



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

Con fecha 11 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido el siguiente auto, que declara **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña formuló fundamento de voto.

La secretaría del Pleno deja constancia que el voto mencionado se adjunta al auto y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 11 de agosto de 2020

VISTA

La solicitud de medida cautelar interpuesta con fecha 03 de julio de 2020 por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y,

ATENDIENDO A QUE

1. El demandante solicita que se conceda una medida cautelar con el objeto de que se suspendan los efectos de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, publicada el 21 de mayo de 2020 en el diario oficial “El Peruano”, en cuanto crea el “Sistema de Transporte Individual Sostenible-SITIS”, dirigido a implementar una red de ciclovías definida para la provincia de Lima.
2. Adicionalmente solicita que se suspendan cautelarmente los efectos de los demás actos viciados de incompetencia expedidos por la Autoridad de Transporte Urbano (en adelante ATU), hasta que se resuelva en definitiva el proceso competencial principal.
3. Con relación a lo solicitado, cabe reiterar que el otorgamiento de medidas cautelares en los procesos constitucionales en los que ello ha sido previsto cumple una función instrumental para el logro o realización de sus fines, según la Constitución y el Código Procesal Constitucional.
4. Tal solicitud debe comprenderse en el marco de lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del código en mención, según el cual uno de los fines esenciales de los procesos constitucionales es garantizar la supremacía normativa de la Constitución.
5. Respecto de su objeto en el caso del proceso competencial, el artículo 111 del Código Procesal Constitucional establece que el demandante puede solicitar al Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto.
6. Cabe indicar que las medidas cautelares están destinadas a neutralizar la posible ineficiencia del proceso principal, garantizando la conservación o modificación de la situación jurídica existente según el contenido de la pretensión.
7. Asimismo, este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que el otorgamiento de medidas cautelares en el proceso competencial requiere de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

configuración de varios presupuestos de manera concurrente. Por ello, a fin de determinar la viabilidad de la solicitud planteada, el Tribunal debe examinar lo solicitado y analizar si en el caso se cumple con acreditar:

- (i) Verosimilitud o apariencia del derecho invocado (*fumus bonis iuris*): se exige demostrar que existe un derecho que debe tutelarse en el proceso principal, sobre la base de una cognición preliminar y sumaria de los hechos. Se trata, en resumidas cuentas, de un examen no exhaustivo de certeza jurídica sobre el fundamento de la pretensión del solicitante;
 - (ii) Peligro en la demora (*periculum in mora*): se evalúa si, producto de la duración del proceso principal, la sentencia definitiva podría tornarse inexigible o imposible de ejecutar, tomando en cuenta criterios como el comportamiento de las partes, la complejidad del asunto y la naturaleza de la pretensión solicitada. El solicitante debe demostrar que en caso de no adoptarse la medida de inmediato carecería de sentido la sentencia; y
 - (iii) Adecuación de la pretensión: se requiere que el pedido cautelar sea congruente, proporcional y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada.
8. Adicionalmente, el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar el principio de reversibilidad, de manera que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación o menoscabo de la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior al momento en que se dictó la medida.
9. La concurrencia de este presupuesto se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 15 del Código Procesal Constitucional. Esta disposición, que resulta aplicable supletoriamente al proceso competencial en lo que resulte pertinente, señala lo siguiente:
- Su procedencia, trámite y ejecución dependerán del contenido de la pretensión constitucional intentada y del adecuado aseguramiento de la decisión final, a cuyos extremos deberá limitarse. Por ello mismo, el Juez al conceder en todo o en parte la medida solicitada deberá atender a la irreversibilidad de la misma y al perjuicio que por la misma se pueda ocasionar en armonía con el orden público, la finalidad de los procesos constitucionales y los postulados constitucionales (...).
10. Con base en lo anterior, se procederá a analizar si lo solicitado en autos cumple con cada uno de los presupuestos señalados para el otorgamiento de la medida cautelar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

11. A fojas 3 del documento escaneado, el recurrente sostiene que la verosimilitud de las competencias invocadas se encuentra acreditada, toda vez que de la lectura conjunta de los siguientes artículos se desprende que la Municipalidad Metropolitana de Lima ostenta competencias exclusivas relacionadas con la regulación de la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados, tales como mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza, como las bicicletas, en el ámbito de la provincia de Lima, sin que exista norma o disposición alguna que haya derogado dicho marco normativo.
12. Tales normas según el demandante son las siguientes:
- Artículos 194 y 198 de la Constitución;
 - Artículos 81, numeral 1.6; 152 y 161 de la Ley 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades”;
 - Artículo 17.1 de la Ley 27181, “Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre”;
 - Artículo 5.2 de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de las bicicletas como medio de transporte sostenible”, y;
 - Artículo 5.1. de la Ley 30900, “Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)”.
 - Ordenanzas 612 y 1851
13. En tal sentido, el demandante sostiene que la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE excede las competencias conferidas a dicho organismo por la Ley 30900 y su reglamento, con lo cual el demandado estaría invadiendo las competencias exclusivas del recurrente.
14. Dicha resolución establece lo siguiente:

Artículo 1.- Crear la iniciativa “Sistema de Transporte Individual Sostenible – SITIS”, dirigido a la implementación de una red de ciclovías definida por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, conforme al detalle que figura en el anexo de la presente resolución.

Artículo 2.- El diseño, planeamiento, desarrollo y monitoreo de la implementación de SITIS se encuentra a cargo de la ATU. La implementación de la red de vías se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales y distritales del territorio conformado por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, debiendo cumplir lo establecido en la presente resolución, así como en las disposiciones complementarias que emita la ATU.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

Artículo 3.- Para efectos de lo establecido en la presente resolución, la ATU y los gobiernos locales pueden aplicar la cualquiera de los mecanismos previstos para la promoción de la inversión privada.

Artículo 4.- Encargar a la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo, en coordinación con la Dirección de Asuntos Ambientales y Sociales, así como con la Dirección de Infraestructura, la elaboración de los lineamientos y disposiciones complementarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente resolución.

15. Adicionalmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima alega que esta vulneración se corroboraría con el Acta de Transferencia suscrita con la ATU, el 19 de setiembre de 2019, por cuanto en dicho documento se detallaron las funciones transferidas por mandato de la Ley 30900, las mismas que fueron aceptadas por el demandado, quien no objetó la competencia de la recurrente respecto a vehículos menores motorizados y no motorizados, como los mototaxis, triciclos, bicicletas, etc.
16. Al respecto, este Tribunal advierte que, de dicha Ley, de su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MTC) y de la Ley 30936, “Ley que promueve y regula el uso de las bicicletas como medio de transporte sostenible”, no surge de modo indubitable la competencia exclusiva de la Municipalidad de Lima respecto de la circulación de bicicletas como para tener por acreditada la verosimilitud del derecho invocado.
17. Esto no quiere decir que la recurrente carezca de fundamentos o que su pretensión competencial sustantiva resulte infundada, tan solo implica que no se advierte un marco normativo evidente y claro que justifique acordar la medida cautelar solicitada.
18. Efectivamente, la Ley que promueve y regula el uso de las bicicletas como medio de transporte sostenible establece que:
 - 2.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora e implementa políticas públicas de diseño de obras de infraestructura vial y promueve la planificación urbana y rural a favor del uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, en coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno (*cursiva agregada*) (...).
19. Pero también que:
 - 5.2. Los gobiernos regionales y locales están autorizados a utilizar, previa evaluación técnica, económica y legal, el mecanismo de obras por impuestos, regulado por la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, con la finalidad de adecuación de la infraestructura urbana y de transporte existente y construcción de ciclovías para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

sostenible, eficiente y que contribuye en la preservación del ambiente, conforme a los planes viales urbanos vigentes.

20. Queda claro entonces que este Tribunal Constitucional deberá resolver la naturaleza de la competencia en disputa y cuál o cuales son las instituciones responsables de ejercerla, pero es igualmente evidente que no se ha acreditado la apariencia de derecho como para conceder la medida cautelar solicitada.
21. Por lo tanto, este Tribunal concluye que la medida cautelar planteada por la Municipalidad Metropolitana de Lima no cumple con el presupuesto referido a la verosimilitud o apariencia del derecho invocado.
22. Con relación al segundo de los elementos requeridos, esto es el peligro en la demora, la parte recurrente alega que teniendo en cuenta la duración mínima del presente proceso, cuyo plazo es de 60 días hábiles de conformidad con el artículo 112 del Código Procesal Constitucional, la ATU podría implementar una red de ciclovías en la provincia de Lima, tal como lo dispone la precitada Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE, lo que haría imposible la ejecución de una eventual sentencia estimatoria dada la magnitud económica y social de dichas obras, más aún si la Municipalidad Metropolitana de Lima viene implementando la red de ciclovías en diversas partes de dicha provincia (fojas 4 del documento escaneado).
23. Sin embargo, la demandante no ha acreditado la existencia de un peligro cierto e inminente que exija una resolución cautelar ni que el Poder Ejecutivo se apreste a ejecutar obras que pudieran conllevar la ineficacia de la sentencia definitiva que se debe expedir en este caso.
24. Atendiendo a lo expuesto, y en la medida que no se han configurado los presupuestos anteriores (verosimilitud o apariencia del derecho y peligro en la demora), carece de objeto evaluar la adecuación de la medida solicitada, es decir, la suspensión de los efectos de la Resolución de Presidencia Ejecutiva 65-2020-ATU/PE y de los demás actos viciados de incompetencia que se hubieren expedido por la ATU, hasta que se resuelva en definitiva el proceso competencial de autos.
25. Por todo lo expuesto, corresponde desestimar la medida cautelar solicitada.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú; con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega; y sin la intervención del magistrado Ramos Núñez, conforme a lo aprobado en la sesión del Pleno del 11 de agosto de 2020,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados, pero considero pertinente dejar sentadas las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, y como bien lo señala la ponencia, existen una serie de presupuestos para el otorgamiento de medidas cautelares en el marco de los procesos competenciales. Dichos presupuestos tienen como objetivo garantizar la vigencia efectiva de la Constitución (y del Derecho y los derechos que contiene o se infieren de ella), y más precisamente en este caso, el ejercicio de las competencias invocadas mientras se resuelve la demanda competencial interpuesta.
2. Es así que debe quedar claro que el análisis aquí debe realizarse en torno a parámetros jurídicos claramente delimitados y que, por lo demás, han sido utilizados recurrentemente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el marco de procesos constitucionales como los de amparo, habeas corpus o procesos de inconstitucionalidad. En atención a ello, la utilización de estos mismos criterios resultará también pertinente para el caso de los procesos competenciales. Y es que, como ya lo ha señalado nuestra misma jurisprudencia, a través de las medidas cautelares, al margen del proceso constitucional del que se trate, "(...) se garantiza el aseguramiento del cumplimiento de una sentencia estimatoria, posibilitando que el tiempo que toma el decurso del proceso y las incidencias de este no comporten la inejecutabilidad de la sentencia o su ejecución incompleta o insuficiente. (...)". (STC 06356-2006-AA/TC, fundamento 9)
3. Conviene además tener presente que, aun cuando admite razonamiento en sentido contrario, siempre debe partirse de una presunción de constitucionalidad de los actos y las normas, máxime si el objeto de este proceso y de la medida cautelar que lo acompaña parece ser el mismo, el de considerar que el gobierno no habría ejercido constitucionalmente sus competencias y estaría invadiendo las competencias exclusivas de la recurrente.
4. Y es que el otorgamiento o no de una medida cautelar no se orienta en base a interpretaciones antojadizas que puedan llevar a desnaturalizar el otorgamiento de estas medidas, despojándolas así de su finalidad de neutralizar una posible ineficacia de lo solicitado como pretensión en la demanda. Por ende, se reclama el cumplimiento de ciertos presupuestos y el cumplimiento de determinados requisitos. No estarnos pues ante meros juicios referidos a la oportunidad o pertinencia política de la decisión a adoptar, algo a todas luces inadmisibles como parte de la labor de un juez constitucional en un Estado Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0001-2020-CC/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO 2 - MEDIDA CAUTELAR

5. Ahora bien, lo recientemente señalado no obsta para que, en el marco del análisis jurídico de los requisitos para otorgar una medida cautelar, bien pueda hacerse referencia a las consecuencias que puede traer el otorgamiento o no de dicha medida, pero ello solamente es posible cuando guarde relación con el análisis de los presupuestos y requisitos antes mencionados o con una posible vulneración de derechos fundamentales o principios constitucionales, de tal forma que pueda evitarse consecuencias irreversibles que vayan en detrimento de los mencionados derechos y principios constitucionales de producirse una sentencia estimatoria.
6. Finalmente, debo reiterar que en un análisis de este tipo debe ponderarse adecuadamente los eventuales efectos jurídicos de una medida cautelar, tornando en cuenta también una presunción iuris tantum de constitucionalidad. Y es que todas las normas o actos producidos por los diversos organismos estatales o personas existentes en un Estado Constitucional gozan, en principio, de esta presunción iuris tantum a su favor, por la cual éstas se reputan constitucionales, salvo se demuestre una inconstitucionalidad abierta. En dicho caso, los jueces deben adoptar una interpretación que concuerde con el texto constitucional, criterio que por cierto es reiterado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (00020-2003-AI/TC, f.33, entre otros pronunciamientos). Solamente si se presentan, a lo largo del proceso, elementos que podrían derrotar esa presunción iuris tantum podrían volver a plantearse debates sobre la pertinencia jurídica de sostener una medida cautelar, elementos que, por lo menos por ahora, no han sido puestos en nuestro conocimiento.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA