



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 012-2001-I/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los veintitrés días del mes de mayo de dos mil dos, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Aguirre Roca, Presidente, Rey Terry, Vicepresidente; Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez y Revoredo Marsano, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde Metropolitano de Lima, representado por su apoderado judicial, doctor Ernesto Blume Fortini, contra las Leyes N.ºs 26878 y 27135, que aprueban la Ley General de Habilitaciones Urbanas y su modificatoria, respectivamente.

ANTECEDENTES

El apoderado del Alcalde Metropolitano de Lima y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, doctor Ernesto Blume Fortini, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las Leyes N.ºs 26878 y 27135, relativas a la Ley General de Habilitaciones Urbanas, expedidas por el Congreso de la República, y publicadas en el diario oficial *El Peruano*, el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y siete y el seis de junio de mil novecientos noventa y nueve, respectivamente, con el objeto de que se dejen sin efecto las mismas y se resuelva lo pertinente respecto a las relaciones jurídicas producidas durante su vigencia.

1. Fundamentos de la Inconstitucionalidad Formal

Señala el demandante que las normas cuestionadas no fueron aprobadas, promulgadas ni publicadas con el carácter expreso de leyes orgánicas, contraviniendo los artículos 106.º y 196.º de la Constitución.

Así, el artículo 106.º de la Constitución establece que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las materias que la Constitución alude específicamente, requiriéndose para su aprobación o modificación más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Handwritten marks in blue ink on the left margin, including a large signature and several initials.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Agrega que las municipalidades están previstas como entidades del Estado u órganos de carácter constitucional, en el Capítulo XIV (De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades) del Título IV (De la Estructura del Estado) de la misma Constitución, por lo que las disposiciones sobre su estructura, funcionamiento, competencia y demás características, incluyendo las normas sobre su economía, ingresos y tributos, deben ser objeto de desarrollo legal a través de una ley orgánica y no una ordinaria.

Esta exigencia se reafirma en el artículo 196.º de la Constitución, que establece que tanto la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano, así como las capitales de departamento con ubicación fronteriza tienen un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades. Con ello queda fuera de duda que las municipalidades como entidades del Estado previstas en la Constitución “deben ser desarrolladas legislativamente mediante la respectiva ley orgánica” (sic), siendo un aspecto esencial dentro de su estructura y funcionamiento el referido al desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, potestades que sólo pueden ser reguladas y modificadas mediante una ley orgánica, con lo que resulta evidente que las leyes impugnadas están afectadas por vicio de inconstitucionalidad en la forma, en la medida que regulan una materia cuyo desarrollo legislativo está reservado por la Constitución a una ley orgánica o a una modificatoria aprobada con tal carácter.

Por ello, debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 21.º de la Ley N.º26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, y declarar la inconstitucionalidad total de las leyes acotadas, por haber sido expedidas transgrediendo la noción formal de ley orgánica, prevista en el artículo 106.º de la Constitución.

2. Fundamentos de la Inconstitucionalidad de Fondo

Señala el demandante que las leyes impugnadas contravienen los artículos 191.º y 192.º, inciso 5), de la Constitución, que consagran la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades, y su competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, así como ejecutar los planes y programas correspondientes. En ese sentido, contravienen el bloque de constitucionalidad municipal conformado por los artículos constitucionales señalados.

Agrega que la Ley General de Habilitaciones Urbanas, al margen de la Ley Orgánica de Municipalidades, regula el procedimiento simplificado para la aprobación de habilitaciones urbanas, tanto nuevas como ejecutadas, que no hubieran culminado con los trámites municipales respectivos y cuenten con viviendas ya construidas, así como el de regularización de las lotizaciones informales que, sin constituir habilitaciones urbanas, cuenten con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vivienda hayan sido adquiridos en forma individual y directa por los integrantes de cada lotización informal. Sin embargo, considera que la regulación de los procedimientos relacionados con esta materia es competencia exclusiva y excluyente de las municipalidades, las que, en armonía con los planes y programas de desarrollo de sus circunscripciones, y de acuerdo con los criterios de asignación de competencias metropolitanas, provinciales y distritales, deben encargarse del manejo de las mismas. Concluye considerando que las normas impugnadas constituyen una inconstitucional intromisión en el área normativa que el Constituyente ha reservado a los concejos municipales y un inconstitucional despojo de las competencias de las municipalidades.

