

La Regulación del Transporte Público en Lima Metropolitana e INDECOPI: A propósito de una discutible Resolución en materia de Barreras Burocráticas¹

Alonzo Jiménez Alemán*

SUMILLA

El autor nos revela su posición respecto a las implicancias que conlleva el reordenamiento del transporte público en Lima. En esta oportunidad, hace referencia a la postura de cierto sector de empresas del transporte público respecto a las decisiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no sin antes conceptualizar la institución jurídica de la revocación, haciendo referencia a una serie de ordenanzas que están relacionadas y, asimismo, criticando una resolución discutible de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI.

1. Introducción

Como es de público conocimiento, la reforma en el servicio de transporte público² en la ciudad capital ha dado síntomas de ir por buen camino, a pesar de las dificultades que se vienen presentando con ocasión del cambio. Así pues, esta reforma comprende la implementación, fomento y desarrollo de servicios de transporte masivo, como el COSAC I (Corredor Segregado de Ómnibus de Alta Capacidad), conocido comercialmente como de "El Metropolitano", sistemas cuyas características operativas principales son lo masivo del servicio, racionalización del tiempo, paraderos definidos, integración de servicios, integración tarifaria, macro transportación, vías principalmente segregadas con pequeños tramos mixtos³.

Así, atendiendo a que "El Metropolitano" es el primer proyecto de transporte masivo en la ciudad, a través del marco normativo se dispuso reducir o eliminar la coincidencia de recorridos existente entre el correspondiente COSAC I y el de las empresas autorizadas para prestar el servicio de transporte público regular de pasajeros. La finalidad de esta medida fue precisamente fomentar el desarrollo y operación de "El Metropolitano" como servicio masivo, mediante el cual la población pueda trasladarse en tramos cortos, medianos o largos. El trasfondo de dicha medida se centra en privilegiar la prestación de servicios de transporte más eficientes, en el que se produce un mejor uso de la infraestructura vial, mejores vehículos, reducción de tiempo en los recorridos; así como, asegurar las inversiones realizadas a los concesionarios toda vez que es una concesión autosostenible⁴.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Agradezco los aportes académico de la doctora María Jara Risco, y el doctor Luis Fernando Vilela García. Asimismo, aprovecho en hacer una mención especial al doctor Joaquín Vásquez Córdova, quien desinteresadamente ha aportado al presente trabajo valiosos datos y reflexiones.

² La referencia a transporte público incluye todos los servicios de transporte cuya gestión corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima: Transporte regular de personas, servicio de taxi, servicio de transporte escolar, servicio de transporte de carga, servicio de transporte escolar, servicio de transporte en vehículos menores (mototaxi). La reforma involucra un cambio en el sistema regulatorio y en la gestión de cada uno de los mencionados servicios. Para ver más sobre el diagnóstico del transporte urbano en Lima Metropolitana, recomendamos revisar: AGENCIA de Cooperación Internacional de Japón -JICA. *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú*. Lima: s/e, 2005.

³ Este sistema es conocido internacionalmente como sistema BRT o "Bus Rapid Transit".

⁴ En la línea de lo expuesto, la Corporación Andina de Fomento ha descrito muy bien la reforma en el transporte público que han venido promoviendo países de América Latina como Chile, Colombia y Perú. Así pues, concretamente, entre otros comentarios, dispuso lo siguiente:

"En los últimos años ha tenido lugar una tendencia en América Latina hacia la reforma y modernización del transporte público que procura reorganizar los sistemas convencionales, caracterizados por la fragmentación y por sistemas integrados que incorporan modos masivos en los tramos de mayor densidad. La reestructuración de las redes de transporte colectivo ha sido una de las

No obstante ello, un pequeño grupo de empresas de transporte vienen cuestionando las decisiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima consistentes en modificar el recorrido autorizado de las empresas de transporte, *so pretexto* de estar frente a un supuesto de revocación, que exige: (i) la realización de un procedimiento de revocación, de acuerdo a lo exigido por la Ley N° 27444; (ii) análisis de la indemnización por el presunto perjuicio económico.

Ante ello, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI (en adelante “la CEBB”) ha resuelto declarar fundada la primera denuncia interpuesta por la empresa de Transportes y Servicios Especial Solidaridad, mediante Resolución N° 0103 2012/CEB-INDECOPI, recaída en el Expediente N° 000182-2011/CEB, en tanto considera estar frente a un supuesto de revocación, que ameritó la realización de un procedimiento, y el otorgamiento de una indemnización económica.

El presente artículo tiene por objeto analizar conceptualmente la institución de la revocación a la luz de lo acontecido en el presente caso, lo cual nos servirá para entender algunos alcances de la reforma del transporte, y las particularidades que exige una regulación especial para el transporte público urbano. Asimismo, se abordará el argumento planteado por la

Comisión, respecto a la carencia de habilitación legal para establecer condiciones a los títulos habilitantes por parte de la Municipalidad Metropolitana.

2. Las autorizaciones del servicio de transporte y la implementación de nuevos proyectos de transporte: una situación prevista y conocida por las empresas de transporte

Desde el año 2004, sobre la base de estudios acerca de racionalización de rutas, mediante Ordenanza N° 682 se declaró la intangibilidad y reserva de las áreas que estaban destinadas al Programa de Transporte Urbano de Lima⁵, constituidas principalmente por las vías expresas, arteriales y colectoras que ocuparía el COSAC I (“El Metropolitano”), tales como parte de la avenida Túpac Amaru y otras precisadas en el Anexo 1 de la precitada norma⁶. Asimismo, la referida ordenanza facultó a la Dirección Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (hoy Gerencia de Transporte Urbano –en adelante GTU-) a racionalizar la oferta del servicio público de transporte en las áreas intangibles no ocupadas por el COSAC I **que se encuentran ubicadas dentro de una distancia de 400 metros a dicho corredor**⁷. Dicha norma dispuso expresamente lo siguiente:

principales fórmulas implementadas en numerosas ciudades de la región, para integrar los corredores troncales –sobre los que se consolidan flujos masivos de pasajeros– con otras rutas alimentadoras, disponiendo de una creciente articulación entre los servicios, la incorporación de nuevas tecnologías de transporte y la coordinación en el modo de pago.”

Para ver más, revisar el siguiente documento: CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria. Bogotá: CAF, 2011, p. 57.

⁵ Artículo 1°.- Declaración de intangibilidad

Declárese como zonas intangibles y de reserva las áreas incluidas dentro del Derecho de Vía de las vías expresas, arteriales y colectoras en las que se ubica el Corredor Segregado de Ómnibus de Alta Capacidad (COSAC I), señaladas en el Anexo I de la presente Ordenanza, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia.

⁶ Por ejemplo: la vía arterial Caquetá en el tramo comprendido por el intercambio vial de la Av. Túpac Amaru y Vía de Evitamiento.

⁷ Respecto a este tipo de medidas el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia recaída en el expediente N° 03205-2007-PA/TC, en la cual se resolvió una demanda de amparo interpuesta por un ciudadano contra la Municipalidad Distrital de San Isidro por haber decretado (mediante Ordenanza) la suspensión de otorgamiento de Licencia de Funcionamiento en el distrito, hasta que se emita la normativa reglamentaria sobre el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento en dichas áreas (zonas monumentales). Al respecto el Tribunal resolvió declarar fundada la demanda, no obstante ello indicó que en dichos casos podían otorgarse autorizaciones temporales, contemplando las cargas que recaerían en los locales de dichas zonas. Expresamente indicó lo siguiente:

“Siendo ello así, a fin de no lesionar los derechos fundamentales de la demandante, y en tanto no se apruebe dicha actualización, la Municipalidad de San Isidro deberá continuar tramitando las solicitudes de licencia de funcionamiento que se le presenten o, en su defecto, puede otorgar licencias provisionales y, en todo caso, en estas licencias establecer límites para las actividades que se pretenden realizar. Así ya lo ha señalado este Supremo Tribunal en la STC N° 00017-2006-PI/TC, aplicable mutatis mutandis al caso de autos, al establecer que cuando:

“(…) la municipalidad emplazada advierta que la zonificación de determinadas áreas vaya a ser modificada con la aprobación de los planes presentados a la Municipalidad Metropolitana de Lima, de dónde corresponde que dicha corporación adopte las medidas necesarias para evitar crear caos o confusión, que podría afectar derechos fundamentales o la seguridad jurídica; en ese sentido, puede otorgar licencias provisionales o establecer límites para las actividades que se pretenden realizar, para que el contribuyente tenga conocimiento oportuno y preciso de los cambios que podrían producirse y de cómo aquellos podría afectarlo”. (Fundamento jurídico N° 15).

En razón de lo expuesto por el Tribunal Constitucional es totalmente válido y ajustado a la Constitución el otorgar autorizaciones provisionales tomando en cuenta las particulares circunstancias de la materia. En ese sentido, debe interpretarse que este tipo de medidas tiene por objeto “engarzar” el cambio de sistema regulatorio, conforme a las exigencias y necesidades del sector.

Artículo 4º.- Administración de los servicios públicos de transporte de pasajeros en la zona de intangibilidad

(...)

4.2. La Dirección Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (DMTU) ejerce las siguientes funciones:

a) Otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos del servicio público de transporte que se preste dentro del resto de las áreas intangibles no ocupadas por el Corredor Segregado (vías laterales o secundarias) y dentro de los cuatrocientos (400) metros de distancia a cada lado de aquel, previa opinión favorable de PROTRANSPORTE DE LIMA. En estos casos deberá procurarse racionalizar la oferta del servicio público de transporte, observando, adicionalmente las condiciones mínimas de calidad y seguridad.

Es decir, desde el año 2004, todos los operadores del servicio de transporte regular de personas en el ámbito de Lima Metropolitana no eran titulares de un derecho amplio e irrestricto sobre los recorridos autorizados que coincidieran con el COSAC I o se encontraran aledaños a tal corredor, sino que el tránsito por ellos se encontraba **condicionado a las medidas de racionalización que adoptara la GTU.**

En ese contexto se han venido realizando renovaciones a las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular, dentro de las cuales encontramos la Ordenanza N° 782 publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 08 de junio de 2005, por la cual se facultó a la GTU a prorrogar las autorizaciones que vencieron el 31 de diciembre de 2004, hasta el 30 de junio de 2007 o "hasta la puesta en marcha de un proyecto estratégico de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte que afecte directamente la ruta autorizada." Es decir, desde la vigencia de esta norma se conoce las condiciones de los títulos habilitantes otorgados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte regular de pasajeros.

Atendiendo a ello, la regla era clara: no se estaba otorgando un título autoritativo amplio e irrestricto para prestar el servicio en una determinada ruta; por el contrario, la vigencia del nuevo permiso estaba condicionada a que la ruta autorizada respete los planes urbanos, es decir no colisione o interfiera con un proyecto metropolitano, en nuestro caso puntual "El Metropolitano". Ello quiere decir que los derechos conferidos a los transportistas se encontraban limitados por la implementación

y ejecución de los proyectos estratégicos en materia de transporte a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sobre el particular, el artículo 8º de la Ordenanza bajo comentario estableció que las rutas podían ser modificadas por iniciativa de la GTU. Asimismo, la Primera Disposición dispuso que la prórroga obligaba a las empresas a cumplir con las disposiciones que emitiera dicha gerencia. Las precitadas normas señalaron expresamente lo siguiente:

Artículo 8º.- No proceden las solicitudes de modificación de ruta. Cualquier modificación a la ruta solo podrá ser efectuada por iniciativa de la Dirección Municipal de Transporte Urbano. (...)

Primera.- La prórroga de las autorizaciones dispuestas de conformidad con la presente Ordenanza, obliga a las empresas de transporte a cumplir con todas las normas aplicables y las disposiciones que emita la Dirección Municipal de Transporte Urbano" (el subrayado es nuestro).

La mencionada autorización fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2007 (al amparo de la Ordenanza 1006) y hasta el 31 de diciembre de 2009 (al amparo de la Ordenanza 1009), bajo las mismas condiciones. Es decir, los derechos otorgados se encontraban condicionados a la implementación del programa de racionalización de la oferta de transporte público. Las precitadas normas señalaron explícitamente lo siguiente:

Ordenanza N° 1006

Artículo 1º.- Facúltese a la Gerencia de Transporte Urbano a prorrogar las autorizaciones para prestar el servicio de transporte público urbano e interurbano de pasajeros a las empresas de transporte que se encuentren comprendidas en el artículo segundo de la presente Ordenanza, hasta el 31 de diciembre de 2007 o hasta la implementación del programa de racionalización de la oferta de transporte público, lo que ocurra primero" (El subrayado es nuestro).

Ordenanza N° 1009

Artículo 1º.- Prorróguese las autorizaciones vigentes otorgadas en el marco de las Ordenanzas N° 1006-MML y N° 627-MML, para prestar el servicio de transporte público a las actuales empresas de transportes en las rutas que vienen operando, hasta el 31 de diciembre del 2009 o hasta la implementación del Plan de Rutas, lo que ocurra primero" (El subrayado es nuestro).

Estando a lo expuesto es claro que desde el 2004 se estableció un sistema de transición, de naturaleza temporal, cuya finalidad era permitir el tránsito del régimen anterior a un nuevo sistema que permitiera reordenar el transporte urbano. Ese sistema tenía límites expresos y transparentes que condicionaban todas las autorizaciones que se iban otorgando a posibles cambios (como quien advierte que en el propio título habilitante que el mismo podrá ser revocado por proyectos públicos programados en una determinada zona). Se verifica que el sistema no desconoció derechos otorgados con anterioridad. De haber sido así efectivamente podría haberse dado la figura de revocación.

Así pues, el sistema temporal partía de la conciencia de evitar cambios radicales o intempestivos que afectaran a los transportistas. Es así que el sistema fue paulatinamente advirtiendo a los administrados, por medio de normas públicas y expresas, que los nuevos títulos habilitantes estaban sujetos a las decisiones que se fueran tomando en la transición hacia el nuevo sistema dirigido a reordenar el transporte. Los transportistas sabían que el recorrido autorizado podía ser modificado o, incluso, las autorizaciones podían ser dejadas sin efecto.

En esa línea es importante mencionar que en el año 2008, mediante la precitada Ordenanza N° 1009, de conformidad con las disposiciones que se venían implementando desde el año 2004, se emitió el título autoritativo que hizo expresa referencia a que la vigencia de la autorización que se prorrogaba tenía un límite temporal sujeto a un plazo o a una condición (la implementación de los sistemas de transporte de alta capacidad), **“lo que ocurra primero”**.

Cabe indicar que la propia Comisión de Acceso al Mercado mediante Resolución N° 00145-2004/CAM-INDECOPI del 16 de septiembre de 2004, ratificada por la Sala de Defensa de la Competencia de INDECOPI en la Resolución N° 343-2005/TDC-INDECOPI del 23 de marzo de 2005, ha dispuesto que la Municipalidad Metropolitana de Lima es competente y se encuentra facultada para planificar regímenes de transición que le permitan garantizar el desarrollo de licitaciones sobre rutas objeto del servicio de transporte regular de personas, así como la continuidad en su prestación

(cuestión ineludible debido a la naturaleza del servicio), a través de habilitaciones temporales que no impliquen una renovación del título habilitante conferido. Expresamente la Comisión dispuso lo siguiente:

En tal sentido, de acuerdo a las competencias de la municipalidad que le permiten planificar y regular el transporte público y emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito, resulta ajustado a Ley que la municipalidad pueda legítimamente planificar las siguientes licitaciones para las rutas de acceso restringido cuyas concesiones han vencido, disponiendo del tiempo necesario para llevar a cabo dicha planificación y, por lo tanto, que también pueda establecer un régimen de excepción o transición que le permita a la vez de llevar a cabo la referida planificación, garantizar la continuidad de la prestación del servicio en el tiempo en que culmina una concesión y empieza otra.

En efecto, la municipalidad podría asegurar la continuidad en la prestación del servicio permitiendo que la empresa que lo venía prestando en virtud a una concesión siga prestando el servicio en forma excepcional, sin que ello implique una renovación de la concesión conferida” (el resaltado es nuestro)⁸.

En ese contexto, el 15 de agosto de 2008 se otorgó la concesión de la operación del servicio de transporte de pasajeros mediante buses troncales y alimentadores en el COSAC I.

Es imprescindible denotar lo establecido en la Ordenanza N° 1338-MML, norma que reguló la prestación del servicio de transporte regular de pasajeros, norma vigente al momento de la modificación de los recorridos, la cual en su Primera y Décimo Séptima Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales, **dispuso que las autorizaciones podían ser dejadas sin efecto automáticamente si éstas intervenían con los proyectos metropolitanos y/o concesiones de transporte creadas o por crearse**⁹. Las normas antes señaladas disponen expresamente lo siguiente:

⁹ En doctrina este tipo de condiciones en los títulos habilitantes es conocido como “cláusulas de precario”. DESDENTADO DAROCA sostiene que las cláusulas de precario no constituyen un supuesto de revocación, ya que la extinción del acto no se debe a la injerencia externa de la Administración, sino que forma parte de su propio contenido. Esto explica que no haya lesión patrimonial. Para ver más sobre este tema recomendamos leer: LAGUNA DE PAZ, José Carlos. “La autorización administrativa”. Editorial Thomson Civitas, Navarra, 2006, p. 238-240.

“PRIMERA.- La Autorización de Servicio se otorgará con una vigencia no mayor de diez años, a partir del 01 de enero del 2010; estando supeditada la autorización al ordenamiento del transporte y tránsito de Lima Metropolitana, debiendo ser automáticamente dejada sin efecto si interfiere con los proyectos metropolitanos y/o concesiones de transporte creadas o por crearse y con la adecuación que establece la presente Ordenanza”.

“DÉCIMO SÉTIMA.- Disponer que el plazo de vigencia de las autorizaciones de servicio establecidas en la presente Ordenanza, se encuentran condicionadas a la implementación de proyectos de transporte de carácter metropolitano, creados o por crearse, entendiéndose todos los proyectos establecidos en el artículo 6º de la presente Ordenanza” (El subrayado es agrgado).

Atendiendo a ello, y con el objeto de implementar progresivamente las reglas de juego establecidas, se ratificó la facultad de la Gerencia de Transporte Urbano para modificar de oficio el recorrido autorizado a las empresas de transporte cuyas rutas se superponían en más del 20% con el del COSAC I. Ello se dispuso en el numeral a) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ordenanza N° 1538, “norma que regula las nuevas habilitaciones por incremento de flota vehicular para prestar el servicio de transporte, dispone especificaciones técnicas de vehículos y regula otros aspectos en materia de transporte urbano en Lima Metropolitana”. Dicha norma señala expresamente lo siguiente:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

(...)

Tercera.- Complémentese lo dispuesto en la Ordenanza N° 682, que declaró como zonas intangibles y de reserva las áreas incluidas dentro del Derecho de Vías de aquellas en las zonas que se ubicaría el Primer Corredor Segregado de Alta Capacidad – COSAC I; por lo que en el ejercicio de sus competencias, la Gerencia de Transporte Urbano de Lima podrá:

a) Modificar de oficio el itinerario de las Fichas Técnicas de las rutas cuando por lo menos una de ellas se superponga en un 20% o más al recorrido del Corredor Segregado, y que su fusión elimine la superposición total al corredor” (el resaltado y el subrayado es nuestro).

3. Análisis acerca de si las modificaciones realizadas involucran revocaciones parciales a los títulos habilitantes otorgados

Como señalamos en la introducción, la CEBB consideró que la modificación del recorrido a la Empresa de Transportes Especial Solidaridad involucraba la revocación parcial (modificación) del acto autoritativo. Expresamente defendió dicha posición en razón de los siguientes fundamentos:

17. Conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala, la actuación de la MML se encuentra dentro de los supuestos de “revocación”, toda vez que se han modificado los derechos conferidos con anterioridad a la denunciante. En tal sentido, la MML se encontraba obligada a seguir el procedimiento regulado en los artículos 203º y 205º de la Ley N° 27444.

18. Al respecto, la MML señala que no se encuentra obligada a cumplir con el procedimiento de revocación toda vez que el marco legal vigente al momento en que se renovó la autorización de la denunciante (Ordenanza N° 1338-MML) establecía que la misma quedaría sin efecto si se interfiriese con los proyectos metropolitanos y/o concesiones de transporte creadas o por crearse y que el plazo de vigencia de las autorizaciones de servicio se encuentra condicionado a la implementación de proyectos de transporte de carácter metropolitano creados o por crearse.

19. Con relación a ello, debe precisarse que las disposiciones invocadas por la MML, establecidas en la Ordenanza N° 1338, **son aplicables a los supuestos de cancelación de autorizaciones de ruta más no cuando se modifica la misma como ha sucedido en el presente caso, por lo que no corresponde considerarlas aplicables al caso de la denunciante**” (el resaltado y el subrayado es nuestro).

Al respecto debemos señalar que la Comisión incurre en error, ya que -como se demostrará-, el procedimiento que concluyó con la modificación de recorrido es totalmente distinto al procedimiento de revocación preceptuado en el artículo 203º de la LPAG, considerando los términos de la norma, y lo establecido en la doctrina, y en el propio precedente de revocación emitido por la Sala 1 del Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI.

Antes de iniciar el analizar de fondo comencemos refutando los únicos argumentos de la CEBB. Indican

que son de aplicación los supuestos de la Ordenanza N° 1338-MML en tanto se aplican exclusivamente para cancelaciones y no para modificaciones. En este punto debemos señalar que ese argumento carece de fundamento por los siguientes motivos:

1. Tal como señalamos, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza N° 782-MML y 1538-MML, la GTU tiene facultades para modificar de oficio las autorizaciones, en el marco del proceso de racionalización de las rutas, vinculadas al COSAC I.
2. Estando incluso facultados para cancelar la autorización se decidió por la medida menos lesiva a los intereses del administrado: la modificación de la ruta hasta el máximo de superposición o coincidencia de recorrido. Este criterio es afín con la lógica y la metodología utilizada por la CEBB para el análisis de barreras burocráticas¹⁰.

Ahora bien, respecto al análisis de la institución de la “revocación” y su aplicación al caso en concreto, en primer lugar debemos señalar que se ubica normativamente en el Título III “De la Revisión de los actos administrativos”, capítulo I referido a “Revisión de Oficio de los actos administrativos”, es decir, se constituye como un mecanismo de reevaluación de actos administrativos promovido directamente por la Administración Pública. Como se desprende de la lectura de la norma, dicha institución procede en tres supuestos: (i) revocación en sí misma; (ii) modificación; y, (iii) sustitución. Ello ha sido reconocido expresamente por la Sala 1 del Tribunal de Defensa de la Competencia en su precedente de observancia obligatoria referido a la institución de la revocación, recogido en la Resolución N° 1535-2010-SC1/INDECOPI:

*17. Asimismo, la revocación puede suponer un desconocimiento parcial de las prerrogativas reconocidas a los particulares. Si en el ejemplo anterior solo se volvieran incompatibles algunos de los giros de un negocio, la autoridad podría revocar parcialmente la licencia, en aquellos extremos que ahora no cumplen con las exigencias de la nueva zonificación. **Esto se desprende del mismo texto de la Ley, que en el artículo 203.1 cataloga como tipos de revocación: (i) la revocación misma, (ii) las modificaciones; o, (iii) las sustituciones de actos administrativos**” (el resaltado y el subrayado es nuestro).*

Por otro parte, es preciso señalar que dos son las particularidades de esta facultad: (i) el desconocimiento de un derecho u atribución establecido en un determinado acto administrativo; y (ii) la activación del mecanismo a través de un hecho o suceso sobreviniente al nacimiento del acto que involucra el cambio de las “reglas de juego”. Para nuestro caso en concreto nos detendremos en analizar la segunda particularidad, ya que es precisamente el objeto de controversia hoy en INDECOPI.

Es pertinente aclarar que el término “sobreveniente”, proviene del verbo “sobrevener” que significa “venir improvisamente”, es decir un suceso que ocurre de repente, sin prevención ni previsión¹¹. Por ejemplo, una de las diferencias con la “nulidad de oficio” radica en que las causales para activar este mecanismo recaen en la omisión o vicio de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo, que debió ser detectado antes de su nacimiento; a diferencia de la revocación que se origina por circunstancias -repetimos- sobrevinientes.

Por su parte, de una lectura del artículo 203° de la LPAG se puede afirmar que la revocación de actos favorables procede de forma excepcional cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto, cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica. Expresamente señala dicho artículo:

Artículo 203°.- Revocación

203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia

203.2 Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

203.2.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

*203.2.2 Cuando **sobrevenga** la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.*

¹⁰ Como es público conocimiento, la metodología se encuentra recogida en el Precedente de Observancia Obligatoria recaída en la Resolución N° 182-97-TDC emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI.

¹¹ Conceptos consultados en el Diccionario web de la Real Academia Española de la Lengua el día 21 de octubre de 2012. (www.rae.es)

203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

203.3 La revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor". (El subrayado y resaltado es nuestro).

No obstante ello, para nuestro caso en concreto, la presente modificación del acto administrativo no requirió la desaparición de condiciones indispensables para la validez del acto administrativo, sino únicamente la ejecución de una condición establecida en el título habilitante y en la normativa vigente, lo cual fue plenamente conocida por los denunciados. Es decir, el acto administrativo nace con una condición explícitamente establecida y conocida, por lo cual no estamos frente a un supuesto de revisión de oficio, sino más bien de ejecución de una condición. En esa línea, menos aún nos encontraríamos en un supuesto de revocación, ya que no existen eventos sobrevinientes que la hayan provocado.

