



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 001-00-CC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los cuatro días del mes de abril de dos mil uno, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Rey Terry, Vicepresidente; Nugent; Díaz Valverde; Acosta Sánchez; Revoredo Marsano y García Marcelo, pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Conflicto Constitucional de Competencia, o de atribuciones, interpuesto por don Alberto Manuel Andrade Carmona, Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí.

ANTECEDENTES:

Que es objeto del presente proceso constitucional: a) Se determine la titularidad de la atribución por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para otorgar autorizaciones a empresas que prestan servicios de transporte público urbano e interurbano, dentro de su jurisdicción, y, como consecuencia de ello, se declaren nulos los actos administrativos emitidos por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, que autorizan la prestación de dichos servicios en la jurisdicción de la municipalidad demandante; b) Se declaren inejecutables las resoluciones judiciales que han otorgado plena validez a las autorizaciones emitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí; y c) Se declare que las Disposiciones Complementarias Cuarta y Quinta del Reglamento Nacional de Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, aprobado por Decreto Supremo N° 012-95-MTC, exceden las facultades del Poder Ejecutivo y violan la autonomía que la Constitución reconoce a los gobiernos locales y, consecuentemente, que no han obligado ni obligan a las municipalidades a actuar conforme a las mismas.

Alega la demandante que la Municipalidad Provincial de Huarochirí ha interferido las atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades le asigna a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de su circunscripción territorial, y que los irregulares actos han sido amparados por el Poder Judicial en diversas acciones de garantía.

La Municipalidad Metropolitana de Lima ampara su demanda en los artículos 102° inciso 4) de la Constitución y diversos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tales como el artículo 6°, inciso 1); artículo 10°, inciso 5); artículo 69°, incisos 1) y 2); artículo 134°, incisos 6) y 8) y artículo 136°, inciso 5).

El Tribunal Constitucional, con fecha 31 de enero de 2001, resuelve admitir la demanda, disponiendo el traslado de la misma al Presidente del Consejo de Ministros y al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huarochirí.

Don Jorge Hawie Soret, Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros, con fecha 21 de febrero de 2001, absuelve el traslado de la demanda y señala que considera que el conflicto de competencia sólo tiene que dirimirse entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y Municipalidad Provinciales de Huarochirí.

La Municipalidad Provincial de Huarochirí, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos. Señala que a la luz de la normatividad vigente, Ley N° 27181 General de Transporte y Tránsito, la Municipalidad Provincial de Huarochirí carece de competencia para otorgar permisos de transporte urbano respecto de empresas que presten servicios en la provincia de Lima; sin embargo, discrepa en cuanto se considera que "ha carecido" de dicha competencia (entiéndase en tiempo pasado) pues, sí la ha tenido y, consecuentemente, los actos administrativos que ha expedido contaban en su momento con el sustento jurídico correspondiente, que lo dio el Decreto Supremo N° 012-95-MTC (disposición complementaria quinta), el cual preveía la formulación en forma conjunta de un Plan Regulador de Rutas, para ello ambas municipalidades debían conformar una Comisión Técnica Mixta, lo cual no cumplió la demandante, viéndose entonces ante la necesidad de expedir autorizaciones en forma provisional y previo cumplimiento de los requisitos pertinentes; cuya vigencia se condicionó al establecimiento de las rutas de interconexión entre Lima y Huarochirí a través de una coordinación entre ambas municipalidades.

Alega, asimismo que ante operativos efectuados por la Policía para intervenir las unidades de transportes autorizadas, las empresas perjudicadas promovieron acciones de amparo, ratificándose la validez de dichas autorizaciones. Lo que pide la demandante es que la Ley N° 27181 (artículos 17.2 y 17.3), que sustituye el régimen previsto en el Decreto Supremo N° 012-95-MTC y prohíbe otorgar autorizaciones fuera de su jurisdicción), se aplique retroactivamente, de manera que los actos realizados al amparo de dicho decreto supremo queden sin efecto jurídico, lo cual contraviene el artículo 103° de la Constitución.

Respecto a los casos en que se cuenta con sentencias que tienen calidad de cosa juzgada, señala que lo que en el fondo propone la demandante, es la utilización de un proceso constitucional abstracto, como lo es el conflicto de competencia, para destruir un proceso constitucional de defensa de los derechos como lo es el amparo. Asimismo, sobre el pedido de la demandante para que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuarta y quinta del Decreto Supremo N° 12-95-MTC; considera que la vía pertinente es la acción popular.

FUNDAMENTOS:

- 1.- Que debe precisarse que, en el proceso de conflicto constitucional de competencias se persigue principalmente la tutela del orden competencial establecido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. En tal sentido, el objeto del proceso lo constituye exclusivamente la titularidad de una competencia o atribución constitucional pudiéndose determinar en él, la validez o nulidad del acto que da origen al conflicto, por estar viciado de incompetencia.
De acuerdo al artículo 47° de la Ley N° 26435 Orgánica del Tribunal Constitucional, el presupuesto del conflicto lo constituyen las decisiones que adopte alguno de los órganos constitucionales (conflicto positivo) o la omisión deliberada de actuaciones (conflicto negativo), afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro órgano. Dentro del término "decisiones" debemos entender que están comprendidas las resoluciones y en general los actos administrativos que se emitan.
- 2.- Que la Constitución Política, en su artículo 192°, inciso 4), establece que las municipalidades tienen competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades contiene diversos artículos que desarrollan, en general, la competencia de las mismas en materia del servicio de transporte público. Tal es el caso del artículo 69°, cuyo inciso 1), les asigna la atribución de regular el transporte urbano y otorgar las licencias o concesiones correspondientes, de conformidad con los Reglamentos de la materia; mientras que el inciso 2), autoriza la regulación del transporte colectivo así como controlar el cumplimiento de las normas y requisitos que corresponden conforme a ley. Adicionalmente, y siendo el caso que el presente conflicto constitucional de competencia involucra a dos municipalidades provinciales, una de las cuales es la Municipalidad Metropolitana de Lima, cabe también referirse al artículo 258° de la Constitución de 1979, vigente cuando se expidió la Ley Orgánica de Municipalidades, y artículo 196° de la Constitución de 1993, los mismos que señalan que la capital de la República y las capitales de provincia con rango metropolitano, tienen régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades. El Título VIII de esta última regula el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima y establece en su artículo 134°, inciso 8), concordante con el artículo 130°, que compete al Concejo Metropolitano de Lima regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito metropolitano.
- 3.- Que, es necesario analizar si en el presente caso, al expedirse las autorizaciones o permisos provisionales en rutas de interconexión, por parte de la Municipalidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Provincial de Huarochirí, se ha producido una invasión real y efectiva al ámbito de competencia de la accionante y si la violación de orden competencial ha hecho que las resoluciones expedidas por la referida municipalidad contengan un vicio de incompetencia y representen además una lesión de los intereses concretos de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- 4.- Que la Municipalidad Provincial de Huarochirí alega que los permisos expedidos, se sustentan en la quinta disposición complementaria del Reglamento Nacional de Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, aprobado por Decreto Supremo N° 12-95 MTC, la misma que señala que: "...cuando dos ciudades pertenecientes a dos provincias contiguas, conforman un área urbana continua, las Comisiones Técnica Mixta de ambos Concejos Provinciales, formularán en forma conjunta un Plan Regulador de Rutas en los servicios de transporte comunes...", disposición a la cual no dio cumplimiento la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que decidió otorgar los permisos provisionales cuestionados hasta que ésta última, conforme la Comisión Técnica o suscriba el Convenio respectivo. Cabe señalar que, si bien la disposición invocada ha sido derogada por el artículo 17° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; sin embargo, las autorizaciones expedidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, continúan aún vigentes.
- 5.- Que no corresponde, que en el presente conflicto constitucional de competencia, se esclarezca si se presenta o no el caso del "área urbana continua" y, en consecuencia, si era o no aplicable en su momento la quinta disposición complementaria del referido Reglamento Nacional de Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, o si éste era ilegal o no, por cuanto no deben confundirse los problemas de distribución competencial, con los aspectos relativos al respeto del principio de legalidad. Es decir, la pretensión del conflicto no está motivada en la ilegalidad de la disposición, resolución o acto que la origina, sino que es el vicio de incompetencia lo que trae consigo la ilegitimidad del acto. El conflicto constitucional de competencia tiene por objeto una reivindicación competencial frente a decisiones de otros órganos constitucionales, que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones asignadas, en este caso, por la Constitución o la Ley Orgánica de Municipalidades.
- 6.- Que los permisos aprobados por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, a diversas empresas de servicios de transporte público, mediante resoluciones de alcaldía, tienen su punto de origen o paradero inicial en poblados de la referida Provincia y recorridos de ida y vuelta, que incluyen en forma indiscriminada, arterias de la jurisdicción de la Provincia de Lima Metropolitana invadiendo los fueros que competen a la demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se ha señalado anteriormente, la Ley Orgánica de Municipalidades desarrolla la atribución de las municipalidades en general y en especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en materia de transporte público urbano e interurbano dentro de su respectiva jurisdicción; por lo que debemos concluir, que las autorizaciones o permisos provisionales otorgados por la Municipalidad Provincial de Huarochiri están viciadas de incompetencia, dado que, al exceder las autorizaciones el ámbito jurisdiccional propio de aquella, usurpan las atribuciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, lesionado su ámbito competencial.

- 7.- Que, sin embargo, en cuanto al pedido de la demandante en el sentido que el Tribunal disponga la nulidad de los actos viciados de incompetencia, no es posible disponer la nulidad indiscriminada de los mismos, si se tiene en cuenta que se podría afectar legítimos derechos de terceros, generados por el principio de la buena fe de los mismos, como es el caso de las empresas de transporte público que gestionaron y obtuvieron las autorizaciones provisionales, previo cumplimiento de determinados requisitos exigidos para el efecto. Por lo tanto, este Tribunal, considera que al desaparecer el carácter provisional de las autorizaciones concedidas las que se otorguen en adelante, deberán adecuarse a las disposiciones de la Ley N° 27181 vigente en la fecha.
- 8.- Que en cuanto al extremo de la demanda en el cual se solicita que se declare que las disposiciones complementarias cuarta y quinta del Reglamento Nacional de Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, aprobado por el Decreto Supremo N° 12-95-MTC, son inconstitucionales, debe tenerse en cuenta que, tratándose de un decreto supremo, el proceso que corresponde es el establecido en la Ley Procesal de Acción Popular N° 24968, debiendo tenerse en cuenta, además, que al siete de diciembre de dos mil, fecha en que se presentó la demanda ya se había publicado el Decreto Supremo N° 046-2000 MTC (siete de octubre de dos mil), que derogó la quinta disposición complementaria del referido reglamento.
- 9.- Que, respecto a la solicitud de la demandante para que se declaren inejecutables resoluciones judiciales que han resuelto acciones de amparo interpuestas por la Municipalidad Provincial de Huarochiri y empresas de transporte público, contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, ordenando se suspendan los operativos policiales, en tanto, ambas municipalidades celebren el convenio; aquéllas tienen plena validez al haber adquirido autoridad de cosa juzgada, de conformidad con el artículo 139°, inciso 2), de la Constitución Política, cuyas principales características son la inimpugnabilidad, la inmutabilidad y la coercibilidad; sin perjuicio que las autorizaciones provisionales concedidas deban adecuarse a la Ley N° 27181.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional dirimiendo el conflicto constitucional de competencia, o de atribuciones entre las municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial de Huarochirí, y, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:

Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de conflicto constitucional de competencia, o de atribuciones interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí, en el extremo que corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima regular el transporte urbano e interurbano dentro de su jurisdicción, y que la Municipalidad Provincial de Huarochirí carece de competencia para otorgar autorizaciones provisionales a empresas de transporte terrestre para que operen dentro de la jurisdicción de la Municipalidad demandante e **IMPROCEDENTE** en los demás extremos. Dispone que a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia, las partes que intervienen en el presente proceso deben establecer un régimen de gestión común en los casos que corresponda, de conformidad con el artículo 17.2 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; asimismo, las empresas que cuentan con permisos provisionales aprobados por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, en rutas de interconexión con la demandante, deben adecuarse a la ley antes señalada en el plazo improrrogable de sesenta días hábiles, vencido el cual, los permisos provisionales caducan.

Dispone la notificación a las partes y su publicación en el diario oficial "El Peruano".

SS

REY TERRY
NUGENT
DIAZ VALVERDE
ACOSTA SÁNCHEZ
REVOREDO MARSANO
GARCÍA MARCELO

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR

NF