



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de julio de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, sin la intervención de los magistrados Blume Fortini y Ramos Núñez por encontrarse con licencia, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Continuadores de Emutsa: Calle-García Asociados Sociedad Civil, Empresa de Transportes Nuevo Amanecer S.R.L y Empresa de Transportes y Servicios Generales Max S.R.L. contra la resolución de fojas 261, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 29 de noviembre de 2011, Continuadores de Emutsa: Calle-García Asociados Civil, Empresa de Transportes Nuevo Amanecer S.R.L y Empresa de Transportes y Servicios Generales Max S.R.L. interponen demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Piura. Solicitan que se declare inaplicable a los recurrentes la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP, publicada el 12 de octubre de 2011, mediante la cual se aprueba el Reglamento del servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano en la Provincia de Piura. Consideran que se lesionan sus derechos constitucionales al debido proceso, a la libertad de empresa, a la libertad de trabajo y el derecho de propiedad, debiéndose disponer el pago de costos del proceso. Sostienen las recurrentes que la norma cuestionada tiene en su opinión diversos defectos e incongruencias:

- a) Ha sido emitida sin la participación de los representantes de la comisión consultiva de transporte y tránsito de la provincia de Piura, tal como manda la Ordenanza Municipal 056-00-CMPP, del 25 de marzo de 2011;
- b) Se ha consignado como número de la Ordenanza Municipal el 082-00-CMPP,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

cuando debió consignarse el 082-11-CMPP;

- c) Su artículo 7 establece un período de 60 días, antes del vencimiento de la autorización, para solicitar las renovaciones, sin precisar si tales días son hábiles o días calendario, incluso sin tomar en cuenta que desde hace algunos años la comuna emplazada no otorga autorizaciones al transporte masivo urbano, encontrándose a la fecha vencidas estas autorizaciones;
- d) Su artículo 9 regula el acceso y la permanencia en el servicio de transporte por un período de 10 (diez) años, no obstante que en su artículo 19 se establece una permanencia de 20 años;
- e) El artículo 17, referido a la seguridad y modernización de la flota de vehículos no puede ser aplicado debido a las condiciones viales de Piura, no haciéndose posible invertir en un remodelado parque automotor;
- f) El artículo 19, que regula el régimen extraordinario de permanencia del vehículo, ha sido expedido con base en la Resolución Ministerial 634-2011-MTC/02, de fecha 6 de setiembre de 2011, que fue emitida para el servicio interprovincial cuya realidad difiere de la del transporte urbano o interurbano; y,
- g) La ordenanza cuestionada no ha observado lo dispuesto en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, pues mediante Resolución Ministerial 593-2010-MTC/02 únicamente se aprobó el Cronograma del Régimen Extraordinario de Permanencia para los vehículos destinados al transporte de personas en las regiones Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, San Martín y Ucayali, fijándose además como fecha más cercana para la salida del servicio de transporte de personas el 30 de junio de 2013. Asimismo, la inobservancia señalada significa que la ordenanza fue emitida sin la fundamentación técnica que era necesaria.

La Municipalidad Provincial de Piura deduce la excepción de incompetencia para obrar del demandante. Por otra parte, y en cuanto al fondo de la controversia, alega que la ordenanza cuya inaplicabilidad se solicita fue emitida dentro de los parámetros legales establecidos y con estricta observación de las formalidades que ello implica.

El Quinto Juzgado Civil de Piura, con fecha 4 de mayo de 2012, declara infundada la excepción deducida (fojas 186). Posteriormente, con fecha 1 de junio de 2012, declara infundada la demanda de amparo, manifestando que la ordenanza cuestionada fue emitida con arreglo al principio de autonomía normativa de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

municipalidades, previsto en el artículo 194 de la Constitución.

A su turno, la recurrida confirma la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

I. Delimitación del petitorio

1. Conforme se desprende del petitorio de la demanda, y se ratifica en el recurso de agravio constitucional, el presente proceso constitucional tiene por objeto que se declare inaplicable a los recurrentes la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP, publicada el 12 de octubre de 2011 mediante la cual se aprueba el Reglamento del servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano en la Provincia de Piura. Los demandantes alegan que dicha norma vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso, a la libertad de empresa, a la libertad de trabajo y el derecho de propiedad, y solicitan que se estime la demanda y se ordene el pago de los costos procesales.

II. Procedencia de la demanda

2. Este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que el artículo 200, inciso 2 de la Constitución no contiene una prohibición absoluta para cuestionar a través del proceso de amparo leyes que puedan resultar lesivas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley, toda vez que el ordenamiento prevé otros procesos, como los de inconstitucionalidad o de acción popular, cuyo objeto específico precisamente es preservar la condición de la Constitución como ley suprema del Estado (Cfr. RRTC Exps. 2308-2004-AA y 1535-2006-AA).
3. En dicho contexto, este Tribunal ha establecido que procede el amparo contra normas autoaplicativas. Dicho con otras palabras, procede contra aquellas normas generadoras de situaciones o efectos jurídicos inmediatos, que no necesitan de actos concretos de aplicación.
4. Precisamente la norma objeto de cuestionamiento presenta las referidas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

características. En efecto, la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP aprueba el Reglamento del servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano en la provincia de Piura, estableciendo un cronograma de régimen extraordinario de permanencia para los vehículos destinados al servicio de transporte de personas en el ámbito provincial. Desde esta perspectiva, su incidencia en la situación jurídica de numerosos vehículos es inmediata, pues determina los años en que dichos vehículos podrán brindar el servicio público de transporte urbano e interurbano en la provincia de Piura. Por consiguiente, es procedente la demanda de amparo.

5. De otra parte, si bien los recurrentes cuestionan expresamente algunos artículos (7, 9, 17 y 19) de la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP, de autos fluye que consideran que toda esa ordenanza es lesiva de los derechos que invocan, pues cuestionan la forma como fue emitida y la competencia exclusiva de la comuna en esta materia. Alegan, asimismo, que la Ordenanza objeto del proceso carece de sustento técnico normativo, es decir, de una resolución expedida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), como prescribe la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT). Allí se señala que debe establecerse un cronograma de régimen extraordinario de permanencia de vehículo para el transporte provincial (urbano e interurbano), con lo cual se corrobora que los recurrentes en realidad objetan la totalidad del contenido de la Ordenanza.

III. Sobre los vicios en la emisión de la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP

6. A fin de dar respuesta a la pretensión del caso en concreto, este Tribunal considera necesario efectuar un análisis por separado: en primer lugar, se debe dilucidar si la ordenanza impugnada adolece de vicios en su emisión y si tales deficiencias conllevan a su necesaria invalidez; posteriormente, de ser negativa la respuesta, se deberá analizar las demás observaciones específicas realizadas por la parte demandante.

Argumentos de los demandantes

7. Las empresas recurrentes alegan que la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP no cuenta con un sustento técnico normativo. Dicho con otras palabras, no cuenta con una resolución expedida por el MTC, tal como prescribe la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

Nacional de Administración de Transporte (RNAT), para establecer un cronograma del régimen extraordinario de permanencia para el transporte provincial, vale decir, urbano e interurbano. Adicionalmente, cuestionan lo previsto en los artículos 7, 9, 17 y 19 de la Ordenanza 082-00-CMPP.

Argumentos de los demandados

8. Refieren que la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP ha sido emitida en aplicación concordada del artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley 27972, y del artículo 17 de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, Ley 27181. Asimismo, que los Gobiernos locales están facultados para normar, regular y planificar el transporte terrestre en el ámbito de su circunscripción.

Consideraciones del Tribunal

9. El artículo 195, inciso 8, de la Constitución establece que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito conforme a ley.

10. Dicha competencia se encuentra desarrollada en el artículo 81 de la LOM, la cual prescribe en el artículo 81.1:

“Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: [...]

- 1.2. 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” (énfasis agregado).

