89

EXP . N.° 0015-2003-AI/TC
LIMA
MUNICIPALIDADPROVINCIAL
DE HUAROCHIRÍ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de marzo de 2004, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen; Aguirre Roca; Revoredo Marsano; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Alcaldesa de la Municipalidad Provincial de Huarochirí contra los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ordenanza Municipal N.° 533, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima y publicada el 7 de agosto de 2003, por la que se aprueban las competencias de la emplazada en materia de transporte y tránsito urbano de la provincia de Lima, con relación a la provincia de Huarochirí.

ANTECEDENTES

La recurrente, luego de exponer los antecedentes normativos que regulan el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de pasajeros los últimos 12 años, y de hacer referencia al marco legal dentro del cual su representada ha concedido permisos o autorizaciones para que se preste el servicio público esencial de transporte terrestre de pasajeros para la interconexión entre las provincias de Huarochirí y Lima, y viceversa, detalla los argumentos que sustentan la pretensión incoada.

Así, sostiene que la norma impugnada únicamente rige para el futuro y no tiene efectos retroactivos que invaliden las concesiones, permisos o autorizaciones de operación dispuestas por la administración municipal de Huarochirí para la prestación del servicio público esencial de transporte y circulación terrestre urbano e interurbano de pasajeros entre las provincias involucradas en el presente proceso, los cuales han sido otorgados dentro del contexto legal y reglamentario vigente, por lo que la Ordenanza impugnada no puede afectar los derechos adquiridos de las empresas beneficiarias; sin embargo –agrega–, la Municipalidad Metropolitana de Lima en numerosas ocasiones ha afectado tales derechos, motivando acciones legales por parte de las empresas afectadas.

Afirma que el artículo 1º de la Ordenanza N.° 533 pretende otorgarse efectos retroactivos y derogar los dispositivos emitidos por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, arrogándose atribuciones legislativas reservadas en exclusiva a la accionante, conforme lo dispone la Ley N.° 27972, Orgánica de Municipalidades, según

la cual la municipalidad que emite una norma es la única que puede modificarla o derogarla, desconociendo que las concesiones otorgadas lo han sido de acuerdo a la normatividad entonces vigente, como es el caso de la Ley N.° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Respecto del artículo 2º de la Ordenanza citada, considera que en él se extienden los efectos viciados del artículo 1º, pues la conurbación provincial imaginada por la demandada (sic), no se ajusta a los requerimientos legales. Sobre el artículo 3º, aduce que dicho dispositivo colisiona con las concesiones, permisos o autorizaciones válidas y eficaces, emitidas con arreglo a la Constitución, la Ley, la STC N.° 001-00-CC/TC, y las sentencias judiciales que sobre el particular se han emitido, por lo que tales concesiones, permisos o autorizaciones, no pueden ser ignorados ni desconocidos por autoridad jurisdiccional o administrativa alguna.

En cuanto al artículo 4º de la Ordenanza glosada manifiesta que si bien la Policía Nacional del Perú, conforme lo expresa el artículo 123º de la Ley N.° 27972, está en la obligación de prestar apoyo a los requerimientos de la autoridad municipal, ello se efectuará únicamente si tales requerimientos se ajustan a la ley y tienen como propósito preservar los valores democráticos, supuestos que no encajan con el mandato de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ordenanza mencionada, por lo que, en ese caso, la Policía Nacional debe preferir la vigencia de la Constitución; y concluye señalando que las acciones emprendidas por la emplazada atentan contra la libre iniciativa de las inversiones privadas y empeoran la situación de la economía del país, pues el propósito real de la recusada Ordenanza es que desaparezca el servicio de transporte terrestre de pasajeros en otras jurisdicciones, en procura de monopolizarlo, afectando el mercado laboral emergente en la provincia de Huarochirí, y por cuya razón se presenta la acción de inconstitucionalidad de autos.

Admitida a trámite la demanda, se corrió traslado de ella a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la que no la contestó en la forma y modo correctas, según se aprecia en autos; y, habiéndose producido la vista de la causa, corresponde que se expida la sentencia de ley.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la acción de inconstitucionalidad de autos, interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, es cuestionar la Ordenanza Municipal N.° 533, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que aprueba las "Competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte y tránsito urbano en la provincia de Lima con relación a la provincia de Huarochirí".

   La Ordenanza Municipal N.° 533 fue publicada en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 7 de agosto de 2003.

La autonomía y las competencias municipales

2. El artículo 1° de la Ordenanza N.° 533 establece que:

   "Las autorizaciones, concesiones, permisos y en general cualquier acto administrativo que bajo cualquier denominación haya expedido la Municipalidad Provincial de Huarochirí, carecen de legitimidad en la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima".

3. Este Tribunal en su STC. N.° 0007-2002-AI/TC, y citando a la STC N.° 0007-2001-AA/TC, expresó que a través de la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales que puedan desenvolverse con plena libertad en los asuntos administrativos, económicos y políticos que les conciernan; esto es, que ejerzan las potestades necesarias para garantizar su autogobierno, siempre que lo hagan respetando el ordenamiento jurídico; de otro lado, en la STC N.° 010-2001-AI/TC, 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 autodesenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales.

4. Por ello, y tal como se expusiera en la STC N.° 0016-2003-AI/TC, las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente; de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal puedan vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194° de la Constitución no distingue entre un gobierno municipal y otro, sean de rango provincial o distrital, debido, justamente, al ámbito territorial dentro del que cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones.

   Así, y dado que la Constitución no ha previsto el tipo de relaciones que deben tener los gobiernos locales entre sí, dicha obligación ha quedado librada al legislador ordinario, el cual ha llenado dicho vacío mediante la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que, en su artículo 123°, dispone que "Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno".

5. De lo expuesto se concluye que el artículo 1° de la Ordenanza impugnada no es inconstitucional, pues no es sino la reiteración del artículo 123° de la LOM, el cual concuerda con el artículo 194° de la Constitución.

92

La "conurbación" provincial

6. En su artículo 2º., la Ordenanza impugnada dispone que:

   "En aplicación de lo dispuesto por el artículo 152º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972, las discrepancias generadas por el fenómeno de la conurbación provincial, para este caso con la Municipalidad Provincial de Huarochirí, quedan definidas conforme a lo establecido en la presente Ordenanza".

7. El artículo 152º de la Ley N.° 27972, prescribe que "La capital de la República es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales. En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima".

8. Por su parte, el Decreto Supremo N.° 009-2004-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, publicado el 3 de marzo de 2004, en su parágrafo 3.4., al definir el Área Urbana Continua, preceptúa que es el "Espacio territorial constituido por dos (2) ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que, por su crecimiento, han llegado a conformar una situación de conurbación".

9. Este Colegiado estima que, por "conurbación", debe entenderse el proceso por el cual una área urbana crece e integra en forma funcional a otros centros urbanos que están a su alrededor o a sus vecinos, incorporando a barrios, urbanizaciones y distritos que son dependientes del centro urbano. Este proceso concluye con la integración de ellos en una sola unidad o red, en la cual no se pueden diferenciar a las antiguas divisiones urbanas.

   Este proceso de unión geográfica ocurre por el crecimiento de una ciudad hasta alcanzar físicamente a otras, o bien por la expansión de dos o más núcleos urbanos hasta alcanzarse entre sí.

10. A la luz de dicho concepto, y en lo que al caso atañe, se configurará la "conurbación" cuando dos o más ciudades pertenecientes a las circunscripciones territoriales de las provincias de Lima y Huarochirí se han "unido", o alguna de ellas ha incorporado a otras, ya sea generando una relación de dependencia de una de ellas respecto de la(s) otra(s), o una dependencia recíproca.

11. Sin embargo, y dado que dicho concepto no es uno que se genere o derive del texto constitucional, sino que se encuentra relacionado con el ejercicio de atribuciones previstas por el legislador ordinario, cuando se acredite la existencia fáctica de la unión de dos ciudades, distritos o urbanizaciones pertenecientes a dos circunscripciones territoriales distintas, no compete a este Colegiado pronunciarse

sobre el particular, por no ser materia que pueda controvertirse en el proceso de inconstitucionalidad.

La fiscalización y control del servicio de transporte

12. Por su parte, el artículo 3º de la Ordenanza, enuncia que:

> "Dispóngase la inmediata fiscalización y control de todo tipo de servicio de transporte no autorizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en su jurisdicción, encargándose a la Dirección Municipal de Transporte Urbano su cumplimiento".

13. El inciso 5) del artículo 195º 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; dicho dispositivo constitucional ha sido desarrollado por la Ley N.° 27972, Orgánica de Municipalidades, la cual establece, en su artículo 81º, parágrafo 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. Obviamente que tales facultades están limitadas a la circunscripción territorial de cada gobierno local, como ha sido expuesto líneas arriba.

14. El correlato lógico del ejercicio de dichas facultades es el control sobre la forma como se prestan los servicios autorizados, atribución que se vincula con la garantía de la autonomía administrativa a la que también se ha hecho referencia; en ese sentido, debe enfatizarse que el artículo 31º de la Ley N.° 27972, dispone que "La prestación de los servicios públicos locales es fiscalizada por el concejo municipal conforme a sus atribuciones y por los vecinos conforme a la presente ley", precepto concordante con el artículo 74° de la mima Ley, según el cual, "Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización", que recalca la autonomía normativa y fiscalizadora de cada municipalidad.

15. En consecuencia, no se evidencia inconstitucionalidad alguna en el contenido del artículo 3º de la Ordenanza Municipal N.° 533, dado que las acciones de fiscalización previstas están limitadas a la circunscripción territorial dentro de la cual la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción y control.

Apoyo de la Policía Nacional del Perú a las labores de control desarrolladas por las Municipalidades

16. Finalmente, el artículo 4º. señala que:

"La Policía Nacional del Perú prestará el apoyo que requiera la Dirección Municipal de Transporte Urbano para el cumplimiento de las acciones de fiscalización y control a que se refiere el artículo 3º de la presente Ordenanza".

17. El artículo 168º de la Constitución establece expresamente que "Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional", delegando en el legislador ordinario la iniciativa para regular las funciones de la Policía Nacional; por tal razón, la prevención de establecer en la Ley Orgánica de Municipalidades, que "La Policía Nacional tiene la obligación de prestar el apoyo que requiera la autoridad municipal para hacer cumplir sus disposiciones, conforme a ley" (segundo párrafo del artículo 123º), es plenamente constitucional.

18. Por ello, cuando la Ordenanza impugnada dispone en su artículo 4º que corresponde a la Policía Nacional prestar el apoyo para el cumplimiento de las acciones de fiscalización, no incurre en ningún acto inconstitucional, puesto que tal dispositivo no sólo se sustenta en el mandato constitucional que establece cómo se determinan las funciones de la Policía Nacional, sino también en una Ley Orgánica en la que se regulan sus funciones específicas.

19. Por lo expuesto, y demostrándose que los artículos 1º y 3º de la Ordenanza cuestionada no son inconstitucionales, y que su artículo 2º no lesiona garantía constitucional alguna, la impugnación del artículo 4º de la Ordenanza N.° 533 también debe ser desestimada.

Determinación de los alcances de la presente sentencia

20. El artículo 52º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.° 26435, establece que "La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos".

21. Este Colegiado estima menester enfatizar que la presente sentencia no pretende la modificación de las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional competente, que han adquirido la calidad de cosa juzgada, y en cuya sede se ventilaron las concesiones, permisos o autorizaciones de operación para la prestación del servicio público esencial de transporte y circulación terrestre urbano e interurbano de pasajeros, autorizadas o permitidas por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima; antes bien, en este punto considera que debe procederse en estricto acatamiento del inciso 2) del

artículo 139º de la Constitución, que establece la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, y que no se "puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución".

22. Distinto es el caso de los procesos en trámite ante la autoridad jurisdiccional, en los cuales debe procederse de acuerdo a lo previsto no sólo en el artículo 52º antes citado, sino también en la Primera Disposición General de la Ley N.° 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo tenor es que "Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos".

23. Como corolario debe puntualizarse que, respecto a los actos administrativos emitidos por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, éstos únicamente tienen validez dentro de la circunscripción territorial de dicha corporación, y no en las circunscripciones correspondientes a otras corporaciones, salvo los casos en que exista resolución judicial que disponga lo contrario y que tenga la calidad de cosa juzgada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la acción de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
AGUIRRE ROCA
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)