



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 003-2004-AI/TC

LIMA

MATEO EUGENIO QUISPE, en representación del
1% de los ciudadanos del distrito de Ancón

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de setiembre de 2004, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Mateo Eugenio Quispe, en representación del 1% de los ciudadanos de Ancón, contra los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º de la Ordenanza Municipal N.º 07-2003-MDA, publicada el 1 de abril de 2003 en el diario oficial *El Peruano*.

ANTECEDENTES

Argumentos de los accionantes

El recurrente, en representación del 1% de los ciudadanos de Ancón, alega que los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º de la Ordenanza Municipal N.º 07-2003-MDA, expedida por la Municipalidad Distrital de Ancón, contravienen el artículo 62º de la Constitución, que protege la libertad de contratar y la inviolabilidad de los contratos ley, y vulneran los derechos constitucionales al debido proceso en sede administrativa consagrados en el numeral 3) del artículo 139º de la Constitución.

Sostiene que dicha Ordenanza es inconstitucional por haber dejado sin efecto el procedimiento de selección en el que participó la empresa CASREN E.I.R.L., producto de lo cual se anuló el otorgamiento de la buena pro y se declararon nulos el Convenio de fecha 21 de agosto de 1999, suscrito entre la referida empresa y la Municipalidad para la gestión de residuos sólidos; y el Convenio de Estabilidad Jurídica de fecha 5 de noviembre de 2001, que amparaba el Convenio de gestión y, por consiguiente, todos los actos administrativos relacionados con el mismo.

Agrega que, de este modo, la Municipalidad de Ancón, representada por su Alcalde, ha vulnerado "*sus derechos constitucionales a la libertad de contratar (y a la) inamovilidad de los contratos leyes*", alegando que, conforme al artículo 62º de la Constitución, los contratos ley no pueden ser modificados legislativamente y, por tanto, tampoco por una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenanza municipal; y que, en todo caso, los conflictos de la relación contractual se solucionan vía arbitral o judicial.

De otro lado, refiere que los actos administrativos de aprobación del convenio entre la Municipalidad y CASREN E.I.R.L., tienen calidad de *cosa decidida*, esto es, no pueden ser anulados de oficio por la propia entidad administrativa, como lo establece el artículo 110° del Decreto Supremo N.° 02-94-JUS, vigente al momento de los hechos.

Argumentos de la Municipalidad de Ancón

Por su parte, la Municipalidad Distrital de Ancón contesta la demanda alegando que el recurrente no cuenta con un documento que formalmente le otorgue y acredite la representación del 1% de los ciudadanos de Ancón; que, del contenido de la propia demanda, se establece que es el representante de la empresa CASREN E.I.R.L., pues defiende los intereses empresariales de la misma; que la demanda de inconstitucionalidad no tiene por finalidad la protección de “derechos supuestamente conculcados” como consecuencia de la emisión de la Ordenanza N.° 07-2003-MDA, en cuyo caso correspondería plantear una acción de protección de intereses difusos; y que, pese a ello, se advierte que lo que se pretende con la demanda, en realidad, es la defensa de los intereses de la aludida empresa.

De otro lado, sostiene que la Ordenanza N.° 07-2003-MDA no presenta ningún vicio de inconstitucionalidad, puesto que las Ordenanzas N.°s 015-99-A-MDA y 014-2001-A-MDA, que declaran en situación de urgencia el servicio de disposición final de residuos sólidos y autorizan la firma de los convenios con la empresa CASREN E.I.R.L., fueron dejadas sin efecto en aplicación del principio establecido en el artículo 103° de la Constitución, que dispone que una ley se deroga por otra ley; y que, habiéndose declarado nulas las ordenanzas que aprueban los convenios firmados entre la empresa CASREN E.I.R.L. y el Municipio Distrital de Ancón, estos, accesoriamente, también pierden su validez, máxime si dichos convenios debieron nacer de una relación jurídica válida entre las partes, y no de un proceso viciado y nulo desde su convocatoria.

FUNDAMENTOS

§ 1. Petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ordenanza N.° 07-2003-MDA, expedida por la Municipalidad Distrital de Ancón.

§ 2. Objeto de la Acción de Inconstitucionalidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. El objeto de la acción de inconstitucionalidad es efectuar la valoración de una ley o norma con rango de ley de conformidad con la Constitución, ya sea por la forma o por el fondo. Se trata, pues, de un juicio *abstracto* de constitucionalidad de la norma, en el cual, debido a su propia naturaleza, no se faculta al Tribunal Constitucional a evaluar las afectaciones subjetivas derivadas de la supuesta aplicación de la norma inconstitucional, sino, única y exclusivamente, a cumplir la función *de eficacia integradora* de la unidad constitucional, sea mediante la expulsión de la norma inconstitucional del sistema jurídico o a través de la interpretación de conformidad constitucional, cuando sea el caso.
3. Bajo esta premisa, corresponde evaluar la constitucionalidad de la Ordenanza N.º 07-2003-MDA; es decir, únicamente respecto a su conformidad con la Constitución, dejando a salvo las acciones a que hubiera lugar para que sean ejercidas en la vía correspondiente, en caso existan afectaciones ajenas a este proceso constitucional, pero derivadas de la norma materia de evaluación.
4. De igual manera, es preciso aclarar que, aun cuando la Municipalidad de Ancón sostenga que los convenios y contratos dejados sin efecto “de manera accesoria” por la Ordenanza N.º 07-2003-MDA se originaron en un proceso viciado y nulo desde su convocatoria, conforme se advierte del Informe Especial N.º 065-2002-CG/LR, debe recordarse que no es labor de este Tribunal enjuiciar la legalidad o ilegalidad de la suscripción de un contrato, y menos aún cuando se trate de un pronunciamiento en una acción de inconstitucionalidad [STC N.º 005-2003-AI/TC: Caso Contrato-Ley con Telefónica].

En tal sentido, cualquier conflicto derivado de la relación contractual – *que, dicho sea de paso, corresponde ser analizado en la vía judicial o arbitral*– no supone un condicionamiento *a priori* que necesariamente imponga a este Tribunal la desestimación de esta demanda.

§ 3. Contenido de los artículos de la ordenanza impugnada

5. La Ordenanza Municipal N.º 07-2003-MDA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de abril del 2003, se pronuncia en los artículos cuestionados sobre los siguientes aspectos:
 - a) Declarar nulo el acto administrativo del proceso de selección por “invitación” para la gestión, cooperación, implementación y operación para el reaprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos del 9 de agosto de 1999.
 - b) Declarar nulo el otorgamiento de la buena pro a favor de la empresa CASREN E.I.R.L.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Declarar nulo el Convenio de gestión, cooperación, implementación y operación para el reaprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, celebrado el 21 de agosto de 1999 y el 24 de agosto de 2000.
- d) Declarar nulas y sin efecto legal las Ordenanzas N.º 015-99-A/MDA y N.º 014-2001-A/MDA; y, en consecuencia, nulo el “Convenio de Estabilidad Jurídica” firmado el 5 de noviembre de 2001.
- e) Declarar nulo el acto administrativo de celebración del Convenio de cesión de derechos sobre la “titularidad de aprobación del estudio del impacto ambiental, contenida en la Resolución Directoral N.º 0440/2001/DIGESA/SA” del 21 de febrero de 2002.
- f) Facultar al Alcalde para iniciar las acciones civiles por indemnización de daños y perjuicios y otras que se deriven, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiera lugar.
- g) Facultar al Alcalde para solicitar la colaboración de la fuerza pública a efectos de afrontar las consecuencias administrativas y/o legales que se deriven de la decisión de Concejo.

§ 4. La naturaleza y contenido de las Ordenanzas Municipales

- 6. Es importante que, previamente, hagamos referencia a la naturaleza de las ordenanzas municipales para, de esta forma, determinar si lo contenido en la ordenanza impugnada resulta materia susceptible de ser regulada vía este instrumento normativo.

El artículo 40º de la Ley N.º 27072, Orgánica de Municipalidades (artículo 110º, de la Ley anterior, Ley N.º 23853), establece que las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales, se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

- 7. La fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga –artículo 200º, inciso 4 de la Constitución–. Se trata, por tanto, de normas que, aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa. De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.
- 8. Conforme lo ha sostenido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales su desenvolvimiento con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativos). 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, dado que, desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico.

9. Es evidente que las leyes y normas con rango de ley —como el caso de las ordenanzas— carecen de ilimitación material pues están sometidas a los principios y al orden competencial dispuesto por la Constitución. En ese sentido, no pueden regular materias que no son de su competencia, ni tampoco las contrarias a los principios que derivan de la Constitución.

§ 4. El artículo 62° de la Constitución

Artículo 62° de la Constitución: “La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la Ley”.

Mediante contratos- ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.”

10. El demandante refiere que la Ordenanza N.° 07-2003-MDA -expedida a consecuencia del proceso administrativo sancionador instaurado a la empresa CASREN E.I.R.L.-, vulnera los derechos a la libertad contractual y a la inviolabilidad de los contratos leyes, puesto que, a través de ella, se desconoce el Convenio de Estabilidad Jurídica que otorgó blindaje especial al Convenio de Gestión de Residuos firmado por dicha empresa y la Municipalidad de Ancón.

Por su parte, la defensa de la parte demandada alega que la ordenanza impugnada no vulnera ningún principio constitucional, ya que fue dictada al amparo del artículo 103° de la Constitución, que dispone que “una ley se deroga por otra ley”; por ende, la Ordenanza N.° 07-2003-MDA fue emitida para dejar sin efecto las Ordenanzas N.° 015-99-A/MDA (que declara en emergencia el servicio de disposición final de residuos) y N.° 014-2001-A/MDA (que autoriza al Alcalde a suscribir convenios de estabilidad jurídica).

11. Conforme se ha detallado en el Fundamento N.° 5, *supra*, la ordenanza impugnada no sólo ha dejado sin efecto las ordenanzas que la parte demandada invoca, sino que, a su vez, ha declarado la nulidad de actos administrativos, contratos y convenios, motivo por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el cual este Colegiado no puede aceptar el alegato de la Municipalidad de Ancón, tal como lo expone.

12. Se ha expresado precedentemente que las ordenanzas municipales, como normas con rango de ley y manifestaciones de la autonomía municipal, no pueden extralimitar sus competencias y/o vulnerar principios constitucionales. Por ello, para este Tribunal queda claro que, estando establecidos en las leyes de la materia – sea la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado o la Ley del Procedimiento Administrativo General- los mecanismos para declarar la nulidad de los procesos de selección o de cualquier acto administrativo, o luego de ello, para invocar la nulidad de los contratos derivados de dichos procesos de selección, es lógico que la ordenanza municipal no puede ni debe ser utilizada para estos fines, puesto que al hacerlo, como en el caso de autos, se estaría vulnerando no sólo el carácter general de la norma sino, además, el artículo 103° de la Constitución, que establece que “ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo”.
13. Al respecto, este Colegiado ha precisado que de una interpretación sistemática de los dos párrafos del artículo 62° de la Constitución se establece una regla de carácter general, y es que no sólo los términos contractuales contenidos en un contrato-ley, sino que, en general, todo término contractual, “no puede ser modificado por leyes u otras disposiciones de cualquier clase [STC 005-2003-AI/TC: Caso Contrato - Ley con Telefónica].
14. Si bien la ordenanza impugnada, en puridad, no modifica términos contractuales, sí deja sin efecto contratos y convenios –lo que es peor–, al utilizar esta vía para declarar su nulidad; es decir, la vulneración del artículo 62° se produce porque ha quebrantado la regla constitucional que dispone que: “los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la Ley”. En consecuencia, siendo esa la regla, los artículos 1° y 3° de la Ordenanza N.° 07-2003-MDA devienen en inconstitucionales.
15. De otro lado, respecto al artículo segundo de la referida Ordenanza, que declara nulas las Ordenanzas N.°s 15-99-A/MDA y 014-2001-A/MDA, puede concluirse que no ha incurrido en vicio de inconstitucionalidad, siempre y cuando se entienda que no se trata de una derogación con efecto retroactivo. Sólo de este modo podemos afirmar que se ha respetado el principio que señala que “una ley se deroga por otra ley”; y es que, si la Ordenanza N.° 015-99-A/MDA fue expedida en el año 1999 para declarar en situación de emergencia y/o urgencia el servicio de disposición final de residuos sólidos, es claro que, una vez terminada la urgencia y dejado sin efecto el presupuesto habilitante de la misma, ha quedado sin vigencia la referida disposición.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por su parte, la Ordenanza N.º 014-2001-A/MDA autorizó en su momento al Alcalde distrital la suscripción de convenios de estabilidad jurídica, autorización que puede dejarse sin efecto a partir de la fecha de publicación de la Ordenanza N.º 07-2003-MDA, y que, en todo caso, es compatible con las atribuciones del Concejo Municipal y las correspondientes al Alcalde, contenidas en los artículos 9º y 20º, respectivamente, de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades.

Este criterio también se aplica *mutatis mutandi* para el análisis de los artículos 4º y 5º de la referida Ordenanza, los cuales se encuentran conformes con las atribuciones designadas para el caso del Concejo Municipal y el Alcalde por la Ley Orgánica de Municipalidades, debiendo entenderse que el margen de actuación del Alcalde se encuentra dentro de los límites del propio ordenamiento jurídico vigente.

16. Ahora bien, respecto a la declaratoria de nulidad del convenio de estabilidad tributaria, cabe señalar que, independientemente de evaluar de si fue correcto otorgar dicho blindaje especial al Convenio de Gestión de Residuos firmado por CASREM E.I.R.L. y la Municipalidad de Ancón – *asunto que, además, no corresponde ser analizado en esta vía* -, está claro que tampoco puede avalarse la declaratoria de nulidad del referido contrato ley mediante una ordenanza, a tenor del artículo 62º de la Constitución.

17. En anterior oportunidad, frente a la interrogante de si una concesión de prestación de un servicio público, como el de telefonía, puede revestir la modalidad de un contrato-ley, este Tribunal precisó que, a tenor del segundo párrafo del artículo 62º de la Constitución, así como del artículo 1357º del Código Civil, tanto la autorización para la suscripción u otorgamiento de un *contrato-ley* como la inclusión de determinadas relaciones jurídico-patrimoniales en aquél, *deben fundarse en un interés público específico*, lo que significa que el otorgamiento de un contrato-ley *no puede considerarse como un acto de pura libertad contractual ni meramente discrecional* para el legislador o para los órganos de la Administración Pública.

18. En tal sentido, si en la firma y autorización de un contrato ley, contrato de concesión y demás convenios, no se respetaron disposiciones legales o constitucionales, lo que hacerse es solicitar la nulidad de ese acto mediante la ley material que disponga el mecanismo aplicable, mas no declarar su nulidad mediante una norma con rango de ley, como el caso de las ordenanzas.

§ 5. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución

Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. El demandante sostiene que la expedición de la Ordenanza N.º 07-2003-MDA vulnera el principio del debido proceso en sede administrativa, ya que, mediante un procedimiento administrativo sancionador, unilateralmente y de manera arbitraria, declara nulo el Convenio de Gestión de residuos sólidos suscrito con la empresa CASREM E.I.R.L., así como los demás actos administrativos conexos.
20. Es doctrina consolidada de este Colegiado que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa". En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.
21. El derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo: al juez natural –jurisdicción predeterminada por la ley–, de defensa, a la pluralidad de instancias, a los medios de prueba y a un proceso sin dilaciones. En el caso de autos, la lesión al debido proceso se constata por el uso de un mecanismo inapropiado e indebido para la sanción de nulidad de contratos, más precisamente mediante una ordenanza.

§ 7. Determinación de los alcances de la presente sentencia

22. Finalmente, es conveniente aclarar que la declaratoria de inconstitucionalidad, en este caso, de ninguna manera puede interpretarse como un pronunciamiento a favor de la validez de los contratos incorrectamente dejados sin efecto por la Ordenanza impugnada; puesto que, conforme ya se ha señalado (Fundamentos N.ºs 2 y 4), este pronunciamiento únicamente se limita a establecer que la ordenanza municipal no es un mecanismo válido para dejar sin efecto contratos y/o convenios cuyo acuerdo de voluntades tiene protección constitucional. De modo que, de existir vicios de nulidad en los actos administrativos que dieron origen a dichos contratos –*como se alega en el presente caso*–, la vía correspondiente para anularlos debe ser a través de los procedimientos previstos en las leyes de la materia vigentes al momento de los hechos, como lo son hoy la Ley del Procedimiento Administrativo General –Ley N.º 27444–, y/o el TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Decreto Supremo N.º 012-2001-PCM.

Es decir que, una vez firmados los contratos, cualquier conflicto derivado de dicha relación contractual, conforme lo señala el artículo 62º de la Constitución, únicamente podrá ser solucionado en la vía arbitral o en la judicial. En concreto, la nulidad de los contratos debe ser declarada en vía judicial, y no mediante de una ley o norma con rango de ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Por consiguiente, en el presente caso, cualquier controversia derivada de la validez de los contratos u otras acciones legales a que hubiera lugar, deberán ser ventiladas en la vía correspondiente de acuerdo a ley. Sobre todo si se tiene que, del Informe N.º 065-2002-CG/LR, denominado “Examen Especial a la Municipalidad Distrital de Ancón, período enero 1999 a junio del 2001” elaborado por la Contraloría General de la República –documento con calidad de prueba preconstituida para el inicio de acciones legales–, se evidencia una serie de irregularidades administrativas en el otorgamiento de concesiones y en la firma de los referidos contratos.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA**, en parte, la acción de inconstitucionalidad; por tanto, inconstitucional: a) el artículo primero, b) el artículo segundo, referido a la nulidad del Convenio de Estabilidad Jurídica, y c) el artículo tercero de la Ordenanza N.º 07-2003-MDA.
2. Declarar **INFUNDADA** la acción de inconstitucionalidad respecto al artículo segundo en lo concerniente a la derogación de las Ordenanzas N.ºs 015-99-A/MDA y 014-2001-A/MDA, debiendo ser interpretadas en los términos señalados en el Fundamento N.º 15 de la presente sentencia. De igual manera, **INFUNDADA** respecto a los artículos 4º y 5º de la Ordenanza cuestionada.
3. La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza impugnada no confirma la validez de los contratos dejados sin efecto a través de la misma, puesto que la declaratoria de nulidad de los mismos deberá ser ventilada en la vía correspondiente, conforme se indica en el Fundamento N.º 22 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneira
SECRETARIO RELATOR (E)