11. Asimismo la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece en su artículo 17 que:

“17.1. Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

- a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial (...)” (énfasis agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

12. De las normas citadas *supra*, este Tribunal entiende que, efectivamente, los gobiernos locales se encuentran legitimados para normar de manera exclusiva en materia de transporte en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, en atención a lo previsto en el artículo 195, inciso 8, de la Constitución, dicha potestad debe ser ejercida *conforme a la ley y los reglamentos de alcance nacional*, lo que implica la necesidad de armonizar las regulaciones locales con las políticas nacionales. Al respecto, siendo que, conforme a la ley (art. 3 de la Ley N.º 27181, Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre) y la jurisprudencia de este Tribunal (STC Exp. N.º 0002-2013-PI, f. j. 10), la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades de los usuarios y el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y de la comunidad en su conjunto, a los diferentes niveles de gobierno les corresponde coordinar, en el marco de sus competencias, los planes y las acciones necesarias para alcanzar tales fines.
13. No cabe duda que la acción estatal en materia de transporte puede implicar la renovación del parque automotor (art. 4.4 de la Ley N.º 27181). Esta, ciertamente, debe ser realizada de manera armoniosa con otros derechos o intereses (libertad de empresa, libertad de trabajo, etc.), siendo uno de los mecanismos para garantizar esta renovación, en sintonía con la Constitución, el cronograma del régimen extraordinario de permanencia para vehículos destinados al servicio de transporte de personas en el ámbito regional y/o local. Ese cronograma, tal como lo prescribe el RNAT, Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC (inicialmente en el último párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, vigente al momento de interponerse la demanda, y actualmente en el último párrafo de la Vigésimo Séptima Disposición Complementaria Transitoria del RNAT, incorporado mediante el Decreto Supremo N.º 006-2012-MTC), debe ser establecido mediante una Resolución Ministerial del MTC y su elaboración requiere de la previa coordinación con los gobiernos locales o regionales.
14. Ciertamente, esta condición de que el MTC emita previamente una resolución elaborada sobre la base de la información otorgada por los gobiernos locales o regionales, antes de que estos regulen sobre permanencia o renovación del parque automotor, no lesiona la autonomía normativa que ostentan tales gobiernos en sus respectivas circunscripciones. Por el contrario, tal exigencia solo establece un mecanismo que busca garantizar que el servicio de transporte de personas, urbano e interurbano, responda a una única política de Estado, que sea ejecutada por los distintos niveles de gobierno.
15. Conforme a estos considerandos, este Tribunal no puede sino concluir que la Municipalidad Provincial de Piura, antes de emitir una ordenanza como aquella



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

cuya inaplicación se pide en este proceso, necesitaba contar con una resolución ministerial del MTC, mediante la cual apruebe el cronograma del régimen extraordinario de permanencia de vehículos para el transporte provincial, vale decir, urbano e interurbano en Piura. Si bien resulta clara la competencia de la municipalidad para legislar en lo que respecta a la prestación de algún servicio público urbano e interurbano dentro de su circunscripción, dicha competencia debe responder a las leyes y políticas nacionales establecidas. En consecuencia, el incumplimiento de dicho requisito vicia la validez de la Ordenanza 082-00-CMPP.

16. Así, al existir el mencionado vicio en la emisión de la Ordenanza 082-00-CMPP, la intervención en los derechos a la libertad de empresa y a la libertad de trabajo de las empresas demandantes ha sido ilegítima, constatándose una afectación en estos derechos. Lo expresado se ve corroborado por las Resoluciones Jefaturales 074-2012-OTyCV/MPP y 044-2012-OTyCV/MPP (fojas 171-175), así como en el Acta de Internamiento de Vehículo 002739 (fojas 178), mediante las cuales la Municipalidad Provincial de Piura, basándose en el cronograma extraordinario de permanencia de vehículo aprobado por la citada ordenanza, dispone la inhabilitación de los vehículos con placas de rodaje UO-3734 y UO-6294, y el internamiento del vehículo con placa de rodaje UO-6294.

17. En este sentido, por lo expuesto, debe estimarse la presente demanda.

IV. Sobre las incongruencias reclamadas por los demandantes de la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP

18. Como se señaló en el fundamento 6 de la presente sentencia, era necesario analizar en primer lugar si existieron vicios en la emisión de la ordenanza objeto del proceso, para solo después pasar a analizar otro tipo de afectaciones. Ello en mérito a que, si se constataba lo primero, el segundo análisis devenía en innecesario. Habiéndose detectado que la ordenanza cuestionada fue emitida sin las exigencias previstas en la Constitución y la ley, deviene en innecesario que este Tribunal se pronuncie sobre las específicas incongruencias alegadas en relación con los artículos 7, 9, 17 y 19 de la cuestionada ordenanza.

V. Efectos de la sentencia

19. Debe señalarse que la inaplicación de la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC

PIURA

CONTINUADORES DE EMUTSA:

CALLE-GARCÍA ASOCIADOS

SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

resuelta en este proceso, de ningún modo implica conceder algún tipo de privilegio a los demandantes en cuanto a los alcances del Decreto Supremo 017-2009-MTC. Por el contrario, dado que dicho decreto supremo concretiza una política nacional en materia de transporte, las empresas recurrentes están igualmente obligadas a cumplirla en todos sus extremos en lo que corresponda. Dicho con otras palabras: deben satisfacer todas las condiciones técnicas, mecánicas, legales, etc., así como las autorizaciones, habilitaciones y demás exigencias que dicho reglamento estipule. Tampoco debe entenderse que estarán exentos del nuevo cronograma extraordinario que la municipalidad emplazada pudiera aprobar en el futuro de conformidad con el Decreto Supremo 017-2009-MTC.

20. En este sentido, y en vista que se ha resuelto estimar la demanda, deben anularse las Resoluciones Jefaturales 074-2012-OTyCV/MPP y 044-2012-OTyCV/MPP, y las respectivas actas de internamiento vehicular, pero con las precisiones hechas en esta sentencia.
21. Vale advertir que, en la medida que los vehículos con placas de rodaje UO-3734 y UO-6294 han sobrepasado el límite del veinte (20) años de antigüedad (fojas 171 y 175) contados desde el año siguiente de su fabricación, corresponde que las recurrentes cumplan con la Vigésima Novena Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, la cual establece la exigibilidad extraordinaria de la inspección técnica vehicular. Es decir, que la nulidad decretada en esta sentencia constitucional de ninguna manera ordena la habilitación automática para brindar servicio de transporte terrestre de personas de los vehículos antes mencionados ni tampoco de la flota vehicular que esté en las mismas condiciones de antigüedad mayor a veinte (20) años. Plantea más bien que el servicio de los mismos estará condicionado a la presentación periódica del Certificado de Inspección Técnica Vehicular, el cual deberá ser expedido por la autoridad competente. Esto debe ser así, dado que es un deber constitucional del Estado garantizar la seguridad e idoneidad de los servicios públicos y la preservación de un medio ambiente adecuado.
22. Finalmente, y de acuerdo con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la entidad demandada debe pagar los costos del proceso.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04648-2012-PA/TC
PIURA
CONTINUADORES DE EMUTSA:
CALLE-GARCÍA ASOCIADOS
SOCIEDAD CIVIL Y OTROS

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo. En consecuencia, inaplicable a las demandantes la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP, más el pago de costos procesales.
2. **DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Jefaturales 074-2012-OTyCV/MPP y 044-2012-OTyCV/MPP (fojas 171-175) y sus respectivas actas de internamiento vehicular, emitidas sobre la base del cronograma extraordinario de permanencia de vehículos aprobado de la Ordenanza Municipal 082-00CMPP
3. **DECLARAR** que el servicio de transporte terrestre de personas que brinden los vehículos con placas de rodaje UO-3734 y UO-6294 de las empresas demandantes y, en general, sus flotas vehiculares que estén en las mismas condiciones de antigüedad mayor a veinte (20) años contados desde el año siguiente de su fabricación, está condicionada previamente al cumplimiento de la Vigésima Novena Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, la cual establece la exigibilidad extraordinaria de la inspección técnica vehicular.
4. Dejar a salvo la facultad de la Municipalidad Provincial de Piura para regular el transporte público urbano e interurbano en su circunscripción, siempre que se cumpla con lo previsto por el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT).

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVAEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

01 DIC 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL