



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP . N.º 0016-2003-AI/TC

LIMA

ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de noviembre de 2003, el Tribunal Constitucional en pleno, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) contra la Ordenanza Municipal N.º 00006, expedida por la Municipalidad de Huarochirí (MPH), de fecha 30 de mayo de 2003, publicada el 22 de junio de 2003, en el diario oficial *El Peruano*.

ANTECEDENTES

El recurrente alega que la Ordenanza Municipal N.º 00006, expedida por la Municipalidad de Huarochirí, es inconstitucional, por contener insalvables vicios de competencia y ser contraria al orden competencial dispuesto en nuestra Carta Fundamental. Afirma que, mediante dicha norma, la Municipalidad de Huarochirí decidió, *motu proprio*, la existencia de un área de continuidad urbana entre las provincias de Huarochirí y Lima, por lo que ambas localidades debían crear un régimen de gestión común para regular el transporte y el tránsito terrestre urbano.

Además, expresa que, conforme lo señala la Constitución, el transporte urbano terrestre es competencia asignada a las Municipalidades, y que en el inciso g) del artículo 43º de la Ley N.º 27783 se dispone que el transporte colectivo, circulación y tránsito urbano es una competencia compartida que se distribuye entre las Municipalidades Provinciales y Distritales; pero que en el artículo 67º de la Ley N.º 27867 se establece el régimen especial de Lima Metropolitana, señalándose, en el inciso d), la determinación del ámbito de las áreas interdistritales e instancias de coordinación y planificación interregional, mientras que, en el inciso g), se regula lo relativo a la aprobación del sistema integral de gestión común para la atención de servicios públicos de carácter regional en áreas interregionales; agregando que, en aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), N.º 27272, la competencia de las Municipalidades Provinciales para otorgar licencias o concesiones de ruta para el transporte urbano terrestre se ejerce solamente dentro del territorio de la correspondiente provincia, por lo que la Municipalidad de Huarochirí, al otorgar concesiones, permisos y autorizaciones a empresas de transportes sobre rutas ubicadas dentro de la jurisdicción de Lima Metropolitana, colisiona con el orden competencial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, aduciendo que la Ordenanza Municipal N.^o 006 ratifica el Acuerdo de Concejo N.^o 042-2001-CM/MPH-M, de fecha 23 de octubre de 2001, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 31 de octubre de 2001, que declara la existencia de continuidad urbana entre las provincias de Huarochirí y Lima, lo que es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.^o 27972, que precisa que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Asimismo, manifiesta que la sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 04 de abril de 2001, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 14 de mayo de 2001, indica que los conflictos de competencias y atribuciones entre los municipios parte del 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.^o 27181”, disposición a cuyo cumplimiento se niega la Municipalidad demandante; agregando que, existiendo las condiciones para afirmar la existencia del “área urbana continua”, la Municipalidad demandante solicitó a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones que se pronunciara sobre la existencia de la mencionada área, lo que hizo esta autoridad mediante Resolución Directoral N.^o 001-2002-MTC/15.22, basándose en el Informe N.^o 060-2002-MTC/15.22-01, determinando que el conglomerado conformado por Chosica, Ricardo Palma, y Santa Eulalia no reunía las condiciones necesarias de conectividad real ni potencial entre las ciudades de Lima y Matucana, resolución que, al ser apelada, motivó que se emitiera la Resolución Viceministerial N.^o 004-2002-VIVIENDA-VMVU, que declaró infundado dicho recurso, razón por la cual, frente a tal atropello, presentó un reclamo en sede administrativa.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N.^o 00006, de la Municipalidad Provincial de Huarochirí (MPH), así como la nulidad e ineficacia de los Acuerdos de Concejo –como el N.^o 018-2003/CM-MPH-M–, Decretos y Resoluciones dictadas al amparo de la precitada ordenanza.

