



I- 276 445- 2017

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 841-2017-MTC/15.01



A : PAÚL ENRIQUE CONCHA REVILLA
Director General de Transporte Terrestre

DE : SCELZA GISELLA LAMARCA SANCHEZ
Directora de Regulación y Normatividad

ASUNTO : Informe técnico – legal respecto a las competencias en materia de tránsito terrestre de los gobiernos locales

FECHA : Lima, **18 OCT. 2017**

Es grato dirigirme a usted, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. La Dirección de Regulación y Normatividad de la Dirección General de Transportes Terrestre, se encuentra recibiendo diversas consultas respecto a las competencias y funciones de las municipalidades provinciales y distritales respecto al tránsito terrestre. En ese sentido, corresponde realizar un análisis general al respecto.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en adelante "Ley de Transporte".
- 2.3. Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante "LOM".
- 2.4. Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, en adelante "RETRAN".

III. ANÁLISIS

Sobre las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

- 3.1. El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República del Perú es democrática, social independiente y soberana, así como el Estado es uno e indivisible, y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.
- 3.2. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el carácter descentralizado del Estado Peruano no es incompatible con la configuración del estado unitario,





desde el momento que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto de competencia de los gobiernos regionales y municipales¹.

En suma, el Tribunal Constitucional señala que si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible, motivo por el cual ninguna política descentralizadora puede soportar decisiones gubernativas incompatibles o asistemáticas. Por el contrario, el proceso de descentralización debe ser concebido como el sistema más eficiente para asegurar el desarrollo integral del país.

En tal sentido, para la jurisprudencia constitucional peruana, el gobierno es a la vez unitario y descentralizado. Lo cual lleva a la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) concierten democráticamente entre ellos para lograr eficacia y complementariedad en la labor de conducción del país. Esta concertación deberá hacerse partiendo de las atribuciones expresas o tácitas de cada nivel de gobierno.

- 3.1 En esa misma línea, el artículo 2, numeral 23, inciso a., de la Constitución Política del Perú² establece un límite a toda actuación del poder público respecto del derecho de libertad de los ciudadanos (derecho que comprende la libertad personal, la libre iniciativa privada, la libertad de contratar, libertad de empresa, etc.) y, en realidad, respecto de todos los derechos fundamentales; pues prohíbe que éste establezca limitaciones que no se encuentren sustentadas en la Constitución o una norma con rango de Ley.

Este es el fundamento constitucional del principio de legalidad que rige a toda la actuación de la Administración Pública; el cual, debido a su contenido, es consustancial a un modelo de Estado Constitucional y Democrático de Derecho, como lo es el Estado peruano.

- 3.2 De conformidad con dicho mandato constitucional, en el numeral 1.1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, se ha establecido el principio de legalidad, el cual ha sido expresado en los siguientes términos:

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 27 de setiembre de 2005, Expediente N° 0020-2005-P/TC.

² Constitución Política
Artículo 2. Toda persona tiene derecho:
(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:
a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. (...)





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (Subrayado agregado)

De acuerdo a lo señalado en este artículo, la Administración Pública se vincula positivamente al ordenamiento jurídico, en el sentido que, a diferencia de los ciudadanos, para poder actuar requiere de la habilitación legal, es decir, requiere que una norma con el rango correspondiente le otorgue competencia.

3.3 Entonces, en virtud al principio de legalidad, toda entidad de la Administración Pública, para poder actuar en un determinado ámbito, debe contar con la habilitación correspondiente, la cual, según lo dispuesto en el artículo 70 del TUO de la Ley N° 27444, únicamente puede ser otorgada por la Constitución o por la Ley³. Por tanto, toda actuación de la Administración Pública sin contar con la norma de cobertura deviene en arbitraria e ilegítima, configurándose así una vulneración del principio del ejercicio legítimo del poder establecido en el numeral 1.17, inciso 1 del artículo IV, el cual señala que (...) *La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general, (...)*

3.3. En materia de tránsito, conforme se establece en artículo 16 de la Ley de Transporte, el MTC es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo competencias normativas, de gestión y fiscalización. Siendo que entre las competencias normativas se encuentra la de dictar los Reglamentos Nacionales necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito⁴.

Al respecto, el artículo 23 de la Ley de Transporte contempló como una de sus normas reglamentarias, al Reglamento Nacional de Tránsito, indicando además, que los reglamentos nacionales necesarios para su implementación serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el MTC y rigen en todo el territorio nacional de la República.



³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Artículo 70.- Fuente de competencia administrativa

70.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan. (...)

⁴ Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:

Competencias normativas:

a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

(...)





Es así que, mediante Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, se aprobó el TULO del RETRAN, el cual en su artículo 4 establece que el MTC goza de competencias normativas para interpretar los principios del tránsito terrestre definidos en la Ley de Transporte y en el propio RETRAN, velando por que se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

A tal efecto, resulta de utilidad lo dispuesto en el artículo 11 de la LGTT que define la competencia normativa como aquella "potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional", precisando además que los de carácter general que "rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los Gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones".

- 3.4. De lo expuesto, se advierte que siendo el Estado indivisible, y su gobierno unitario y descentralizado, las políticas públicas deben ser compatibles en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), a fin de lograr eficacia y complementariedad en la labor de conducción del país. Por ello, en materia de tránsito terrestre, el gobierno central (a través del MTC), dicta las normas de alcance nacional que son de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno; quedando claro, que toda modificación que se pretenda realizar a dichas normas de alcance nacional es de competencia exclusiva del MTC, no pudiendo modificarse siquiera en ámbito local.

Sobre las competencias de los gobiernos locales

- 3.5. El artículo 81 de la LOM establece las funciones que tienen las municipalidades provinciales y distritales en materia de tránsito, vialidad y transporte público, siendo las siguientes:

Municipalidades Provinciales

Competencias exclusivas

- Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.

Competencias compartidas

- Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.
- Organizar la señalización y nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Municipalidades Distritales (solo competencias compartidas)

- Establecer la nomenclatura y señalización de calles y vías de acuerdo con la regulación provincial y en coordinación con la municipalidad provincial.
- Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.

3.6. Por su parte, el artículo 5 del RETRAN, en concordancia con lo señalado en el artículo 17 de la Ley de Transporte, establece las competencias en materia de tránsito de las municipalidades provinciales, siendo las siguientes:

Competencias normativas

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

Competencias de gestión

- Administrar el tránsito de acuerdo al presente Reglamento y las normas nacionales complementarias;
- Recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito;
- Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al presente Reglamento.

Competencia de fiscalización

- Supervisar, detectar infracciones, imponer sanciones y aplicar las medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento y sus normas complementarias.
- Inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción impuestas en el ámbito de su competencia; así como las medidas preventivas y sanciones que imponga en la red vial (vecinal, rural y urbana).
- Aplicar las sanciones por acumulación de puntos cuando la última infracción que originó la acumulación de puntos se haya cometido en el ámbito de su jurisdicción.
- Mantener actualizado el Registro Nacional de Sanciones en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento.

3.7. Asimismo, el artículo 6 del RETRAN, en concordancia con el artículo 18 de la Ley de Transporte, establece las competencias de las municipalidades distritales en materia de tránsito terrestre, las cuales son:

- Ejercer funciones de gestión y fiscalización, en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la Municipalidad Provincial respectiva y las previstas en el RETRAN.
- En materia de vialidad; la instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, conforme al Reglamento correspondiente.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.8. Como podemos advertir, conforme a la normativa vigente (LOM y RETRAN), las municipalidades provinciales y distritales gozan de funciones de gestión y fiscalización del tránsito terrestre en su jurisdicción; las cuales implican las funciones de: (i) administrar el tránsito; (ii) detectar infracciones e imponer las sanciones correspondientes, y; (iii) instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito. Asimismo, se debe precisar que solo las municipalidades provinciales gozan de competencias normativas.
- 3.9. Las competencias de los gobiernos locales (provinciales y distritales) están finamente definidas; siendo que en materia de tránsito terrestre, las municipalidades distritales, solo tienen la competencia de gestión y fiscalización mas no la de emitir normas y menos extender o incluir supuestos tipificados como infracciones, en contravención a lo señalado por la autoridad competente para emitir y modificar el RETRAN.
- 3.10. Ahora bien, para la determinación del alcance de la autoridad de los gobiernos locales (provinciales y distritales), el numeral 8 del artículo 195 de la Constitución que señala que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de -entre otros- transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley.

Es decir, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

- 3.11. Lo anterior es corroborado por la propia LOM, que en el artículo VIII de su Título Preliminar señala que los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.
- 3.12. De lo expuesto, no cabe duda de que la competencia para regular el tránsito terrestre es de naturaleza exclusiva al MTC. Es decir, la ley ha encargado al MTC la regulación de una materia (tránsito), pero asignando a los gobiernos locales (cada uno de ellos una función constitucional específica) el ejercicio de esta materia de manera coordinada y no excediendo las competencias asignadas, ni contraviniendo las mismas.
- 3.13. Por ello, las competencias otorgadas a los gobiernos locales (provinciales y distritales) en materia de tránsito terrestre, deben ser ejercidas sin contravenir las disposiciones establecidas en el RETRAN; esta limitación, claro está, se aplica de igual forma la competencia normativa otorgada las municipalidades provinciales; las cuales, podrán dictar normas complementarias para aplicación del RETRAN, no pudiendo extender, modificar o tipificar (crear) infracciones, sanciones u obligaciones no previstas en la norma de alcance nacional (RETRAN).





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

3.14. En ese sentido, si algún gobierno local (provincial o distrital) emitió normas municipales que contravengan las leyes y reglamentos nacionales en materia de transporte y tránsito terrestre, es necesario que éstas se deje sin efecto o sean derogadas, a iniciativa del propio gobierno local; caso contrario, como se expone en los párrafos siguiente, el Gobierno Nacional queda facultado a realizar una acción de inconstitucionalidad.

