

S-496

Que,...tampoco resulta viable una demanda como la presente (acción de amparo), sustentada en una presunta transgresión a la autonomía municipal, por cuanto esta última no representa un atributo constitucional que pueda entenderse como derecho, sino que se trata de una potestad o prerrogativa institucional.

Exp. N° 205-95-AA/TC

Callao

Caso: Municipalidad del Callao

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete, el Tribunal Constitucional, reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Vicepresidente, encargado de la Presidencia,

Nugent,

Díaz Valverde,

García Marcelo,

actuando como secretaria, la doctora María Luz Vásquez, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO:

Recurso extraordinario interpuesto contra la resolución de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República de fecha ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, que, declarando no haber nulidad en la resolución de vista del cinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro que confirma la apelada del cinco de julio de mil novecientos noventa y cuatro, declara improcedente la Acción de Amparo interpuesta por la Municipalidad Provincial del Callao contra el Alcalde de la Municipalidad de Lima Metropolitana y el Secretario Municipal de Transporte Urbano.

ANTECEDENTES:

La Municipalidad Provincial de Callao, representada por la doctora Rosa Gisel Robledo Alvarado interpone su demanda sustentando su reclamo en la transgresión por parte del Alcalde de la Municipalidad de Lima Metropolitana y de su Secretario de Transporte Urbano, del Acuerdo de Cooperación en lo referente al Transporte Urbano de fecha dos de mayo de mil novecientos ochenta y seis así como en la transgresión de la autonomía municipal del Municipio del Callao.

Alega la entidad demandante que conforme al referido Acuerdo, se estableció, la planificación y organización conjunta en el otorgamiento de la buena pro de las rutas urbanas de interconexión provincial, el intercambio recíproco de los padrones de sus transportistas, el mantenimiento de las concesiones de las rutas interconectadas existentes, el otorgamiento de nuevas líneas de común acuerdo y previo estudio técnico por parte de las comisiones de ambas comunas, entre otras cosas. Que sin embargo, la Municipalidad de Lima, ha convocado y continúa haciéndolo licitaciones públicas para el otorgamiento de concesión de servicio público de pasajeros de las rutas urbanas de interconexión interprovincial entre Lima y el Callao. Que si bien es cierto que la demandante ha concurrido a reuniones de trabajo con la

Comisión Técnica Mixta de Transporte de la Municipalidad de Lima, aquélla ha sido nombrada incumpliendo lo preceptuado en el artículo 4° del Acuerdo al designarse un número mayoritario de sus miembros entre la Municipalidad demandada y representantes del gremio de transportistas, hechos todos éstos, que la demandante los puso en conocimiento de la demandada. En consecuencia, solicita se deje sin efecto las licitaciones para el otorgamiento de la concesión de servicio público de transporte urbano de pasajeros de las rutas interconectadas de Lima y el Callao N° 001-94-MLM/SMTU, N° 002-94-MLM/SMTU, N° 003-94-MLM/SMTU, N° 004-94-MLM/SMTU, N° 005-94-MLM/SMTU, N° 006-94-MLM/SMTU, N° 007-94-MLM/SMTU y N° 008-94-MLM/SMTU, así como las Resoluciones de Secretaría Municipal de Transporte N° 071-94-MLM/SMTU del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, N° 075-94-MLM/SMTU del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro y N° 080-94-MLM/SMTU del once de abril de mil novecientos noventa y cuatro. Finalmente, y al amparo del artículo 31 de la Ley N° 23506, solicitan la suspensión del acto reclamado.

Admitida la acción a trámite por el Tercer Juzgado en lo Civil del Callao, se dispone su traslado, siendo absuelta tanto por el Apoderado de la Municipalidad de Lima Metropolitana como por el Director Municipal de Transporte Urbano de Lima, quienes, la niegan y contradicen fundamentalmente por considerar: Que los hechos presuntamente violatorios no ameritan la acción de amparo sino una vía distinta a las garantías; Que las licitaciones públicas convocadas por la demandada se han dado conforme al Decreto Supremo N° 010-92-TCC del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y dos, donde se estableció que los Municipios Provinciales en el plazo máximo de sesenta días calendario formularán su Plan Regulador de Rutas de Transporte Urbano de Pasajeros, precisando las rutas por las cuales deben prestarse los servicios públicos; Que por Resolución Suprema N° 029-93-TCC del trece de marzo de mil novecientos noventa y tres se declaró vías de acceso restringido a una serie de arterias; Que las licitaciones públicas cuya nulidad se pretende son ejecución del Plan Regulador de Rutas aprobado por Decreto de Alcaldía N° 054-93 del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y tres, conformado por las rutas de acceso restringido y en las que se encuentran considerados los servicios de ómnibus, microbuses y camionetas rurales; Que es falso que la demandada, por intermedio de su Secretaría de Transporte, no hubiese coordinado con la accionante en relación a las licitaciones públicas cuestionadas, ya que mediante Oficio N° 448-93-MLM/SMTU del veintiséis de julio de mil novecientos noventa y tres, dirigido al Secretario Municipal de Servicios a la Ciudad y Transporte de la Municipalidad del Callao, se le comunicó el Plan Regulador de Transporte en la parte que correspondía a la Municipalidad del Callao, posteriormente, por Oficio N° 641-93-MLM/SMTU del veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y tres, se le remite al Alcalde del Callao, en respuesta a su Oficio N° 012-93-MPC-SMSCT-DT del veinte de mayo de mil novecientos noventa y tres, un juego de planos e itinerarios de rutas del Plan Regulador de Transporte Urbano con origen o destino en el Callao, y por último, con fecha veintinueve de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se remite el Oficio N° 159-94-MLM/SMTU al Director de Transportes y Obras de la Municipalidad del Callao, dando respuesta a su Oficio N° 023-94-MPC/DGTO del dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y cuatro y anexando otro juego de planos del Plan Regulador; Que la Municipalidad Provincial del Callao no ha aprobado su Plan Regulador de rutas y ni siquiera lo ha propuesto a fin de que el Gobierno Central por intermedio del Ministerio de Transportes, declare vías de acceso restringido en el Callao, por el contrario ha dejado vencer el plazo de sesenta días establecido por el citado Decreto Supremo N° 010-92-TCC; Que la propia accionante ha reconocido haber concurrido a las reuniones de trabajo con la Comisión Técnica Mixta de Transporte, sin embargo no ha propuesto ante ella sus alternativas sino que se deje sin efecto las licitaciones a sabiendas de que el proceso de licitación estaba llegando a su término; Que antes del inicio de las convocatorias a licitaciones públicas, como consta de los oficios antes señalados, se solicitó a la accionante evaluar las propuestas por sus representantes técnicos así como reuniones de trabajo entre los técnicos de ambos Municipios; Que no han violado la autonomía de la Municipalidad Provincial del Callao, pues se ha coordinado las licitaciones y ha existido concurrencia de la demandante a la Comisión Mixta.

A fojas sesenta y seis y con fecha cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro el Tercer Juzgado

en lo Civil del Callao expide resolución declarando improcedente la acción principalmente por considerar: Que la acción de amparo es una medida destinada a reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de un derecho constitucional; Que si la misma está reservada para tal fin, no puede ser utilizada para sustituir otros medios legales; Que la Constitución y el artículo 24° de la Ley N° 23506 establecen los derechos materia de protección por el amparo, no encontrándose dentro de ellos los expuestos por la actora, que están referidos a obligaciones nacidas de un convenio.

Interpuesto recurso de apelación por la demandante los autos son remitidos a la Fiscalía Superior en lo Civil para efectos de la vista correspondiente y devueltos éstos con dictamen que se pronuncia por que se confirme la apelada, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, a fojas ochenta y uno y ochenta y dos y con fecha cinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, confirma la sentencia apelada, principalmente por considerar: Que la prueba ofrecida en los puntos ocho y nueve de la demanda (declaraciones de parte de los emplazados) confirma la improcedencia de la acción; Que el derecho supuestamente violado fue dejado de lado por la demandante desde mil novecientos ochenta y seis, al suscribir el Convenio.

Interpuesto recurso de nulidad por la demandante, los autos son remitidos a la Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo para efectos de la vista correspondiente, siendo éstos devueltos con dictamen que se pronuncia porque se declare haber nulidad, empero sólo para entender como infundada la acción.

Ante la instancia suprema se apersonan al proceso la Empresa de Transporte Urbano Indoamérica S.A. y la Empresa de Transporte Santa Rosa de Lima S.A. y a fojas veinticinco del cuaderno ante dicha instancia, y con fecha ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia la República, declara no haber nulidad en la sentencia de vista, por considerar: Que en el presente caso todo gira en torno al supuesto incumplimiento del Acuerdo de Cooperación celebrado entre el Concejo Metropolitano de Lima y el Concejo Provincial del Callao en lo pertinente al Transporte Urbano; Que dentro de este contexto no se perciben violaciones al orden constitucional, susceptibles de ser tratadas en la vía del amparo, sino de cuestiones relacionadas con el incumplimiento de un convenio que necesariamente requiere de la amplitud del debate y de la prueba que ofrece el procedimiento judicial ordinario en atención a un mejor esclarecimiento de los hechos.

Contra esta resolución la demandante interpone recurso de casación y las dos empresas de transporte apersonadas, recurso extraordinario, por lo que de conformidad con los dispositivos legales vigentes, y entendiendo el recurso de la demandante, como extraordinario, se dispuso el envío de los autos al Tribunal Constitucional.

FUNDAMENTOS:

Que como fluye del texto de la demanda interpuesta, el reclamo formulado por la Municipalidad Provincial del Callao, se sustenta, tanto en una presunta transgresión del "Acuerdo de Cooperación entre el Concejo Metropolitano de Lima y el Concejo Provincial del Callao en lo pertinente al Transporte Urbano", suscrito con fecha dos de mayo de mil novecientos ochenta y seis (obrante de fojas uno a cinco), como en una correlativa transgresión a la autonomía del Municipio demandante.

Que consecuentemente y en primer término, cabe señalar, que si bien, conforme al cuarto punto del citado Acuerdo entre la Municipalidad de Lima y la Municipalidad del Callao, "La regularización de las concesiones de rutas de interconexión existentes, así como el otorgamiento de nuevas líneas, se expeditará de común acuerdo, previo estudio técnico por parte de las Comisiones de ambas Comunas", las licitaciones públicas cuestionadas en el presente proceso, así como las resoluciones que como consecuencia de aquellas, otorgan la buena pro dentro de las rutas de interconexión provincial, no han

sido promovidas a libre albedrío de la demandada, sino en estricta sujeción de los dispositivos emanados del Gobierno Central, y, en todo caso, con pleno conocimiento de la demandante.

Que en efecto, no puede pasarse por alto que las consabidas licitaciones y resoluciones cuya nulidad se pretende, han tenido su origen en el Decreto Supremo N° 010-92-TCC del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y dos, cuyo texto estableció que los Municipios Provinciales en el plazo máximo de sesenta días calendario, formularán su Plan Regulador de Rutas de Transporte Urbano de Pasajeros, precisando las rutas por las cuales deben prestarse los servicios públicos, como tampoco puede ignorarse que precisamente en cumplimiento de tal dispositivo, el Decreto de Alcaldía N° 054-93 del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y tres, aprobó el Plan Regulador de Rutas para el servicio público.

Que dentro de dicho contexto, el Municipio demandante, no puede alegar que no se le hubiese coordinado de las licitaciones de rutas de interconexión con el Callao, pues la Municipalidad de Lima, por intermedio de su Secretaría y en cumplimiento del Acuerdo suscrito, sí cumplió con poner en su conocimiento tales aspectos como se acredita con el Oficio N° 448-93-MLM/SMTU del veintiséis de julio de mil novecientos noventa y tres (fojas cuarenta y ocho), con el Oficio N° 641-93-MLM/SMTU del veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y tres (fojas cuarenta y nueve) y con el Oficio N° 159-94-MLM/SMTU del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y cuatro (fojas cincuenta).

Que en todo caso, el hecho que la Municipalidad del Callao, no haya aprobado de modo oportuno y conforme a lo preceptuado en el citado Decreto Supremo N° 010-92-TCC, su respectivo Plan Regulador de Rutas, no puede ser motivo para que indirectamente pretenda impedir que la Municipalidad de Lima sí proceda a efectuarlo de acuerdo a Ley, pues las responsabilidades se asumen de modo particular por cada Comuna.

Que si la propia entidad demandante reconoce haber participado en las reuniones de trabajo dentro de la Comisión Técnica de Transporte, es allí donde ha debido proponer las alternativas convenientes a sus intereses, y no mediante la presente acción constitucional de amparo, que además de ser injustificada, por las razones expuestas, resulta notoriamente improcedente en atención al inciso 4 del artículo 6 de la Ley N° 23506.

Que finalmente y además de lo dicho, tampoco resulta viable una demanda como la presente, sustentada en una presunta transgresión a la autonomía municipal, por cuanto esta última, no representa un atributo constitucional que pueda entenderse como derecho, sino que se trata de una potestad o prerrogativa institucional, motivo por el que su protección, en el caso de requerirse, no puede sin embargo, ser dispensada por la vía del amparo constitucional, sino por una vía procesal distinta a la intentada.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución, su Ley Orgánica N° 26435 y la Ley modificatoria N° 26801,

FALLA:

Confirmando la resolución de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República de fecha ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, que, declarando no haber nulidad en la resolución de vista del cinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro que confirma a la apelada del cinco de julio de mil novecientos noventa y cuatro, declara improcedente la Acción de Amparo interpuesta por la Municipalidad Provincial del Callao. Dispusieron así mismo la publicación de la presente en el Diario Oficial "El Peruano" y los devolvieron.

SS. ACOSTA SANCHEZ / NUGENT / DIAZ VALVERDE / GARCIA MARCELO.