La demanda es admitida a trámite por resolución del veinte de junio de dos mil uno, habiéndose corrido el traslado respectivo al Congreso de la República.

Don Jorge Campana Ríos, en su condición de apoderado del Congreso, contesta la demanda, solicitando que se declare infundada, alegando que las Leyes N.ºs 26878 y 27135 no contravienen la Constitución ni en el trámite seguido para su aprobación, promulgación o publicación ni por su contenido.

Sostiene que la Ley General de Habilitaciones Urbanas, N.º 26878, fue aprobada por sesenta y seis votos, esto es, con la votación requerida por las leyes orgánicas (sic), no siendo aprobada con dicha denominación, porque el artículo 106.º de la Constitución establece que mediante estas leyes “se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”, no encontrándose comprendida la referida ley en esos casos; sin embargo, requería de esa mayoría calificada para derogar un artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La Ley N.º 26878 estableció un procedimiento simplificado que busca solucionar el problema de la demora en los trámites de titulación de las asociaciones y cooperativas de vivienda, y al hacerlo, no invade el ámbito de las competencias reservadas a las municipalidades, que es el planificar el desarrollo urbano y rural de las circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, conforme al inciso 5) del artículo 192.º de la Constitución, ya que dicha planificación continúa a cargo de las municipalidades. En ese sentido, el artículo 3.º de la Ley N.º 26878, modificado por la Ley N.º 27135, establece que *“Las habilitaciones urbanas que aprueben las municipalidades distritales deberán respetar lo establecido en los planes de desarrollo urbano precisados en el artículo precedente, a cuyo efecto elevarán copia de los expedientes aprobados para efectos de verificación por parte de la municipalidad provincial correspondiente”*.

La citada Ley N.º 26878 sí modifica el numeral 2) del artículo 70.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, que asigna a las municipalidades provinciales la atribución

[Handwritten marks and signatures in blue ink on the left margin]

[Handwritten mark in blue ink at the bottom center]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de aprobar las solicitudes de habilitación urbana de áreas agrícolas, siendo aprobada dicha norma con la mayoría calificada que establece el artículo 106.º de la Constitución, por tanto, es obvio que esta norma modificada no es violatoria de la Constitución.

Finalmente, señala que afirmar que es inconstitucional variar ligeramente (sic) la asignación de competencias provinciales y distritales a efectos de la aprobación de habilitaciones urbanas, implica asignar a la Ley Orgánica de Municipalidades una jerarquía de norma constitucional que no le corresponde.

Producida la vista de la causa, el estado del proceso es el de expedir sentencia.

FUNDAMENTOS

Sobre la Presunta Inconstitucionalidad Formal de las Leyes N.ºs 26878 y 27135

1. Se alega la inconstitucionalidad formal de las Leyes N.ºs 26878 y 27135, relativas a la Ley General de Habilitaciones Urbanas y su modificatoria, respectivamente, porque no fueron expedidas con el carácter de leyes orgánicas, contraviniendo así lo dispuesto en los artículos 106.º y 196.º de la Constitución.
2. La Ley N.º 26878 tiene por objeto normar el procedimiento simplificado para la aprobación de las nuevas habilitaciones urbanas, regularizar aquellas habilitaciones ejecutadas que no han culminado con los trámites respectivos, y regularizar las lotizaciones informales que, sin constituir habilitaciones urbanas, cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos. En ese sentido, establece la competencia de las municipalidades provinciales y distritales, los requisitos y la competencia de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

Por ello, la Quinta Disposición Transitoria y Complementaria de dicha norma deroga expresamente el inciso 2) del artículo 70.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 23853, que establecía expresamente que las municipalidades provinciales eran competentes para “Aprobar las solicitudes de habilitación urbana de áreas agrícolas en los siguientes casos: Cuando no hayan sido adjudicadas con fines de reforma agraria, salvo que hubieran quedado como islas rústicas. Inexistencia de terrenos eriazos. Inexistencia de áreas urbanas susceptibles de mayor densificación”.

El artículo 106.º de la Constitución establece que mediante leyes orgánicas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como aquellas materias cuya regulación esté expresamente establecida en la Carta Magna, tramitándose la aprobación de dichas normas, como cualquier otra ley, con la diferencia de que para su aprobación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros.

Handwritten signatures and initials in blue ink on the left margin.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Ley N.º 26878 fue aprobada con el voto de sesenta y seis congresistas, de modo que no viola el procedimiento constitucionalmente señalado.

Distinto es el caso de la Ley N.º 27135, dado que ella fue aprobada por cincuenta y ocho votos y, sin embargo, modificó el artículo 3.º de la Ley N.º 26878, regulando competencias que corresponden a las municipalidades tanto provinciales como distritales, lo cual únicamente puede hacerse a través de una norma que tenga la calidad de ley orgánica, por lo que el artículo 1.º de dicha norma es inconstitucional, manteniendo su plena vigencia los demás artículos de la Ley N.º 27135.

Sobre la Presunta Inconstitucionalidad Material de la Ley N.º 26878

3. El artículo 194.º de la Constitución establece que los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y las distritales, las cuales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; por otro lado, el artículo 195.º precisa cuáles son sus competencias, estableciendo su inciso 6) que les compete “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes”.

Al regular estas competencias, la Constitución no distingue entre las municipalidades provinciales y las distritales, siendo evidente que otorga las competencias a todas las municipalidades, dejando en libertad al legislador ordinario para que regule esas y otras competencias, sin contravenir lo dispuesto por la Carta Magna; y, cuando el artículo 198.º de la propia Constitución establece un tratamiento diferente para determinadas municipalidades –entre ellas la correspondiente a la capital de la República–, no significa que la ley orgánica que regula la estructura, competencias y atribuciones de dichas entidades pueda desvirtuar o contradecir las competencias establecidas por la Constitución a favor de todas las municipalidades.

4. La potestad de dictar leyes –ordinarias u orgánicas– corresponde al Poder Legislativo en el ejercicio de las atribuciones que la misma Constitución le reconoce y, por lo que respecta a las leyes orgánicas, dicha atribución resulta exclusiva de este poder, lo cual adquiere una singularidad especial en el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, dado que esta norma se aplica a un considerable número de entidades (municipalidades provinciales y distritales), a diferencia de otras leyes orgánicas que regulan la estructura y competencia de entidades únicas en su género. Por ello, la norma bajo análisis no constituye una intromisión en el área normativa reservada a los concejos municipales, como se ha expuesto, más aún cuando el ámbito para el ejercicio de sus atribuciones es el de su circunscripción territorial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es por ello que este Colegiado no considera inconstitucionales los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 9.º de la Ley N.º 26878.

- 5. El Tribunal considera inconstitucionales los artículos 6.º, 7.º y 8.º, porque de conformidad con el inciso 6) del artículo 195.º de la Constitución, sólo las municipalidades tienen competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, así como para ejecutar los planes y programas correspondientes, no siendo, pues, competente para ello la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).
- 6. En cuanto a las actividades que conforme a la ley impugnada y en el ejercicio de atribuciones que no le correspondían, realizó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), cabe señalar que dichos actos mantienen su validez, vigencia y eficacia.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **FUNDADA**, en parte, la demanda; en consecuencia, se declaran **INCONSTITUCIONALES**, los artículos 6.º, 7.º y 8.º de la Ley N.º 26878, así como el artículo 1.º de la Ley N.º 27135; e, **INFUNDADA** en cuanto al pedido de inconstitucionalidad de los demás dispositivos legales impugnados. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS
AGUIRRE ROCA
REY TERRY
NUGENT
DÍAZ VALVERDE
ACOSTA SÁNCHEZ
REVOREDO MARSANO

W. Guirap Roca
S. 197
J. M. M.
J. M. M.
J. M. M.

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR