



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0002-2013-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 11 de octubre de 2013

STC-04.14.PI
Caso Vehículos M1

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA C. GOBIERNO
REGIONAL DE AYACUCHO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR, expedida por el Gobierno Regional de Ayacucho.

Magistrados firmantes:

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA



TABLA DE CONTENIDOS

I. CUESTIONES PRELIMINARES.....	3
A. RELACIÓN JURÍDICA-PROCESAL	3
B. PETITORIO CONSTITUCIONAL	3
C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA	4
D. DEBATE CONSTITUCIONAL.....	4
1. Demanda.....	4
2. Contestación de la demanda.....	5
E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS	5
II. FUNDAMENTOS.....	6
A. SUPUESTA VIOLACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO	6
A1. La competencia de los gobiernos regionales en materia de transporte terrestre interprovincial de personas.....	7
A2. Examen de la competencia asumida por el Gobierno Regional de Ayacucho en materia de transporte terrestre interprovincial de personas	8
B. EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	10
IV. FALLO.....	11



EXPEDIENTE 0002-2013-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 11 días del mes de octubre de 2013, el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Vergara Gotelli, vicepresidente; Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. CUESTIONES PRELIMINARES

A. RELACIÓN JURÍDICA-PROCESAL

La demanda es interpuesta con fecha 25 de enero de 2013 por el Presidente de la República, representado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, quien actúa a través del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.

En vista de que se impugna una ordenanza regional, a quien le ha correspondido defender su constitucionalidad ha sido al órgano emisor, es decir, al Gobierno Regional de Ayacucho. Con fecha 26 de junio de 2013, el Procurador Público Regional, en representación de dicho gobierno, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. PETITORIO CONSTITUCIONAL

La demanda se dirige a cuestionar la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR, de fecha 27 de abril de 2012, y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de junio de 2012. El texto impugnado consta de seis artículos que expresan lo siguiente:

Artículo Primero.- AUTORÍCESE a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho, a través de la Dirección de Circulación Terrestre, a fin de que conceda autorizaciones para la prestación del servicio de transporte interprovincial regular de personas en los vehículos de las Categorías M1.

Artículo Segundo.- APRUÉBESE excepcionalmente sustituir, vehículos de la flota vehicular M1 con vehículos de la misma categoría (M1 X M1) en tanto se encuentre



vigente su permiso excepcional, con vehículos cuya antigüedad no sea mayor de tres años desde el año siguiente a su fecha de fabricación.

Artículo Tercero.- DISPONER, a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones elaborar el correspondiente Reglamento y dictar las medidas administrativas complementarias para la eficacia de la presente Ordenanza regional en un plazo no mayor a los 30 días, en coordinación con el Consejo Regional, y la publicación en el Diario Oficial "El Peruano" y el Portal Electrónico del Gobierno Regional Ayacucho.

Artículo Cuarto.- DISPONER, que el Ejecutivo del Gobierno Regional de Ayacucho, mediante Decreto Regional apruebe el Reglamento de Servicio de Transporte Público Interprovincial y Regional en automóviles colectivos.

Artículo Quinto.- DEJAR sin efecto toda disposición regional en cuanto se opongan a lo dispuesto en la presente Ordenanza Regional.

Artículo Sexto.- La presente Ordenanza Regional entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Además, se solicita al Tribunal Constitucional que establezca que las normas regionales y locales de similar contenido carecen de efectos jurídicos por contravenir jurisprudencia vinculante de este Colegiado.

C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA

Los demandantes, para argumentar su pretensión, alegan la violación de los límites de la actuación competencial de los gobiernos regionales (artículos 43, 189 y ss. de la Constitución y leyes de desarrollo).

D. DEBATE CONSTITUCIONAL

El accionante y el demandado postulan sobre la constitucionalidad de las normas objetadas una serie de razones que, a manera de epítome, se presentan a continuación.

1. DEMANDA

La demanda interpuesta por el Presidente de la República, a través del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, se sustenta en los siguientes argumentos:

- (i) La ordenanza impugnada afecta la competencia del Poder Ejecutivo en materia de transporte terrestre interprovincial de personas al disponer que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho pueda expedir autorizaciones para que vehículos de la categoría M1 presten el servicio de transporte terrestre



interprovincial de personas, cuando el Poder Ejecutivo ha dispuesto que tal servicio sólo puede ser ofrecido por vehículos de la categoría M3, clase III, y excepcionalmente, por vehículos con categoría M3 de menor tonelaje, o M2 en el ámbito regional (artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Decreto Supremo 017-2009-MTC), contraviniendo, en consecuencia, los límites de la actuación competencial de los gobiernos regionales establecidos en la Constitución (artículos 43, 189 y ss.) y sus leyes de desarrollo.

