. Conjuntamente con las competencias del Poder Ejecutivo, el artículo 192.7 de la Constitución reconoce que los Gobiernos regionales “promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”, por lo que son competentes para: “promover y regular actividades y/o servicios en materia de (...), vialidad, (...), conforme a ley”.
12. A fin de desarrollar las disposiciones constitucionales antes invocadas y centrando el análisis en la ordenanza regional sujeta a control de constitucionalidad, referida al transporte regular de personas, este Tribunal juzga que diversas disposiciones, pertenecientes al bloque de constitucionalidad, concretizan la naturaleza de la competencia asignada a cada nivel de Gobierno en el país:
 - El artículo 36.c de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, reconoce dicha competencia como una compartida entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales.
 - Por su parte, el artículo 4 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, también establece que es una competencia compartida de dicha entidad con los Gobiernos regionales y locales.
 - Finalmente, los artículos 9.g y 10.2.c de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, dispone que el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales tienen competencias compartidas en la *“promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel”*, correspondientes al sector *transportes*, entre otros.
13. Así las cosas, no parece haber duda de que la competencia para regular el servicio público de transporte de personas es de naturaleza compartida entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales. Una competencia es compartida cuando en ella *“intervienen dos o más niveles de Gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que*



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

corresponde a cada nivel" (artículo 13.2 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, desarrollado en el fundamento 6 de la STC 0008-2011-PI/TC). Se trata de encargar a dos o más niveles de Gobierno la regulación de una materia, pero asignándose a cada uno de ellos una función constitucional específica, a fin de que su ejercicio sea realizado de manera coordinada. Por ejemplo, mientras que al Gobierno nacional se le suele encargar la función de planificación de la política sobre un determinado sector, a los Gobiernos regionales o locales les corresponde la ejecución de tal política, debiendo además fiscalizar su cumplimiento (fundamento 33.b de la STC 0020-2005-PI/TC y otro, reiterado en fundamento 19 de la STC 0024-2007-PI/TC).

B-3. COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN MATERIA NORMATIVA

14. Ahora se hace necesario determinar qué competencias normativas les han sido reconocidas tanto al Gobierno nacional como a los Gobiernos regionales en materia de transporte de personas, a fin de establecer si la ordenanza regional impugnada menoscaba las competencias del Gobierno nacional, representado, en este caso, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
15. A tal efecto, resulta de utilidad lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre, que define la competencia normativa como aquella "potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional", precisando además que los 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".

Asimismo, los artículos 16 y 16-A de la Ley 27181 establecen lo siguiente:

Artículo 16.- 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:

Artículo 16-A.- Los Gobiernos Regionales tienen en materia de transporte competencia normativa, de gestión y fiscalización, conforme a lo señalado en el artículo 56 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los Gobiernos Regionales aprobarán normas específicas en materia de transportes, con sujeción a lo establecido en cada Reglamento Nacional."


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De igual modo, el artículo 23, apartado “d”, de la mencionada Ley 27181 prevé que

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte

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

16. Cabe mencionar también que el aludido artículo 56.a de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, establece como funciones de estas entidades en materia de transportes: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales”. Esta definición resulta acorde con las relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, que, en forma permanente y continua, deben mantener el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales y locales dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias (artículo 49.1 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, en concordancia con el artículo 7 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales), de tal forma que el Gobierno nacional debe ejercer sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de Gobierno (artículo VI.1 del Título preliminar de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo), y los Gobiernos regionales deben respetar las políticas y los planes nacionales y locales de desarrollo, en ejercicio de las suyas (artículo 192 de la Constitución).
17. Precisamente en uso de las mencionadas competencias normativas de carácter general y de observancia obligatoria para todas las entidades y personas de los sectores público y privado, como es el caso de los Gobiernos regionales, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha emitido el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, en el que establece algunas especificaciones técnicas sobre el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías. Por ende, y a fin de determinar si el artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, y en consecuencia, los artículos 3.1.b al 3.5, 4 y 5 de la ordenanza impugnada son inconstitucionales, se hace necesario verificar si el dispositivo 3.1 de la Ordenanza transgrede o desnaturaliza el marco competencial antes mencionado.



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

C. EL USO DE LAS FACULTADES NORMATIVAS POR PARTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

18. El original artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa establecía lo siguiente:

Artículo 3.1.a.- Autorización para la Prestación del Servicio.-

a) Categoría y Clase de Vehículo: Se autoriza a los vehículos de la **Categoría M2 Clase III**, para la prestación de servicio regular de transportes de personas en el ámbito regional (...).

19. Para el demandante esta disposición no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20.3.2 del mencionado Reglamento Nacional de Administración de Transporte, toda vez que habilita la prestación del servicio de transporte en vehículos de la categoría M2, clase III, sin justificar que la medida obedece a la realidad regional y a la falta de vehículos autorizados que cumplan con la categoría y el tonelaje requeridos en el artículo 20.3.1 del precitado reglamento; por el contrario, la ordenanza impugnada estaría generando una mayor ocupación de la infraestructura vial, congestionamiento vehicular y mayor combustión y contaminación ambiental (Informe 26-2012-MTC/15.01).

20. El demandado sostiene haber emitido la ordenanza impugnada en ejercicio de la competencia que le reconocen los artículos 191 y 192.7 de la Constitución, y otras de su bloque de constitucionalidad, así como en aplicación del artículo 103 de la Constitución, refiriendo además haber cumplido con los requisitos del mencionado artículo 20.3.2, pues la medida obedeció a que el servicio de transporte actual es insuficiente y deficiente, tal como se aprecia del informe situacional del mercado de transportes (condiciones de la realidad regional), para concluir señalando que, en virtud de una interpretación extensiva de dicho artículo, los Gobiernos regionales están habilitados para autorizar la circulación de vehículos de una categoría y tonelaje diferente del previsto en el artículo 20.3.1 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, cuando el servicio prestado por los vehículos que cumplen dicho requerimiento resulte insuficiente o deficiente.

21. Según hemos afirmado *supra*, la competencia para regular el servicio público de transporte de personas es de naturaleza compartida entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales. Es decir, tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos regionales son competentes para regular la prestación de los servicios públicos de transporte de personas. No obstante ello, la regulación generada por los Gobiernos regionales en materia de vialidad debe ser emitida en armonía con las políticas y los planes nacionales y locales de desarrollo. Al respecto, la Ley 27181 ha establecido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones “es el órgano rector a nivel nacional en materia de tránsito y transporte terrestre” (artículo 16) y que el respectivo Reglamento Nacional de Administración del Transporte “contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización, así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas (...)” (artículo 23.d). Precisamente, desarrollando técnicamente tales competencias, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ha emitido o expedido el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, que regula el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías.

22. La normativa aplicable al caso ha sido modificada en más de una oportunidad. El original del artículo 20.3.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte precisó que son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas de ámbito regional “Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV”. Esta disposición ha sido modificada por el artículo 1 del Decreto Supremo 010-2012-MTC, publicado el 18 de agosto de 2012, cuyo texto estableció lo siguiente: “Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV y que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas”. A su vez, esta disposición ha sido modificada por el artículo 1 del Decreto Supremo 020-2012-MTC, publicado el 30 de diciembre de 2012, cuyo texto establece lo siguiente: “Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV y que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de 8.5 toneladas. En caso de que no existan vehículos habilitados con el referido peso neto vehicular, se podrá autorizar vehículos con un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas”.
23. De otro lado, el texto original del artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, precisó que “Los Gobiernos regionales atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3 de menor tonelaje, o M2, en rutas en las que no existan transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior”. Esta disposición ha sido modificada por el artículo 1 del Decreto Supremo 010-2012-MTC, publicado el 18 de agosto de 2012, cuyo texto estableció que “Los Gobiernos regionales, atendiendo a las

REPUBLICA DEL PERU

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3, Clase III de menor tonelaje, ó M2, Clase III, en rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior". A su vez, esta disposición ha sido modificada por el artículo 1 del Decreto Supremo 020-2012-MTC, publicado el 30 de diciembre de 2012, cuyo texto establece que "Los Gobiernos regionales atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3, Clase III de menor tonelaje a 5.7 toneladas de peso neto vehicular, o M2, Clase III, en rutas en las que no existan transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior".

24. Sobre la base de lo anterior, es posible afirmar que, si bien el artículo 20.3.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC exige que los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas en el ámbito regional deben corresponder a la Categoría M3, Clase III, y tener un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas, también lo es que el artículo 20.3.2 del mismo cuerpo normativo establece que los Gobiernos regionales, atendiendo a las características propias de su realidad, pueden mediante ordenanza regional debidamente sustentada autorizar la prestación del servicio regular de transporte de personas: i) en vehículos de las categorías M3, Clase III, de menor tonelaje a 5.7 toneladas; o, ii) en vehículos de la Categoría M2, Clase III. En ambos casos, aunque ello solo ocurre en las rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior. O, lo que es lo mismo, un Gobierno Regional solo puede hacer uso de esta potestad si cumple con justificar mediante ordenanza que las circunstancias particulares de la región lo amerita y siempre que en aquellas rutas no existan vehículos habilitados de conformidad con lo exigido en el mencionado artículo 20.3.1.
25. La exigencia de la dación de una ordenanza regional debidamente sustentada a la que se refiere el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC implica, por obvio que parezca, que la fundamentación de la ordenanza regional debe estar sustentada en informes técnicos que den cuenta de manera expresa y detallada de los problemas y necesidades de transporte en la región, de modo que la aplicación de las excepciones previstas en el Reglamento Nacional se encuentre justificada, y sea razonable. Sobre esta base, este Tribunal Constitucional entiende que la expresión 'Ordenanza Regional debidamente sustentada', contenida en el referido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

artículo 20.3.2, implica que los argumentos derivados del informe técnico se incorporen de manera expresa y resumida en la parte normativa de la ordenanza regional. De lo contrario se habrá generado un vicio de inconstitucionalidad en la producción de esta norma de rango legal.

26. En el caso de autos, se advierte que la Ordenanza Regional impugnada que autorizó la prestación del servicio de transporte público de personas a vehículos de la Categoría M2 Clase III, sin la debida sustentación técnica que lo respalde y en rutas donde la región cuenta con vehículos que cumplen las exigencias técnicas –esto último que, según el Gobierno Regional de Arequipa, sería insuficiente y deficiente– resulta contraria a la Constitución y al respectivo bloque de constitucionalidad. En efecto, el artículo 3.1.a de la Ordenanza 153-Arequipa, al regular un aspecto que resultó manifiestamente distinto a lo establecido en el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, se ubica en una posición totalmente contraria a la obligación de complementar o adecuar la normativa vigente sobre el servicio de transporte de personas en armonía con las políticas y los planes nacionales y locales de desarrollo que exige el artículo 192 de la Constitución.
27. Asimismo, el Gobierno Regional demandado, a través del artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, ha vulnerado los principios de cooperación y lealtad regional y local y de distribución de competencias al haber ejercido sus competencias fuera del marco establecido en la Constitución y en el respectivo bloque de constitucionalidad (artículos 36.c de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización; 4 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; 9.g, 10.2.c y 56.a de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, y **11, 16, 16-A y 23.d de la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre**), así como el de taxatividad y cláusula de residualidad, al haberse atribuido una competencia que no le ha sido previamente asignada y que tampoco resulta consustancial al ejercicio de competencias que le fueron asignadas expresamente (poderes implícitos).
28. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal Constitucional considera que el artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa resulta inconstitucional. En cuanto a los artículos 3.1.b a 3.2, 3.3 a 3.5, 4 y 5 de dicha ordenanza, estas también resultan inconstitucionales, en la medida en que hacen operativa la disposición contenida en el artículo 3.1.a. Por lo tanto, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

D. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIDAD

29. De otro lado, se advierte que parte del contenido del artículo 3.1.a de la Ordenanza Regional 153-Arequipa ha sido reiterado en el artículo 1 de la modificatoria de la Ordenanza Regional 220-Arequipa, puesto que ambas disposiciones autorizan a los vehículos de la categoría M2, Clase III, la prestación del servicio de transporte de personas a nivel interprovincial en el ámbito de la Región Arequipa. Por ello este Tribunal Constitucional considera pertinente realizar, por conexidad, un análisis de constitucionalidad de la segunda disposición. En concreto, el artículo 1 de la Ordenanza 220-Arequipa en la parte central establece lo siguiente:

Artículo 3.1.a.- Autorización para la Prestación del Servicio

- a) Categoría y Clase de Vehículo.- Se autoriza a los vehículos de la categoría M3 Clase III de peso vehicular menor a 5.7 toneladas de peso neto ó vehículos de la Categoría M2 Clase III, a la prestación de servicio regular de transporte de personas a nivel interprovincial en el ámbito de la Región Arequipa (...).

30. La declaratoria de inconstitucionalidad de normas conexas es perfectamente posible en el marco de un proceso abstracto de inconstitucionalidad. Al respecto, este Tribunal tiene establecido que “a fin de garantizar la seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico nacional y asegurar la supremacía constitucional, los procesos de inconstitucionalidad tienen como objetivo colateral buscar la declaración de inconstitucionalidad de normas conexas, que evite la vigencia de normas que, por consecuencia o conexidad con la norma declarada inconstitucional, son también contrarias a la Constitución” (fundamento 9 de la STC 0033-2007-PI/TC).

31. El propio Código Procesal Constitucional en su artículo 78 expresamente establece que “La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”. Al respecto, este Tribunal, en más de una oportunidad, ha dicho que el órgano competente para hacer uso de la denominada ‘inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia’ es el Tribunal Constitucional, y que la etapa procesal para realizar dicho examen es al momento de sentenciar, siempre que se trate de una disposición normativa no invocada como pretensión en la demanda y que la misma complemente, precise o concretee el supuesto o la consecuencia de la disposición declarada inconstitucional (fundamento 3 del ATC 0012-2014-PI/TC, de fecha 21 de mayo de 2015).

32. Como hemos dicho *supra*, el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, establece que los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Gobiernos regionales, atendiendo a las características propias de su realidad, pueden, mediante ordenanza regional debidamente sustentada, autorizar la prestación del servicio regular de transporte de personas: i) en vehículos de las categorías M3, Clase III de menor tonelaje a 5.7 toneladas, o, ii) en vehículos de la categoría M2, Clase III. En ambos casos, ello solo ocurre en las rutas en las que no existan transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior.

33. De la parte considerativa de la Ordenanza Regional 220-Arequipa se advierte que esta se sustenta en el Informe Situacional del Mercado de Transporte Regular de Personas en la Región Arequipa, que da cuenta de las necesidades de transporte reclamadas por los usuarios en torno al incumplimiento de horarios y rutas por las empresas de transporte, competencia desleal por las empresas de la categoría M3, ocurrencia de accidentes por maniobras irresponsables de conductores de vehículos M3, entre otros aspectos, así como en los informes de la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones, los cuales concluyen que, si bien, "existen empresas autorizadas en la categoría M3, Clase III, su oferta no es suficiente, y la que existe además presenta deficiencias".
34. Al respecto, resulta preciso anotar que un informe situacional no necesariamente cumple los criterios de un informe técnico, en el que debe constar, al menos, la información cuantitativa y cualitativa sobre la oferta de transporte público en la región de que se trate y los problemas que esta enfrenta como razones que justifican la adopción o autorización para la prestación del servicio de transporte público a vehículos de las categorías M3, clase III, de menor tonelaje a 5.7 toneladas, o de la Categoría M2, clase III. En ese sentido, no basta con dar cuenta de la insatisfacción de los usuarios en torno al incumplimiento de horarios y rutas o de la competencia desleal de las empresas, sino que se hace necesario recopilar datos que complementen y sostengan tal situación, a partir del estudio y análisis de las carencias del servicio de transporte en la región.
35. Por ello, este Tribunal considera que la fundamentación expresada en la Ordenanza Regional 220-Arequipa no resulta suficiente para sustentar su constitucionalidad ni tampoco forma parte de su estructura normativa. En efecto, la referida Ordenanza Regional no proporciona información específica que dé cuenta de la necesidad de ampliar el servicio de transporte público de personas en la Región Arequipa a través del otorgamiento de licencias a vehículos de las categorías M3, clase III, de un peso menor a 5.7 toneladas y M2, Clase III. Sobre esta base, es forzoso concluir que no se satisface la información objetiva necesaria para el uso de la potestad reconocida en el artículo 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC y, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

consecuencia, el artículo 1 de la Ordenanza Regional 220-Arequipa también afecta los artículos 11, 16, 16-A y 23.d de la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre.

36. Por las consideraciones expuestas, cste Tribunal Constitucional considera que el artículo 1 de la Ordenanza Regional 220-Arequipa resulta inconstitucional por conexidad.

E. EFECTOS DE LA SENTENCIA

37. Este Tribunal considera necesario exhortar al Gobierno Regional de Arequipa a que, en el posterior ejercicio de sus competencias, tenga en cuenta que la finalidad de la regulación en materia de transporte terrestre de personas consiste en el establecimiento de reglas claras, eficaces, transparentes y estables (artículo 9 de la Ley 27181, General de Transporte y Tránsito Terrestre), de carácter técnico, legal y operacional, en los ámbitos nacional, regional y provincial, que deben cumplir los operadores prestadores del servicio para su acceso y permanencia en el desarrollo de dicha actividad. Por consiguiente, si bien la propia Constitución permite a los Gobiernos regionales la emisión de normativa complementaria (artículo 192.7), dicha potestad debe ser ejercida en el marco de sus competencias, proscribiéndoles de esta manera la posibilidad de emitir normas que contravengan o desnaturalicen – a través de interpretaciones extensivas, por ejemplo– los reglamentos nacionales en esta materia.
38. De otro lado, el artículo 204 de la Constitución establece que la norma declarada inconstitucional quedará sin efecto al día siguiente de la publicación. A su vez, el mismo dispositivo prevé que la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional en todo o en parte no tiene efecto retroactivo. En ese sentido, el Gobierno Regional de Arequipa, en un plazo razonable, debe establecer un Plan de Adecuación relativo a las condiciones técnicas de los vehículos de transporte público previstas en la normativa nacional. Ello a fin de que el servicio de transporte público de la Región Arequipa cumpla con las garantías necesarias que aseguren la calidad, la eficiencia y la seguridad del servicio de transporte que se brinda a los usuarios, y que la situación que es manifiestamente inconstitucional no permanezca en el tiempo, a pesar de la declaratoria de inconstitucional de las ordenanzas antes mencionadas.
39. Asimismo, corresponde analizar la solicitud del demandante, referida a que este Tribunal Constitucional establezca que las normas regionales y locales de contenido similar al de la ordenanza impugnada carecen de efectos jurídicos por contravenir la jurisprudencia constitucional vinculante. Al respecto, conviene



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

reiterar el criterio, ya asumido por este Tribunal, en el sentido de que las sentencias dictadas en un proceso de inconstitucionalidad tienen efecto vinculante para todos los poderes públicos y gozan de efectos generales conforme a lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional (fundamento 92 de la STC 0006-2008-PI/TC).

40. En consecuencia, en el supuesto de que alguna autoridad o persona pretenda desconocer los efectos vinculantes de las sentencias de este Tribunal, la corrección de tales excesos no pasa por desconocer la potestad normativa que la Constitución reconoce como parte de la autonomía política a los Gobiernos descentralizados en materias vinculadas a su gestión (fundamento 38 de la STC 0020-2005-PI/TC) o aplicar un control *de facto* de constitucionalidad a aquellas normas que no tengan en cuenta la jurisprudencia del Tribunal. Aquello implicaría, de un lado, una desconfianza en los propios efectos generales y vinculantes que acompañan la sentencia de inconstitucionalidad, y, por el otro, desconocer el modelo de control posterior de constitucionalidad adoptado por nuestra Constitución (fundamento 10 del ATC 0005-2014-PI/TC; fundamento 9 del ATC 0006-2015-PI/TC). En tal supuesto, este Tribunal ejercerá las competencias constitucionales que correspondan, en la hipótesis de que nuevas normas pretendan desconocer la fuerza vinculante de sus resoluciones.

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 presente demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, **INCONSTITUCIONALES** los artículos 3, 4 y 5 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa. Asimismo, declara **INCONSTITUCIONAL**, por conexidad, el artículo 1 de la Ordenanza Regional 220-Arequipa, debiendo ser expulsados del ordenamiento jurídico, por ser contradictorios con la Constitución y el respectivo bloque de constitucionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2013-PI/TC

LIMA

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de los artículos 1 y 2 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, por haber operado la sustracción de la materia.
3. **EXHORTAR** al Gobierno Regional de Arequipa a que, en un plazo razonable, desarrolle y materialice un Plan de Ajuste del Transporte Público en la Región Arequipa que se aadecue a las reglas relativas a las condiciones técnicas de los vehículos de transporte público de personas, previstas en la Ley 27181, Ley General de Transportes y normativa correspondiente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. No. 00001-2013-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Por motivos de fuerza mayor, no pude asistir a la sesión de votación de esta causa, en cuyo debate participé en su momento. Teniendo ya por ello un criterio claro al respecto, dejo constancia de mi adhesión al texto finalmente aprobado por mis colegas, el cual abiertamente respaldo en su parte resolutiva, la cual dice lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la presente demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, **INCONSTITUCIONALES** los artículos 3, 4 y 5 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa. Asimismo, declara **INCONSTITUCIONAL**, por conexidad, el artículo 1 de la Ordenanza Regional 220-Arequipa, debiendo ser expulsados del ordenamiento jurídico, por ser contradictorios con la Constitución y el respectivo bloque de constitucionalidad.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de los artículos 1 y 2 de la Ordenanza Regional 153-Arequipa, por haber operado la sustracción de la materia.
3. **EXHORTAR** al Gobierno Regional de Arequipa a que, en un plazo razonable, desarrolle y materialice un Plan de Ajuste del Transporte Público en la Región Arequipa que se adecue a las reglas relativas a las condiciones técnicas de los vehículos de transporte público de personas, previstas en la Ley 27181, Ley General de Transportes y normativa correspondiente.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL