



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 551/2021

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 1

Expediente 00001-2020-PCC/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de abril de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, a efectos de pronunciarse sobre la demanda de conflicto competencia que dio origen al Expediente 00001-2020-PCC/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ferrero Costa (quien votó en fecha posterior), Blume Fortini (con fundamento de voto) y Sardón de Taboada (ponente) votaron, en minoría, por declarar fundada la demanda.
- Los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votaron, en mayoría, por declarar infundada la demanda.

Estando a la votación descrita y a lo previsto en el artículo 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el cual establece, entre otros aspectos, que el Tribunal Constitucional, en Sala Plena, resuelve por mayoría simple de votos emitidos, la sentencia está conformada por los votos que declaran **INFUNDADA** la demanda de conflicto competencial.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervenientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 2

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso considero que la demanda debe ser declarada **infundada**. Mis fundamentos son los siguientes:

1. La Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML), debidamente representada por su alcalde, interpuso demanda de conflicto competencial contra el Poder Ejecutivo —específicamente, contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Alega que tiene competencia exclusiva para la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza.
2. Señala que al emitirse la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE a través de la cual se crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” dirigido a implementar una red de ciclovías en Lima, la ATU excede las competencias conferidas por la Ley 30900 y su reglamento, vulnerando las prenotadas competencias exclusivas de la MML relacionadas a la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, específicamente en lo referido a la bicicleta como medio de transporte sostenible. Precisa que, la citada vulneración se corrobora con el Acta de Transferencia suscrita por la MML y la ATU el 19 de septiembre de 2019, en la cual se detallaron las funciones transferidas y aceptadas por esta última, quien no objetó las competencias de la municipalidad respecto a vehículos menores motorizados y no motorizados.
3. En tal sentido, refiere que se ha transgredido sus competencias derivadas de los artículos 81, 152 y 161 de la Ley 27972, LOM, la cual se ajusta al marco de las competencias previstas por los artículos 194 y 198 de la Constitución.
4. Previo a la delimitación de la controversia competencial que se suscita en el presente caso, considero necesario precisar, tal como ya lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su auto de admisibilidad, que:

[S]i bien la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, este *per se* no es un sujeto pasivo legitimado; pues no es un poder del Estado ni una entidad constitucional autónoma.

[...]

La demanda puede dirigirse, en cambio, contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por cuanto este se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo al que se refiere expresamente el artículo 109 del Código Procesal Constitucional ya glosado. En tal sentido, la demanda se entenderá interpuesta contra el Poder Ejecutivo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 3

5. Por tanto, en el caso de autos la controversia competencial gira en torno a los actos que el MTC, a través de la ATU, ha realizado. En tal sentido, la controversia radica en determinar si la ATU, como organismo técnico especializado adscrito al MTC, con la expedición de la citada Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, actuó o no dentro del marco de sus competencias; y, por tanto, vulneró o no las competencias de la MML, derivadas de los artículos 81, 152 y 161 de la LOM, las que se ajustan al marco de las competencias previstas por los artículos 194, 195 y 198 de la Constitución.
6. Según el artículo 195 de la Constitución, los gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito. Esta competencia no es exclusiva ni puede ser ejercida en contravención a las normas con rango de ley. Por ello, el inciso “g” del artículo 43 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, LBD), señala como competencia compartida de los gobiernos locales la gestión y regulación del transporte colectivo, así como la circulación y tránsito urbano.
7. De otro lado, el artículo 27 de la misma LBD establece que las competencias compartidas del gobierno central están regidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. En tal sentido, el artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC reconoce su competencia exclusiva en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional, así como sus competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.
8. En tanto que el artículo 16 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre precisa que el MTC es el órgano rector, a nivel nacional, en materia de transporte y tránsito terrestre, con competencias normativas, de gestión y fiscalización; mientras que el artículo 17 establece cuáles son las competencias de los gobiernos locales provinciales en materia de transporte y tránsito terrestre, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales.
9. De ahí que el Tribunal Constitucional en un anterior pronunciamiento, a propósito de la normatividad citada y de la situación de conurbación presentada debido a las características propias de Lima y Callao, señaló que cuando el legislador ha creado un organismo responsable de coordinar el ejercicio de las competencias compartidas entre los gobiernos locales y el Poder Ejecutivo, como lo es la ATU, no se contraviene la Constitución [cfr. STC 0008-2019-PI, fundamento 39]. De ello, se deduce que la ATU, según establece el artículo 6 literal “d” de la Ley 30900, es competente para “desarrollar y aplicar políticas a fin de promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 4

10. Por otro lado, debo advertir que en el literal “c” del artículo 6 de la Ley 30900 — norma de creación de la ATU— se le asigna una competencia relacionada expresamente con la normativa en materia de integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados:

Aprobar el Plan de Movilidad Urbana para las provincias de Lima y Callao, el cual debe considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito

11. En el artículo 28 del reglamento de la Ley 30900, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC, se definió al Plan de Movilidad Urbana en los siguientes términos:

28.1 *El Plan de Movilidad Urbana es un instrumento técnico normativo de planificación que, en el marco del conjunto de principios, objetivos y lineamientos de política, establece las formas de desplazamiento sostenibles dentro de una ciudad.* Este plan considera las modalidades de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la defensa del medio ambiente y la calidad del espacio urbano, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

28.2 El Plan de Movilidad Urbana contiene una valoración del sistema integrado de transporte, la evaluación de diferentes alternativas de intervención, los esquemas de integración de los diferentes modos de transporte, los esquemas de monitoreo y la participación de la población. El Plan de Movilidad Urbana se enmarca dentro de los Planes de Desarrollo Urbano [énfasis añadido].

12. Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible” ha establecido que:

2.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno.

13. En concordancia con lo anterior, el artículo 7.3 de la Ley 27181, modificado por la Primera Disposición Modificatoria, Transitoria y Final de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible”:

7.3 Los medios de transporte que muestren mayor eficiencia en el uso de la capacidad vial o en la preservación del ambiente son materia de un trato preferencial de parte del Estado.

El Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura define las pautas para las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible (bicicleta).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 5

14. Asimismo, el artículo 23 de dicha ley, modificado por la Primera Disposición Modificatoria, Transitoria y Final de la Ley 30936 ha establecido, en consonancia con lo anterior, que el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura, aprobado por decreto supremo y refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones:

Define las pautas para las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible, los que deben incluirse en el planeamiento de la gestión de la infraestructura vial.

15. Luego, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se creó el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, dirigido a la implementación de una red de ciclovías definida por la ATU, la misma que tiene por finalidad articular los centros de salud, comercios y abastos en la etapa de cuarentena, así como articular los centros laborales de carácter estratégico en la etapa post cuarentena.
16. Tal iniciativa tiene como objetivo implementar, desarrollar y/o elevar la intermodalidad del transporte urbano a través de intervenciones de bajo costo y de alto impacto para favorecer el uso de medios de transporte no motorizados, a través de la generación de corredores para bicicletas, que articulen los sistemas del servicio público de transporte, tales como el Metropolitano y la Línea del Metro, y ejes de transporte regular con centros estratégicos a lo largo de avenidas, calles u otras vías que sean estratégicas.
17. Por ello, el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE dispone que:

El diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo de la implementación de SITIS se encuentra a cargo de la ATU. La implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, debiendo cumplir lo establecido en la presente resolución, así como en las disposiciones complementarias que emita la ATU (subrayado nuestro).

18. De esta disposición es posible advertir que la ATU reconoce las competencias compartidas que ejerce conjuntamente con los gobiernos locales; por lo tanto, no puede afirmarse como hace la demandante que al haberse expedido la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se ha afectado su competencia para regular la circulación de vehículos menores como son las bicicletas, derivada de la LOM y de la Constitución.
19. Además, el Decreto Supremo 094-2020-PCM, que “establece las medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19”, dispuso en su artículo 7, numeral 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 6

que los gobiernos locales y la ATU, en el marco de sus competencias, promueven el uso de vehículos no motorizados como una alternativa al sistema de transporte público.

20. Según el artículo 5 del Reglamento de la Ley 30936, aprobado por el Decreto Supremo 012-2020-MTC, “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30936, Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC y el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo 034-2008-MTC”:

El MTC elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y eficiente, que contribuye en la preservación del ambiente en coordinación con las entidades competentes. Asimismo, promueve el desplazamiento de las personas haciendo uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, a través de la incorporación de la infraestructura cicloviaria y complementaria cicloviaria en sus programas, proyectos de inversión, entre otros mecanismos conforme a ley.

21. Asimismo, respecto a las competencias de los gobiernos locales, los artículos 19 y 20 han establecido que:

Artículo 19. Promoción en materia de infraestructura cicloviaria y complementaria cicloviaria por los Gobiernos Regionales y Locales

19.1 Los Gobiernos Regionales y Locales consideran en los objetivos y acciones estratégicas institucionales, así como en las actividades operativas e inversiones, la construcción y adecuación de infraestructura cicloviaria y complementaria cicloviaria, priorizando la satisfacción de las condiciones de transitabilidad, accesibilidad y seguridad de los/las peatones/as y los/las ciclistas, en mérito y respeto de su condición de usuarios/as vulnerables de las vías.

19.2 Los Gobiernos Locales consideran en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación urbana y en los instrumentos de gestión urbana, la construcción y adecuación de infraestructura cicloviaria y complementaria cicloviaria; así como, la interconectividad de la infraestructura cicloviaria con los sistemas integrados de transporte, de modo que, se garantice el desplazamiento seguro de los/las peatones/as y los/las ciclistas.

19.3 Los Gobiernos regionales y locales registran en el portal “www.geoidep.gob.pe” los mapas, rutas e infraestructura de ciclovías que implementen en sus jurisdicciones, en el marco de la presente norma, y conforme lo establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 133-2013-PCM, Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública, y Decreto Supremo N° 069-2011-PCM, que crea el Portal de la información de datos espaciales del Perú. Los servicios de información georreferenciada siguen los estándares y directivas establecidas en la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, conforme la Resolución Ministerial N° 241-2014-PCM, que aprueba la “Directiva sobre Estándares de Servicios Web de Información Georreferenciada para el Intercambio de Datos entre Entidades de la Administración Pública.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 7

Artículo 20. Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial

Para la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial, las autoridades competentes indicadas en el artículo 4 del Reglamento Nacional de Gestión de la Infraestructura Vial aprobado por el Decreto Supremo N°034-2008-MTC y modificatorias, planifican la inclusión de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial en la Programación Multianual de Inversiones, para su Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento, de acuerdo al ciclo de Inversión de los Proyectos de Inversión, o en su defecto inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición o de rehabilitación, según corresponda, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

22. En suma, como se ha precisado supra, de acuerdo con el marco competencial establecido por la Constitución y las leyes, el Poder Ejecutivo es el titular a nivel nacional de competencias normativas, de gestión y fiscalización, en materia de transporte y tránsito terrestre; lo que incluye la competencia para regular el transporte intermodal, dentro del cual se encuentra el transporte urbano a través de la bicicleta.
23. En consecuencia, la ATU es competente para diseñar, planear, desarrollar y monitorear la implementación del SITIS, mientras que dicha implementación estará a cargo de los gobiernos locales correspondientes, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, sin vulnerar por ello las competencias conferidas a la MML.

Por los fundamentos expuestos mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Poder Ejecutivo

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 8

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por los siguientes fundamentos:

PETITORIO

1. En el presente caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante MML), alega que la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, a través de la cual se crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” dirigido a implementar una red de ciclovías para Lima y Callao, constituye el acto concreto que afecta su competencia para “regular la circulación de vehículos menores como son las bicicletas”.
2. En tal sentido, refiere que se ha transgredido sus competencias derivadas de los artículos 81, 152 y 161 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual se ajusta al marco de las competencias previstas por los artículos 194 y 198 de la Constitución.
3. Previo a la delimitación de la controversia competencial que se suscita en el presente caso, corresponde precisar, tal como ya lo ha señalado este Tribunal Constitucional en su auto de admisibilidad, que:

“[S]i bien la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, este *per se* no es un sujeto pasivo legitimado; pues no es un poder del Estado ni una entidad constitucional autónoma.

[...]

La demanda puede dirigirse, en cambio, contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por cuanto este se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo al que se refiere expresamente el artículo 109 del Código Procesal Constitucional ya glosado. En tal sentido, la demanda se entenderá interpuesta contra el Poder Ejecutivo ...”.

4. Por tanto, en el caso de autos la controversia competencial gira en torno a los actos que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC), a través de la Autoridad de Transporte Urbano (en adelante ATU), ha realizado. En tal sentido, la controversia radica en determinar si la ATU, como organismo técnico especializado adscrito al MTC, con la expedición de la citada Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, actuó o no dentro del marco de sus competencias y, por tanto, vulneró o no las competencias de la MML demandante derivadas de los artículos 81, 152 y 161 de la LOM, las mismas que se ajustan al marco de las competencias previstas por los artículos 194, 195 y 198 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 9

FUNDAMENTOS

5. La controversia competencial gira en torno a los actos que el MTC, a través de la ATU, ha realizado. En tal sentido, la controversia radica en determinar si la ATU, como organismo técnico especializado adscrito al MTC, con la expedición de la citada Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, actuó o no dentro del marco de sus competencias y si, por lo tanto, vulneró las encomendadas a la MML.
6. Conforme establece el artículo 195 de la Constitución, los Gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito. Esta competencia no es exclusiva ni puede ser ejercida en contravención a las normas con rango de ley.
7. Por ello, el inciso “g” del artículo 43 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, LBD), señala como competencia compartida de los Gobiernos locales la gestión y regulación del transporte colectivo, así como la circulación y tránsito urbano.
8. De otro lado, el artículo 27 de la misma LBD establece que las competencias compartidas del Gobierno central están regidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.
9. En tal sentido, el artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC reconoce su competencia exclusiva en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional; así como sus competencias compartidas con los Gobiernos regionales y locales en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.
10. En tanto que el artículo 16 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre precisa que el MTC es el órgano rector, a nivel nacional, en materia de transporte y tránsito terrestre, con competencias normativas, de gestión y fiscalización; mientras que el artículo 17 establece cuáles son las competencias de los Gobiernos locales provinciales en materia de transporte y tránsito terrestre, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales.
11. De ahí que este Tribunal Constitucional en un anterior pronunciamiento, a propósito de la normatividad citada y de la situación de conurbación presentada debido a las características propias de Lima y Callao, haya señalado que cuando el legislador ha creado un organismo responsable de coordinar el ejercicio de las competencias compartidas entre los Gobiernos locales y el Poder Ejecutivo, como lo es la ATU, no se contraviene la Constitución [cfr. STC 0008-2019-PI, fundamento 39].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 10

12. De lo resuelto se deriva que la ATU, según establece el artículo 6 literal “d” de la Ley 30900, es competente para “desarrollar y aplicar políticas a fin de promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura”.
13. Por otro lado, este Tribunal advierte además que, en la norma de creación de la ATU, la Ley 30900, se le asigna una competencia relacionada expresamente con la normativa en materia de integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, recogida en el literal “c” del artículo 6, según el cual:

Artículo 6. Funciones de la ATU

La ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce las siguientes funciones:

...

c. Aprobar el Plan de Movilidad Urbana para las provincias de Lima y Callao, el cual debe considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito

14. En el artículo 28 del reglamento de la Ley 30900, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC, se definió al Plan de Movilidad Urbana en los siguientes términos:

28.1 *El Plan de Movilidad Urbana es un instrumento técnico normativo de planificación que, en el marco del conjunto de principios, objetivos y lineamientos de política, establece las formas de desplazamiento sostenibles dentro de una ciudad.* Este plan considera las modalidades de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la defensa del medio ambiente y la calidad del espacio urbano, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

28.2 El Plan de Movilidad Urbana contiene una valoración del sistema integrado de transporte, la evaluación de diferentes alternativas de intervención, los esquemas de integración de los diferentes modos de transporte, los esquemas de monitoreo y la participación de la población. El Plan de Movilidad Urbana se enmarca dentro de los Planes de Desarrollo Urbano (cursiva agregada).

15. Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible” ha establecido que:

2.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 11

16. En concordancia con lo anterior, el artículo 7.3 de la Ley 27181, modificado por la Primera Disposición Modificatoria, Transitoria y Final de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible”:

7.3 Los medios de transporte que muestren mayor eficiencia en el uso de la capacidad vial o en la preservación del ambiente son materia de un trato preferencial de parte del Estado.

El Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura define las pautas para las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible (bicicleta”).

17. Asimismo, el artículo 23 de dicha ley, modificado por la Primera Disposición Modificatoria, Transitoria y Final de la Ley 30936 ha establecido, en consonancia con lo anterior que el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura, aprobado por decreto supremo y refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones:

Define las pautas para las normas técnicas que permiten la implementación progresiva de elementos de movilidad sostenible, los que deben incluirse en el planeamiento de la gestión de la infraestructura vial.

18. Luego, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se creó el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, dirigido a la implementación de una red de ciclovías definida por la ATU, la misma que tiene por finalidad articular los centros de salud, comercios y abastos en la etapa de cuarentena, así como articular los centros laborales de carácter estratégico en la etapa post cuarentena.

19. Tal iniciativa tiene como objetivo implementar, desarrollar y/o elevar la intermodalidad del transporte urbano a través de intervenciones de bajo costo y de alto impacto para favorecer el uso de medios de transporte no motorizados, a través de la generación de corredores para bicicletas, que articulen los sistemas del servicio público de transporte, tales como el Metropolitano y la Línea del Metro, y ejes de transporte regular con centros estratégicos a lo largo de avenidas, calles u otras vías que sean estratégicas.

20. Por ello, el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE dispone que:

“El diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo de la implementación de SITIS se encuentra a cargo de la ATU. La implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, debiendo cumplir lo establecido en la presente resolución, así como en las disposiciones complementarias que emita la ATU” (subrayado nuestro).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 12

21. De esta disposición es posible advertir que la ATU reconoce las competencias compartidas que ejerce conjuntamente con los Gobiernos locales; por lo tanto, no puede afirmarse como hace la demandante que al haberse expedido la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se ha afectado su competencia para regular la circulación de vehículos menores como son las bicicletas, derivada de la LOM y de la Constitución.
22. Además, el Decreto Supremo 094-2020-PCM, que “establece las medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19”, dispuso en su artículo 7, numeral 3 que los Gobiernos locales y la ATU, en el marco de sus competencias, promueven el uso de vehículos no motorizados como una alternativa al sistema de transporte público.
23. Por ello, se tiene en cuenta también que según el artículo 5 del Reglamento de la Ley 30936, aprobado por el Decreto Supremo 012-2020-MTC, “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30936, Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC y el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo 034-2008-MTC”:

Artículo 5. Implementación de políticas públicas para el uso de la bicicleta a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El MTC elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y eficiente, que contribuye en la preservación del ambiente en coordinación con las entidades competentes. Asimismo, promueve el desplazamiento de las personas haciendo uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, a través de la incorporación de la infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial en sus programas, proyectos de inversión, entre otros mecanismos conforme a ley.

24. Asimismo, respecto a las competencias de los gobiernos locales, los artículos 19 y 20 han establecido que:

Artículo 19. Promoción en materia de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial por los Gobiernos Regionales y Locales

19.1 Los Gobiernos Regionales y Locales consideran en los objetivos y acciones estratégicas institucionales, así como en las actividades operativas e inversiones, la construcción y adecuación de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial, priorizando la satisfacción de las condiciones de transitabilidad, accesibilidad y seguridad de los/las peatones/as y los/las ciclistas, en mérito y respeto de su condición de usuarios/as vulnerables de las vías.

19.2 Los Gobiernos Locales consideran en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación urbana y en los instrumentos de gestión urbana, la construcción y adecuación de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial; así como, la interconectividad de la infraestructura ciclovial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 13

con los sistemas integrados de transporte, de modo que, se garantice el desplazamiento seguro de los/las peatones/as y los/las ciclistas.

19.3 Los Gobiernos regionales y locales registran en el portal “www.geoidep.gob.pe” los mapas, rutas e infraestructura de ciclovías que implementen en sus jurisdicciones, en el marco de la presente norma, y conforme lo establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 133-2013-PCM, Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública, y Decreto Supremo N° 069-2011-PCM, que crea el Portal de la información de datos espaciales del Perú. Los servicios de información georreferenciada siguen los estándares y directivas establecidas en la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, conforme la Resolución Ministerial N° 241-2014-PCM, que aprueba la “Directiva sobre Estándares de Servicios Web de Información Georreferenciada para el Intercambio de Datos entre Entidades de la Administración Pública.”

Artículo 20. Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial

Para la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial, las autoridades competentes indicadas en el artículo 4 del Reglamento Nacional de Gestión de la Infraestructura Vial aprobado por el Decreto Supremo N°034-2008-MTC y modificatorias, planifican la inclusión de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial en la Programación Multianual de Inversiones, para su Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento, de acuerdo al ciclo de Inversión de los Proyectos de Inversión, o en su defecto inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición o de rehabilitación, según corresponda, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

25. En suma, como se ha precisado *supra*, de acuerdo con el marco competencial establecido por la Constitución y las leyes, el Poder Ejecutivo es el titular a nivel nacional de competencias normativas, de gestión y fiscalización, en materia de transporte y tránsito terrestre; lo que incluye la competencia para regular el transporte intermodal, dentro del cual se encuentra el transporte urbano a través de la bicicleta.
26. En consecuencia, la ATU es competente para diseñar, planear, desarrollar y monitorear la implementación del SITIS, mientras que dicha implementación estará a cargo de los gobiernos locales correspondientes, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, sin vulnerar por ello las competencias conferidas a la MML.

Por lo anteriormente expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 14

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Con el debido respeto por la posición asumida por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular puesto que, contrariamente a lo que se señala en la sentencia, considero que la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe declararse **INFUNDADA**. Expreso a continuación las razones de mi decisión.

En el presente caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima, interpone demanda de conflicto competencial contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Refiere que al emitirse la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE a través de la cual se crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” dirigido a implementar una red de ciclovías en Lima, la ATU excede las competencias conferidas por la Ley 30900 y su reglamento, lo que vulnera las prenotadas competencias exclusivas de la MML relacionadas a la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, específicamente en lo referido a la bicicleta como medio de transporte sostenible.

Por su parte, el demandado refiere que la ATU, al crear la iniciativa SITIS, reconoce las competencias compartidas que ejerce conjuntamente con los Gobiernos Locales (en la conurbación declarada entre la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao); por lo que, dicha normativa no excede las competencias de la ATU o del MTC, ni invade o transgrede las asignadas a la Municipalidad demandante.

Por lo tanto, en el caso de autos la controversia radica en determinar si la ATU, como organismo técnico especializado adscrito al MTC, con la expedición de la citada Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, actuó o no dentro del marco de sus competencias y, por tanto, vulneró o no las competencias de la MML demandante derivadas de los artículos 81, 152 y 161 de la LOM, las mismas que se ajustan al marco de las competencias previstas por los artículos 194, 195 y 198 de la Constitución.

Al respecto, es necesario señalar que, conforme al artículo 195 de la Constitución, los Gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito. Esta competencia no es exclusiva ni puede ser ejercida en contravención a las normas con rango de ley. Por ello, el inciso “g” del artículo 43 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala como competencia compartida de los Gobiernos locales la gestión y regulación del transporte colectivo, así como la circulación y tránsito urbano.

De otro lado, el artículo 27 de la Ley de Bases de la Descentralización establece que las competencias compartidas del Gobierno central están regidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. En tal sentido, el artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC reconoce su competencia exclusiva en materia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 15

servicios de transporte de alcance nacional e internacional; así como sus competencias compartidas con los Gobiernos regionales y locales en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.

En tanto que el artículo 16 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre precisa que el MTC es el órgano rector, a nivel nacional, en materia de transporte y tránsito terrestre, con competencias normativas, de gestión y fiscalización; mientras que el artículo 17 establece cuáles son las competencias de los Gobiernos locales provinciales en materia de transporte y tránsito terrestre, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales.

De ahí que el Tribunal Constitucional en un anterior pronunciamiento, a propósito de la normatividad citada y de la situación de conurbación presentada debido a las características propias de Lima y Callao, haya señalado que cuando el legislador ha creado un organismo responsable de coordinar el ejercicio de las competencias compartidas entre los Gobiernos locales y el Poder Ejecutivo, como lo es la ATU, no se contraviene la Constitución [cfr. STC 0008-2019-PI, fundamento 39].

De lo resuelto se deriva que la ATU, según establece el artículo 6 literal “d” de la Ley 30900, es competente para “desarrollar y aplicar políticas a fin de promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura”.

Por otro lado, se observa que, en la norma de creación de la ATU, la Ley 30900, se le asigna una competencia relacionada expresamente con la normativa en materia de integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, recogida en el literal “c” del artículo 6, según el cual:

Artículo 6. Funciones de la ATU

La ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce las siguientes funciones:

...

- c. Aprobar el Plan de Movilidad Urbana para las provincias de Lima y Callao, el cual debe considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizados y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes en su ámbito.

En el artículo 28 del reglamento de la Ley 30900, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC, se definió al Plan de Movilidad Urbana en los siguientes términos:

28.1 *El Plan de Movilidad Urbana es un instrumento técnico normativo de planificación que, en el marco del conjunto de principios, objetivos y lineamientos de política, establece las formas de desplazamiento sostenibles dentro de una ciudad. Este plan considera las modalidades de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la defensa del medio ambiente y la calidad del espacio urbano, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.*

28.2 El Plan de Movilidad Urbana contiene una valoración del sistema integrado de transporte, la evaluación de diferentes alternativas de intervención, los esquemas de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 16

integración de los diferentes modos de transporte, los esquemas de monitoreo y la participación de la población. El Plan de Movilidad Urbana se enmarca dentro de los Planes de Desarrollo Urbano (*cursiva agregada*).

Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible” ha establecido que:

2.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno.

Ahora bien, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se creó el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, dirigido a la implementación de una red de ciclovías definida por la ATU, la misma que tiene por finalidad articular los centros de salud, comercios y abastos en la etapa de cuarentena, así como articular los centros de laborales de carácter estratégico en la etapa post cuarentena.

Tal iniciativa tiene como objetivo implementar, desarrollar y/o elevar la intermodalidad del transporte urbano a través de intervenciones de bajo costo y de alto impacto para favorecer el uso de medios de transporte no motorizados, a través de la generación de corredores para bicicletas, que articulen los sistemas del servicio público de transporte, tales como el Metropolitano y la Línea del Metro, y ejes de transporte regular con centros estratégicos a lo largo de avenidas, calles u otras vías que sean estratégicas.

Por ello, el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE dispone que:

“El diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo de la implementación de SITIS se encuentra a cargo de la ATU. La implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, debiendo cumplir lo establecido en la presente resolución, así como en las disposiciones complementarias que emita la ATU” (subrayado nuestro).

De esta disposición es posible advertir que la ATU reconoce las competencias compartidas que ejerce conjuntamente con los Gobiernos locales; por lo tanto, no puede afirmarse, como hace la demandante que al haberse expedido la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se ha afectado su competencia para regular la circulación de vehículos menores como son las bicicletas, derivada de la LOM y de la Constitución.

Además, el Decreto Supremo 094-2020-PCM, que “establece las medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 17

consecuencia del COVID-19”, dispuso en su artículo 7, numeral 3 que los Gobiernos locales y la ATU, en el marco de sus competencias, promueven el uso de vehículos no motorizados como una alternativa al sistema de transporte público.

También debe tenerse en cuenta que, según el artículo 5 del Reglamento de la Ley 30936, aprobado por el Decreto Supremo 012-2020-MTC, “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30936, Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC y el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo 034-2008-MTC”:

Artículo 5. Implementación de políticas públicas para el uso de la bicicleta a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El MTC elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y eficiente, que contribuye en la preservación del ambiente en coordinación con las entidades competentes. Asimismo, promueve el desplazamiento de las personas haciendo uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, a través de la incorporación de la infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial en sus programas, proyectos de inversión, entre otros mecanismos conforme a ley.

Asimismo, respecto a las competencias de los gobiernos locales, los artículos 19 y 20 han establecido que:

Artículo 19. Promoción en materia de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial por los Gobiernos Regionales y Locales

19.1 Los Gobiernos Regionales y Locales consideran en los objetivos y acciones estratégicas institucionales, así como en las actividades operativas e inversiones, la construcción y adecuación de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial, priorizando la satisfacción de las condiciones de transitabilidad, accesibilidad y seguridad de los/las peatones/as y los/las ciclistas, en mérito y respeto de su condición de usuarios/as vulnerables de las vías.

19.2 Los Gobiernos Locales consideran en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación urbana y en los instrumentos de gestión urbana, la construcción y adecuación de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial; así como, la interconectividad de la infraestructura ciclovial con los sistemas integrados de transporte, de modo que, se garantice el desplazamiento seguro de los/las peatones/as y los/las ciclistas.

19.3 Los Gobiernos regionales y locales registran en el portal “www.geoidep.gob.pe” los mapas, rutas e infraestructura de ciclovías que implementen en sus jurisdicciones, en el marco de la presente norma, y conforme lo establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 133-2013-PCM, Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública, y Decreto Supremo N° 069-2011-PCM, que crea el Portal de la información de datos espaciales del Perú. Los servicios de información georreferenciada siguen los estándares y directivas establecidas en la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, conforme la Resolución Ministerial N° 241-2014-PCM, que aprueba la “Directiva sobre Estándares de Servicios Web de Información Georreferenciada para el Intercambio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 18

Datos entre Entidades de la Administración Pública.”

Artículo 20. Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial

Para la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial, las autoridades competentes indicadas en el artículo 4 del Reglamento Nacional de Gestión de la Infraestructura Vial aprobado por el Decreto Supremo N°034-2008-MTC y modificatorias, planifican la inclusión de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial en la Programación Multianual de Inversiones, para su Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento, de acuerdo al ciclo de Inversión de los Proyectos de Inversión, o en su defecto inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición o de rehabilitación, según corresponda, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

En suma, de acuerdo con el marco competencial establecido por la Constitución y las leyes, el Poder Ejecutivo es el titular a nivel nacional de competencias normativas, de gestión y fiscalización, en materia de transporte y tránsito terrestre; lo que incluye la competencia para regular el transporte intermodal, dentro del cual se encuentra el transporte urbano a través de la bicicleta.

En consecuencia, la ATU es competente para diseñar, planear, desarrollar y monitorear la implementación del SITIS, mientras que dicha implementación estará a cargo de los gobiernos locales correspondientes, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, sin vulnerar por ello las competencias conferidas a la MML.

Por todo lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

S.

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 19

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Respetuosamente, discrepo de lo que contiene el proyecto de resolución elaborado en el presente caso, en la medida que allí se declara fundada la demanda, pues considero que, en su lugar, esta debe ser declarada infundada. Paso a explicar seguidamente mis razones:

La competencia que se alega trasgredida es una competencia compartida. En efecto, conforme al artículo 195 de la Constitución, los gobiernos locales tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito; mientras que conforme al inciso g del artículo 43 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se establece que los gobiernos locales tienen como competencia la gestión y regulación del transporte colectivo, así como la circulación y el tránsito urbano.

En ese marco, constato asimismo que el Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales (cfr. Ley 27181, “Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre”; Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU); Reglamento de la Ley 30900, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC; Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible”; Reglamento de la Ley 30936, aprobado por el Decreto Supremo 012-2020-MTC, entre otros), ha creado el Sistema de Transporte Individual Sostenible (SITIS), quedando a cargo de él la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Conforme la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, la ATU se encarga de “su diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo”, mientras que a los gobiernos locales de Lima y Callao, también con base en sus atribuciones, les corresponderá “[l]a implementación de la red de vías”. En este sentido, sin inmiscuirse en competencias ajenas, veo que el Poder Ejecutivo está haciendo ejercicio de su rol rector en el ámbito del transporte, lo cual es propio de nuestro modelo de Estado unitario y descentralizado.

Con base en lo indicado, considero que en el presente caso no ha existido la trasgresión de competencias alegada en la demanda, por lo que ella debe ser declarada infundada.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 20

Expediente 00001-2020-PCC/TC

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI Y SARDÓN DE TABOADA

20 de abril de 2021

Caso de ciclovías en Lima y Callao

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA V. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de Conflicto Competencial contra la Autoridad de Transporte Urbano (ATU).

SS.

**BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 21

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	22
A. Petitorio Constitucional	22
B. Argumentos de las Partes.....	22
Demanda.....	22
Contestación de la demanda	25
II. FUNDAMENTOS	27
III. FALLO	31



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 22

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI Y SARDÓN DE TABOADA

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio Constitucional

Con fecha 3 de julio de 2020, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML), debidamente representada por su alcalde, interpuso demanda de conflicto competencial contra el Poder Ejecutivo —específicamente, contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC).

Por su parte, con fecha 15 de diciembre de 2020, el Poder Ejecutivo contestó la demanda, contradiciéndola en todos sus extremos y solicitando sea declarada infundada.

B. Argumentos de las Partes

Demandado

Los argumentos de la demanda son los siguientes:

- La MML alega que tiene competencia exclusiva para la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza.
- Sustenta su pretensión en los artículos 194 y 198 de la Constitución, que establecen, respectivamente, que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa; y, que la capital de la República tiene un régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), en tanto que la MML ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.
- Adicionalmente, la demandante señala que el artículo 81, numeral 1.6, de la LOM dispone que las municipalidades en materia de tránsito, vialidad y transporte público tienen como funciones específicas exclusivas el normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados tales como taxis, mototaxis y otros de similar naturaleza. Añade que el artículo 161, numeral 7.7 de la misma ley establece que la MML es competente para regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados tales como mototaxis, taxis, triciclos y otros de similar naturaleza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 23

- Por otro lado, la municipalidad recurrente indica que el artículo 17, numeral 17.1 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre dispone que las municipalidades provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen competencias normativas, de gestión y de fiscalización.
- Particularmente, señala que el artículo 5, numeral 5.2 de la Ley 30936, Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, establece que los gobiernos regionales y locales están autorizados a utilizar, previa evaluación técnica, económica y legal, el mecanismo de obras por impuestos, regulado por la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, con la finalidad de adecuar la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, conforme a los planes viales urbanos vigentes.
- De igual modo, alega que el artículo 19, numerales 1 y 2 del Decreto Supremo 012-2020-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley 30936 dispone que “[l]os Gobiernos Regionales y Locales consideran en los objetivos y acciones estratégicas institucionales, así como en las actividades operativas e inversiones, la construcción y adecuación de infraestructura ciclovial y complementaria ciclovial [...].”
- Por su parte, el numeral 2 del artículo 19 citado, establece que “[l]os Gobiernos Locales consideran en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación urbana y en los instrumentos de gestión urbana, [...] la interconectividad de la infraestructura ciclovial con los sistemas integrados de transporte [...].”
- Según la demandante, todas estas disposiciones se relacionan también con el artículo 2 de la Ordenanza 612-MML, mediante el cual se establece que la promoción del diseño, construcción, mantenimiento y rehabilitación de ciclovías son funciones del Proyecto Especial Metropolitano de Transporte No Motorizado.
- Asimismo, indica que el artículo 9, numeral 2 de la Ordenanza 1851-MML dispone que “la [Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima] es el órgano de línea competente para planificar la circulación y el tránsito de vehículos no motorizados en la Provincia de Lima, así como para aprobar los Estudios de Tránsito y Transporte para la planificación de infraestructura ciclovial no motorizada, [...].”
- En atención a este marco normativo, la demandante afirma que queda establecido contundentemente que la MML ostenta competencias exclusivas relacionadas a la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza (bicicletas) en el ámbito de la provincia de Lima.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 24

- Adicionalmente, la recurrente sostiene que la ATU excede las competencias conferidas por la Ley 30900 y su reglamento, transgrediendo de ese modo las competencias exclusivas de la MML sobre la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, específicamente en relación a bicicletas.
- Tal es así que, según señala la demandante, el artículo 5.1 de la Ley 30900, Ley de creación de la ATU, establece que “[l]a ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económico sustentable”.
- A su vez, la recurrente alega que el artículo 8.5 del Reglamento de la Ley 30900, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC, señala que una de las funciones de planificación de la ATU es la implementación de políticas de movilidad urbana sostenible con medios de transporte intermodal.
- En ese sentido, la Municipalidad demandante sostiene que la ATU fue creada para hacerse cargo de los servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros dentro del territorio nacional. No obstante, en la provincia de Lima sus competencias no comprenden la regulación de la circulación de vehículos menores tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza como las bicicletas.
- Por tal motivo, la demandante alega que al emitirse la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE a través de la cual se crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” dirigido a implementar una red de ciclovías en Lima, se evidencia que la ATU excede las competencias conferidas por la Ley 30900 y su reglamento, vulnerando las prenotadas competencias exclusivas de la MML relacionadas a la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, específicamente en lo referido a la bicicleta como medio de transporte sostenible.
- Adicionalmente, la Municipalidad demandante sostiene que aquella vulneración se corrobora con el Acta de Transferencia suscrita por la MML y la ATU el 19 de septiembre de 2019, en la cual se detallaron las funciones transferidas y aceptadas por esta última, quien no objetó las competencias de la municipalidad respecto a vehículos menores motorizados y no motorizados.
- Por todos los fundamentos anteriormente expuestos, la MML solicita que este Tribunal Constitucional declare fundada la demanda, en tanto se encuentra acreditada la existencia de un conflicto de competencias y la vulneración de sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 25

competencias exclusivas en relación a la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados como son las bicicletas.

Contestación de la demanda

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

- El Poder Ejecutivo sostiene que el tema de fondo del presente proceso radica en determinar si la ATU actuó dentro de las competencias que se le atribuyó mediante Ley 30900, al expedir la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, por la cual se crea la iniciativa “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” dirigido a la implementación de una red de ciclovías definida por la ATU para Lima y Callao.
- Alega, además, que en el presente proceso competencial no se cumple con acreditar los elementos objetivo y subjetivo, pues se ha admitido a trámite la demanda contra normas de rango infralegal, emitidas por un órgano que no tiene legitimidad pasiva de acuerdo con lo establecido en los artículos 109 y 110 del Código Procesal Constitucional.
- Por ello, el Poder Ejecutivo concluye que el Tribunal Constitucional debe declarar improcedente la demanda y disponer que el proceso adecuado para cuestionar una norma de rango infralegal es la acción popular.
- Sin perjuicio de ello, para el procurador del Poder Ejecutivo resulta necesario hacer referencia a las competencias y atribuciones de la ATU sobre la regulación en materia de circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados.
- Señala que el MTC, a través de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial como unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, es competente de manera general para la formulación de regulación en materia de tránsito terrestre a nivel nacional, lo cual involucra la circulación de todos los vehículos que transitan en las vías.
- Refiere que el artículo 6 de la Ley 30900 establece que la ATU puede desarrollar y aplicar políticas para promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura.
- En ese sentido, alega que el numeral 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley 30900 (en adelante, el Reglamento ATU), aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC, establece que, como parte de su función de planificación, la ATU implementa las políticas de movilidad urbana sostenible con medios de transporte intermodal, en el marco de sus competencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 26

- Por otro lado, da cuenta que el artículo 81 de la LOM establece que las municipalidades provinciales cuentan entre sus funciones específicas en materia de tránsito normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza.
- A partir de ello, señala que las municipalidades provinciales son las entidades competentes para regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza en sus jurisdicciones de acuerdo con la normativa general establecida por el MTC.
- Argumenta que el Tribunal Constitucional ha dispuesto en la Sentencia 0008-2019-PL/TC que los diferentes niveles de gobierno tienen competencias compartidas en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito; y 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.
- Por ello, señala que corresponde identificar a la ATU como el “organismo responsable” para implementar de forma directa y, cuando corresponda, a través de “mecanismos de coordinación”, ejerciendo las competencias compartidas, las políticas de movilidad urbana sostenible con medios de transporte intermodal.
- Refiere que mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE se aprobó la iniciativa “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, dirigida a la implementación de una red de ciclovías definida por la ATU, la misma que tiene por finalidad articular los centros de salud, comercios y abastos en la etapa de cuarentena, así como articular los centros laborales de carácter estratégico en la etapa post cuarentena.
- Teniendo en cuenta las competencias compartidas en materia de transporte, el artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE dispuso que el diseño, planeamiento y monitoreo de la implementación de la iniciativa SITIS se encuentra a cargo de la ATU; y, que la implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.
- Por ello, concluye que la ATU, al crear la iniciativa SITIS, reconoce las competencias compartidas que ejerce conjuntamente con los Gobiernos Locales en la conurbación declarada entre la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao; por lo tanto, dicha normativa no excede las competencias de la ATU o del MTC, ni invade o transgrede las asignadas a la Municipalidad demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 27

II. FUNDAMENTOS

1. El acto material que se discute en este proceso competencial es la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, que crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS” (una red de ciclovías para Lima y Callao). ¿Afecta este acto material competencias constitucionales de la MML? Como se señaló en el auto de calificación de la demanda, la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al MTC. Por tanto, sí procede que el Tribunal Constitucional resuelva este conflicto competencial entre el Poder Ejecutivo —específicamente, el MTC— y la MML.
2. Por otro lado, cabe señalar que en este proceso competencial no está en discusión la importancia de las bicicletas para el medio ambiente y la vida saludable. Lo que aquí corresponde evaluar es solo el sustento constitucional de la creación de una red de ciclovías en Lima y Callao por parte de la Presidencia Ejecutiva de la ATU, adscrita al MTC. Compaginar las competencias de los diferentes niveles de gobierno es la tarea más difícil e importante que puede corresponder al Tribunal Constitucional, ya que, para alcanzar el ideal del gobierno limitado, el desmantelamiento vertical del gobierno es aún más relevante que el desmantelamiento horizontal que deriva de la separación de poderes.
3. Según el inciso 8 del artículo 195 de la Constitución, los gobiernos locales tienen competencia para:

Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, *transporte colectivo, circulación y tránsito*, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, *conforme a la ley* [énfasis agregado].

La MML enfatiza el primer término (“transporte colectivo, circulación y tránsito”), mientras que el MTC, el segundo (“conforme a la ley”). La tarea del Tribunal Constitucional es integrar correctamente los dos términos contenidos en un solo dispositivo constitucional.

4. ¿Qué dicen las leyes de desarrollo constitucional respecto a la creación de una red de ciclovías en Lima y Callao —especialmente, de la manera en la que ha sido efectuada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE? En primer lugar, tenemos la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, LBD), que es una ley de desarrollo constitucional, si las hay. El inciso “g” de su artículo 43 señala que es competencia municipal compartida el:

Tránsito colectivo, circulación y tránsito urbano.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 28

Por otro lado, el numeral 27.1 de la misma LBD establece que:

Las competencias compartidas del gobierno nacional están regidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.

5. En este caso, la ley específica pertinente es la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. El artículo 16 de esta ley detalla las competencias normativas y de gestión del MTC. Ciertamente, la creación de una red de ciclovías en Lima y Callao no tiene asidero en ninguna de dichas competencias; en cambio, no puede decirse lo mismo respecto a las competencias de las Municipalidades Provinciales en materia de transporte y tránsito terrestre establecidas por el artículo 17 de la misma ley. El apartado “k” del numeral 17.1, por lo pronto, establece como una de las competencias de gestión de las Municipalidades Provinciales:

Construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial que se encuentre bajo su jurisdicción.

Asimismo, el apartado “f” de mismo numeral establece que las Municipalidades Provinciales pueden:

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.

Incluso, anticipándose al fenómeno de la conurbación, el numeral 17.2 establece que:

Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción establecer el régimen de gestión común.

En este caso, por tanto, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre —ley específica pertinente, según la LBD, para detallar las competencias normativas y de gestión del MTC— no se inclina en favor del Poder Ejecutivo sino de la MML.

6. En segundo lugar, tenemos a la LOM, que es también una importante ley de desarrollo constitucional. El numeral 1.6 de su artículo 81 establece que —en materia de tránsito, vialidad y transporte público— es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales:

Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza [énfasis añadido].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 29

Similarmente, el numeral 7.7 del artículo 161 de la misma ley, referido a las competencias y funciones metropolitanas especiales, señala que estas incluyen:

Regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como mototaxis, taxis, triciclos y otros de similar naturaleza [énfasis añadido].

7. Más allá de las leyes de desarrollo constitucional, cabe revisar también lo prescrito por leyes ordinarias más recientes. ¿Alguna de ellas contradice lo señalado en la LBD o en la LOM? Tenemos, por lo pronto, la Ley 30900, de creación de la ATU, cuya constitucionalidad fue confirmada el año pasado por este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00008-2019-PI/TC. Sin embargo, en esta ley tampoco existe un claro asidero normativo para la creación de una red de ciclovías en Lima y Callao por parte de la ATU. Según su inciso “d” de su artículo 6, ella es competente para:

Desarrollar y aplicar políticas a fin de promover, fomentar y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, accesibles, seguros, ambientalmente limpios y de amplia cobertura [énfasis añadido].

La creación de una red de ciclovías en Lima y Callao no puede ser calificado como una política a fin de promover, fomenta y priorizar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal. Por definición, una política ha de tener carácter genérico. El Diccionario de la Lengua Española señala que las *políticas* son:

Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

La creación del SITIS —esencialmente, una red de ciclovías en Lima y Callao— no tiene tal carácter; más bien, es un acto de gobierno muy específico y concreto, puesto que incluye hasta el detalle del tamaño que habrán de tener las señales que demarcarán las ciclovías y el trazado que seguirán.

8. Lo mismo puede decirse, ciertamente, respecto de lo que establece la aún más reciente Ley 30936, Ley que Promueve y Regula el Uso de la Bicicleta como Medio de Transporte Sostenible. El artículo 2.1 de esta ley dice que:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno.

No son *políticas públicas* —orientaciones o directrices— sino indicaciones muy específicas, órdenes, lo que contiene la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 30

9. El artículo 2 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE dispone que:

El diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo de la implementación de SITIS se encuentra a cargo de la ATU. La implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, debiendo cumplir lo establecido en la presente resolución, así como en las disposiciones complementarias que emita la ATU [énfasis agregado].

En esta perspectiva, a la ATU le corresponde el diseño, planeamiento y monitoreo de la implementación de la red de ciclovías. Mientras tanto, a las municipalidades de Lima y el Callao les corresponde solo implementarla, bajo la supervisión de la ATU.

10. La especificación de lo que es el SITIS, en realidad, está contenida en un anexo de tres carillas que no fue publicado en el diario oficial *El Peruano* sino solo en el portal web institucional de la ATU. Este anexo tiene solo cuatro puntos, ya que salta del punto II al IV. En todo caso, en el punto I, define que es el SITIS:

la implementación de corredores viales (ciclovías) en el territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, para la utilización de vehículos no motorizados en consideración a la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional declarados con ocasión del brote de COVID-19.

Por su parte, el punto II —el más parecido a una política pública— establece tres criterios para el establecimiento de la red de ciclovías: conectividad, seguridad y predictibilidad.

A continuación, el punto IV [sic] establece “elementos de seguridad y diseño”, detallando la “segregación” y la señalización horizontal y vertical de las ciclovías.

Finalmente, el punto V [sic] presenta el mapa de 301 kilómetros de ciclovías en Lima y Callao, distinguiéndolas en tres etapas de implementación.

11. De esta manera, la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE no aprueba una red de ciclovías en Lima y Callao sino que la crea. Paladinamente, la resolución califica al SITIS como una “iniciativa” suya, de la ATU, detallando inclusive por dónde deberán pasar las ciclovías. A juicio de este Tribunal Constitucional, este proceder no corresponde al modelo de gobierno unitario pero descentralizado consagrado por el artículo 43 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 31

III. FALLO

Por estos fundamentos, con el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini, nuestro voto es por lo siguiente:

Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Poder Ejecutivo; por tanto, **NULA** la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, que crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”.

SS.

BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 32

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la ponencia que declara FUNDADA la demanda interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Poder Ejecutivo y, por tanto, **NULA** la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, que crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, por encontrarse viciada de incompetencia al vulnerar el artículo 43 de la Constitución Política, considero necesario dejar sentada mi posición sobre el proceso de descentralización que regula nuestra Constitución y el rol que tienen las municipalidades, así como de su importancia para el desarrollo integral y armónico del país.

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

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

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

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

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

Esta tipificación de la forma del Estado Peruano y, especialmente de su forma de gobierno, en cuanto a su carácter descentralizado, a la vez que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez constituciones anteriores a la de 1979 que rigieron en el Perú. En efecto, en lo que atañe a la forma del Estado Peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 si recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1 y 2 caracterizaban al Perú como una república democrática y soberana, cuyo Estado era uno e indivisible. En lo que respecta a la forma del gobierno peruano y

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 33

contrariamente al tratamiento brindado a la forma del Estado, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 si consignaron artículos que la describían con la única excepción de la Constitución de 1933, que guardó un marcado silencio sobre el tema. Ciertamente, las de 1823 (artículo 27) y de 1826 (artículo 7) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7) y de 1834 (artículo 7) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42), de 1867 (artículo 43) y de 1920 (artículo 68) lo tipificaron además como republicano.

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

No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales.

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

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

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente,

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 34

que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

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

En tercer orden, ha establecido que el referido proceso *se da básicamente a través y a partir de las municipalidades*, a las cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se concibe como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.

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

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

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188, 189, 191, primer y segundo párrafo y 200, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 35

por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático³, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, esta “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

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

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

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

³Ibid. pp. 478-479.

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

⁵ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 36

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

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

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

⁶ Loc. Cit.

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 37

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 38

inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.

El rango significa "...índole, clase, categoría, calidad..."⁹. Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Municipal tiene rango de ley, consecuentemente tiene índole, clase, categoría y calidad de ley; raciocinio que permite arribar a la conclusión que la Ley del Congreso y la Ordenanza Municipal tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

S.

BLUME FORTINI

⁹ CABANELAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual." Editorial Helíasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de ciclovías en Lima y Callao | 39

VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, en la medida que resuelve declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Poder Ejecutivo; por tanto, **NULA** la la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, que crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”.

Lima, 21 de abril de 2021

S.

FERRERO COSTA