En concordancia con lo expuesto, en doctrina nacional el profesor Juan Carlos MORÓN URBINA¹² esboza un concepto de revocación que comprende la existencia de una causal sobreviniente para su funcionamiento. Expresamente señaló lo siguiente:

*Para nosotros, la institución de la revocación consiste en la potestad que la Ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aún cuando haya adquirido firmeza **debido a que su permanencia ha devenido** –por razones externas al administrado- en incompatible con el interés público tutelado por la entidad*

*En consecuencia, **ese acto que aun despliega sus efectos ha sobrevenido en un acto inoportuno***

o inconveniente para el interés público, por lo que debe ser extinguido precisamente en protección de ese interés general. (El resaltado y el subrayado es nuestro).

Bajo esa misma óptica, el doctor Víctor BACA ONETO¹³ sostiene que la "sobreviniencia" es una característica de la revocación, a propósito de la diferencia de esta institución con la nulidad de oficio:

Mientras que la anulación afecta el acto que crea la relación jurídica, debido a un vicio originario, la revocación afecta a la subsistencia de ésta última, ya sea porque contraría el interés general, o porque, como hemos visto en el Capítulo I, se convierta en ilegal. Y ésta es la razón por la que cabe también una revocación por ilegalidad, cuando ésta sea sobrevinida, pues el acto no se ve afectado en sí mismo, sino solo en sus efectos, los cuales se extinguen.

En doctrina extranjera, el profesor español José Carlos LAGUNA DE PAZ¹⁴ define a la revocación como un mecanismo de revisión de actos administrativos que devienen en contrarios al interés público por circunstancias sobrevinientes. Expresamente señaló lo siguiente:

*La revocación puede definirse como la extinción unilateral por parte de la Administración de la relación jurídico o de los efectos creados por actos válidos, **pero cuyas consecuencias devienen¹⁵ en ilegales o inoportunas, por falta de cobertura normativa (cambio legislativo o de circunstancias), por cambio de criterio de apreciación o por incumplimiento de su titular** (el resaltado y el subrayado es nuestro).*

Por su parte, TOMÁS CANO¹⁶ sostiene que la revocación es un supuesto de invalidez sobrevinida:

*Así, mientras que la anulación supondría la eliminación de un acto inválido desde su nacimiento precisamente por ser contrario a Derecho, **la revocación encontraría su fundamento en circunstancias sobrevinidas que fundamentan la eliminación de un acto***

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. "La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica". En Revista Derecho PUCP, editada por la Facultad de Derecho de la PUCP, N° 67, 2012; Lima, pp. 424-425.

¹³ BACA ONETO, Víctor Sebastián. "La invalidez de los contratos públicos". Editorial Thomson Civitas, Madrid, 2005. p. 274.

¹⁴ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. "La autorización administrativa". Op. cit., p. 330.

¹⁵ De acuerdo con el Diccionario web de la Real Academia Española, el sinónimo de "devenir" es "sobrevenir". Consulta realizada el día 22 de octubre de 2012.

¹⁶ CANO CAMPOS, Tomás. "La invalidez sobrevinida de los actos administrativos"; Editorial Thomson Civitas, Madrid, 2004. pp. 120-121.

válido pero inoportuno o contrario al interés público en el momento en que se elimina. La sobreviniencia de nuevas circunstancias y su incidencia en el acto administrativo encontrarían de esta forma su explicación en la figura de la revocación, entendida ésta como retirada de los actos por motivos de oportunidad o incompatibilidad con el interés público, que es a lo que daría lugar esa alteración de tales circunstancias (el resaltado y el subrayado es nuestro).

Finalmente, cabe denotar que dicho concepto es ratificado incluso por la Sala 1 del Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI en el precedente de observancia obligatoria sobre revocación, en el cual se conceptualiza a la revocación como un mecanismo de revisión de oficio por circunstancias sobrevinientes. A la letra dispuso lo siguiente:

III.1.2 El procedimiento de revocación de actos administrativos

15. La Ley de Procedimiento Administrativo General establece tres vías a través de las cuales la administración puede revisar sus propios actos. Una de ellas es la rectificación de errores, mediante la cual se enmiendan errores materiales o aritméticos que no alteren el contenido de la decisión⁸. Otra es la nulidad de oficio, por la que se revisan actos administrativos que contienen vicios desde el momento de su emisión⁹. **La última vía es la revocación por la que, en mérito a circunstancias sobrevinientes, se revisan actos emitidos originalmente de manera válida** (resaltado es nuestro).

Bajo la misma óptica, y analizando el caso en concreto, el profesor César OCHOA CARDICH¹⁷, a partir de un análisis de la normativa actualmente vigente en materia de servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana concluye enfáticamente que **“no es lo mismo revocar, cancelar o dejar sin efecto una autorización que modificar algunos aspectos operativos de carácter técnico”**

Habiendo quedado clara la definición de revocación y que por ende necesariamente requiere una causal sobreviniente¹⁸, es preciso indicar que uno de los fundamentos que caracterizan la “excepcionalidad” de la revocación es la garantía de todo agente económico a la seguridad jurídica, es decir el mantenimiento de las “reglas de juego” de cara al ejercicio de una determinada actividad económica debe ser la regla general. Precisamente la “excepcionalidad” se materializa con el requisito de la “sobreveniencia” de condiciones para su utilización -que básicamente giran en torno de satisfacer el cambiante “interés público”-, ya que únicamente ante estos supuestos es que se podrían alterar las condiciones preestablecidas para el ejercicio de la actividad económica, es decir si y solo si en este supuesto excepcional se podrían modificar “las reglas de juego”.

Es el caso que, atendiendo a este sistema excepcional, la LPAG brinda al administrado dos garantías fundamentales ante este cambio de las “reglas de juego”, como es el procedimiento previo y la indemnización ante un eventual perjuicio económico.

Un razonamiento distinto (es decir, calificar como revocación aquellas modificaciones ante supuestos conocidos desde un principio por los agentes económicos) desnaturalizaría dicha institución, en tanto no nos encontraríamos ante un supuesto de revisión de oficio por circunstancias sobrevinientes. En ese sentido, los mecanismos de protección al administrado en caso de revocación, se podrían activar de forma arbitraria en caso de modificaciones conocidas por los administrados. Es decir, incluso en los casos en que las empresas de transporte conocían de las condiciones y por ende “precariedad” de su habilitación, paradójicamente igual les correspondería el otorgamiento de una indemnización económica.

Es importante indicar que las empresas de transporte han venido alegando un supuesto “perjuicio económico” sobre la base de **“alquileres de ruta”**¹⁹ (como principal perjuicio), según consta

17 OCHOA CARDICH, César. En: Diálogo con la Jurisprudencia, edición mayo 2012. Lima, Gaceta Jurídica, pp. 323-330.

18 En doctrina se viene discutiendo si la categoría de la revocación se encuentra en un supuesto de “invalidez sobreviniente” o un supuesto de “ilegalidad o ineficacia sobreviniente”. Por un lado encontramos autores como Tomás Cano Campos, y del otro a autores como José Carlos Laguna de Paz y Víctor Baca Oneto. No obstante ello, fuera de las disquisiciones conceptuales y doctrinarias, **lo cierto es que para ambas teorías el supuesto de revocación implica necesariamente una causal sobreviniente al nacimiento del acto administrativo, es decir producida con posterioridad.**

19 Los montos cobrados por concepto de alquileres de ruta por parte de las empresas de transporte, consiste en una retribución por concepto de permitir prestar el servicio de transporte en el recorrido autorizado (otorgado por la Municipalidad Metropolitana de Lima a favor de una empresa de transporte) a propietarios de vehículos, como si formaran parte de la flota vehicular de la empresa autorizada. Este mecanismo es el núcleo del sistema comisionista-afiliador que viene generando tantos perjuicios en la gestión del transporte público. Al respecto recomendamos leer el artículo elaborado por la doctora María Jara Risco, y

en las alegaciones que vienen realizando en la CEBB y en la Sala 1 del Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI, lo cual es uno de los principales problemas que aqueja la estructura de las empresas de transporte, y por ende de nuestro servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana.

4. Sin perjuicio de no encontrarse en un supuesto de revocación se siguió un procedimiento previo a la modificación con las empresas de transporte

Sin perjuicio de no encontrarnos frente a un supuesto de revocación, en todos los casos de modificación de rutas producto de la Ordenanza N° 682, se siguió un procedimiento previo. Cabe resaltar que en muchos casos las propias empresas de transporte que conocían de esta situación, se acercaron directamente a la Gerencia de Transporte Urbano para efectos de coordinar con la autoridad la modificación de su recorrido en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza N° 682. En virtud de dicha actuación es que muchas empresas, lejos de salir perjudicadas, se han beneficiado de dicha necesaria actuación administrativa.

Así pues, el procedimiento de modificación involucró en primer lugar notificar a las empresas de transporte acerca de la decisión de modificar los recorridos, en aplicación de lo establecido en la Ordenanza N° 682. En segundo lugar, se procedió a recibir las alegaciones y propuestas de modificación de recorrido por parte de los administrados. Finalmente, en tercer lugar, se procedió (de conformidad con las coordinaciones y alegaciones) a emitir los actos de modificación.

Es pertinente señalar que ninguna de las empresas de transportes que han recurrido a INDECOPI propusieron modificaciones a las rutas, sino que más bien únicamente se dedicaron a cuestionar sin fundamentos legales válidos las decisiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Otro dato importante es que ninguna empresa impugnó oportunamente la decisión en sede administrativa, por lo cual en todos los casos las resoluciones administrativas de modificación quedaron consentidas.

Esto último lo que demuestra fehacientemente es la aceptación del contenido y sentido de la resolución de modificación de recorrido, en tanto al no ser impugnada en vía administrativa, se entiende que jurídicamente quedaron consentidas o firmes²⁰. La pregunta es ¿por qué ahora cuestionar por esta vía las supuestas irregularidades?

Desde nuestro punto de vista, creemos que esto se debe a flexibilidad del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, que tiene como su principal causa la inexistencia de regulación sobre la materia. Recordemos que no existe un marco normativo específico sobre el procedimiento, y que más bien su desarrollo se gesta a partir de pronunciamientos de observancia obligatoria que ha venido emitiendo el propio INDECOPI.

Este tipo de situaciones lo único que genera son inconsistencias en el sistema jurídico, en tanto se establecen vías paralelas de facto, que generan abusos de parte de los administrados. Por tal motivo -y aunque sabemos que no es la cura a todos los inconvenientes de este sistema- conviene que la Comisión establezca un criterio interpretativo acerca de qué tipo de actos pueden ser objeto de un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. Es decir, si acaso se requiere agotar la vía administrativa, o si los actos administrativos no deben haber quedado firmes, que sería lo más lógico, sano y feliz para nuestro sistema jurídico.

5. De la supuesta infracción al artículo 2° de la LPAG y de la habilitación legal para establecer condiciones en las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular de personas

Con bastante sorpresa, en un caso idéntico al analizado en el presente artículo, se ha resuelto declarar fundada las denuncias interpuestas por tres empresas de transporte, pero no por el argumento relacionado a la revocación (en tanto no se habría seguido el procedimiento legalmente establecido), sino más bien por haber infringido el artículo 2° de la LPAG, ya que se habría puesto una condición que no se encontraba contenida en una Ley emitida por el Congreso de la República. Nos referimos concretamente a la Resolución N° 0313-2012/CEB-INDECOPI, del 31 de octubre de 2012.

el doctor Joaquín Vásquez Córdova que se encuentra publicada en la presente edición de la Revista del Círculo de Derecho Administrativo.

²⁰ Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

Este argumento entendemos que es la respuesta a la falta de fundamentos del supuesto de revocación que venía sosteniendo la Comisión en su oportunidad. A continuación lo analizamos para efectos de que quede clara la legalidad de la medida adoptada por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

5.1. Posición de la Comisión

Tal como señala la CEBB *“el marco normativo municipal sí estableció determinadas condiciones al momento de renovar las autorizaciones de las denunciantes, las cuales sujetaban la duración de las autorizaciones a determinados supuestos de realización futura como es la implementación de proyectos de transporte metropolitanos”*²¹.

No obstante, señala que de acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 27444, dicho dispositivo establece que los actos administrativos (como son las autorizaciones de las denunciantes) pueden estar sujetas a condición **cuando una Ley así lo autorice**. Es decir, su posición es que la posibilidad de que una autoridad administrativa imponga condiciones a la efectividad de un acto administrativo (ya sea para su inicio o término), es excepcional y requiere autorización expresa de una Ley.

Asimismo, indica que *“un escenario distinto al requerido por la Ley N° 27444 implicaría que las entidades administrativas tengan plena discrecionalidad de otorgar autorizaciones con cláusulas abiertas para variar el ámbito de condiciones y derechos reconocidos en dichos títulos de manera arbitraria, lo cual atentaría contra la estabilidad de los actos administrativos y generaría indefensión e incertidumbre en los administrados”*.

En ese sentido, la CEBB sostiene que si bien la MML advirtió a las denunciantes que sus autorizaciones quedarían sin efecto si se interfiriese con los proyectos metropolitanos y/o concesiones de transporte creadas o por crearse y que el plazo de vigencia de las autorizaciones de servicio se encuentra condicionado a la implementación de proyectos de transporte de carácter metropolitano creados o por crearse, dichas condiciones fueron establecidas mediante decisión expresa de la MML, sin contar con una Ley que la autorice a establecer este tipo de condicionamientos, con lo cual no se condice con lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 27444.

5.2. Análisis

Como señala la Comisión, el artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo General establece que los actos administrativos pueden estar sujetos a condición siempre que una Ley así lo establezca.

Asimismo, la Comisión señala que, conforme a la Ley N° 27444, la posibilidad de que una autoridad administrativa imponga condiciones a la efectividad de un acto administrativo (ya sea para su inicio o término), **es excepcional**²². Al respecto debemos aclarar que en ninguna parte de la LPAG se dispone que la posibilidad de establecer condiciones en el acto administrativo sea excepcional, sino que únicamente se supedita a la existencia de una habilitación legal para dichos efectos.

En razón de ello, en el presente acápite analizaremos los errores en la motivación elaborada por la Comisión, los cuales detallamos a continuación:

- (i) La habilitación legal de la MML para establecer condiciones en los títulos habilitantes otorgados, parte de su competencia para regular el transporte urbano en la ciudad, lo cual se encuentra plenamente establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;
- (ii) En específico, la propia Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 (en adelante “LGT”), en su Primera Disposición Final, habilita que exista un régimen especial de gestión de transporte urbano en la capital de la república;
- (iii) Tomando en cuenta la habilitación legal para regular sobre transporte urbano y las particularidades de dicho mercado, jurídicamente el procedimiento en dicha materia deben ser calificados como procedimientos especiales, de acuerdo a lo establecido en el artículo II del Título Preliminar de la LPAG;
- (iv) Desconocer la calidad de procedimiento especial al establecido en las Ordenanzas emitidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, es vaciar de contenido completamente a la potestad de autogobierno, propia de un régimen de autonomía política y administrativa en el marco de un proceso de descentralización.

²¹ Fundamento 42 de la resolución emitida por la CEB en la Resolución N° 0303-2012/CEB-INDECOPI.

²² De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el significado de la palabra “excepcional” es: (i) “que constituye excepción a la regla común”, o, “que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez”. De acuerdo con lo establecido en el artículo no se desprende alguna regla general y alguna excepción, que nos haga presumir que la habilitación legal para que los gobiernos locales establezcan condiciones sea la excepción a alguna regla general. Creemos que utiliza equivocadamente dicho calificativo.

Esta interpretación involucra afirmar que la Municipalidad Metropolitana de Lima carece de competencias para regular la emisión de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular de personas: plazo de la autorización, obligaciones y deberes de los administrados, condiciones de operación del servicio, frecuencias, intervalos de paso, itinerario de la ruta, etc.

A continuación desarrollaremos cada uno de los argumentos descritos; no obstante, de forma introductoria analizaremos el artículo 2° de la LPAG, “condiciones del acto administrativo”.

5.2.1. Las modalidades del acto administrativo

Las modalidades del acto administrativo son todos aquellos elementos no esenciales para la emisión del acto administrativo, los cuales aparecen con el nacimiento del acto, y que condicionan su eficacia, tales como su plazo de vigencia, condiciones, o cargas al administrado a propósito de la emisión del acto (modo).

Bajo esa línea, comentando el artículo 2° de la LPAG, el profesor Juan Carlos Morón Urbina²³, señala lo siguiente:

*Los elementos accidentales del acto administrativo, a diferencia de los actos esenciales para su validez, son aquellos que eventualmente pueden aparecer en el acto incluidos por la Administración cuando le haya sido habilitado por la Ley, pero que no le hacen a su validez **sino a su eficacia, determinando desde o hasta cuando producen sus efectos, o en que forma se estructuran los deberes y derechos del administrado.***

Respecto a los tipos de modalidad, señala que “las modalidades a que puede sujetarse un acto administrativo son los tradicionales de todo acto jurídico, conforme a la teoría general del derecho: plazo, modo y condición²⁴”.

A su vez, a partir de un análisis literal del artículo 2° de la LPAG se pueden extraer claramente dos características esenciales para el establecimiento legal de las modalidades del acto administrativo: (i) existencia de norma legal autoritativa; y, (ii) persecución de un objetivo acorde al interés público que se tutela.

Precisamente el núcleo del asunto discutido gira en torno a determinar si la habilitación legal para establecer una condición del acto administrativo (modificación de recorrido) tiene que encontrarse en una Ley emitida por el Congreso de la República, o si puede realizarse a través de una Ordenanza emitida por Concejo Municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en atención a las competencias constitucionalmente asignadas a dicho Gobierno Local.

5.2.2. La habilitación legal para regular el servicio de transporte regular de personas nace de la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades

Tal como interpreta la Comisión, de acuerdo al artículo 2° de la LPAG se requiere de una Ley que habilite a la Municipalidad Metropolitana de Lima para establecer ese tipo de condiciones a los títulos habilitantes del servicio de transporte, norma que según la Comisión no existe.

Al respecto, debemos indicar que el error en este extremo de la argumentación de la Comisión, pasa por obviar que toda la regulación municipal sectorial emitida, se efectúa a propósito de las competencias otorgadas sobre la materia por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización -Ley N° 27783- y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

Así pues, la Constitución Política del Perú dispone en su artículo 195° que los gobiernos locales son competentes para: (i) organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad²⁵; (ii) desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito; y, (iii) ejercer las demás atribuciones inherentes a su función. Asimismo, es preciso recordar que la propia Constitución establece de forma imperativa el establecimiento de un régimen jurídico especial para la Capital de la República, según el artículo 198° de nuestra Carta Fundamental.

Por su parte, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, la Municipalidad Metropolitana de Lima es competente para normar y regular en materia de transporte urbano en su ámbito territorial. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81° de la Ley Orgánica de Municipalidades es atribución de las Municipalidades Provinciales

²³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit., p. 140

²⁴ Ibídem

²⁵ Entiéndase que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, el transporte urbano es calificado como un “servicio público local”.

regular la prestación del servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano:

ARTÍCULO 81°.- Tránsito, vialidad y transporte público

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

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.*

Específicamente para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el numeral 7 del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades (sobre las competencias y funciones metropolitanas especiales), establece expresamente que su competencia comprende la **planificación, regulación y gestión** del transporte público (que involucra la prestación del servicio de transporte regular de personas en su territorio):

ARTÍCULO 161°.- Competencias y funciones

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

7. *En materia de transportes y comunicaciones:*
7.1. *Planificar, regular y gestionar el transporte público;*

Atendiendo a lo anterior, lo que conviene ahora determinar es **¿qué implican las atribuciones otorgadas mediante Ley Orgánica a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte público?** y, además **¿en qué contexto se otorgan?**

Respecto a las implicancias de estas atribuciones, de acuerdo al precitado artículo 161° de la LOM, la Municipalidad Metropolitana de Lima es competente y goza de funciones en materia de transporte para “planificar, regular y gestionar el transporte público”. Así pues, de acuerdo con lo establecido por el Diccionario virtual de la Real

Academia Española de la Lengua el término “planificar” significa “*hacer plan o proyecto de una acción*”, es decir establecer las acciones necesarias para la consecución de un determinado fin. Por su parte, el término “regular” significa “*determinar las reglas o normas a las que debe sujetarse algo*”, esto es la acción de determinar el marco al que debe ajustarse la materia sometida a regulación. Por último, el término “gestionar” significa “*hacer diligencias conducentes para el logro de un determinado negocio o de un deseo cualquiera*”.

En esa línea, conviene recoger lo establecido por la sentencia del 29 de enero de 1992, emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú, en la cual se analiza la constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 651, y el concepto de “regulación” en el transporte público regular de ámbito urbano, establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades como una facultad de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así pues, dicha sentencia dispone en su tenor literal lo siguiente:

*El concepto de “Regular el Transporte” no se agota en el establecimiento de normas de organización de tránsito, es decir no solo está referido a las rutas, a los horarios, a las condiciones materiales del transporte, **sino fundamentalmente a la calidad del transporte, a su costo, vale decir, al contrato de transportes; pues el transporte colectivo no solo implica el transporte de pasajeros, sino que debe realizarse en determinadas, condiciones y situaciones de seguridad, tiempo y tarifas razonablemente determinadas y con criterio evolutivo** (el resaltado y el subrayado es nuestro).*

Ahora bien, respecto al contexto en que se otorgan estas facultades mediante Ley Orgánica, debemos señalar que la distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno es un fenómeno originado por el proceso de descentralización del Estado Peruano, el cual se configura como la forma de organización democrática escogida por el Constituyente y que se encuentra plasmada en la Constitución Política del Perú de 1993²⁶. En tal sentido, esta política tiene por objetivo principal el **desarrollo integral del país mediante la distribución de competencias en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)**,

²⁶ Entre otras normas, nos parece conveniente citar el artículo 43° de la Constitución Política del Perú, el cual establece la forma de gobierno en la República del Perú:
“Artículo 43°.- Estado democrático de Derecho. Forma de gobierno
La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y **descentralizado**, y se organiza según el principio de separación de poderes (el resaltado y el subrayado es nuestro)”.

cada uno de ellos, dotados de autonomía administrativa, política y económica.

Bajo esa óptica, es que se instituye la garantía institucional de la autonomía municipal, la cual aparece en el artículo 194° de la Constitución Política, el cual enuncia que *“las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)”*. Esta garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno. En la misma línea, la Ley Orgánica de Municipalidades ha dispuesto, en su artículo II, que *“Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa”*.

Sobre las dimensiones de la autonomía municipal, la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 ha desarrollado el contenido de cada uno de estos ámbitos. Al respecto, define:

- Autonomía política

Consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes.

- Autonomía administrativa

Viene a ser la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

- Autonomía económica

Consistente en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho de percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0007-2001-AA/TC, ha señalado que 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) de su competencia” respetando la unidad del Estado Peruano, es decir el sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada Gobierno Municipal.

Así pues, respecto a la autonomía política, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 002-2005-AI/TC ha dispuesto que las Ordenanzas al ser emitidas por el Concejo Municipal, y por ende representar a los vecinos del municipio, constituyen leyes en el fondo:

“Los órganos del municipio pueden tener competencia también para establecer normas generales que no tendrán el nombre de Leyes, pero que lo serán en el fondo, desde el momento que habrán sido establecidas por el cuerpo colegial representativo, por un concejo municipal o ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio”.

Atendiendo a lo expuesto podemos concluir que el hecho de que la Comisión interprete de que es necesaria la emisión de una Ley que permita a la Municipalidad Metropolitana de Lima establecer condiciones para el otorgamiento de autorizaciones, involucra desde todo punto vista un desmedro, despojo o vaciamiento de las facultades de planificación, regulación y gestión otorgadas a la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte urbano, en tanto dichas atribuciones devendrían en ineficaces para las necesidades y exigencias que requieren los sistemas de transporte bajo regulación, ya que se requeriría -según la Comisión- una norma que así lo autorice. En el presente caso exigir la emisión de una Ley involucra restringir la autonomía administrativa y política necesaria para efectos de regular sobre materia de su competencia, que requieren de un tratamiento urgente y especial como el transporte urbano.

Asimismo, es importante señalar que si bien es cierto se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno; no obstante ello, la autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico²⁷. Siendo

²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 007-2001-AI/TC, ha señalado lo siguiente: *“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”*.

conscientes de ello, es evidente que el despliegue de nuestras facultades de autogobierno jamás contravendría el principio de unidad del Estado, máxime si en el presente caso -la actuación bajo análisis- involucra una limitación legal del plazo de vigencia de las autorizaciones (condición), en razón de normas conocidas por los administrados sobre la materia, lo cual desde todo punto de vista no puede ser calificado como arbitrario.

Finalmente, es discutible que la Comisión sostenga que devendría en "arbitraria" una decisión regulatoria de esta naturaleza (establecida en Ordenanzas) de no encontrarse facultada por una Ley emitida por el Congreso de la República, en tanto la arbitrariedad -como bien lo ha venido sosteniendo la Comisión- consistente en emitir un acto "carente de fundamentos o motivación", lo cual en el presente caso hemos contradicho largamente. Lo que entendemos se cuestiona es la habilitación legal que tiene la Municipalidad Metropolitana de Lima para establecer condiciones para el otorgamiento de autorizaciones, es decir, la legalidad de la medida.

5.2.3. La habilitación legal para establecer un régimen especial en materia de transporte urbano para la capital de la República, de acuerdo con lo dispuesto en la LGT y su Reglamento

Las particularidades en el transporte urbano de Lima Metropolitana han sido bien entendidas por nuestro Legislador, en estricta aplicación de lo dispuesto en el artículo 198° de la Constitución Política del Perú -Régimen Especial para la Capital de la República-, quien a través de la LGT ha reconocido la posibilidad de que se establezca un régimen especial para Lima Metropolitana. Así pues, la Primera Disposición Final de la LGT ha establecido expresamente:

Primera.- De los reglamentos El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de 180 (ciento ochenta) días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, aprobará mediante Decreto Supremo, previa prepublicación, los reglamentos establecidos en la presente Ley.

Los reglamentos, de ser el caso, establecen las características del régimen especial que le corresponden a la Capital de la República (el resaltado y el subrayado es nuestro).

Al respecto, cabe indicar que esta norma, Ley sectorial en materia de transporte terrestre emitida por el Congreso de la República, contiene la habilitación legal para establecer un régimen especial de transporte, a través de los Reglamentos

correspondientes, en razón a las características que presenta la Capital de la República.

Bajo esa óptica, y de acuerdo con la previsión de la LGT de que la Capital de la República tiene un régimen especial en materia de transporte terrestre, conforme lo dispuesto por los reglamentos respectivos, el Reglamento de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante "RNAT"), concretiza y desarrolla el régimen especial para Lima Metropolitana cuando dicho gobierno local implemente sistemas de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad, habilitándola legalmente para emitir las disposiciones necesarias que el desarrollo de dicho sistema. Esta norma establece las características mínimas que debe tener este sistema de transporte urbano masivo para que -en este caso- Lima Metropolitana tenga un régimen especial de gestión del servicio de transporte; entre dichas características se tienen: (i) sistema de gestión especial en la operación del servicio de transporte; (ii) operación con vehículos con estándares técnicos distintos a los establecidos en el RNAT; (iii) utilización de vías exclusivas para la prestación del servicio, entre otros. Concretamente la Novena Disposición Final del RNAT, establece en su tenor literal:

Novena.- Régimen Especial para Lima Metropolitana y para provincias que desarrollen sistemas de transporte urbano masivo de personas.

En la capital de la República, la Municipalidad Metropolitana de Lima podrá expedir las normas complementarias para la implementación de un sistema de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad, alternativo a los existentes, sin transgredir lo dispuesto en el presente reglamento, con las siguientes características mínimas:

- a) Sistemas de gestión especiales en la operación del servicio público de transporte urbano de personas.
- b) Operación con vehículos de características técnicas distintas a las establecidas en el presente reglamento, en función de la infraestructura especial que utilizan.
- c) **Utilización de vías exclusivas para su prestación.**
- d) Sistemas especiales de fiscalización.
- e) Restricción a la prestación del servicio de transporte público en vehículos que no sean

de la categoría M3 y/o M2 de la clasificación vehicular establecida por el Reglamento Nacional de Vehículos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable a cualquier otra provincia del país en la que la autoridad competente, desarrolle o se encuentre desarrollando sistemas de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad”²⁸.

Al respecto es preciso indicar que, en virtud de lo prescrito en la LGT, la disposición citada establece en su primer párrafo una habilitación legal a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para efectos emitir las normas complementarias necesarias, regular y gestionar el servicio de transporte urbano en su territorio, con el objetivo de implementar un sistema de transporte masivo y de alta capacidad, que debe reunir como mínimo una serie de características.

Precisamente, atendiendo al objeto de la presente causa conviene desarrollar el requisito de **“utilización de vías exclusivas para la prestación del servicio de transporte urbano masivo de personas y de alta capacidad”**. Así pues, este requisito involucra que el servicio de transporte a ser implementado -situación que a su vez habilita a mantener un régimen especial en Lima Metropolitana- sea prestado en vías segregadas o exclusivas, en las cuales se privilegia la circulación de los vehículos de transporte masivo por dicha vía, con el fin que determinados operadores pueden prestar el servicio a fin de implementar un Sistema de Transporte masivo e Integrado que responda a parámetros de eficiencia, evitando, entre otras situaciones: la superposición de recorridos, el uso ineficiente de la infraestructura vial, competencia en la vía, regularidad estricta del servicio, cumplimiento de frecuencias e intervalos de paso, etc.. Este es el caso, concretamente, de la línea 1 del Corredor Segregado de Alta Capacidad (COSAC I) o también conocido comercialmente como “El Metropolitano”.

En esa línea de ideas, debemos señalar que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2° de la Ordenanza N° 873-MM, norma que aprueba el Reglamento de Operación del Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad, el COSAC es aquel sistema de transporte público integrado de alta capacidad de pasajeros prestado en una vía de un corredor determinado:

“Artículo 2°.- Definición del Sistema Entiéndase por Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad, COSAC, al sistema de transporte público integrado de alta capacidad de pasajeros en Buses u otros medios de transporte público, prestado dentro de la sección vial de un determinado corredor o eje vial destinado a dicho servicio, así como en sus vías alimentadoras. El referido sistema comprende además, servicios e instalaciones complementarias, conexas y colaterales.

La integración a que hace referencia el párrafo anterior se precisa que puede ser física, operacional, de precios y/o de sistemas”.

Asimismo, es preciso mencionar que el numeral 11 del artículo 4° de la precitada ordenanza señala que los corredores o ejes viales troncales son aquellas vías destinadas a la circulación de los buses troncales del sistema, pueden ser exclusivos o mixtos.

“Artículo 4°.- Definiciones

Para efectos del presente reglamento deben considerarse las siguientes definiciones:

(...)

4.11. Corredores o Ejes Viales Troncales: Vías destinadas a la circulación de los buses troncales del sistema, pueden ser exclusivos o mixtos”.

Así pues, atendiendo a estas características del COSAC que han sido definidas en la Ordenanza N° 873-MML, dicho sistema de transporte cumple con ser un sistema de transporte urbano masivo de pasajeros y de alta capacidad por lo que corresponde que, bajo el régimen especial de transporte para Lima Metropolitana, el gobierno metropolitano haya emitido y siga emitiendo todas las normas y medidas regulatorias que permitan implementar dicho sistema de transporte masivo; en ese sentido, la Ordenanza N° 682-MML contiene las disposiciones y medidas regulatorias necesarias para la implementación del COSAC I, entre ellas la previsión de condiciones en las autorizaciones para prestar el servicio de transporte.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que la habilitación legal para emitir las normas y gestionar el servicio de transporte bajo un régimen especial, que amerita su existencia en razón a la implementación de un Sistema de Transporte Masivo de Alta Capacidad, se encuentra prevista en la LGT, la cual ha delegado en el RNAT la definición de las características de dicho régimen y sistema.

²⁸ Vale mencionar que el anterior Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, ya preceptuaba en su Cuarta Disposición Final, el régimen especial que le corresponde a la Capital de la República, en caso se dé la implementación de un sistema de transporte urbano masivo de pasajeros y de alta capacidad.

5.2.4. Los procedimientos y actos administrativos en materia de transporte: necesidad de regulación específica, y habilitación legal para su establecimiento

En opinión que fue considerada al elaborar la LPAG, un procedimiento especial es *“aquel procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta cuyo contenido aconseja una tramitación distinta de la general”*²⁹.

Respecto de la justificación de un procedimiento administrativo especial, debemos indicar que este radica exclusivamente en la íntima relación que exista en una determinada materia sujeta al Derecho Administrativo y el procedimiento que debe seguirse para dilucidar las decisiones ejecutivas sobre la materia. La especialidad precisamente nace de la materia y no del organismo que lo deba seguir. Cuando una entidad está habilitada para seguir un procedimiento administrativo especial, no quiere decir que la especialidad envuelva a toda actuación de la entidad, sino solo a aquellos referidos a la materia especializada³⁰.

En materia de transporte urbano, de acuerdo a la realidad socio-económica del servicio, es que tanto la Ley Orgánica de Municipalidades, como la LGT

y el RNAT han reconocido esta situación, lo cual ha originado que todos estos ordenamientos le reconozcan facultades normativas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Está demás motivar acerca de la necesidad de una regulación específica.

Ahora bien, respecto de la habilitación legal, de conformidad con lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria de la LPAG, será necesario contar con una Ley expresa que dé cobertura a la existencia y regulación del procedimiento especial, aun cuando sus demás disposiciones de desarrollo y aplicación se complementen en vía reglamentaria.

Interpretando sistemáticamente dicha disposición, respaldado en la afirmación del profesor Valentín Paniagua Corazao³¹, el profesor MORÓN³² indica que la intención de la norma no es establecer una reserva legal para el establecimiento de procedimientos especiales, atendiendo a que no puede desconocerse los distintos procedimientos en razón de las particularidades de cada ordenamiento. Concretamente señala lo siguiente:

“En verdad en este rubro no se trata de fortalecer una reserva legal para la estructuración de los procedimientos especiales, puesto que sería petrificar el procedimiento administrativo,

²⁹ GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Procedimientos administrativos especiales, V. I, Estudio Preliminar, Madrid, p. 18. Citado por MORON URBRINA, Comentarios a la Ley (...). Op. cit. p. 46.

³⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley (...). Op. cit. p. 47-48.

³¹ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Ley de Normas Generales del Procedimiento Administrativo o Ley General del Procedimiento Administrativo. En: *Ius et Veritas*, Año IV, N° 6, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993. Cabe señalar que el doctor Paniagua fue Presidente del Congreso de la República que aprobó la LPAG. Nos permitimos citar lo expresado por el profesor Paniagua, en la medida de que es de suma utilidad para entender el objeto de la presente causa, es decir, cómo debe interpretarse la reserva de Ley para el establecimiento de condiciones a los actos administrativos autoritativos. Al respecto, menciona que interpretar esta “reserva de Ley” estrictamente (es decir exigiendo para cada procedimiento especial una Ley emitida por el Congreso de la República) nos conduciría a vulnerar la autonomía administrativa de los gobiernos locales, en tanto requerirían del Congreso de la República para establecer sus propios procedimientos, quedando totalmente sin contenido la garantía institucional de los Gobiernos Locales.

Cabe indicar que el contexto de sus reflexiones se concentran en el análisis del artículo 2° del Decreto Ley N° 26111 “Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativo”, emitida en el año 1992. Este artículo dispone que su aplicación rige la actuación de orden administrativo *“siempre que por leyes especiales no se disponga algo distinto”*. Al respecto, el mencionado autor enseña lo siguiente:

La Ley [tal como se encuentra redactada], por ende, prevalece frente a cualquier otro procedimiento salvo que se haya establecido por Ley especial (de procedimiento, se entiende). Los “procedimientos especiales” ahora existentes y que se hayan regulado por normas que no sean Leyes (Leyes regionales, ordenanzas municipales, decretos, resoluciones institucionales, ministeriales o directorales) quedan abrogados y deben sustituirse por el procedimiento previsto en la Ley N° 26111. En otras palabras, solo prevalecen y subsisten como procedimientos específicos y distintos, los consagrados en “Leyes especiales”. Y eso significa, por un lado, sujetar el procedimiento administrativo a reserva de Ley (como se ha dicho ya) y, por otro, unificar o uniformar procedimientos administrativos. ¿Hasta qué punto son convenientes estas innovaciones?, ¿son deliberadas o resultan solamente de deficiencias de redacción o de técnica legislativa?

No todo procedimiento administrativo está sujeto necesariamente a reserva de Ley como podría deducirse de explícitas normas constitucionales de carácter general a primera vista, (como artículo 2° inciso 20,1) o índole específica (como los artículos 2° inciso 18, 59°, 143°, 144° y 145°), entre otras. No lo están por supuesto las normas de procedimiento que, dentro de su autonomía administrativa, pueden dictar los gobiernos regionales o locales y, de manera específica, las que pueden expedir para su organización interior (artículos 254° inciso 2 y 265° inciso 3 de la Constitución). El Decreto Ley N° 26111 sencillamente ha desconocido esa realidad.

El artículo 2° del D.L. 26111 ha violado pues, la autonomía y ha desconocido las competencias normativas de los gobiernos regionales y locales. Pero hay algo más grave aún, ha derogado, de un plumazo, todos los procedimientos aprobados por las normas administrativas, esto es, que no estén sancionador o aprobados por Ley formal (...) (la anotación y los subrayados son nuestros).

³² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley (...). Op. cit., pp. 47-48.

desconociendo la adaptabilidad que este debe presentar ante realidades distintas” (p. 50).

Bajo es óptica, afirma que la estructura del procedimiento especial puede ser definida por una norma con rango de Ley (no necesariamente por una Ley formal):

*“el artículo II del Título Preliminar indica que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por Ley expresa, se regulan por esta Ley supletoriamente, se está diciendo que para su existencia válida los procedimientos especiales y, por ende, para poder diferenciarse de lo dispuesto por esta norma, deben tener un reconocimiento de aquello que haga la diferencia (plazos, sistema recursal, instancias de resolución, formas de notificación, etc.) en una **norma de rango legal**”.*

Por este motivo señala el mencionado autor, que cabe perfectamente el reconocimiento legal que provenga también de normas supranacionales, como sucede con el procedimiento administrativo de investigación de dumping o subsidios o subvenciones regulado por el Decreto Supremo N° 006-2003-PCM, que se sustenta en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En atención a lo anterior, para calificar a un determinado procedimiento como especial, no es necesaria la existencia de una Ley emitida por el Congreso de la República, sino más bien una norma con rango de Ley que establezca diferencias en razón de la normativa general, lo cual debe responder a las características y naturaleza de la actividad regulada.

Como consecuencia de ello, atendiendo a la especialidad del procedimiento, es indudable que el requisito de la habilitación legal para establecer condiciones en los actos administrativos se cumple. Así pues, el profesor MORÓN URBINA³³, acerca de la tipificación legal presupuesto para el establecimiento de condiciones en los actos administrativos señala lo siguiente:

“Tipificación legal

La autoridad administrativa no puede discrecionalmente establecer plazos, condiciones o cargas a los administrados. La decisión administrativa en sentido puro debe tener vocación de permanencia, ser incondicional y no sujetarse al cumplimiento de deberes posteriores del administrado.

Solo cuando la Ley que regula el acto administrativo o el procedimiento especial autorice a la autoridad incluir alguna modalidad, podrá hacerlo” (el resaltado y el subrayado es nuestro).

En conclusión, siendo el procedimiento en materia de transporte urbano uno de tipo especial, la regulación establecida en las Ordenanzas correspondientes sí satisface la autorización legal a la que se refiere el artículo 2° de la LPAG, máxime si esta interpretación se encuentra conforme a las facultades de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de transporte urbano, respetando así su autonomía política, o capacidad para autogobernarse.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso reiterar que la LGT y el RNAT han reconocido un régimen especial para la Capital de la República, y además han habilitado a que la Municipalidad Metropolitana de Lima regule sobre dicha materia, respetando determinados caracteres propios de un Sistema de Transporte urbano masivo (moderno), tal como describimos en el acápite anterior.

6. Conclusión

En atención a lo expuesto, es irrefutable que al no existir un cambio en “las reglas de juego” establecidas en el título habilitante y en la normativa vigente, no podemos hablar de un supuesto de revocación parcial (modificación), sino más bien de la ejecución de una condición, que involucró una modificación del recorrido, situación que jamás vulneró la garantía de la seguridad jurídica de los titulares de las autorizaciones.

En razón de lo anterior, al no existir un supuesto de revocación, en tanto no se han modificado “las reglas juego” establecidas, no corresponde calificar esta modificación como un supuesto de revocación, y menos aún exigir algún tipo de indemnización, o que la modificación sea realizada por la máxima autoridad de la Entidad. De acuerdo con ello, es preciso concluir también que no toda modificación de un acto administrativo constituye un supuesto de revocación, como equivocadamente viene sosteniendo la Comisión.

Una calificación distinta fomentaría que las empresas de transporte acudan a INDECOPI para reclamar las anulaciones o modificaciones de los recorridos autorizados, a pesar de que conocían que ello se produciría, y además accesoriamente incentivaría

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley (...). Op. cit., p 140.

la presentación de solicitudes de indemnización por supuestos perjuicios económicos.

Respecto de la habilitación legal para establecer condiciones a los títulos habilitantes, es irrefutable que las potestades de autogobierno consagradas

constitucionalmente a favor de los gobiernos locales, faculta a dichos organismos para regular el servicio, máxime si dichas facultades (para el caso de Lima Metropolitana en materia de transporte) han sido ratificadas por la LGT y su Reglamento.