Proceso de inconstitucionalidad contra las ordenanzas municipales que contravengan la normativa de alcance nacional

3.15. El artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

3.16. El segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política del Perú establece que en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

Al respecto, el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú señala que procede la acción de inconstitucionalidad, 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.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, dispone que los conflictos de competencia que se generen entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales se resuelven ante el Tribunal Constitucional de acuerdo a su ley Orgánica.

3.17. El artículo 2 de la Ley N° 28301 – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señala que el referido tribunal es competente para conocer los procesos que contempla el artículo 202 de la Constitución.

3.18. El artículo 77 del Código Procesal Constitucional señala que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencias, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

Por su parte, el artículo 98 del Código Procesal Constitucional señala que la demanda de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional y sólo puede ser presentada por los órganos y sujetos indicados en el artículo 203 de la Constitución.





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asimismo, el artículo 99 del citado Código establece que para interponer una demanda de inconstitucionalidad el Presidente de la República requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Concedida la aprobación, designa a uno de sus Ministros para que presente la demanda de inconstitucionalidad y lo represente en el proceso. El Ministro designado puede delegar su representación en un Procurador Público.

Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 100° del Código Procesal Constitucional que dispone que la demanda de inconstitucionalidad de una norma debe interponerse dentro del plazo de seis años contados a partir de su publicación, salvo el caso de los tratados en que el plazo es de seis meses.

- 3.19. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Constitucional y según el procedimiento indicado en el Decreto Supremo N° 043-2005-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 060-2006-PCM, el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, determinará la interposición de la demanda correspondiente y designará a uno de sus ministros o al Ministro del Sector afectado para que presente la demanda y lo represente en el proceso.

Igualmente, el Decreto Supremo N° 043-2005-PCM señala que para la interposición de procesos de constitucionales de inconstitucionalidad por parte de los sectores del Gobierno Nacional, contra normas y actos emitidos por Gobiernos Locales, entre otros, deberán emitir los informes técnico y legal acerca de la vulneración que contenga la norma o acto, según sea el caso. Los informes técnico y legal deberán ser elevados al Ministro del Sector para su evaluación correspondiente.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1. Conforme lo señala la Constitución Política del Perú y el Tribunal Constitucional, el Estado es indivisible y su gobierno unitario y descentralizado; por lo que, las políticas públicas deben ser compatibles en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), a fin de lograr eficacia y complementariedad en la labor de conducción del país. Por ello, en materia de tránsito terrestre, el gobierno central (a través del MTC), dicta las normas de alcance nacional que son de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno; quedando claro, que toda modificación que se pretenda realizar a dichas normas de alcance nacional es de competencia exclusiva del MTC, no pudiendo modificarse siquiera en ámbito local.
- 4.2. Conforme a la normativa vigente (LOM y RETRAN), las municipalidades provinciales y distritales gozan de funciones de gestión y fiscalización del tránsito terrestre en su jurisdicción; las cuales implican las funciones de: (i) administrar el tránsito; (ii) detectar infracciones e imponer las sanciones correspondientes, y; (iii) instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito. Asimismo, se debe precisar que solo las municipalidades provinciales gozan de competencias





PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

normativas; por lo que, las municipalidades distritales no tienen competencia para emitir normas en materia de tránsito y transporte terrestre.

- 4.3. Al respecto, se debe precisar que, siendo el MTC el órgano rector en materia de tránsito terrestre y por ende el encargado de dictar las normas de alcance nacional, como el RETRAN; las competencias otorgadas a los gobiernos locales (provinciales y distritales), deben ser ejercidas sin contravenir las disposiciones establecidas en el RETRAN; esta limitación, claro está, se aplica de igual forma la competencia normativa otorgada a las municipalidades provinciales; las cuales, podrán dictar normas complementarias para aplicación del RETRAN, no pudiendo extender, modificar o tipificar (crear) infracciones, sanciones u obligaciones no previstas en la norma de dicho cuerpo normativo.
- 4.4. Finalmente, se debe precisar que si algún gobierno local (provincial o distrital) emitió normas municipales que contravengan las leyes y reglamentos nacionales en materia de transporte y tránsito terrestre, es necesario que éstas se dejen sin efecto o sean derogadas, a iniciativa del propio gobierno local; el Gobierno Nacional queda facultado a realizar la acción de inconstitucionalidad conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Código Procesal Constitucional y el Decreto Supremo N° 043-2005-PCM.
- 4.5. Se recomienda poner en conocimiento de los gobiernos locales (provinciales y distritales) el presente informe.

Conformidad del Informe

<p>Informe elaborado por:</p>  <p>Eder Milton Barbagelata Zuñiga Abogado Dirección de Regulación y Normatividad - DGTT</p>	<p>Sr. Director:</p> <p>Doy conformidad el presente informe:</p>  <p>Scelza Gisella Lamarca Sánchez Directora Dirección de Regulación y Normatividad</p>
--	---