Contenido de la Ordenanza Municipal impugnada

2. La Ordenanza Municipal N.^o 000006, expedida por la MPH, publicada en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 22 de junio de 2003, se pronuncia sobre los siguientes aspectos:
 - a. Ratificar el Acuerdo de Concejo N.^o 042-2001/CM-MPH-M, del 23 de octubre de 2001, que declara la existencia de continuidad urbana entre las provincias de Huarochirí y Lima. En tal sentido, expone que ello tiene por objeto el establecimiento del régimen de gestión común en materia de transporte y tránsito terrestre urbano e interurbano, entre las referidas municipalidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. Ratificar, en parte, el Acuerdo de Concejo N.º 030-2001/CM-MPH-M, del 19 de junio de 2001, que conforma la Comisión Técnica Legal, facultada por el Concejo de la MPH para establecer, junto con la Comisión Técnica de la MML, el régimen de gestión común, conforme lo prescribe el artículo 17.2 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N.º 27181, así como lo declarado por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 4 de abril de 2001.

La autonomía y las competencias municipales

3. En principio, y antes de evaluar en detalle el contenido de la Ordenanza impugnada, cabe detenerse un momento en lo que respecta a la autonomía y competencias municipales.
4. Respecto de la primera, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas oportunidades; así, en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Exp. N.º 0007-2002-AI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2003, expresó 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. Como lo ha sostenido este Tribunal en la sentencia recaída en el Exp. N.º 0007-2001-AA/TC, mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales “desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos) [Fund. Jur. N.º 6]. Es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. “No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél” [Fund. Jur. N.º 6, Exp. N.º 007-2001-AI/TC]”.

Igualmente, en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Exp. N.º 010-2001-AI/TC, de fecha 28 de octubre de 2003, este Tribunal expuso que “La autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional, esto es, un instituto constitucionalmente protegido que, por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; protege a la institución de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y persigue asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma que la conviertan en impracticable o irreconocible”; agregando que “La autonomía municipal supone capacidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autodesenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En este contexto, respetar el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de autodesenvolvimiento pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables”.

5. En ese sentido, el ejercicio de las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente, pues, de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal pudieran vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194º de la Constitución no distingue entre uno u otro gobierno municipal, así sea uno de rango provincial y el otro distrital, en razón, justamente, del ámbito territorial dentro del cual cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones.
6. Como la Constitución no ha regulado las relaciones entre los gobiernos locales entre sí, dicha obligación ha quedado librada al legislador ordinario, el cual ha llenado dicho vacío dictando la LOM 27972, que, en su artículo 123º, expresamente 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”.

Pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el tema objeto del presente proceso: La continuidad urbana

7. Esta no es la primera vez que este Colegiado tiene que pronunciarse sobre el problema existente entre las municipalidades en cuestión, pues con anterioridad, entre las mismas partes se trató ante el Tribunal Constitucional una contienda de competencia en el Exp. N.º 0001-2000-CC/TC, de fecha 14 de mayo de 2001, en cuya sentencia, al pronunciarse sobre la prestación del servicio de transporte terrestre por parte de unidades que contaban con permiso o autorización de la MPH, este Colegiado expresó:
 - a. Que no correspondía que en dicho proceso “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”; ello en razón de que “la pretensión del conflicto no está motivada en la ilegalidad de la disposición, resolución o acto que la origina, sino que es el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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” (fund. 5).

- b. Que “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 Huarochirí 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, lesionando su ámbito competencial” (fund. 6, segundo párrafo).
 - c. Ante ello, se amparó parcialmente la demanda, la que fue declarada fundada en el extremo referido a “[...] 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” (Fallo); y, en tal sentido, este Colegiado disponía 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” (ibíd.).
8. Posteriormente, el Tribunal Constitucional aclaró los alcances de la referida sentencia, al pronunciarse en el proceso de acción de cumplimiento, recaído en el Exp. N.º 2968-2002-AC/TC, interpuesto por la MPH contra la MML. La sentencia, en este caso, fue publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 12 de agosto de 2003, y en ella se precisa:
- a. Que el Tribunal Constitucional incorporó en su parte resolutiva el mandato para que las partes en dicho proceso establecieran un régimen de gestión común, en los casos que correspondiese, en atención al artículo 17.2 de la Ley N.º 27181, y que, en tal sentido, el establecimiento del referido régimen podía realizarse de común acuerdo entre las municipalidades interesadas, o vía arbitraje, ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ante la falta de él (funds. 4 y 5).
 - b. Que la frase “cuando corresponda” debe entenderse en el sentido de que el Tribunal Constitucional deja a salvo de la parte pertinente la acreditación de la existencia o no de la continuidad urbana a la que alude la norma. En ese



26/03/2023

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contexto, “no es cierto que el Tribunal se haya pronunciado acerca de si existe o no dicha continuidad, pues, conforme aparece del fundamento 5 de la citada sentencia (correspondiente al Exp. N.º 0001-2000-CC/TC), se consideró que dicha materia no era dilucidable mediante el conflicto de competencias entonces planteado, por lo que tal asunto sigue siendo un tema pendiente por dilucidar. Si existe acuerdo sobre dicho extremo, la demandante y la demandada deben establecer el citado régimen de gestión común; si, por el contrario, no se llega a un acuerdo, ambas partes deben, como ya se señaló, acogerse a lo estipulado en el citado dispositivo legal”.

Análisis de la Ordenanza impugnada

9. En cuanto al contenido del artículo primero de la Ordenanza impugnada (fundamento 2.a. de la presente sentencia), este Colegiado considera que es inconstitucional, puesto que la potestad de declarar la existencia de continuidad urbana, no constituye, por su naturaleza, una facultad que competa a un gobierno municipal.

El concepto de “continuidad urbana” se define en el inciso 1) del artículo 134º del Decreto Supremo N.º 040-2001-MTC como un “área urbana sin solución de continuidad, integrada por dos ciudades pertenecientes a dos o más provincias contiguas”; en consecuencia, su determinación no puede quedar librada a la decisión de un gobierno municipal, cuando dicha decisión, indirectamente, afecta a los intereses y competencias de otra corporación.

Por consiguiente, no sólo es claro el artículo 17.2 de la Ley N.º 27181, sino también el artículo 5º del Decreto Supremo N.º 046-2000-MTC, modificado por el artículo 1º del Decreto Supremo N.º 006-2002-MTC, que establecen tanto los mecanismos para el establecimiento de regímenes de gestión común –en materia de transporte terrestre– como la competencia para determinar la existencia de áreas urbanas continuas en casos de controversia –cuando no existe acuerdo entre las corporaciones interesadas–.

Así, en caso de discrepancia o a falta de acuerdo, la competencia queda reservada a una autoridad de competencia nacional, la que, en modo alguno, puede ser asumida por ningún gobierno local.

10. Distinto es el caso del artículo segundo de la Ordenanza Municipal N.º 000006, expedida por la MPH, no apreciándose vicio de inconstitucionalidad en ella, pues su objeto es ratificar el Acuerdo de Concejo que conforma la Comisión Técnica Legal de la MPH, facultada para establecer, junto con la Comisión Técnica de la MML, el régimen de gestión común conforme lo establece el artículo 17.2 de la Ley N.º 27181. En virtud de lo expuesto, la demanda, en lo que respecta a dicho extremo, debe desestimarse.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La supuesta inconstitucionalidad de los Acuerdos, Decretos y Resoluciones de la MPH

11. La Constitución Política del Perú establece en su artículo 200º, inciso 4), que “La Acción de Inconstitucionalidad [...] procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución, en la forma o en el fondo”. Siendo así, la última parte de la pretensión de la MML, en cuanto a la nulidad e ineficacia de Acuerdos, Decretos y Resoluciones, debe desestimarse, por cuanto la acción de inconstitucionalidad no es la idónea para tal fin.

Ello, en modo alguno, significa que este Colegiado avale o valide tales actos, sino que, únicamente, está informando sobre su incompetencia para pronunciarse sobre el particular, en el presente proceso de acción de inconstitucionalidad.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **FUNDADA**, en parte, la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Ordenanza Municipal N.º 000006, expedida por la Municipalidad Provincial de Huarochirí; en consecuencia, inconstitucional su artículo primero; e **INFUNDADA** en lo demás que contiene, incorporando el fundamento 10 al fallo de la presente sentencia. Dispone su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

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

(Handwritten signatures of the Constitutional Court members: Bardelli, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda, Garcia Toma, Alva Orlandini, Rey Terry, and Alvaro Figallo Rivedeneira)

9. May 1997

(Handwritten signature of Daniel Figallo Rivedeneira)

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivedeneira
 SECRETARIO RELATOR (e)