- (ii) En cuanto al test de competencia, la norma impugnada vulnera los principios de cooperación y lealtad regional, pues a través de ella se contradice el ordenamiento legal establecido, así como los principios de taxatividad y cláusula de residualidad, al habilitar un supuesto no previsto en la norma emitida por el órgano competente.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El gobierno regional emplazado, a través de su Procurador Público, don Carlos Enrique Paredes Orellana, contesta la demanda de inconstitucionalidad, solicitando que sea declarada infundada, en orden a los siguientes argumentos:

- (i) La ordenanza regional cuestionada fue emitida en uso de las facultades reconocidas a los gobiernos regionales en los artículos 188 al 191 de la Constitución y los artículos 38 y 56.g de la Ley 27867, Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- (ii) Los objetivos de la norma fueron regular los vacíos y deficiencias de la normativa nacional, adecuándola a la realidad coyuntural y social de la Región Ayacucho, y formalizar la situación actual del servicio de transporte en esta región en condiciones de seguridad, promoción del empleo y libre competencia, tal y como lo hizo la Ley 28972, que estableció la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollar a lo largo de la presente sentencia:

- ❖ La ordenanza regional impugnada, ¿respeto las disposiciones constitucionales y el bloque de constitucionalidad respectivo? En tal sentido:
 - ¿Cómo se dividen el gobierno nacional y los gobiernos regionales la competencia sobre el transporte terrestre interprovincial de personas?
 - ¿Es posible autorizar que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Ayacucho expida autorizaciones para que vehículos de la categoría M1 presten dicho servicio?
- ❖ ¿Cuáles son los efectos de la sentencia recaída en el presente proceso?



II. FUNDAMENTOS

1. En la presente sentencia se analizará *in toto* la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR, primero determinándose si existe o no violación de los límites de la actuación competencial de los gobiernos regionales, para luego explicarse cuáles serían las consecuencias de una posible declaratoria de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley impugnada. Tal como ha sido establecido en reiterada jurisprudencia de este Tribunal, si bien desde una perspectiva estrictamente formal, la demanda en este proceso apela a los presupuestos de uno de inconstitucionalidad, toda vez que se trata de enjuiciar la supuesta inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR, la cual tiene rango de ley, no se puede omitir el hecho de que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva por cuanto tanto el demandante como el demandado reclaman su competencia. Bajo este presupuesto corresponde aplicar el test de la competencia (STC 0020-2005-PI/TC y otro), que partiendo del principio de unidad del Estado y de los principios de lealtad regional y nacional y de taxatividad y cláusula de residualidad, se concretiza a través de los principios de: distribución de competencias, efecto útil y poderes implícitos y el de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos.

A. SUPUESTA VIOLACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS

Postura de la parte demandante

2. En el presente caso el demandante sostiene que la ordenanza impugnada es inconstitucional en su totalidad porque afecta la competencia del Poder Ejecutivo de establecer las características técnicas que deben cumplir los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros en el ámbito regional, competencia que fue ejercida al establecer las condiciones técnicas mínimas exigidas en los artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, disposiciones que a su vez fueron emitidas en uso de las potestades normativas reconocidas en los artículos 4, 5 y 7.1 de la Ley 29370, de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros. Asimismo, refiere que la ordenanza vulnera los principios de cooperación y lealtad regional, pues a través de ella se contradice el ordenamiento legal establecido, así como los principios de taxatividad y cláusula de residualidad, al habilitar un supuesto no previsto en la norma emitida por el órgano competente.

Postura de la parte demandada

3. El gobierno emplazado justifica la norma impugnada indicando que fue emitida para regular el vacío normativo que generó el Decreto Supremo 017-2009-MTC al derogar el Reglamento de la Ley 28972 (Decreto Supremo 029-2007-MTC, norma



por la que los gobiernos regionales estaban facultados para otorgar permisos excepcionales a automóviles de la categoría M1) sin haber derogado expresamente dicha ley, por lo que, a fin de evitar mayor incertidumbre al momento de su aplicación y siendo consecuente con su espíritu, se emite dicha ordenanza. Refiere también que la norma impugnada busca complementar y adecuar la normativa nacional a la realidad de la Región Ayacucho, así como formalizar la situación actual del servicio de transporte en esta región –donde la demanda supera la oferta existente–, bajo condiciones de seguridad, promoción del empleo y libre competencia, objetivos merecedores de tutela.

A1. LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERPROVINCIAL DE PERSONAS

4. El Tribunal tomará en cuenta, como parámetro formal y material de evaluación, además de la Constitución, las siguientes normas que forman parte del bloque de constitucionalidad: la Ley 27783, de Bases de la Descentralización; la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley 27181, General de Tránsito y Transporte Terrestre; el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y la Ley 28972, que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.
5. Sobre la materia de transporte terrestre de pasajeros, los artículos 36.c de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, y 10.2.c de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, establecen que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales tienen *competencia compartida* en la ‘promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, *transportes*, comunicaciones y medio ambiente’. Por lo que resulta claro para este Tribunal que los gobiernos regionales son entes competentes para normar actividades y/o servicios en materia de transportes.
6. Es sabido además que según el artículo 13 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, las competencias pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas entre los gobiernos nacional, regionales y municipales, y que de acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización “(...) *la normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República*”, por lo que es necesario analizar bajo qué parámetros se ejercen tales competencias en materia de transporte terrestre interprovincial de personas.
7. Así, el artículo 49 de la Ley de Bases de la Descentralización, dispone expresamente que “(...) *el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades*”. Más



preciso aún resulta el artículo 56.a de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece como funciones de dichas entidades *en materia de transportes: "Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales"*.

8. En este orden de ideas, a fin de determinar si la ordenanza regional impugnada es inconstitucional por configurar un *exceso* normativo en una disposición con rango de ley, y teniendo en cuenta que entre las leyes ordinarias y las ordenanzas regionales no rige el principio de jerarquía normativa, sino el principio de competencia, resulta necesario aplicar el *test de la competencia* al caso de autos.

A2. EXAMEN DE LA COMPETENCIA ASUMIDA POR EL GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERPROVINCIAL DE PERSONAS

9. De lo alegado por las partes, este Tribunal advierte que no existe controversia respecto de la facultad que tienen los gobiernos regionales para promover y regular actividades y/o servicios en materia de transportes, de conformidad con lo establecido en el artículo 192.7 de la Constitución. Lo que se cuestiona en el caso de autos es si el gobierno demandado, al expedir la ordenanza impugnada, transgredió las normas legales que limitan el ejercicio de dicha facultad, afectando en consecuencia el ámbito competencial del gobierno nacional en esta materia (Ministerio de Transportes y Comunicaciones).
10. En este contexto, no se puede soslayar que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 27181, General de Tránsito y Transporte Terrestre, por lo que la normativa que pretenda regular este tipo de materia deberá tener en cuenta estas condiciones.
11. Ahora bien, a efectos de proceder a la aplicación del *test de la competencia* en el caso de autos, se debe tener en cuenta lo establecido por los artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, normas que forman parte del parámetro de control normativo, y que señalan: "20.3. Son condiciones específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados al servicio de transporte público de personas de ámbito regional: 20.3.1 Que correspondan a la Categoría M3 Clase III, de la clasificación vehicular establecida en el RNV y que cuenten con un peso neto vehicular mínimo de 8.5 toneladas. En caso de que no existan vehículos habilitados con el referido peso neto vehicular, se podrá autorizar vehículos con un peso neto vehicular mínimo de 5.7 toneladas. 20.3.2. Los gobiernos regionales atendiendo a las características propias de su realidad, dentro del ámbito de su jurisdicción, mediante Ordenanza Regional debidamente



sustentada, podrán autorizar la prestación del servicio regular de personas en vehículos de las categorías M3 Clase III de menor tonelaje a 5.7 toneladas de peso neto vehicular, o M2 Clase III, en rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada en el numeral anterior”.

12. Estando a lo expuesto, y luego de haber ponderado los argumentos ofrecidos por las partes, este Tribunal llega a la conclusión de que la Ordenanza Regional impugnada no busca complementar o adecuar la normativa vigente en materia de transportes, sino que resulta manifiestamente contraria a las condiciones técnicas mínimas exigidas en los artículos 20.3.1 y 20.3.2 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, ya que tales dispositivos prescriben que el servicio de transporte público de personas en el ámbito regional sólo puede ser ofrecido por vehículos de la categoría M3, clase III, y, excepcionalmente, por vehículos de la categoría M3 con menor tonelaje, o M2 clase III, mas no por vehículos de la categoría M1; condicionando además tales autorizaciones a requisitos como que se trate de rutas en las que no exista transportistas autorizados que presten servicios con vehículos habilitados de la categoría señalada, y que dicho aspecto sea técnicamente sustentado en la ordenanza regional que pretende emitirse, lo cual no ha ocurrido en el caso de autos.
13. Bajo esta lógica, en lo que respecta al *test de la competencia*, se advierte que la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR contraviene el *principio de unidad*, al tratarse de una norma con rango de ley contraria a la regulación nacional vigente en materia de transportes, y que desatiende su deber de *lealtad nacional*, en los términos que han sido explicados en los fundamentos precedentes.
14. Con relación a la incertidumbre en la aplicación de la Ley 28972, que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, alegada por el demandado, cabe indicar que el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que derogó el anterior Decreto Supremo 029-2007-MTC, constituye el Reglamento vigente de la precitada ley, por lo que el supuesto vacío normativo generado por dicha derogatoria no se configura en el presente caso; debiendo precisarse además que aun cuando exista un vacío normativo en el ordenamiento jurídico, para que la regulación emitida por cualquier gobierno regional sea constitucionalmente válida, ésta debe ser respetuosa de los *principios de unidad, lealtad nacional, taxatividad y cláusula de residualidad*, entre otros.
15. Por otro lado, en cuanto al fin de formalizar la situación actual del servicio de transporte en la Región Ayacucho, tal como lo hizo la Ley 28972 en su momento, cabe precisar que el gobierno regional demandado no adjunta documento alguno que acredite las deficiencias o falencias del servicio que se viene prestando con las condiciones técnicas establecidas en la normativa vigente, advirtiéndose además que el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, dispone en su artículo 20.3.4 que para prestar el servicio especial de transporte público de personas en auto colectivo, tales vehículos deberán



corresponder a la categoría M2 de la clasificación vehicular establecida en el RNV y cumplir lo señalado en los numerales del presente artículo.

16. En consecuencia, para este Tribunal la normativa no está sujeta a controversia, al excluir a los vehículos de la categoría M1 en la prestación del servicio de transporte público de personas, incluso en el caso de automóviles colectivos, de cara a los objetivos de satisfacción de las necesidades de los usuarios, siempre en resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, protección del ambiente y la comunidad en su conjunto. Por estas consideraciones, la demanda debe ser rechazada en este extremo.

B. EFECTOS DE LA SENTENCIA

17. Finalmente, la parte demandante solicita que el Tribunal Constitucional establezca que las normas regionales y locales de similar contenido (esto es, que permitan que vehículos de categoría distinta a la establecida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, brinden el servicio de transporte de personas), carecen de efectos jurídicos por contravenir la presente sentencia.
18. Al respecto, tal como fue expuesto por este Tribunal en el fundamento 92 de la STC 006-2008-PI/TC, seguido en el fundamento 59 de la STC 0020-2005-PI/TC y otro, y en el fundamento 39 de la STC 0006-2006-PC/TC: *"Las sentencias dictadas en un proceso de inconstitucionalidad tienen efecto vinculante para todos los poderes públicos"*, y gozan de efectos generales, conforme lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional.
19. En tal sentido, dado el supuesto de que alguna autoridad o persona pretenda desconocer los efectos vinculantes de esta resolución, la corrección de tales excesos no pasa por aplicar un *control preventivo* de constitucionalidad a aquellas normas que no tengan en cuenta los efectos vinculantes de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues ello implicaría, por un lado, una desconfianza en los propios efectos generales y vinculantes que acompañan a la sentencia de inconstitucionalidad, y por otro, desconocer el modelo de *control posterior* adoptado por nuestra Constitución.
20. En consecuencia, a este Colegiado le corresponde defender los efectos de sus sentencias, a pedido de los legitimados activos para presentar demandas de inconstitucionalidad, cuando nuevas normas pretendan desconocer la fuerza vinculante de sus resoluciones, conforme a lo establecido en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional (fundamento 7 de la RTC 006-2008-PI/TC).



IV. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, de conformidad con el artículo 193 de la Constitución y el respectivo bloque normativo competencial, **INCONSTITUCIONAL** la Ordenanza Regional 010-2012-GRA/CR, expedida por el Gobierno Regional de Ayacucho.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de declarar sin efectos jurídicos las normas regionales y locales que desarrollen un contenido similar al de la ordenanza impugnada en la presente causa.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL