



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36

EXP. N.º 0010-2003-AI/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DEL SANTA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de diciembre de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa contra el artículo 30.º de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N.º 27181.

#### ANTECEDENTES

Don Estuardo Díaz Delgado, Alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 30.º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, por considerar que dicha norma afecta su autonomía municipal. Alega que dicha disposición, que establece la contratación de pólizas de seguros obligatorios de accidentes de tránsito (SOAT) para todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República, contraviene el artículo 191º de la Constitución, pues desconoce que el transporte público de pasajeros es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales, las cuales pueden establecer mecanismos distintos de cobertura de accidentes de tránsito. Agrega que el SOAT significa un alto costo para los transportistas, propietarios y responsables solidarios de indemnizar los perjuicios ocasionados por los accidentes de tránsito, dado que el costo de la póliza y la siniestrabilidad son excesivos para la realidad socioeconómica de la Provincia del Santa

El apoderado del Congreso de la República contesta manifestando que la Municipalidad demandante parte de una errónea concepción de la garantía institucional de la autonomía municipal, la misma que debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza unitaria del Estado Peruano, conforme lo señala el artículo 43º de la Constitución. Alega, asimismo, que el transporte público no es de competencia exclusiva de las municipalidades



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provinciales, pues la seguridad del transporte no es un asunto que sólo pueda ser de interés de la Municipalidad Provincial del Santa, por lo que el Poder Legislativo tiene competencia para regular el transporte, y es en el marco de sus disposiciones que las municipalidades provinciales deben ejercer su autonomía y competencia.

Por otro lado, refiere que el carácter riesgoso de los vehículos automotores que circulan a lo largo del territorio nacional ponen en peligro la vida y el derecho a la integridad personal de todos los peruanos, razón por la cual el Poder Legislativo es competente para establecer una política nacional que afronte la cobertura de los daños producidos por los accidentes de tránsito. Finalmente, aduce que el SOAT beneficia a las víctimas, ya que les asegura una indemnización aunque el conductor sea insolvente; y que en el marco de un Estado Democrático y Social crea una situación de cobertura que beneficia a la sociedad en su conjunto.

### FUNDAMENTOS

#### Petitorio

1. El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 30.º de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, alegando que dicha norma vulnera el artículo 191º de la Constitución.

Los incisos 1) y 2) del artículo 30º de la Ley N.º 27181, señalan que:

"Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza vigente de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, según los términos y montos establecidos en el reglamento correspondiente. Su aplicación es progresiva, de acuerdo al reglamento respectivo.

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito cubre a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes, que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito (...)"

#### La Autonomía Municipal

2. Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0012-1996-I/TC, ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que: "(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste". En ese sentido,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

3. El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable *mutatis mutandis* a la presente causa, ha manifestado que la autonomía "(...) hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido". (STC 4/1981, FJ N.º 8).
4. En cuanto a la autonomía municipal, este Tribunal, en su STC N.º 0007-2002-AI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2003, ha precisado que "El artículo 191º (ahora artículo 194º, en aplicación de la Ley N.º 27680) de la Constitución garantiza el instituto constitucional de la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia".

En efecto, dicha garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno.

5. Sin embargo, no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido todo gobierno municipal.
6. Conviene precisar que el término autonomía difiere del de soberanía, que tiene un alcance mayor, y que se constituye como un atributo exclusivo del Estado. El concepto de autonomía es más bien restringido, puesto que está limitado a ciertos ámbitos competenciales.
7. Igualmente, en la STC N.º 010-2001-AI/TC, de fecha 28 de octubre de 2003, este Tribunal precisó que la autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional que, por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, protegiendo a la institución edil de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y su objeto es asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma tal que la conviertan en impracticable o irreconocible. En buena cuenta, la autonomía municipal supone la capacidad de autodesarrollo en lo



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales.

- 8. En efecto, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, señala que la autonomía que la Constitución Política del Perú consagra en favor de las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
- 9. Por ello, la autonomía que la Constitución garantiza a las Municipalidades debe ser ejercida por éstas en función del interés de los vecinos, toda vez que las municipalidades son reconocidas como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones.

**Las competencias municipales y el artículo 30º de la Ley N.º 27181**

10. La demandante alega que el artículo 30.º de la Ley N.º 27181 es inconstitucional, porque establece que: (...) "todo vehículo automotor deba contar con una póliza vigente de seguro obligatorio de accidente de tránsito, sin tener en consideración que por mandato constitucional las municipalidades en materia de transporte público de pasajeros, puede establecer mecanismos distintos de cobertura de accidentes de tránsito".

11. La competencia es la asignación de sus funciones a un determinado órgano-institución. La competencia no constituye un derecho subjetivo del órgano. Como, en principio, el Estado no es titular de derechos, la competencia de sus órganos de poder tampoco ha de ser considerada como un derecho. [German J. Bidart Campos. Manual de la Constitución Reformada, Tomo III. Ediar, Argentina, 2001, pp. 11-12]

12. La determinación del ámbito competencial de una Municipalidad no puede plantearse a partir de datos extrínsecos, sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas de la propia Constitución. Las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador como para las Municipalidades en los asuntos de su competencia y dentro de su jurisdicción; es decir, operan *ope Constitutionis*.

13. El orden constitucional de distribución de competencias municipales es reconocido por el artículo 195º de la Constitución, determinando con ello el núcleo indisponible y los límites impuestos a la actuación del legislador. Las competencias municipales tienen el carácter de indisponibles, produciendo la nulidad de pleno derecho de las normas



540

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contrarias a los preceptos constitucionales y a los que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar dichas competencias.

14. El inciso 5) del artículo 195° de la Constitución establece que los gobiernos locales son competentes, entre otras cosas, para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; por otro lado, el inciso 8) de la misma norma constitucional destaca la competencia de las municipalidades para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, con arreglo a ley.
15. Dichos preceptos constitucionales han sido desarrollados, de un lado, por la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece, en su artículo 81º, párrafo 1.2, como función exclusiva de las municipalidades provinciales, la de normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia; y, por otro, por la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N.º 27181, que preceptúa los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre en todo el territorio de la República. Obviamente, las referidas facultades de los gobiernos locales deben ser ejercidas dentro de su circunscripción territorial.
16. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular el propio régimen jurídico de las municipalidades, siempre que se respete su contenido esencial, este Tribunal concluye en que el artículo 30º de la Ley N.º 27181, que establece que todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza vigente de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), no resulta inconstitucional, toda vez que la Constitución no ha reservado en favor de las Municipalidades la facultad de establecer un sistema de responsabilidad civil por accidentes de tránsito, siendo ello una tarea del propio Estado, por cuanto la defensa de la persona humana es el fin supremo de todo ordenamiento jurídico.
17. En tal sentido, la obligatoriedad del SOAT, que cubre, entre otras contingencias, la muerte y lesiones corporales que sufran las personas ocupantes o terceros no ocupantes de un vehículo automotor, como consecuencia de un accidente de tránsito, tiene como fin la protección tuitiva que desarrolla el Estado a favor de su población, garantizando el derecho que tiene de toda persona a preservar su integridad física.

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



6341

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0010-2003-AI/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DEL SANTA

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la acción de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 30º de la Ley N.º 27181.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
REVOREDO MARSANO  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA

*Lo que certifico!*

Dr. Daniel Figallo Rivadeneira  
SECRETARIO RELATOR (e)