



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 119/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00002-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de abril de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la presente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, que se adjuntan.

Estando a la votación descrita, y al artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional:

1. Se han alcanzado los cinco votos conformes para declarar **FUNDADA** en parte la demanda; y, en consecuencia, inconstitucionales las ordenanzas:
 - i. 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, en cuanto establece las infracciones A-2 y 06.05.01;
 - ii. 402-2018-MDC, emitida por la Municipalidad Distrital de Carabayllo;
 - iii. 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina;
 - iv. 622-2017-MDEA, emitida por la Municipalidad Distrital de El Agustino;
 - v. 050-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar;
 - vi. 090-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 3504, 3505 y 3508;
 - vii. 026-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 2004, 2015 y 2023;
 - viii. 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores;
 - ix. 625/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-104 y 05-105;
 - x. 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-102, 05-103, 05-107, 22-124 y 22-125;
 - xi. 514-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece la infracción 05-118;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 2

- xii. 589-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja;
 - xiii. 648-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja; y,
 - xiv. 718-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, en cuanto establece las infracciones C-002, C-003, C-004, C-005, C-006, C-008 y C-009.
2. Al no haber alcanzado los cinco votos conformes para declarar la constitucionalidad de una norma, se declara **INFUNDADA** la demanda respecto a las ordenanzas:
 - i. 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, en cuanto establece las infracciones A-3, A-10 y 04.01.06;
 - ii. 026-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece la infracción 2013;
 - iii. 094-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece la infracción 3300;
 - iv. 548-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece la infracción 05-119; y,
 - v. 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-101, 05-106, 05-108, 05-110 y 05-114.
 3. Por unanimidad, declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043, incluidas en la Ordenanza 493-2017-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña.

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito, transporte, ornato y medio ambiente

DEFENSORÍA DEL PUEBLO C. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BREÑA;
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO; MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE EL AGUSTINO; MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MOLINA;
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR; MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE MIRAFLORES; Y MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN BORJA

Asunto

Demandas de inconstitucionalidad contra diversas infracciones contenidas en las Ordenanzas 493-2017-MDB; 402-2018/MDC; 622-2017-MDEA; 345; 090-2020-MDMM; 050-2017-MDMM; 026-2017-MDMM; 094-2020-MDMM; 480-MM; 514-MM; 548-MM; 525-MM; 589-MSB; 648-MSB.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 3

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza 493-2017-MDB; Ordenanza 402-2018/MDC; Ordenanza 622-2017-MDEA; Ordenanza 345; Ordenanza 090- 2020-MDMM; Ordenanza 050-2017-MDMM; Ordenanza 026-2017-MDMM; Ordenanza 094-2020-MDMM; Ordenanza 480-MM; Ordenanza 514-MM; Ordenanza 548-MM; Ordenanza 525-MM; Ordenanza 589- MSB; Ordenanza 648-MSB.	- <i>Constitución Política del Perú de 1993</i> : Arts. 188 y 195.8 - <i>Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD)</i> : Art. 43, “g” - <i>Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)</i> : Arts. 44, 81.1, 81.2 y 81.3 - <i>Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT)</i> Arts. 11, 15, 16, 18 y 25

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIONES DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

§3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

3.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

§4. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 4

4.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE

4.1.1. SOBRE LA CARGA Y/O DESCARGA DE MERCANCÍAS EN VÍAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO TRANSPORTE

4.1.2. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE CONDUCIR BAJO INFLUENCIA DE ALCOHOL U OTROS ESTIMULANTES

4.1.3. SOBRE LAS CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

§5. COMPETENCIA EN MATERIA DE ORNATO Y PRESERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

5.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE ORNATO Y PRESERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

§6. COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

6.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 5

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 21 de febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo interpone una demanda de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones contenidas en las Ordenanzas 493-2017-MDB, 402-2018/MDC, 622-2017-MDEA, 345, 090-2020-MDMM, 050-2017-MDMM, 026-2017-MDMM, 094-2020-MDMM, 480-MM, 514-MM, 548-MM, 525-MM, 589-MSB y 648-MSB.

En concreto, se alega que las infracciones previstas en las ordenanzas impugnadas contravienen los artículos 189 y 195.8 de la Constitución; el artículo 26.1.a de la Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (LBD); los artículos 81.1, 81.2 y 81.3 de la Ley 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades* (LOM); los artículos 16, 17.1, 18.1 y 25 de la Ley 27182, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre* (LGTTS); el artículo 4.b de la Ley 29370, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (LOF del MTC); así como los artículos 2, 3, 4.2 y 11 de la Ley 29380, *Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías* (Sutran).

Por su parte, la Municipalidad Distrital de Breña, con fecha 9 de enero de 2024; la Municipalidad Distrital de San Borja y la Municipalidad Distrital de Miraflores, con fecha 22 de enero de 2024; la Municipalidad Distrital de La Molina, con fecha 23 de enero de 2024; la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, con fecha 24 de enero de 2024; y la Municipalidad Distrital de Carabayllo, con fecha 22 de febrero de 2024, contestan la demanda solicitando que esta sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las diversas ordenanzas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos por el defensor del pueblo en el presente proceso de inconstitucionalidad contra diversas infracciones contenidas en las ordenanzas impugnadas, son los siguientes:

- En primer término, sostiene que, desde el año 2017, la Defensoría del Pueblo ha exhortado a las municipalidades demandadas a que deroguen los códigos de infracciones que regulan el estacionamiento vehicular y se dejen sin efecto los procedimientos administrativos iniciados por tales conceptos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 6

- Indica que en los oficios cursados se solicitó también a las municipalidades distritales que coordinen con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y la Policía Nacional del Perú (PNP) para que se efectúe un control efectivo del tránsito terrestre en sus jurisdicciones.
- Aduce que también se enviaron oficios a la MML y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), con el fin de que se efectúen acciones legales para derogar las ordenanzas 602/MDC, 480-MM, 556-MPL y 00304-MDSA y modificatorias, emitidas por las Municipalidades Distritales de Comas, Miraflores, Pueblo Libre y Santa Anita. Asimismo, refiere que se instó a que se determine la existencia de otras disposiciones semejantes en las demás jurisdicciones distritales de Lima.
- Alega que las normas que regulan el tránsito terrestre están conformadas por los artículos 189 y 195.8 de la Constitución y demás normas que integran el bloque de constitucionalidad, tales como la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (LOF del MTC); la Ley 27182, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTS); la Ley 29380, Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre (Sutran); la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).
- Argumenta que, si bien la Constitución no confiere una facultad específica al gobierno nacional en cuanto al tránsito terrestre, el artículo 4 de la LOF del MTC le otorga una competencia compartida con los gobiernos regionales y locales en dicha materia. Agrega que los artículos 16 y 25 de la LGTTS y el artículo 26 de la LBD determinan dichos alcances. Además, señala que los alcances de la Sutran, como entidad adscrita al MTC, fueron incluidos en el Reglamento de Tránsito.
- Sostiene que las municipalidades provinciales se encuentran facultadas para desarrollar y regular actividades y/o servicios vinculados con el transporte colectivo, circulación y tránsito, de conformidad con el artículo 195.8 de la Constitución. En esa misma línea, resalta que el artículo 81 de la LOM otorga a las municipalidades la competencia exclusiva para normar, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos, así como regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.
- La parte demandante afirma que, a nivel provincial, el tránsito y la supervisión del mismo se encuentran enmarcados dentro de las competencias normativas, de gestión y fiscalización que el artículo 17.1, literales a), d), h), i), j), l) de la LGTTS reconoce. De igual modo, precisa que desde el año 2009 la Sutran comenzó a ejercer las competencias en la imposición de papeletas por infracciones de tránsito.
- Por otro lado, asevera que las competencias de las municipalidades distritales en materia de tránsito son limitadas, ya que -a su criterio- se circunscriben a la señalización de vías y a otras facultades que les asigne la municipalidad provincial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 7

conforme a lo establecido en el artículo 81.3, numeral 1 de la LOM y el artículo 18.1, literal b) de la LGTTT.

- Sostiene que la competencia en materia de control del tránsito corresponde a la municipalidad provincial, la que, con el apoyo de la PNP, supervisa, controla y sanciona las infracciones en dicho ámbito. Asimismo, advierte que el artículo 76 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) establece que el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia. Por lo tanto, alega que no sería posible la delegación de competencias en materia de fiscalización de tránsito, ni mucho menos en la recaudación por concepto de infracciones.
- El demandante también destaca que en las sentencias emitidas en los Expedientes 00027-2010-PI/TC y 03244-2013-AA/TC, emitidas por el Tribunal Constitucional (TC), se ha determinado que la competencia para regular el tránsito terrestre le corresponde al gobierno central, y no a los gobiernos distritales.
- Alega que los artículos 152 y 154 de la LOM establecen que la MML ejerce jurisdicción exclusiva en materias municipales y regionales en la provincia de Lima. Asimismo, refiere que el artículo 161 del cuerpo normativo en mención otorga a dicha municipalidad las competencias de planificación, regulación y gestión del tránsito urbano de peatones y vehículos, y de la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos.
- Menciona que la Ordenanza 2200, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, publicada con fecha 30 de diciembre de 2019, debe ser interpretada de conformidad con el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia del TC.
- Indica que, si bien el artículo 2 de la Ordenanza 2200 confiere facultad a las municipalidades distritales para expedir sus cuadros de infracciones y sanciones administrativas, estos gobiernos locales no pueden contravenir lo dispuesto en el reglamento nacional de tránsito dictado por el MTC ni las normas que provienen de la propia MML. Por lo tanto, solicita que se declare fundada la presente demanda de inconstitucionalidad.
- De igual manera, requiere que se declare la inconstitucionalidad por conexidad de todas las disposiciones contenidas en dichas ordenanzas que contravengan la Constitución y que se fijen criterios interpretativos vinculantes para que las municipalidades distritales a nivel nacional deroguen las ordenanzas opuestas a las pautas que se establezca.
- Finalmente, solicita a este Tribunal que emita una exhortación a las municipalidades distritales y provinciales, a la PNP y al MTC, a fin de que planifiquen adecuadamente las actividades de tipificación y control del tránsito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 8

terrestre en sus distintos ámbitos de gobierno.

B-2. CONTESTACIONES DE DEMANDA

Las entidades demandadas contestan la demanda y exponen los siguientes argumentos:

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BREÑA

- Alega que la LOM reconoce la potestad sancionadora de la Municipalidad Distrital de Breña, lo que implicaría, a su criterio, la facultad para tipificar infracciones, fiscalizar, instaurar el proceso administrativo sancionador y, eventualmente, aplicar sanciones.
- Sostiene que el artículo 194 de la Constitución, en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, otorga autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales. Asimismo, asevera que dicha autonomía es ejercida en función del interés de los vecinos de su distrito.
- Advierte que el inciso 5 del artículo 195 de la Constitución establece que los gobiernos locales son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales. Además, que el inciso 8 del mismo artículo les reconoce la competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, con arreglo a ley.
- Refiere que la ordenanza impugnada ha sido derogada por la Ordenanza Municipal 592-2023-MDB de fecha 28 de agosto de 2023, por lo que, según manifiesta, debe declararse la sustracción de la materia.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN BORJA

- Asevera que el artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972 precisa que la autoridad municipal radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración. Asimismo, señala que el artículo IV del mismo cuerpo normativo establece que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.
- Añade que el artículo 18 de la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre establece que las municipalidades distritales son competentes en materia de transporte y tránsito. Respecto a este último ámbito, afirma que la competencia consiste en la gestión y fiscalización de acuerdo con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva.
- Sostiene que realiza actividades de gestión y fiscalización en virtud de lo establecido en el artículo 6 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 9

Tránsito. En concreto, manifiesta que la competencia de fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de la normativa correspondiente.

- Manifiesta que, con fecha 30 de diciembre de 2019, se publicó la Ordenanza 2200-MML, “Ordenanza que aprueba el régimen de aplicación y sanciones administrativas y el cuadro de infracciones y sanciones administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima”, y que dicho cuerpo normativo, en su artículo 2, precisa que las municipalidades distritales pueden expedir cuadros de infracciones y sanciones administrativas, teniendo como marco de referencia su contenido.
- Alega que a través de la Ordenanza 701-MSB se derogó la Ordenanza 628-MSB, de manera tal que, según anota, el contenido de las ordenanzas impugnadas fue adecuado a las observaciones hechas por el MTC y la Defensoría del Pueblo.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MOLINA

- Expresa que mediante la Ordenanza 441/MDLM se aprobó la creación de la Subgerencia de Movilidad Sostenible y Transitabilidad, perteneciente a la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Vial. En relación con ello, detalla que dicha subgerencia emitió el Informe 0001-2024-MLDM-GSCV-SMST, en el que señaló que no le corresponde ejecutar acciones de fiscalización ni sanciones referidas al tránsito.
- Afirma que en el referido informe se precisa que la Subgerencia de Fiscalización Administrativa es la encargada de iniciar y conducir los procedimientos administrativos sancionadores, entre otras actividades, mas no se menciona que sea la encargada de sancionar infracciones relacionadas al tránsito.
- Asevera que la Subgerencia de Movilidad Sostenible y Transitabilidad debe coordinar con la PNP o, en su defecto, con la Subgerencia de Fiscalización Administrativa. Asimismo, manifiesta que las infracciones contenidas en las ordenanzas cuestionadas, en su caso, serían reproducciones de lo establecido en el Código de Tránsito.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES

- Alega que, si bien el MTC es competente para dictar la normativa respecto a transporte y tránsito terrestre, los gobiernos locales podrían emitir las normas complementarias para su aplicación dentro de su ámbito territorial.
- Manifiesta que la LOF del MTC establece en el artículo 4.b que dicho ministerio es competente de forma compartida con los gobiernos regionales y locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 10

- Argumenta que el MTC cuenta con competencia normativa, mientras que las municipalidades provinciales la ejercen de acuerdo con los lineamientos fijados en los reglamentos. Entonces, asevera que, dentro de dicha configuración, las municipalidades distritales tienen competencia para la gestión y fiscalización.
- Aduce que la LGTTT otorga facultad normativa a las municipalidades distritales respecto al transporte menor; y que la Ordenanza 480-MM es concordante con la Ordenanza 2200-MML, ya que esta última establece que las municipalidades distritales pueden expedir cuadros de aplicación de sanciones teniéndola como marco de referencia.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR

- Sostiene que la Defensoría del Pueblo realizó requerimientos de adecuación normativa a otras municipalidades, lo que, según indica, no sucedió en su caso. Asimismo, expresa que la LOM establece en su artículo 52 que la acción de inconstitucionalidad contra ordenanzas municipales puede interponerse una vez que se haya agotado la vía administrativa; por lo tanto, advierte que la Defensoría del Pueblo no ha agotado dicha vía, por no haber realizado el requerimiento de adecuación correspondiente.
- Alega que el MTC es competente para dictar reglamentos y demás normativa referida al tránsito terrestre; no obstante, afirma que los gobiernos locales pueden emitir normas complementarias, siempre y cuando no sean contrarias a la normativa establecida por el Gobierno Central.
- Refiere que a través del Decreto Supremo 055-2010-MTC se establecen normas generales para la prestación del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores de tres ruedas, motorizados y no motorizados, en cuyo artículo 3.2 se reconoce a la municipalidad distrital como la encargada de autorizar, controlar y supervisar dicho servicio.
- Asimismo, manifiesta que el artículo 24 del referido decreto establece que el control del servicio especial de pasajeros es una competencia exclusiva de la municipalidad distrital correspondiente, para lo que, según señala, la PNP tendría que brindar el apoyo necesario.
- Argumenta que el artículo 18 de la LGTTT dispone que las municipalidades distritales tienen competencia en materia de transporte. Al respecto, refiere que, en general, tendrán las competencias que los reglamentos nacionales y la municipalidad provincial correspondiente les otorguen y, en particular, la regulación del transporte menor, comprendido por mototaxis y similares.
- Asevera que la LOM, a través del artículo 80.3.4, otorga competencia a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 11

municipalidades distritales para fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes. Por lo tanto, alega que la infracción 3508 de la Ordenanza 090-2020-MDMM se emitió en cumplimiento de dicha normativa.

- Sostiene que las infracciones 2004, 2013, 2015 y 2023, contenidas en la Ordenanza 026-2017-MDMM, fueron emitidas de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.6 del artículo 81 de la LOM. Según refiere, este dispositivo determina que las municipalidades pueden normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos y otros similares.
- En relación con las infracciones indicadas anteriormente, alega que ellas son equivalentes a las establecidas en la Ordenanza 1963-MML con códigos V03, V09, V10, V17, V18 y V27, por lo que concluye que la ordenanza cuestionada no contraviene el marco normativo establecido.
- Finalmente, la municipalidad distrital demandada manifiesta que el principio de subsidiariedad consiste en que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; y que, en esta línea, las municipalidades distritales han concordado sus infracciones a las contenidas en la normativa provincial, a efectos de realizar la labor fiscalizadora.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO

- Alega que la Ordenanza Municipal 402-2018/MDC fue aprobada por el concejo municipal con sujeción a lo regulado en los artículos 189, 194 y 195 de la Constitución; los artículos II y IV del Título Preliminar; el artículo 81 de la LOM y el artículo 18.1 de la LGTTT.
- Menciona además que la referida norma se encuentra sustentada en el Informe 1166-2018-SGFA/MDCLa, elaborado por la Subgerencia de Fiscalización Administrativa, el Informe Legal 284-2018-GAJ/MDCel y el Dictamen 001-2018-CAJFyCI/MDC, de la Comisión de Asuntos Jurídicos, Fiscalización y Cooperación Internacional.
- Por último, refiere que la Ordenanza Municipal 402-2018/MDC busca mantener el orden público dentro de su ámbito territorial de competencia frente a la inseguridad y graves consecuencias que se pueden generar por la falta aplicación del Código de Tránsito.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL AGUSTINO

Con fecha 4 de diciembre de 2023, la Municipalidad Distrital de El Agustino fue notificada mediante el Oficio 0234-2023-SR/TC, en el que se adjuntó el auto admisorio;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 12

no obstante, no contestó la demanda dentro del plazo establecido en el artículo 105 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo).

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde advertir que, a fojas 1772, obra el Escrito 1286-24-ES, de fecha 9 de febrero de 2024, en el que se sostiene lo siguiente:

- La Constitución, a través del artículo 191, reconoce la autonomía municipal en los aspectos político, económico y administrativo. Entonces, alega que las ordenanzas cuestionadas fueron emitidas en virtud de dicha facultad y en vista de la necesidad de regular el estacionamiento en zonas rígidas.

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. En el presente caso, el defensor del pueblo cuestiona la constitucionalidad de determinadas infracciones previstas en las Ordenanzas 493-2017-MDB, 402-2018-MDC, 622-2017-MDEA, 345, 090-2020-MDMM, 050-2017-MDMM, 026-2017-MDMM, 094-2020-MDMM, 480-MM, 514-MM, 548-MM, 525-MM, 589-MSB y 648-MSB.
2. Ahora bien, este Tribunal advierte que, con posterioridad a la publicación del auto admisorio de la demanda, se han producido ciertos cambios normativos de relevancia para el alcance del pronunciamiento que se emitirá en el presente caso.
3. Efectivamente, la Ordenanza 493-2017-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, fue derogada por la Ordenanza 592-2023-MDB, publicada el 14 de octubre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*. A su vez, la Ordenanza 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, fue modificada parcialmente por la Ordenanza 625/MM, publicada el 16 de noviembre de 2023 en el mencionado diario oficial.
4. Corresponde tener en cuenta también que la Ordenanza 345, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina, fue derogada por la Ordenanza 455/MMDL, publicada el 7 de noviembre de 2024 en el diario oficial *El Peruano*.
5. Por último, este órgano de control de la Constitución advierte que la Ordenanza 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, publicada el 7 de setiembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, ha derogado la Ordenanza 525/MM, que contenía la infracción 27-105, impugnada en la demanda.
6. Teniendo en cuenta lo anterior, debe recordarse que el artículo 106 del NCPC establece que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 13

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia.

El pronunciamiento que emita el Tribunal no puede extenderse a las normas que sustituyeron a las cuestionadas en la demanda *salvo que sean sustancialmente idénticas a aquellas* (énfasis añadido).

7. Por virtud de esta norma, este Tribunal tiene habilitada su competencia para emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad de disposiciones que sustituyan a las impugnadas, siempre que se verifique una relación de identidad sustancial, y debe declarar improcedente la demanda respecto de aquellas infracciones derogadas cuyo contenido normativo no se haya reproducido.
8. Corresponde ahora determinar si dicha relación se ha configurado en los casos indicados, o no. Para ello será necesario evaluar cada una de las nuevas ordenanzas y determinar si han reproducido el contenido de las impugnadas en la demanda, o no.
 - i. *Caso de la derogación de la Ordenanza 493-2017-MDB por la Ordenanza 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña*
9. En relación con la Ordenanza 493-2017-MDB, se admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad respecto de las siguientes infracciones: 03-44, 03-45, 03-46, 04-031, 04-032, 04-033, 04-034, 04-036, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042, 04-043 y 06-043.

Ordenanza 493-2017-MDB		Ordenanza 592-2023-MDB		Identidad sustancial
Infracción	Contenido	Infracción	Contenido	
03-44	Por dejar vehículos abandonados en la vía pública por más de 15 días con signos evidentes de no movilizarse, atentando contra el ornato, seguridad, moral, tranquilidad y buenas costumbres de la ciudad.	A-10	Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito.	Sí
03-45	Por abandono de vehículos y/o maquinarias en la vía pública y/o zonas de retiro atentando contra el ornato y seguridad.			Sí
03-46	Permitir el propietario del vehículo, su reparación y/o mantenimiento en vías y áreas públicas del distrito.		Infracciones no reproducidas por la nueva ordenanza.	No - improcedente
04-031	Por estacionar vehículos motorizados o no motorizados en aceras, jardines de aislamiento y parques.			No - improcedente

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 14

04-032	Por usar la vía pública como paradero, transporte público.			No - improcedente
04-033	Por obstaculizar la vía pública haciendo carga y descarga.	A-3	Por descargar mercaderías en áreas de dominio público o en horario no autorizado conforme lo establece la normativa municipal	Sí
04-034	Por estacionar o circular vehículos, dentro de jardines, área verde, parques, veredas, zonas no autorizadas o similares.	A-2	Por ocupar con vehículos las veredas, zonas rígidas, áreas verdes, ciclo vías, esquinas y/o curvas afectando la fluidez del tránsito vehicular y/o peatonal.	Sí
04-036	Por permitir que se realice acciones de parqueo y lavado de mantenimiento de vehículo vía pública (sic)	04.01.06	Por ejercer y/o permitir la actividad y/u ofrecimiento ambulatorio del servicio de lavado de vehículos en la vía pública	Sí
04-037	Por utilizar la vía pública como circuito de prueba o de enseñanza de manejo de automóviles.	Infracciones no reproducidas por la nueva ordenanza.	Infracciones no reproducidas por la nueva ordenanza.	No - improcedente
04-038	Por utilizar las áreas públicas como paradero inicial y/o final de camionetas, autos y transporte público o similar.			No - improcedente
04-039	Por estacionar sus vehículos en los espacios públicos dándole un fin distinto al estacionamiento, entre ellos, comercial recreación u otros similares.			No - improcedente
04-042	Por permitir el propietario del vehículo que se realice reparaciones mecánicas, planchado y pintura en la vía pública.			No - improcedente
04-043	Por pernoctar los vehículos en la vía pública, utilizando la vía como playa de estacionamiento.	06.05.01	Por producir ruidos como (uso de bocinas escapes libres, automóviles, parlantes, megáfonos, equipos de sonido, sirenas, silbatos, cohete, petardos).	No - improcedente
06-043	Por producir ruidos molestos o nocivos por el uso de bocinas (claxon) y/o emanar gases tóxicos por los escapes libres, atenuando contra la salud y/o el medio ambiente.			Sí

10. Como puede apreciarse, el contenido normativo de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043 no ha sido reproducido en la nueva ordenanza y, en consecuencia, corresponde declarar improcedente la demanda en lo que a ello concierne.
11. Sin perjuicio de lo indicado corresponde tener en cuenta que las infracciones, A-10,

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 15

A-3, A-2, 04.01.06 y la 06.05.01 guardan una relación de identidad con aquellas previstas en la ordenanza impugnada.

12. En consecuencia, el Tribunal se encuentra habilitado para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto a este respecto.

ii. Caso de la modificación de la Ordenanza 480-MM por la Ordenanza 625/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores

13. En relación con la Ordenanza 480-MM, se admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad respecto de las siguientes infracciones: 05-104 y 05-105.

Infracción	Ordenanza 480-MM	Ordenanza 625/MM	Identidad sustancial
	Contenido	Contenido	
05-104	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada que obstruyan la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación.	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en la calzada, obstruyendo la libre circulación de los carriles autorizados y/o generando dificultad para la libre circulación y/o alterando la tranquilidad pública y/o generando desorden.	Sí
05-105	Por estacionar unidades motorizadas sin placa de rodaje en parques, veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre paso peatonal o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios, o entorpezcan el uso de las rampas de accesibilidad ubicadas en el distrito.	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en malecones, parques, veredas, jardines de aislamiento y/o bermas; generando aglomeración y/o desorden y/o entorpeciendo el libre paso peatonal o vehicular, y/o limitando la entrada o salida de vehículos de los predios, y/o entorpeciendo el uso de las rampas de accesibilidad ubicadas en el distrito, y/o alterando la tranquilidad pública.	Sí

14. Como puede apreciarse, las nuevas infracciones reproducen, en lo sustancial, el contenido de las infracciones modificadas, por cuanto se refieren a la prohibición de detener o estacionar unidades obstaculizando la circulación.

15. En consecuencia, se ha verificado el supuesto previsto en el artículo 106 del NCPCo para llevar a cabo el control de constitucionalidad del texto modificado de las infracciones antes descritas y, por lo tanto, corresponde emitir un pronunciamiento sustantivo.

iii. Caso de la derogación de la Ordenanza 345 por la Ordenanza 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 16

16. En relación con la Ordenanza 345, se admitió a trámite la demanda de constitucionalidad respecto de todas las infracciones previstas en ella: T-003, T-007, T-020, T-021, T-022, T-023, T-024 y T-025. Por su parte, la Ordenanza 455/MDLM aprobó el “Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Distrital de La Molina”, en tanto que, como ya se advirtiera previamente, su única disposición complementaria derogatoria dejó sin efecto a la Ordenanza 345, pero a la vez, contempló las infracciones W-114/W-141 (de idéntico contenido) y K-010, según se muestra a continuación:

Ordenanza 345		Ordenanza 455/MDLM		Identidad sustancial
Infracción	Contenido	Infracción	Contenido	
T-003	Por estacionar vehículos dentro del área de parques, jardines públicos y veredas impidiendo el libre tránsito peatonal (RNT).	W-114/W-141	Por estacionar o transitar vehículos automotores sobre áreas verdes de uso público, con excepción de vehículos policiales, ambulancias o vehículos bomberiles que estén actuando en caso de emergencia	Sí
T-007	Por dejar vehículos (carrocerías, chatarra, chasis o similares) abandonados en la vía pública, por más de quince (15) días.	K-010	Por estacionar y abandonar vehículos en vías no autorizadas	
T-020	Por estacionar vehículos en la vía pública afectando el libre tránsito peatonal y vehicular.			
T-021	Por estacionar vehículos en el perímetro y/o dentro del área de parques y/o áreas verdes y/o jardines públicos desacatando la señal informativa existente.			
T-022	Por estacionar vehículos en el perímetro y/o dentro de áreas de dominio público (berma central, isla de tránsito, etc.).	W-114/W-141	Por estacionar y abandonar vehículos en vías no autorizadas	Sí
T-023	Por estacionar frente a rampas o sobre la vereda dificultándose el libre tránsito de			

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 17

	las personas con discapacidad.			
T-024	Por estacionarse sobre la calzada en la vía de un (01) carril por sentido de circulación.			
T-025	Por estacionarse en vías de dos (02) o más carriles por sentido de circulación cuando las señales lo restrinjan.			

17. Como se puede apreciar, las infracciones de idéntico contenido W114/W141 establecidas en la nueva ordenanza reproducen, en lo fundamental, las conductas sancionadas en las infracciones T-003, T-020, T-021, T-022, T-023, T-024 y T-025, previstas en la ordenanza inicialmente impugnada. Por su parte, la infracción K-010 de la Ordenanza 455/MDLM reproduce, con identidad sustancial, la infracción T-007, prevista en la derogada Ordenanza 345.
18. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que al haberse verificado la identidad sustancial entre las infracciones derogadas y las reproducidas por la nueva ordenanza, se encuentra habilitado para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 106 del NCPCo.
 - iv. *Caso de la derogación de la Ordenanza 525/MM por la Ordenanza 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores*
19. Finalmente, se aprecia que en la infracción 27-105 de la Ordenanza 525/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, se prohibió lo siguiente: “estacionar vehículos del servicio de arrendamiento o de entrega de productos en lugares no autorizados”.
20. Ahora bien, en el literal “a” del artículo 14 de la nueva norma, esto es, en la Ordenanza 616/MM expedida por la mencionada municipalidad se ha establecido como infracción la siguiente: “a) Estacionar el vehículo menor en aceras (veredas) áreas verdes, retiros municipales o lugares donde obstaculice el libre tránsito peatonal y/o vehicular”.
21. Como puede apreciarse, la segunda norma, al igual que la primera ya derogada, prohíbe el estacionamiento de vehículos en determinadas vías o lugares no autorizados a fin de evitar la obstaculización del libre tránsito.
22. Por ello, este Tribunal concluye que la norma vigente reproduce el vicio que fundamenta la impugnación planteada contra la ordenanza ya derogada. Siendo ello así, este Tribunal se encuentra habilitado para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la nueva disposición detallada *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 18

23. Teniendo en consideración lo expuesto previamente, este Tribunal llevará a cabo el control de constitucionalidad de las ordenanzas incluidas en la demanda y de aquellas que reproducen sustancialmente el contenido normativo impugnado.

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

24. El artículo 51 de la Constitución prescribe que la publicidad es esencial para la vigencia de las normas legales. Asimismo, el artículo 109 de la Norma Fundamental dispone que “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.
25. Al respecto, este Tribunal ha dejado establecido que, de una interpretación sistemática de los artículos antes citados, se concluye que la norma debe ser aprobada por el órgano que ejerce la potestad legislativa y que la publicación determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad¹.
26. En este sentido, como ha sostenido este Tribunal, la exigencia de publicidad de las leyes y de las normas con rango de ley permite la difusión de su contenido, de manera que su cumplimiento sea exigible a toda la ciudadanía, ya sea a nivel nacional o en un determinado territorio. En consecuencia, los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia.
27. Respecto de las ordenanzas municipales, el artículo 44 *in fine* de la LOM estipula que: “No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión”.
28. En lo que aquí interesa, el inciso 1 de dicho artículo dispone que las ordenanzas municipales de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao deben ser publicadas en el diario oficial *El Peruano*.
29. Además de ello, el artículo 44 de la LOM establece que las ordenanzas emitidas por el resto de municipalidades distritales y provinciales deberán ser publicadas en los siguientes medios:

(...)

2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad;
3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos;

¹ Cfr. fundamento 3 de la sentencia emitida en el Expediente 01023-2021-PA/TC y el fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente 00021-2003-AI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 19

4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.
30. Este último inciso del artículo 44 de la LOM precisa que las municipalidades que cuenten con portal electrónico deberán publicar sus ordenanzas a través de dicho medio.
31. Se sobreentiende que en el ámbito específico de la publicidad de las ordenanzas de los gobiernos locales esta exigencia es adicional a las establecidas en los incisos anteriores, ya que la publicidad de las normas que viene impuesta por la Constitución en los términos ya señalados no puede satisfacerse solo en los casos de las municipalidades que tengan portales electrónicos, y en las otras no.
32. Cuando las entidades cuenten con portal electrónico, la publicación deberá observar una serie de condiciones enunciadas por este Tribunal, entre las que se encuentran las de que:
- “Exista un link en la página web inicial, de la institución estatal correspondiente.
 - Dicho anuncio sea lo suficientemente notorio y de fácil acceso, y permita a todos los ciudadanos informarse sin mayores dificultades [...]
 - La página web, precise de manera clara y notoria la fecha en que se publicó en la web [...]”².
33. En virtud de lo expuesto, este Tribunal debe verificar si las ordenanzas materia de controversia, según lo precisado *supra*, han sido publicadas de conformidad con lo establecido en el citado artículo 44 de la LOM. A partir de la información oficial disponible, se advierte en detalle lo siguiente:

Municipalidad	Ordenanza	Publicación		
		<i>El Peruano</i>	Portal de la Municipalidad	Portal del Gobierno
Breña	592-2023-MDB (Derogatoria de la O. 493-2017-MDB)	Sí, con anexo	No publicada	Sí, con anexo
Carabayllo	402-2018/MDC	Sin anexo	Sí, con anexo	No publicada
La Molina	455/MDLM (Derogatoria de la O. 345)	Sin anexo	Sí, con anexo	No publicada
El Agustino	622-2017-MDEA	Sí, con anexo	No publicada	No publicada
Magdalena del Mar	090-2020-MDMM	Sí, con anexo	No publicada	Sí, con anexo
	050-2017-MDMM	Sin anexo	No publicada	Sí, con anexo
	026-2017-MDMM	Sí, con anexo	No publicada	Sí, con anexo
	094-2020-MDMM	Sí, con anexo	No publicada	Sí, con anexo

² Cfr. fundamento 21 de la sentencia emitida en el expediente 00021-2010-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 20

Miraflores	480-MM (Modificada)	Sí, con anexo	Sí, con anexo	Sí, con anexo
	625/MM (Modificatoria de la O. 480-MM)	Sí, con anexo	Sí, con anexo	No publicada
	514-MM	Sí, con anexo	Sí, con anexo	Sí, con anexo
	548-MM	Sí, con anexo Fe de erratas	Sí, con anexo	Sí, con anexo
	525-MM (Derogada)	Sí, con anexo	Sí, con anexo	Sí, con anexo
	616/MM (Derogatoria de la O. 525-MM)	Sin anexo	Sí, con anexo	No publicada
San Borja	589-MSB	Sin anexo	No tiene	No publicada
	648-MSB	Sí, con anexo	No tiene	No publicada
	718-MSB (Conexidad)	Sí, con anexo	No tiene	Sí, con anexo

34. De lo expuesto se deriva que existen ordenanzas cuyo texto ha sido publicado en el diario oficial *El Peruano* sin incluir el anexo correspondiente que detalla las infracciones. Al respecto, resulta indispensable tomar en cuenta que cualquier infracción que vaya a tipificarse debe estar específicamente publicada para que surta efecto, sin que resulte suficiente la mera referencia a su existencia en el texto de la norma que la aprueba.
35. En consecuencia, habiendo verificado la omisión descrita *supra*, corresponde declarar inconstitucionales las ordenanzas:
 - i. 402-2018/MDC, emitida por la Municipalidad Distrital de Carabayllo;
 - ii. 050-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar;
 - iii. 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina; y,
 - iv. 589-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja.
36. En relación con esta última ordenanza, cabe precisar que, además de no haber incluido su anexo en el diario oficial, se ha verificado que la Municipalidad Distrital de San Borja no cuenta con un portal propio, pero sí posee su espacio en el sitio web del Estado peruano (<https://www.gob.pe/munisanborja>) y, pese a ello, la ordenanza no fue publicada en el mismo, por lo que se ha incumplido el mandato impuesto por las normas del bloque de constitucionalidad.
37. De otro lado, corresponde tomar en cuenta que la Ordenanza 648-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, fue publicada junto con su anexo en el diario oficial *El Peruano*, pero se omitió su publicación en el portal electrónico con el que cuenta en el sitio web del Estado al que se acaba de hacer referencia, por lo que se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad por la forma.
38. Asimismo, este Tribunal advierte que el texto de la Ordenanza 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, contiene infracciones, entre ellas, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 21

prevista en el literal “a” del artículo 14, aludida en fundamentos precedentes; sin embargo, esta no incluye la correspondiente sanción o consecuencias que de la comisión de la misma pudieran derivarse. Estos elementos de la prohibición se encontraban en el Anexo I, pero este no fue publicado en el diario oficial *El Peruano*. Además, si bien la ordenanza y el Anexo I fueron publicados en el sitio web de dicha municipalidad (<https://digital.miraflores.gob.pe:8443/miraflores/adjuntos/gestordocumentos/59/751936856.PDF>), no se verifica su publicación en el espacio institucional que corresponde a dicha municipalidad en el portal electrónico del Estado peruano. En consecuencia, dicha ordenanza ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal.

39. Por otra parte, se aprecia que la Municipalidad Distrital de El Agustino cuenta con su propio sitio web (<https://mdea.gob.pe/beta/historia-del-distrito>) y también con un espacio propio en la página del Estado Peruano (<https://www.gob.pe/munielagustino>). Sin embargo, la Ordenanza 622-2017-MDEA no se encuentra publicada en ninguno de esos soportes y, por lo tanto, ha incurrido también en un vicio de inconstitucionalidad por la forma.
40. Sin perjuicio de las conclusiones a las que se ha arribado previamente, corresponde ahora determinar si el resto de las ordenanzas objeto de controversia han infringido el marco de competencias establecido por la Constitución y el bloque de constitucionalidad relacionadas con el tránsito, transporte, ornato y respeto del medioambiente, o no.

§3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

41. En relación con el tránsito, este Tribunal advierte que el artículo 195 del texto constitucional preceptúa lo siguiente:

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía con las políticas y planes nacionales* y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

[...]

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y *tránsito*, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley (énfasis añadido).

42. Como puede apreciarse, las competencias que los gobiernos nacionales tienen en materia de tránsito deben ser ejercidas en armonía con las políticas y planes nacionales, conforme a ley.
43. Por ello, resulta indispensable tomar en cuenta lo establecido en el bloque de constitucionalidad respecto de las competencias en materia de tránsito desarrolladas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 22

a la luz del proceso de descentralización que, de conformidad con el artículo 188 de la Norma Fundamental, constituye una política permanente del Estado, que orienta la distribución y ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno y que, en sus líneas fundamentales, se rige de acuerdo con lo previsto en la Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (LBD).

44. En ese entendido, debe tenerse presente que el literal “g” del artículo 43 de la LBD establece que el tránsito urbano forma parte de las competencias compartidas de las municipalidades, lo que ha sido reafirmado por el artículo 73 de la Ley 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades* (LOM).
45. Tratándose de una competencia compartida con otros niveles de gobierno, como es el caso del gobierno nacional, debe tenerse presente que el artículo 27.1 de la citada LBD prevé que las competencias compartidas de este se rigen por la Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (LOPE) y por las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.
46. Al respecto, se observa que de acuerdo con los artículos 2 y 22, y la Primera Disposición Final de la LOPE, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) forma parte del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la Ley 29370, *Ley de Organización y Funciones del MTC*, determina las competencias de dicho ministerio, que se deben ejercer sin afectar las competencias de las municipalidades.
47. En tal sentido, el artículo 4 de dicha ley establece que el MTC es competente de manera compartida, junto con los gobiernos regionales y locales, en materia de circulación y tránsito terrestre.
48. Por su parte, de manera específica, la Ley 27181, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre* (en adelante LGTTT), establece los lineamientos, de alcance nacional, respecto a los aspectos económicos, organizacionales y reglamentarios del tránsito terrestre. Asimismo, el artículo 2 de dicha ley concibe al tránsito terrestre como el “conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan”.
49. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal ha precisado que el tránsito implica la circulación que las personas, vehículos y animales realizan en las vías públicas terrestres, lo que conlleva el establecimiento de procedimientos, responsabilidades, infracciones, sanciones, medidas correctivas, entre otros³.
50. En el artículo 15 de la LGTTT se reconoce que el MTC y las municipalidades distritales son autoridades competentes en materia de tránsito terrestre. Específicamente, el artículo 18 de la LGTTT determina que las municipalidades

³ Cfr. fundamentos 28 y 31 de la sentencia emitida en el Expediente 00014-2021-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 23

distritales, en materia de tránsito, son competentes para “la gestión y fiscalización, dentro de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes”.

51. En lo que aquí interesa, el artículo 16 de la mencionada ley establece que el MTC es el órgano rector a nivel nacional en materia de tránsito terrestre. En este sentido, le confiere la competencia para “Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito”.
52. Por su parte, el artículo 11 de la LGTTT determina los alcances de la competencia normativa en materia de tránsito, y estatuye lo siguiente:

Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. **Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.**

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales (énfasis añadido).

53. Como se desprende del artículo citado, el MTC tiene la competencia para establecer reglamentos nacionales de observancia obligatoria en todo el territorio, mientras que los gobiernos locales emiten normas complementarias que se encuentran sujetas a lo establecido por el Poder Ejecutivo en el contexto de su competencia para diseñar la política de alcance nacional.
54. Corresponde añadir, por último, que el artículo 25 de la LGTTT determina cuál es la clasificación de las infracciones de tránsito, entre otras. En este sentido, dispone que su tipificación, puntaje y sanción deben estar establecidos en los reglamentos nacionales respectivos.
55. Por lo tanto, este Tribunal advierte que la competencia para el establecimiento de infracciones de tránsito y su regulación es exclusiva del MTC, pues esta es la entidad encargada de elaborar los reglamentos nacionales en dicha materia, que luego serán aplicados por las municipalidades y las demás entidades públicas competentes.
56. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde ahora analizar el contenido normativo de las ordenanzas materia de controversia, a fin de determinar si resultan compatibles con el marco competencial establecido por la Constitución en materia de tránsito, o no.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 24

3.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

57. En el presente caso, se ha cuestionado la constitucionalidad de diversas infracciones establecidas en distintas ordenanzas distritales, pues, a criterio de la parte demandante, estas contravendrían el bloque de constitucionalidad relacionado con las competencias en materia de tránsito.
58. Siendo ello así, este Tribunal deberá verificar, en primer término, cuáles son las infracciones impugnadas que se refieren al tránsito. Deberán identificarse, en consecuencia, aquellas que sancionen conductas relacionadas con la obstaculización de la libre circulación de personas y vehículos en las vías públicas, de conformidad con el marco normativo y jurisprudencial ya desarrollado.
59. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal considera que las siguientes infracciones son las que tipifican expresamente conductas relativas al tránsito:

Municipalidad	Ordenanza	Infracción	
Breña	592-2023-MDB	A-2	Por ocupar con vehículos las veredas, zonas rígidas, áreas verdes, ciclo vías, esquinas y/o curvas afectando la fluidez del tránsito vehicular y/o peatonal.
Miraflores	480-MM	05-102	Por estacionar unidades motorizadas con placa de rodaje sobre parques, veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre paso peatonal o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios.
		05-104	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en la calzada, obstruyendo la libre circulación de los carriles autorizados y/o generando dificultad para la libre circulación y/o alterando la tranquilidad pública y/o generando desorden.
	625/MM	05-105	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en malecones, parques, veredas, jardines de aislamiento y/o bermas; generando aglomeración y/o desorden y/o entorpeciendo el libre paso peatonal o vehicular, y/o limitando la entrada o salida de vehículos de los predios, y/o entorpeciendo el uso de las rampas de accesibilidad ubicadas en el distrito, y/o alterando la tranquilidad pública.
San Borja	718-MSB	C-002	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre desplazamiento o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios.
		C-003	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan las rampas de accesibilidad para las personas con discapacidad ubicadas en las veredas.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

C-004	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada que obstruyan la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación.
C-005	Por obstaculizar la ciclovía con unidades motorizadas no autorizadas.
C-006	Por obstaculizar la ciclovía con unidades motorizadas no autorizadas.
C-008	Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal.
C-009	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre áreas verdes de uso público.

60. Es evidente que las infracciones identificadas con código A-2, 05-102, 05-104, y 05-105 sancionan el estacionamiento en vías o espacios públicos y la consecuente obstrucción u obstaculización de la libre circulación. Por lo tanto, no existe duda respecto a que el contenido normativo de tales infracciones se refiere al tránsito y, en consecuencia, resultan inconstitucionales, por afectar la competencia del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo desarrollado *supra*.
61. Siendo ello así, por razones de conexidad, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ordenanza 718-MSB de la Municipalidad Distrital de San Borja, en cuanto establece las infracciones C-002, C-003, C-004, C-005, C-006, C-008 y C-009.
62. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde poner de relieve que el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (TUO del RNT), aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC, ya sanciona las conductas a las que se acaba de hacer referencia. En efecto, la infracción G.11 de dicho cuerpo normativo tipifica como infracción la de:

Circular, estacionar o detenerse sobre una isla de encauzamiento, canalizadora, de refugio o divisoria del tránsito, marcas delimitadoras de carriles, separadores centrales, bermas, aceras, áreas verdes, pasos peatonales, jardines o rampas para minusválidos.
63. Por otra parte, se advierte que las ordenanzas impugnadas introdujeron infracciones como las de:

Municipalidad	Ordenanza	Infracción	
Miraflores	480-MM	05-103	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan las rampas de accesibilidad ubicadas en las veredas del distrito.
		05-107	Por estacionar vehículos pesados en zonas residenciales.
	514-MM	05-118	Estacionar el vehículo motorizado, incumpliendo las disposiciones en materia de uso y/u horario no autorizado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 26

64. Efectivamente, dichas infracciones proscriben conductas relacionadas con el estacionamiento de vehículos en las vías públicas que afectan el libre tránsito, sea peatonal o vehicular. Por ello, es evidente que tipifican conductas relacionadas con el tránsito y también deben ser declaradas inconstitucionales, por afectar la competencia del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo desarrollado *supra*.
65. Se observa que las infracciones 05-103 y 05-107 se refieren al estacionamiento y obstrucción de cocheras particulares, zonas rígidas, zonas residenciales, en vías destinadas ciclistas, aparcamiento, espacios reservados y rampas de accesibilidad. Por su parte, la infracción 05-118 tipifica la obstaculización de vías o espacios públicos destinados al tránsito vehicular o peatonal, a causa del estacionamiento de vehículos motorizados.
66. Teniendo en cuenta el contenido de las infracciones mencionadas *supra*, se advierte que el TUO del RNT incorpora prohibiciones y sanciones respecto a la obstrucción de diversos tipos de vías. Así, el artículo 215 del referido cuerpo normativo prohíbe estacionar en ciclovías, aceras, pasos peatonales, cerca de hospitales o centros de asistencia médica, frente a estacionamientos públicos, salidas de vías privadas y afines entre otros.
67. Es decir, tales infracciones han sido contempladas en las ordenanzas impugnadas, pese a que el TUO del RNT prevé la infracción G.40, la misma que sanciona el estacionamiento en zonas prohibidas o rígidas.
68. Habiéndose advertido que las infracciones analizadas *supra* tipifican conductas relativas al tránsito afectando las competencias normativas atribuidas por la Constitución y la Ley al Poder Ejecutivo, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las siguientes ordenanzas:
 - i. La Ordenanza 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, en cuanto establece la infracción A-2;
 - ii. La Ordenanza 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-102, 05-103 y 05-107;
 - iii. La Ordenanza 625-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-104 y 05-105;
 - iv. La Ordenanza 718-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, en cuanto establece las infracciones C-002, C-003, C-004, C-005, C-006, C-008 y C-009.
 - v. La Ordenanza 514-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece la infracción 05-118;
69. Indicado lo anterior, este Tribunal analizará si, en el presente caso, las ordenanzas impugnadas han respetado las competencias en materia de transporte, o no.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 27

§4. COMPETENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE

70. Como ya se expuso previamente, el artículo 195 de la Constitución establece que los gobiernos locales “promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo*” (énfasis añadido).
71. Asimismo, el inciso 8 del referido artículo constitucional precisa que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular el transporte colectivo de conformidad con la ley.
72. Ahora bien, este marco constitucional ha sido desarrollado por el legislador en la LBD y en la LOM, las mismas que forman parte del bloque de constitucionalidad, en la medida en que culminan con la delimitación de las competencias de los niveles de gobierno, por mandato de la Constitución.
73. Por ello, las ordenanzas que emitan los gobiernos locales no pueden ser contrarias a las leyes orgánicas y a las competencias que establece la Norma Fundamental, pues, de ser así, incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta (cfr. sentencia emitida en el Expediente 00014-2021-PI/TC, fundamento 63).
74. Al respecto, el literal “g” del artículo 43 de la LBD ha previsto que el “transporte colectivo” es una competencia compartida de las municipalidades.
75. Ahora bien, en lo que respecta a la LOM, en dicha norma se han regulado las funciones específicas exclusivas y compartidas de las municipalidades (provinciales y distritales) en el ámbito del transporte.
76. En relación con las funciones específicas *exclusivas* de las municipalidades provinciales que el artículo 81 de la LOM regula en el ámbito de transporte, se encuentran:

FUNCIONES ESPECÍFICAS EXCLUSIVAS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES (ARTÍCULO 81.1 DE LA LOM)	
ART.	CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN
81.1.1.	Normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial.
81.1.2.	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.
81.1.4.	Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
81.1.5.	Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.
81.1.7.	Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción (no aplicable a la Municipalidad Metropolitana de Lima ni a la Municipalidad Provincial del Callao, en virtud de los artículos 5 y 6 de la Ley 30900).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 28

81.1.8.	Otorgar certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, certificado de conformidad de obra, licencia de funcionamiento y certificado de habilitación técnica a los terminales terrestres y estaciones de ruta del servicio de transporte provincial de personas de su competencia, según corresponda (no aplicable a la Municipalidad Metropolitana de Lima ni a la Municipalidad Provincial del Callao en los términos de los literales “f” e “i” del artículo 6 de la Ley 30900).
81.1.9.	Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito (no aplicable a la Municipalidad Metropolitana de Lima ni a la Municipalidad Provincial del Callao en los términos de los artículos 5 y 6 de la Ley 30900).

77. Con relación a las funciones específicas *compartidas* de las municipalidades provinciales y distritales en el ámbito del transporte, el mismo precepto legal regula lo siguiente:

FUNCIONES ESPECÍFICAS COMPARTIDAS			
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES (ARTÍCULO 81.2 DE LA LOM)		MUNICIPALIDADES DISTRITALES (ARTÍCULO 81.3 DE LA LOM)	
ART.	CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN	ART.	CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN
81.2.1.	Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas (...) de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se derivan de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.	81.3.2.	Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.
81.2.3.	Ejercer la función de supervisión del servicio público de transporte provincial de su competencia, contando con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control del tránsito.		

78. Complementariamente, corresponde tener en consideración lo establecido en la LGTTT, pues es la norma con rango de ley que regula el marco general del transporte.
79. Sobre ello, el literal “h” del artículo 2 de la LGTTT ha definido al transporte como el “desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías”. Por su parte, este Tribunal ha sostenido que el transporte es una actividad económica cuyo propósito es satisfacer la demanda de traslado de personas, y mercancías a cambio de una contraprestación⁴.
80. Además de ello, debe tenerse presente que el artículo 11.1 de la LGTTT dispone que:

⁴ Cfr. fundamento 16 de la sentencia emitida en el Expediente 00002-2017-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

81. Complementariamente, el artículo 11.2 de la LGTTT ha previsto que “los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, *sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales*” (énfasis añadido).
82. Por su parte, el artículo 14.1 de la LGTTT, como ya se pusiera de relieve *supra*, dispone que “Las competencias en materia de transporte (...) terrestre se asignan de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y se ejercen *con observancia de los Reglamentos Nacionales*” (énfasis añadido).
83. Por su parte, el artículo 16 de la LGTTT indica que el MTC es competente para dictar los reglamentos nacionales previstos en la citada ley y aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte; como también para interpretar los principios en dicha materia, definidos en la ley y en sus reglamentos nacionales, entre otros.
84. Adicionalmente, el literal “a” del artículo 18.1 de la LGTTT estipula que las competencias en materia de transporte que ejercen las municipalidades distritales son “en general, las que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la Municipalidad Provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares)”.
85. Como conclusión de lo hasta aquí explicado, se aprecia que, si las competencias involucradas en materia de transporte son de carácter compartido, resulta necesario que cada nivel de gobierno las ejerza dentro del marco de sus atribuciones, conforme a lo establecido en la Constitución y las demás normas que forman parte del bloque de constitucionalidad.
86. Y al tratarse de competencias compartidas, debe recordarse que el artículo 27.1 de la LBD dispone que “las competencias compartidas del Gobierno Nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo componen”.
87. Conforme a los preceptos legales contenidos en la LOPE, queda claro que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) forma parte de dicho poder del Estado y que, además, el artículo 4 de la Ley 29370, *Ley de Organización y*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 30

Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (LOF del MTC) dispone, entre otras cosas, que el MTC tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, de acuerdo con sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de servicios de transporte.

88. En esa misma línea, de conformidad con el artículo 7.1. de la LOF del MTC, este se encarga de:

planear, *regular*, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia (énfasis añadido).

89. En atención a lo expresado *supra*, se desprende que la competencia para emitir reglamentos de carácter general y a nivel nacional, de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, le corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, a través del MTC, y ello incluye, naturalmente, el establecimiento de las infracciones al servicio de transporte y sus respectivas sanciones.
90. Siendo ello así, se concluye que las competencias de las municipalidades distritales en materia de transporte deben ser ejercidas de conformidad con lo establecido el artículo 81.3 de la LOM. Esto implica que la normativa que dichos niveles de gobierno emitan no puede afectar las competencias para regular infracciones o sanciones en materia de transporte, establecidas en la normativa correspondiente.
91. Con relación a esto último, se aprecia que el MTC emitió el *Reglamento Nacional de Administración del Transporte*, aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC, el mismo que tiene como finalidad regular la prestación del servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y de carácter mixto, en los ámbitos nacional, regional y provincial.
92. Ahora bien, en el artículo 41 de dicho reglamento se establece que “el transportista deberá prestar el servicio de transporte respetando y manteniendo las condiciones bajo las que fue autorizado”.
93. Concretamente, con relación a las obligaciones de los transportistas, se advierte en el citado Reglamento que deben verificar, antes de iniciar la conducción, que:

- Los conductores porten su licencia de conducir. En caso que el conductor cuente con Licencia de Conducir electrónica, se debe verificar que este porte los medios necesarios para presentar a la autoridad encargada de la fiscalización en materia de transporte terrestre, el código de verificación u otro mecanismo aprobado por el MTC mediante Resolución Directoral que permita la verificación de la emisión y vigencia de dicha licencia, en la base de datos del MTC (artículo 41.2.5.1 del Reglamento).
- La licencia de cada conductor se encuentre vigente y que corresponda a la clase y categoría requerida por las características del vehículo y del servicio a prestar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 31

(artículo 41.2.5.2 del Reglamento).

- El conductor no presenta síntomas visibles de haber ingerido alcohol o sustancias que produzcan alteración de los sentidos o del sistema nervioso. En caso de evidenciarse algún síntoma que haga presumir esta situación, el transportista no deberá autorizar la conducción si previamente no se realizan los exámenes de descarte que resulten necesarios (artículo 41.2.5.2 del Reglamento).
En el caso del servicio de transporte de mercancías, el cumplimiento de la obligación señalada en este numeral solo será exigible cuando el viaje inicie desde la infraestructura empleada por el transportista, o en cualquiera de sus oficinas o sucursales (artículo 41.2.5.4 del Reglamento).

94. Asimismo, en cuanto a las condiciones específicas de operación que se deben cumplir para prestar servicio de transporte público de mercancías, se aprecia que el transportista está obligado a:

Cargar y/o descargar la mercancía en un lugar apropiado para ello. No está permitido el uso de la vía pública para realizar de manera habitual estas actividades, debiendo el generador de carga o el receptor facilitar el lugar apropiado para la carga y/o descarga (artículo 45.1.3. del Reglamento de Transporte).

95. En suma, este reglamento establece una serie de condiciones de acceso y permanencia que deben cumplir los prestadores del servicio de transporte, que pueden ser de índole técnico, legal u operacional. También incluye los requisitos necesarios para obtener autorizaciones y habilitaciones en materia de transporte terrestre, así como los procedimientos asociados a la fiscalización de este servicio⁵.

96. De igual manera, es importante precisar que la normativa aludida no incluye el servicio de transporte ferroviario ni tampoco el servicio de transporte especial de usuarios a través de vehículos menores motorizados o no motorizados, regulados en leyes y reglamentos específicos, tal y como se sostuvo en el fundamento 37 de la sentencia emitida en el Expediente 00014-2021-PI/TC, teniendo en consideración la normativa vigente.

97. Precisado lo anterior, corresponde a continuación identificar si las disposiciones contenidas en las ordenanzas cuestionadas han transgredido las competencias exclusivas con las que cuenta el Gobierno Nacional, de conformidad con lo indicado *supra*.

4.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE

98. Este Tribunal Constitucional aprecia que las infracciones impugnadas relacionadas en materia de transporte son las siguientes:

⁵ Cfr. fundamentos 35 y 36 de la sentencia emitida en el Expediente 00014-2021-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 32

Municipalidad	Ordenanzas	Código	Infracción
Breña	592-2023-MDB	A-3	Por descargar mercaderías en áreas de dominio público o en horario no autorizado conforme lo establece la normativa municipal.
Magdalena del Mar	090-2020-MDMM	3504	Adelantar vehículos, entablando competencia de velocidad entre unidades.
		3505	Conducir el vehículo en estado de ebriedad, habiendo ingerido alcohol u otras sustancias que afecten el normal control del vehículo.
	026-2017-MDMM	2004	Por hacer maniobras que pongan en riesgo la seguridad e integridad física de los pasajeros.
		2013	Por estacionarse o esperar pasajeros en zonas rígidas o no autorizadas como paraderos o invadir paraderos autorizados a otras personas jurídicas.
		2015	Por prestar el servicio especial en un vehículo menor en mal estado de conservación y/o de operatividad.
		2023	Prestar servicio sin tener en el parabrisas del vehículo menor el <i>sticker</i> o exhibir otros <i>sticker</i> que no corresponden.
	094-2020-MDMM	3300	Realizar la carga y/o descarga de mercaderías fuera de los horarios y del área establecida por la municipalidad.
Miraflores	548-MM	05-119	Por no respetar los horarios de la clasificación o las reglas de uso de las zonas de carga y descarga, conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ordenanza 548-MM.

99. En ese sentido, resulta necesario analizar cada infracción expedida por las mencionadas municipalidades, conforme a la clasificación de los temas que regulan, con el fin de emitir un pronunciamiento de fondo.

4.1.1. SOBRE LA CARGA Y/O DESCARGA DE MERCANCÍAS EN VÍAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO TRANSPORTE

100. En relación con este asunto, corresponde precisar que la infracción A-3, prevista en la Ordenanza 592-2023-MDB, sanciona la descarga de mercaderías en áreas de dominio público o en horarios no autorizados, de acuerdo con lo previsto en la normativa municipal. Se evidencia pues que la disposición cuestionada regula una materia propia del transporte terrestre, concretamente la relativa al transporte de mercancías.
101. A ello se suma la infracción 3300, incluida en la Ordenanza 094-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, que sanciona la carga y descarga de mercaderías fuera de los horarios o áreas establecidas. Como puede apreciarse, esta norma se relaciona con las actividades de carga y descarga del transporte.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 33

102. De igual forma, la Ordenanza 548-MM emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, que contiene la infracción 05-119, sanciona la falta de respeto a los horarios y reglas de uso de zonas de carga y descarga, y regula el control del transporte en estas áreas específicas.
103. Este Tribunal advierte que la aludida Ordenanza 548-MM, además de contener la infracción 05-119, contiene las infracciones 05-120 y 05-121, que regulan la misma materia y a las que debe extenderse el pronunciamiento por conexidad.
104. Todas las infracciones aludidas en este punto tienen en común la regulación de medidas que buscan evitar la ocupación de vías públicas a consecuencia de la carga y descarga de mercaderías, actividades que se desarrollan en el ámbito del servicio de transporte.
105. Se concluye entonces que las mencionadas infracciones se refieren al transporte y, por lo tanto, se advierte que las municipalidades distritales de Breña, Magdalena del Mar y Miraflores, al establecer dicha regulación, han invadido competencias normativas propias del MTC, en el ámbito del transporte terrestre.
106. Por ello, corresponde estimar la demanda en el referido extremo.

4.1.2. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE CONDUCIR BAJO INFLUENCIA DE ALCOHOL U OTROS ESTIMULANTES

107. Este Tribunal aprecia que la infracción 3505, contenida en la Ordenanza 090-2020-MDMM, “Ordenanza que aprueba el Reglamento de Servicio de Transporte de Entrega de Productos a través de Vehículos Menores Motorizados y no Motorizados en el distrito de Magdalena del Mar”, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, sanciona la conducción de vehículos en estado de ebriedad o luego de haber ingerido otras sustancias que afectan el control del vehículo, superponiéndose con la competencia del Poder Ejecutivo en cuyos reglamentos se encuentra ya tipificada esta conducta.
108. Como puede apreciarse, dicha infracción se refiere al transporte. En ese sentido, se advierte que la regulación descrita *supra* también contraviene las competencias para regular infracciones en la referida materia, que recae exclusivamente en el Gobierno Nacional.
109. Por tales consideraciones, la demanda debe ser estimada en el presente extremo.

4.1.3. SOBRE LAS CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

110. Por otra parte, este Tribunal debe examinar las restantes infracciones relacionadas con el transporte público y, en concreto, con las condiciones y requisitos que deben



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 34

ser cumplidos para que la prestación de dicho servicio se lleve a cabo en condiciones de idoneidad.

111. Así pues, se advierte que la infracción 3504, contenida en la Ordenanza 090-2020-MDMM, “Ordenanza que aprueba el Reglamento de Servicio de Transporte de Entrega de Productos a través de Vehículos Menores Motorizados y no Motorizados en el distrito de Magdalena del Mar”, sanciona la conducta de “adelantar vehículos, entablando competencia de velocidad entre unidades”. Claramente, esta disposición regula una materia propia del servicio de transporte.
112. Por otra parte, la infracción 2004, contemplada en la Ordenanza 026-2017-MDMM, cuyo título es “Regular el Servicio de Transporte Público Especial de Pasajeros y Carga en vehículos menores en el distrito”, sanciona maniobras que ponen en riesgo la seguridad de los pasajeros. Esta disposición regula el comportamiento vehicular, lo que se relaciona con la seguridad en el transporte terrestre.
113. Asimismo, se aprecia que la infracción 2013, contemplada en la ya citada Ordenanza 026-2017-MDMM, prohíbe el estacionamiento en zonas rígidas o la invasión de paraderos autorizados, lo cual afecta directamente la regulación del uso del espacio público y el flujo adecuado del transporte.
114. En relación con la infracción 2015, prevista en la Ordenanza 026-2017-MDMM, esta sanciona la prestación del servicio en vehículos menores en mal estado de conservación u operatividad. Dicha regulación se relaciona directamente con la seguridad y operatividad del servicio de transporte en general, por lo que está vinculada con las normas sobre transporte terrestre.
115. De igual forma, la infracción 2023, prevista en la Ordenanza 026-2017-MDMM, prohíbe la prestación de servicios cuando el vehículo no cuente con el *sticker* requerido en el parabrisas. En este caso, se evidencia que se trata de una regulación en materia de transporte, en la medida en que se exige el cumplimiento de las normas de identificación vehicular.
116. Queda claro entonces que las infracciones indicadas han sido emitidas en contravención de la Constitución y de las normas del bloque de Constitucionalidad, por cuanto transgreden las competencias del Gobierno Nacional para establecer infracciones o sanciones en materia de transporte terrestre.
117. Por otra parte, queda claro que las disposiciones de la Ley 31917, *Ley de transporte público de personas en vehículos automotores menores, categoría vehicular L5*, no resultan aplicables en el caso de las ordenanzas referidas, por cuanto estas se refieren también al transporte de carga.
118. Habiéndose advertido que las infracciones analizadas *supra* se relacionan con la prohibición de conducir bajo la influencia del alcohol u otros estimulantes, o con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 35

las condiciones para la prestación del servicio público de transporte, se debe concluir que tipifican conductas relativas a esta última materia, afectando así las competencias normativas atribuidas por la Constitución y la Ley al Poder Ejecutivo. En virtud de lo expuesto, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las siguientes ordenanzas:

- i. La Ordenanza 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, en cuanto establece la infracción A-3;
 - ii. La Ordenanza 090-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 3504 y 3505;
 - iii. La Ordenanza 026-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 2004, 2013, 2015 y 2023;
 - iv. La Ordenanza 094-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece la infracción 3300; y,
 - v. La Ordenanza 548-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece la infracción 05-119 y, por conexidad, en cuanto establece las infracciones 05-120 y 05-121.
119. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que la regulación de dichas infracciones ha contravenido el marco de competencias establecido por la Constitución y, en consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda a su respecto.
- §5. COMPETENCIA EN MATERIA DE ORNATO Y PRESERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS**
120. En el presente caso, también debe analizarse si las infracciones establecidas en las ordenanzas objeto de controversia contravienen el marco de competencias establecido en materia de ornato y preservación de los espacios públicos, o no.
 121. Sobre ello, en anteriores ocasiones, este Tribunal ha precisado que la regulación en materia de ornato municipal se encuentra prevista en el artículo 82.16 de la Ley 27972 (LOM), donde se la establece como una competencia y/o función compartida con el gobierno nacional y el regional. Asimismo, en el inciso 2.3 del artículo 159 de dicha norma se ha previsto que dentro de las competencias y funciones de la alcaldía metropolitana se encuentra la de dictar normas sobre ornato y vigilar su cumplimiento.
 122. Así pues, de dicha normativa no fluye una definición respecto del concepto de ornato público, pero lo cierto es que se lo puede asociar con el embellecimiento de los espacios públicos y el cuidado y mejora de su infraestructura, en beneficio de la ciudadanía, como ya se indicó previamente.
 123. En tal sentido, este Tribunal en la sentencia que corresponde al Expediente 00014-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 36

2021-PI/TC, ha dejado establecido que el ornato se refiere a la preservación y cuidado de la infraestructura urbana conservando los espacios públicos de modo tal que puedan ser aprovechados por las personas; y que un elemento de ornato en la vía pública contribuye en modo evidente al disfrute del espacio público por la ciudadanía; y, finalmente, que las personas deben colaborar con el ornato de sus distritos y ciudades.

124. Ahora bien, a partir de la definición antes descrita, se aprecia que el ornato constituye un aspecto específico de una materia de mayor alcance, como es la protección de los espacios públicos, la que ha cobrado especial relevancia en los últimos años, sobre todo si se considera lo establecido en la Ley 31199 (Ley de gestión y protección de los espacios públicos), publicada el 22 de mayo de 2021, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA, publicado el 3 de marzo de 2023.
125. De acuerdo con el artículo 1 de la referida ley, esta tiene como objeto “[...] establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes”.
126. Por su parte, su artículo 2 desarrolla los principios y/o derechos que se deben considerar para la aplicación de la ley, entre los que se encuentran los relativos al derecho a la ciudad, al bienestar, a la seguridad ciudadana y riesgos, a la sostenibilidad ambiental, a la accesibilidad universal y movilidad, a la participación y consulta, y a la ciudadanía.
127. En su artículo 3, la Ley 31199 prescribe, respecto a los espacios públicos que:

Están constituidos por una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos. [...] *Son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente* (énfasis añadido).

128. Por su parte, en el artículo 8.1.a) del Reglamento se ha previsto, como uno de los tipos de espacios públicos, aquellos que estén “[...] destinados a la movilidad urbana: vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso”.
129. Ley 31199 preceptúa, en su artículo 18, lo siguiente:

Artículo 18. Infracciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 37

Constituyen infracciones las siguientes acciones que atentan contra los espacios públicos:

1. Acciones que alteren las características del suelo de las áreas públicas.
2. Destruir y/o dañar bienes de uso público, y/o alterar las áreas de uso público, contrarios a su naturaleza, debiendo efectuar su restitución en forma inmediata.
3. Verter aguas residuales y/o residuos sólidos en los ríos, playas y en terrenos que no estén autorizados.
4. Ocupación permanente de los espacios públicos.
5. Impedir las acciones de control o fiscalización de los espacios públicos.
6. No entregar información que requieran las autoridades, así como suministrar información inexacta o documentación falsa.
7. Irregularidades o faltas en la elaboración de expedientes de obras y/o en la ejecución de obras en espacios públicos.
8. Incumplir las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones a que se refiere esta ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión.
9. Incumplir los procedimientos previos a la desafectación de un espacio público.
10. Acciones relacionadas con la declaración de interés público de una iniciativa privada en un espacio público bajo otra forma que no sea contrato de concesión.

130. Adicionalmente, su Reglamento, en los artículos 6.1 y 37, sobre las entidades competentes y su potestad sancionadora, destaca lo siguiente:

Artículo 6.- Entidades públicas competentes sobre los espacios públicos

6.1. Las municipalidades tienen competencias sobre los espacios públicos, de acuerdo al artículo 56 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante, Ley N° 27972, en concordancia con la Ley y el presente Reglamento.

Artículo 37.- Ejercicio de la Potestad sancionadora

La municipalidad titular o administrador de espacios públicos, *en el ejercicio de su función fiscalizadora, determina las infracciones* en que se hubiese incurrido en perjuicio del espacio público a su cargo y establece las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover la recuperación extrajudicial u otras acciones judiciales por las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar (énfasis añadido).

131. Obsérvese que la competencia atribuida a las municipalidades por la disposición legal que se acaba de glosar no se refiere al ejercicio de potestades normativas, sino a las de fiscalización en el contexto de las infracciones ya previstas por la citada Ley 31199.

132. En esa línea, el artículo 38 del Reglamento establece lo siguiente:

Artículo 38.- Infracciones

Las infracciones establecidas en el artículo 18 de la Ley, en las que incurran las autoridades, personas naturales o jurídicas, por acciones que atenten contra los espacios públicos son pasibles de sanción de acuerdo a su calificación.

133. Queda claro, entonces, que las infracciones a la normativa relacionada con la preservación de los espacios públicos vienen establecidas por la propia ley, y que a las municipalidades les corresponde fiscalizar su cumplimiento.

134. Dicho en otros términos, la competencia normativa para establecer infracciones y sanciones no ha sido conferida a las municipalidades distritales; en todo caso, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 38

estas les corresponde ejercer funciones de gestión, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, así como de supervisión y fiscalización que llevan a cabo, de conformidad con la Ley 31199 y su Reglamento.

135. Estando a lo expuesto, se llevará a cabo el control de constitucionalidad de las infracciones impugnadas en relación con el ornato.

5.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE ORNATO Y PRESERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

136. En lo que aquí interesa, este Tribunal, luego de examinar el contenido normativo de las infracciones impugnadas, ha advertido que las que se mencionan a continuación se encuentran directamente relacionadas con el ornato y la preservación de los espacios públicos:

Municipalidad	Ordenanza	Infracción	
Breña	592-2023-MDB	A-10	Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito.
		04.01.06	Por ejercer y/o permitir la actividad y/u ofrecimiento ambulatorio del servicio de lavado de vehículos en la vía pública.
San Borja	718-MSB	C-001	Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse.
		C-007	Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública.
Miraflores	480-MM	05-101	Por situar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en vía pública en forma ininterrumpida e injustificada por más de siete (7) días calendario.
		05-106	Por realizar el lavado de vehículos en la vía pública.
		05-108	Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública, sin autorización municipal.
		05-110	Consumir bebidas alcohólicas en la vía pública y/o el interior de vehículos estacionados en la misma, o dar facilidades para el consumo de las mismas en la vía pública.
		05-114	Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal.

137. Como puede apreciarse, las infracciones detalladas previamente proscriben diversas conductas relacionadas directamente con el ornato y la preservación de los espacios públicos, entre las que se encuentran: el abandono de vehículos como carrocerías,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 39

chatarras, chasis, entre otros; así como la ocupación indebida de dichos espacios, su aprovechamiento para realizar actividades sin autorización municipal o la obstaculización de la vía pública.

138. Por idéntica razón, corresponde también declarar la inconstitucionalidad, por conexidad, de las infracciones C-001 y C-007 de la Ordenanza 718-MSB de la Municipalidad Distrital de San Borja.
139. En consecuencia, este Tribunal considera que la regulación de tales infracciones excede el ámbito de competencias de las municipalidades distritales y, por lo tanto, vulnera la Constitución.
140. Siendo ello así, corresponde estimar la demanda en el referido extremo.

§6. COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

141. Finalmente, este Tribunal también debe emitir pronunciamiento en relación con la competencia en materia de medio ambiente y, concretamente, respecto de la competencia normativa para establecer infracciones y sanciones en dicho ámbito.
142. Al respecto, como ya se ha determinado previamente, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución, los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades en materia de medio ambiente, *en armonía con las políticas y planes nacionales* y conforme a ley.
143. Por su parte, la LOM dispone cuáles son las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales.
144. En lo que aquí interesa, el artículo 80 de la LOM hace referencia a las funciones de las municipalidades en el ámbito del medioambiente, entre otras materias. Así pues, en el artículo 80.1.2 se ha establecido que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades *provinciales*, las de “regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente”.
145. Por su parte, en su artículo 80.3.4 se ha previsto que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales las de “Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente”.
146. En todo caso, queda claro que el ejercicio de tales competencias se debe llevar a cabo de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales establecidos sobre tales materias.
147. Así pues, el artículo 3 de la LGTTT estatuye que las actuaciones del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre se orientan a satisfacer “las necesidades de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 40

los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud; así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”.

148. En cuanto a los reglamentos nacionales que deben ser respetados en el ejercicio de tales competencias, se encuentra el *Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido*, aprobado por el Decreto Supremo 085-2003-PCM; el *Reglamento Nacional de Vehículos*, aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC; el *Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito*, aprobado por el Decreto Supremo 016-2009-MTC; y el *Reglamento Nacional de Administración de Transporte*, aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC.
149. Así, debe tenerse en consideración que el artículo 138.1 del *Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito*, estipula que “está prohibido estacionar y/o transitar vehículos en las aceras, pasajes, áreas verdes, pasos peatonales y demás lugares donde se indique la prohibición”.
150. Atendiendo a lo previamente expuesto, a continuación, este Tribunal examinará si las infracciones materia de controversia han contravenido el marco de competencias previamente descrito, o no.

6.1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INFRACCIONES IMPUGNADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

151. En el presente caso, este Tribunal advierte que determinadas infracciones de las ordenanzas materia de controversia guardan relación con la contaminación sonora y emisión de gases contaminantes por parte de vehículos, como se aprecia a continuación:

Ordenanza	Infracción	Enunciado
592-2023-MDB	06.05.01	Por producir ruidos como (uso de bocinas escapes libres, automóviles, parlantes, megáfonos, equipos de sonido, sirenas, silbatos, cohete, petardos).
090-2020-MDMM	3508	Emplear sirenas, bocinas u otros equipos que ocasionen ruidos molestos y/o contaminen el ambiente.
480-MM	22-124	Por ocasionar ruidos molestos y constantes provenientes de alarmas de vehículos.
	22-125	Por utilizar de forma innecesaria los dispositivos sonoros vehiculares (bocinas).

152. Como puede apreciarse, tales infracciones se enmarcan en el ámbito de la materia medioambiental; sin embargo, la competencia exclusiva para establecer regulaciones a este respecto y, en particular, para establecer sanciones, corresponde, según lo dispuesto en el artículo 80.1.2 de la LOM, a las municipalidades provinciales, competencia que debe ejercerse en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo, de conformidad con el artículo VIII del Título Preliminar de la LOM. En tal sentido, queda claro que las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 41

municipalidades distritales carecen de la competencia antes descrita.

153. Por tales consideraciones, corresponde estimar la demanda en el referido extremo.

III. FALLO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, inconstitucionales las ordenanzas:
 - i. 592-2023-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, en cuanto establece las infracciones A-2, A-3, A-10, 04.01.06 y 06.05.01;
 - ii. 402-2018-MDC, emitida por la Municipalidad Distrital de Carabayllo;
 - iii. 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina;
 - iv. 622-2017-MDEA, emitida por la Municipalidad Distrital de El Agustino;
 - v. 050-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar;
 - vi. 090-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 3504, 3505 y 3508;
 - vii. 026-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece las infracciones 2004, 2013, 2015 y 2023;
 - viii. 094-2020-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, en cuanto establece la infracción 3300;
 - ix. 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores;
 - x. 548-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece la infracción 05-119 y, por conexidad, en cuanto establece las infracciones 05-120 y 05-121;
 - xi. 625/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-104 y 05-105;
 - xii. 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto establece las infracciones 05-101, 05-102, 05-103, 05-106, 05-107, 05-108, 05-110, 05-114, 22-124 y 22-125;
 - xiii. 514-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, en cuanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 42

- establece la infracción 05-118;
- xiv. 589-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja;
- xv. 648-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja; y,
- xvi. 718-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, en cuanto establece las infracciones C-001, C-002, C-003, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043, incluidas en la Ordenanza 493-2017-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 43

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por los siguientes argumentos que paso a exponer:

I. Petitorio de la demanda

1. En el presente caso, el Defensor del Pueblo cuestiona la constitucionalidad de determinadas infracciones previstas en las Ordenanzas 493-2017-MDB, 402-2018-MDC, 622-2017-MDEA, 345, 090-2020-MDMM, 050-2017-MDMM, 026-2017-MDMM, 094-2020-MDMM, 480-MM, 514-MM, 548-MM, 525-MM, 589-MSB y 648-MSB.

II. Cuestión procesal previa: el caso específico de la Municipalidad Distrital de Breña

2. Cabe resaltar que con posterioridad a la publicación del auto admisorio de fecha 31 de octubre de 2023, se han efectuado modificaciones a determinadas ordenanzas materia de cuestionamiento del presente proceso constitucional. Así, se tiene que la Ordenanza 493-2017-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, fue derogada por la Ordenanza 592-2023-MDB, publicada el 14 de octubre de 2023 en el diario oficial El Peruano. Dado que, la nueva ordenanza no reproduce en su totalidad las infracciones cuestionadas, se debe declarar la improcedencia de la demanda respecto de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043 incluidas en la Ordenanza 493-2017-MDB emitida por la Municipalidad Distrital de Breña.

III. Sobre la inconstitucionalidad por la forma de las Ordenanzas Municipales impugnadas

3. Respecto a la publicidad de las ordenanzas municipales, coincido con la ponencia en mayoría en razón de que se ha demostrado que las Ordenanzas 402-2018/MDC (Carabayllo), 050-2017-MDMM (Magdalena del Mar), 455/MDLM (La Molina), 589-MSB (San Borja), 648-MSB (San Borja), 616/MM (Miraflores) y 622-2017-MDEA (El Agustino) no fueron correctamente publicadas y, por tanto, corresponde declarar su inconstitucionalidad únicamente por la forma.
4. Se deja a salvo con ello, que las municipalidades puedan emitir nuevas ordenanzas municipales y que sean debidamente publicadas

IV. La constitucionalidad por el fondo de las infracciones emitidas por las Municipalidades emplazadas dentro del marco de competencias aprobada por la Ley N° 31199 y la Ordenanza Metropolitana N° 2200



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 44

5. La Ley N° 31199, en su artículo 1 señala que su objeto consiste en “[...] establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes”.
6. En ese orden de ideas, el artículo 3 de la citada norma define “espacio público” de la siguiente manera:

Están constituidos por una **red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas**, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos. [...] **Son espacios públicos** las zonas para la recreación pública activa o pasiva, **calles**, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente. [resaltado agregado].

7. Este concepto luego es complementado con lo señalado en el artículo 8.1.a) del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2023-VIVIENDA, en el cual se contempla como un tipo de espacio público a los *“Espacios públicos destinados a la movilidad urbana*: vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso”.
8. En este contexto, la mencionada Ley establece en su artículo 4 que el espacio público es un ámbito urbano destinado, por su naturaleza, uso o afectación, a satisfacer necesidades colectivas que trascienden los intereses particulares de los ciudadanos, sujeto a un régimen jurídico especial que regula su uso y las actividades desarrolladas en él. Bajo este fundamento, las autoridades encargadas de administrar estos espacios tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de dichas necesidades urbanas colectivas, lo que les confiere facultades para regular su utilización e imponer sanciones ante usos inadecuados, abusivos o perjudiciales para el interés común.
9. Por ello la ponencia en mayoría refiere en su fundamento 130 que, en los artículos 6.1 y 37 del Reglamento de la Ley N° 31199, se reconoce que las Entidades Públicas – específicamente las Municipalidades de acuerdo al artículo 56° de su Ley Orgánica -, **son competentes y tienen potestad sancionadora sobre los espacios públicos**.
10. En este orden de ideas, de la lectura de las infracciones contenidas en las distintas Ordenanzas cuestionadas, se puede evidenciar que se refieren a afectaciones del espacio público en diversas formas. Por mencionar solo algunos ejemplos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 45

- Ordenanza 592-2023-MDB, infracción A-10: Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito.
 - Ordenanza 625/MM, infracción 05-104: Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en la calzada, obstruyendo la libre circulación de los carriles autorizados y/o generando dificultad para la libre circulación y/o alterando la tranquilidad pública y/o generando desorden.
 - Ordenanza 094-2020-MDMM, infracción 3300: Realizar la carga y/o descarga de mercaderías fuera de los horarios y del área establecida por la municipalidad.
 - Ordenanza 718-MSB, infracción C-007: Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública.
11. De la revisión de dichas infracciones se advierte que versan sobre temas concernientes a la preservación de los espacios públicos. Asimismo, se aprecia su coincidencia y coherencia respecto del marco normativo competencial bajo el cual han sido reguladas, y por ello su consiguiente constitucionalidad.
12. Por otro lado, la Ordenanza 2200, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, en su artículo 2 confiere facultad a las municipalidades distritales para expedir sus cuadros de infracciones y sanciones administrativas.
13. La Ordenanza Nº 2200 de Lima Metropolitana –contiene las infracciones a las que alude la ponencia, con texto similar, siendo que establece en su artículo 2 que el ámbito de aplicación de la misma tiene carácter metropolitano y los municipios distritales podrán expedir sus cuadros de infracciones y sanciones administrativas, teniendo como marco de referencia el contenido de dicha ordenanza.
14. De esta forma se estaría negando a las municipalidades distritales emplazadas la potestad que le reconoce la Ordenanza Nº 2200, la cual tiene pleno valor constitucional. Se ahonda más esta situación cuando se advierte que el Tribunal no ha declarado previamente la inconstitucionalidad de ésta última norma.
15. En tal sentido, considero que, declarar inconstitucional una Ordenanza distrital que se ha sustentado en otra de carácter provincial, y que tiene plena validez y vigencia, implicaría generar una grave contradicción en la legislación de la materia, más aún cuando se ha demostrado que la Ordenanza submateria sí ha sido emitida en base a las competencias y legislación previa que la sustenta.
16. Cabe indicar asimismo que, declarar la invalidez de las ordenanzas cuestionadas, por tipificar -supuestamente materias propias del orden nacional- no advierte la función principal de las municipalidades de tener que preservar el ornato, la seguridad y el control de las áreas comunes y su uso a fin de no ser tomado para el parqueo irregular de vehículos, el abandono o exposición al público ocasionando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 46

daño visual, sobre exceso de residuos, entre otras cargas para con los municipios y la ciudadanía.

17. Distinto es el tráfico vehicular. Puede parecer lo mismo, pero tienen peculiaridades diferentes por lo que demandar la función de un órgano que no cuenta con el despliegue necesario, es finalmente convalidar el caos y el desorden urbano que se puede ver en varias ciudades del país, alimentando con ello el descontrol y desgobierno local.

V. El deber constitucional de impulsar el proceso de descentralización mediante el fortalecimiento del poder municipal

18. Una visión en perspectiva constitucional debe fortalecer las competencias municipales para que las autoridades subnacionales ejerzan debidamente el *imperium* en sede local. De lo contrario, centralizamos las competencias y tornamos ineficaz a la autoridad municipal, generando el caldo de cultivo para la insubordinación, el maltrato a los agentes locales, y la violencia como respuesta. Ello no se puede justificar desde un Estado constitucional que además tiene el deber de promover el proceso de descentralización, lo que implica la transferencia del poder y la desconcentración de las competencias estatales.
19. En ese orden de ideas, los gobiernos locales tienen en la Ordenanza una herramienta para la defensa de la Constitución y del proceso de descentralización. Solo la Constitución condiciona a la autoridad municipal, por tanto, la validez de la Ordenanza (como de la Ley) se presume y sólo el Tribunal Constitucional puede declarar lo contrario en el *decisum*.

Por estas consideraciones, mi voto es porque se declare:

1. **FUNDADA** en parte la demanda, respecto a las Ordenanzas 402-2018/MDC, 050-2017-MDMM, 455/MDLM, 589-MSB, 648-MSB, 616/MM y 622-2017-MDEA, por vulnerar el principio de publicidad de las normas.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043 incluidas en la Ordenanza 493-2017-MDB emitida por la Municipalidad Distrital de Breña.
3. **INFUNDADA** la demanda en lo que además contiene.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 47

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, discrepo del sentido de lo resuelto en el presente caso, ya que se declara fundada en parte la demanda e improcedente respecto de algunas infracciones incluidas en la ordenanza n.º 493-2017-MDB emitida por la Municipalidad Distrital de Breña. Desde mi punto de vista, hay extremos de la demanda que más bien deben declararse infundados con base en las consideraciones que explicaré seguidamente.

Al respecto, corresponde insistir en esta ocasión en las consideraciones que sustenté en la Sentencia 00014-2021-AI/TC, Caso de la Ordenanza que prohíbe abandonar vehículos en la vía pública o dejarlos mal estacionados. Como expliqué en dicha oportunidad, la Ley n.º 31199, Ley de gestión y protección de los espacios públicos, publicada el 22 de mayo de 2021, y su Reglamento, Decreto Supremo n.º 001-2023-VIVIENDA, publicado el 3 de marzo de 2023, han otorgado a las municipalidades competencia sobre la gestión y/o manejo de los espacios públicos (que incluye aquellos destinados a la movilidad urbana), así como para supervisar y fiscalizar aquellas infracciones que atenten contra aquellos espacios públicos (protegidos por la Ley 31199 y su Reglamento), lo cual por añadidura implica la competencia para sancionar dichas transgresiones.

En ese orden de ideas, constato que varias de las infracciones que han sido consideradas como inconstitucionales en el proyecto aprobado por la mayoría de mis colegas, en realidad, no se refieren a regulaciones que versen directa o exclusivamente sobre el tránsito (por ende, de competencia exclusiva o preferente de otras instancias de gobierno, en especial del gobierno nacional), sino que más bien constituyen trasgresiones al uso de espacios públicos, por lo que se relacionan con el ejercicio de competencias sancionadoras de las municipalidades en materia de preservación y uso de los espacios públicos, conforme a la legislación antes mencionada.

Este es, por ejemplo, el caso de las siguientes ordenanzas e infracciones, consideradas en el proyecto suscrito por la mayoría como “infracciones que se refieren al tránsito” por lo cual, consideran que “resultan inconstitucionales por afectar la competencia del Poder Ejecutivo”. A nuestro parecer, se trata de regulaciones que se sancionan el uso indebido de espacios públicos, de conformidad con las regulaciones de competencia municipal:

Municipalidad	Ordenanzas	Código	Infracción
Breña	592-2023-MDB	A-3	Por descargar mercaderías en áreas de dominio público o en horario no autorizado conforme lo establece la normativa municipal
Magdalena del Mar	026-2017-MDMM	2013	Por estacionarse o esperar pasajeros en zonas rígidas o no autorizadas como paraderos o invadir paraderos autorizados a otras personas jurídicas.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 48

	094-2020-MDMM	3300	Realizar la carga y/o descarga de mercaderías fuera de los horarios y del área establecida por la municipalidad.
Miraflores	548-MM	05-119	Por no respetar los horarios de la clasificación o las reglas de uso de las zonas de carga y descarga, conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ordenanza N° 548-MM.

Asimismo, el proyecto en mayoría se refiere de manera específica a las ordenanzas que regulan ciertas infracciones relacionadas con las competencias en materia de ornato y preservación de los espacios públicos. Al respecto, en el proyecto se insiste en señalar la inconstitucionalidad de algunas infracciones que no fueron declaradas inconstitucionales en la Sentencia 00014-2021-AI/TC, así como a algunas otras infracciones análogas, que se refieren precisamente al uso de los espacios públicos conforme a las competencias municipales, en los términos que ya fueron precisados *supra*:

Municipalidad	Ordenanza	Infracción	
Breña	592-2023-MDB	A-10	Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito.
		04.01.06	Por ejercer y/o permitir la actividad y/u ofrecimiento ambulatorio del servicio de lavado de vehículos en la vía pública
San Borja	718-MSB	C-001	Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse.
		C-007	Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública.
Miraflores	480-MM	05-101	Por situar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en vía pública en forma ininterrumpida e injustificada por más de siete (7) días calendario.
		05-106	Por realizar el lavado de vehículos en la vía pública.
		05-108	Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública, sin autorización municipal.
		05-110	Consumir bebidas alcohólicas en la vía pública y/o el interior de vehículos estacionados en la misma, o dar facilidades para el consumo de las mismas en la vía pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 49

		05-114	Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal.
--	--	--------	---

Por las razones antes desarrolladas, me encuentro en desacuerdo con que estos extremos de las ordenanzas cuestionadas en este proceso sean declarados inconstitucionales y, por ende, nuestro voto es en el sentido de declarar infundada la demanda en relación con tales infracciones, que regulan el debido uso de los espacios públicos.

S.

OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 50

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, el cual sustento en las siguientes consideraciones:

Petitorio de la demanda

1. En el presente caso, el Defensor del Pueblo cuestiona la constitucionalidad de determinadas infracciones previstas en las Ordenanzas 493-2017-MDB, 402-2018-MDC, 622-2017-MDEA, 345, 090-2020-MDMM, 050-2017-MDMM, 026-2017-MDMM, 094-2020-MDMM, 480-MM, 514-MM, 548-MM, 525-MM, 589-MSB y 648-MSB.

Cuestión procesal previa

2. Al respecto, cabe mencionar que con posterioridad a la publicación del auto admsorio de fecha 31 de octubre de 2023, se han efectuado modificaciones a determinadas ordenanzas materia de cuestionamiento del presente proceso constitucional.
3. Así, se tiene que la Ordenanza 493-2017-MDB, emitida por la Municipalidad Distrital de Breña, fue derogada por la Ordenanza 592-2023-MDB, publicada el 14 de octubre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*. De igual manera, la Ordenanza 480-MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, fue modificada parcialmente por la Ordenanza 625/MM, publicada el 16 de noviembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*.
4. A su vez, la Ordenanza 345, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina, fue derogada por la Ordenanza 455/MMDL, publicada el 7 de noviembre de 2024 en el diario oficial “*El Peruano*”. Por último, se observa que la Ordenanza 525/MM, que contenía la infracción 27-105, impugnada en la demanda fue derogada por la Ordenanza 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, publicada el 7 de setiembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*.
5. Ahora bien, del contenido de las vigentes ordenanzas y que han sido mencionadas *supra* —Ordenanza 625/MM, Ordenanza 455/MMDL, Ordenanza 616/MM— se advierte que han mantenido sustancialmente las infracciones administrativas que han sido materia de cuestionamiento en el presente caso. Por lo cual, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las referidas ordenanzas en atención a lo dispuesto en el artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 51

(NCPCons).

6. En cuanto a la Ordenanza 493-2017-MDB, conviene precisar que se admitió a trámite la demanda de constitucionalidad respecto de las siguientes infracciones: 03-44, 03-45, 03-46, 04-031, 04-032, 04-033, 04-034, 04-036, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042, 04-043 y 06-043. No obstante, dicha norma fue derogada por la Ordenanza 592-2023-MDB del 28 de agosto de 2023, cuyo contenido varía en lo que concierne a las infracciones que se detalla a continuación:

Infracciones	Ordenanza 493-2017-MDB (Contenido)	Ordenanza 592-2023-MDB (Contenido)	Identidad Sustancial
03-46	Permitir el propietario del vehículo, su reparación y/o mantenimiento en vías y áreas públicas del distrito.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-031	Por estacionar vehículos motorizados o no motorizados en aceras, jardines de aislamiento y parques.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-032	Por usar la vía pública como paradero, transporte público.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-037	Por utilizar la vía pública como circuito de prueba o de enseñanza de manejo de automóviles.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-038	Por utilizar las áreas públicas como paradero inicial y/o final de camionetas, autos y transporte público o similar.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-039	Por estacionar sus vehículos en los espacios públicos dándole un fin distinto al estacionamiento, entre ellos, comercial recreación u otros similares.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-042	Por permitir el propietario del vehículo que se realice reparaciones mecánicas, planchado y pintura en la vía pública.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No
04-043	Por pernoctar los vehículos en la vía pública, utilizando la vía como playa de estacionamiento.	Infracción no contemplada en la nueva ordenanza.	No

7. Del cuadro de infracciones referido precedentemente, se aprecia que la vigente Ordenanza 592-2023-MDB ha variado sustancialmente el contenido de las infracciones que fueron materia de la demanda de constitucionalidad, por lo que, este extremo de la demanda corresponde sea declarado improcedente.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 52

8. Asimismo, mediante la Ordenanza 592-2023-MDB se incorpora las infracciones A-10, A-3, A-2, 04.01.06 y la 06.05.01 que establece lo siguiente:

Infracciones	Ordenanza 493-2017-MDB (Contenido)	Infracciones	Ordenanza 592-2023-MDB (Contenido)	Identidad Sustancial
03-44	Por dejar vehículos abandonados en la vía pública por más de 15 días con signos evidentes de no movilizarse, atentando contra el ornato, seguridad, moral, tranquilidad y buenas costumbres de la ciudad.	A-10	Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito	Sí
03-45	Por abandono de vehículos y/o maquinarias en la vía pública y/o zonas de retiro atentando contra el ornato y seguridad.			
04-033	Por obstaculizar la vía pública haciendo carga y descarga.	A-3	Por descargar mercaderías en áreas de dominio público o en horario no autorizado conforme lo establece la normativa municipal	Sí
04-034	Por estacionar o circular vehículos, dentro de jardines, área verde, parques, veredas, zonas no autorizadas o similares.	A-2	Por ocupar con vehículos las veredas, zonas rígidas, áreas verdes, ciclo vías, esquinas y/o curvas afectando la fluidez del tránsito vehicular y/o peatonal.	Sí
04-036	Por permitir que se realice acciones de Parqueo y Lavado de mantenimiento de vehículo vía pública (sic)	04.01.06	Por ejercer y/o permitir la actividad y/u ofrecimiento ambulatorio del servicio de lavado de vehículos en la vía pública	Sí
06-043	Por producir ruidos molestos o nocivos por el uso de bocinas (claxon) y/o emanar gases tóxicos por los escapes libres, atenuando contra la salud y/o el medio ambiente.	06.05.01	Por producir ruidos como (uso de bocinas escapes libres, automóviles, parlantes, megáfonos, equipos de sonido, sirenas, silbatos, cohete, petardos).	Sí

9. Respecto a las infracciones A-10, A-3, A-2, 04.01.06 y la 06.05.01 que contempla



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la vigente Ordenanza 592-2023-MDB, tomando en cuenta que su contenido resulta sustancialmente idéntico con las infracciones que fueron materia de la demanda de inconstitucionalidad, corresponde emitir un pronunciamiento de mérito conforme a lo previsto en el artículo 106 del NCPCons.

Análisis de la constitucionalidad por la forma

10. El artículo 51 de la Constitución Política establece que la publicidad es esencial para la vigencia de las normas legales. De igual manera, cabe mencionar que el artículo 109 de la Norma Fundamental establece que «La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte».
11. De una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales antedichas, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que la norma debe ser aprobada por el órgano que ejerce la potestad legislativa y que la publicación determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad (STC 01023-2021-PA/TC, fundamento 6, y STC 00021-2003-AI/TC, fundamento 3).
12. Por su parte, en lo que concierne a las normas emitidas por los gobiernos locales, el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) dispone que las ordenanzas no producirán efectos jurídicos si no cumplen con el requisito de publicación o difusión. De manera específica, se establece que las ordenanzas emitidas por las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao deben ser publicadas en el diario oficial *El Peruano*, como condición para su eficacia.
13. En esa línea, el artículo 44 de la LOM establece que las ordenanzas emitidas por el resto de las municipalidades distritales y provinciales deberán ser publicadas en los siguientes medios:
 - (...)
 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad;
 3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos;
 4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.
14. Ahora bien, de las ordenanzas cuestionadas en el presente caso, se advierte que en cuatro (04) de ellas no se ha cumplido debidamente con el requisito constitucional de la publicidad, tal como se expone a continuación:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 54

Municipalidad	Ordenanza	Publicación		
		<i>El Peruano</i>	Portal de la Municipalidad	Portal del Gobierno
Carabayllo	402-2018/MDC	Sin anexo	Sí, con anexo	No publicada
La Molina	455/MDLM (Derogatoria de la O. 345)	Sin anexo	Sí, con anexo	No publicada
Magdalena del Mar	050-2017-MDMM	Sin anexo	No publicada	Sí, con anexo
San Borja	589-MSB	Sin anexo	No tiene	No publicada

15. Por consiguiente, al omitirse la publicidad de las referidas ordenanzas, las mismas devienen en inconstitucionales por la forma. En tal sentido, estimo que debe declararse fundado el extremo de la demanda en la que se cuestiona las siguientes ordenanzas:
 - (i) 402-2018/MDC, emitida por la Municipalidad Distrital de Carabayllo;
 - (ii) 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina;
 - (iii) 050-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar; y la ordenanza
 - (iv) 589-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja.
16. De otro lado, este Tribunal advierte que el texto de la Ordenanza 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores, contiene infracciones, entre ellas, la prevista en el literal “a” del artículo 14; no obstante, esta no incluye la correspondiente sanción o consecuencias que de la comisión de la misma pudieran derivarse. Estos elementos de la prohibición se encontraban en el Anexo I, pero este no fue publicado en el diario oficial “*El Peruano*”. Además, si bien la referida ordenanza y el Anexo I fueron publicados en el sitio web de dicha municipalidad (<https://digital.miraflores.gob.pe:8443/miraflores/adjuntos/gestordocumentos/59/751936856.PDF>), no se verifica su publicación en el espacio institucional que corresponde a dicha municipalidad en el portal electrónico del Estado peruano. En tal sentido, dicha ordenanza ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal.
17. De otro lado, la Ordenanza 648-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja, fue publicada junto con su anexo en el diario oficial *El Peruano*, pero se omitió su publicación en el portal electrónico con el que cuenta en el sitio web del Estado al que se acaba de hacer referencia, por lo que se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad por la forma.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 55

18. A su vez, cabe agregar que la Municipalidad Distrital de El Agustino cuenta con su propio sitio web (<https://mdea.gob.pe/beta/historia-del-distrito>) y también con un espacio propio en la página del Estado Peruano (<https://www.gob.pe/munielagustino>). Empero, la Ordenanza 622-2017-MDEA no se encuentra publicada en alguno de ellos y, por lo tanto, ha incurrido también en un vicio de inconstitucionalidad por la forma.

Análisis de la constitucionalidad por el fondo

19. Llegado a este punto, corresponde examinar el contenido de las ordenanzas —desde el punto de vista de su constitucionalidad por el fondo— que se detallan a continuación:

Municipalidad	Ordenanza	Infracción	
Breña	592-2023-MDB (que deroga la 493-2017-MDB)	A-10	Por dejar vehículos, carrocerías, autopartes y chatarras abandonados en la vía pública, bermas, parques o demás áreas públicas del distrito
		A-3	Por descargar mercaderías en áreas de dominio público o en horario no autorizado conforme lo establece la normativa municipal
		A-2	Por ocupar con vehículos las veredas, zonas rígidas, áreas verdes, ciclo vías, esquinas y/o curvas afectando la fluidez del tránsito vehicular y/o peatonal.
		04.01.06	Por ejercer y/o permitir la actividad y/u ofrecimiento ambulatorio del servicio de lavado de vehículos en la vía pública
		06.05.01	Por producir ruidos como (uso de bocinas escapes libres, automóviles, parlantes, megáfonos, equipos de sonido, sirenas, silbatos, cohete, petardos).
La Molina	345	T-003	Por estacionar vehículos dentro del área de parques, jardines públicos y veredas impidiendo el libre tránsito peatonal (RNT).
		T-007	Por dejar vehículos (carrocerías, chatarra, chasis o similares) abandonados en la vía pública, por más de quince (15) días.
		T-020	Por estacionar vehículos en la vía pública afectando el libre tránsito peatonal y vehicular.
		T-021	Por estacionar vehículos en el perímetro y/o dentro del área de parques y/o áreas verdes y/o jardines públicos desacatando la señal informativa existente.
		T-022	Por estacionar vehículos en el perímetro y/o dentro de áreas de dominio público (berma

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 56

			central, isla de tránsito, etc.).
		T-023	Por estacionar frente a rampas o sobre la vereda dificultándose el libre tránsito de las personas con discapacidad.
		T-024	Por estacionarse sobre la calzada en la vía de un (01) carril por sentido de circulación.
		T-025	Por estacionarse en vías de dos (02) o más carriles por sentido de circulación cuando las señales lo restrinjan.
Magdalena del Mar	090-2020-MDMM	3504	Adelantar vehículos, entablando competencia de velocidad entre unidades.
		3505	Conducir el vehículo en estado de ebriedad, habiendo ingerido alcohol u otras sustancias que afecten el normal control del vehículo
		3508	Emplear sirenas, bocinas u otros equipos que ocasionen ruidos molestos y/o contaminen el ambiente.
	026-2017-MDMM	2004	Por hacer maniobras que pongan en riesgo la seguridad e integridad física de los pasajeros
		2013	Por estacionarse o esperar pasajeros en zonas rígidas o no autorizadas como paraderos o invadir paraderos autorizados a otras personas jurídicas
		2015	Por prestar el servicio especial en un vehículo menor en mal estado de conservación y/o de operatividad
		2023	Prestar servicio sin tener en el parabrisas del vehículo menor el Sticker o exhibir otros sticker que no corresponden
	094-2020-MDMM	3300	Realizar la carga y/o descarga de mercaderías fuera de los horarios y del área establecida por la municipalidad.
Miraflores	480-MM (modificada por la 625-MM)	05-101	Por situar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en vía pública en forma ininterrumpida e injustificada por más de siete (7) días calendario.
		05-102	Por estacionar unidades motorizadas con placa de rodaje sobre parques, veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre paso peatonal o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios.
		05-103	Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan las rampas de accesibilidad ubicadas en las veredas del distrito
		05-104	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en la calzada, obstruyendo la libre circulación de los carriles autorizados y/o generando dificultad para la libre circulación y/o alterando la tranquilidad pública y/o generando desorden. (Texto modificado por la Ordenanza 625-MM)

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 57

		05-105	Por detener y/o estacionar unidades motorizadas o no motorizadas en malecones, parques, veredas, jardines de aislamiento y/o bermas; generando aglomeración y/o desorden y/o entorpeciendo el libre paso peatonal o vehicular, y/o limitando la entrada o salida de vehículos de los predios, y/o entorpeciendo el uso de las rampas de accesibilidad ubicadas en el distrito, y/o alterando la tranquilidad pública.(Texto modificado por la Ordenanza 625-MM))
		05-106	Por realizar el lavado de vehículos en la vía pública
		05-107	Por estacionar vehículos pesados en zonas residenciales.
		05-108	Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública, sin autorización municipal.
		05-110	Consumir bebidas alcohólicas en la vía pública y/o interior de vehículos estacionados en la misma, o dar facilidades para el consumo de las mismas en la vía pública.
		05-114	Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal.
		22-124	Por ocasionar ruidos molestos y constantes provenientes de alarmas de vehículos.
		22-125	Por utilizar de forma innecesaria los dispositivos sonoros vehiculares (bocinas).
	514-MM	05-118	Estacionar el vehículo motorizado, incumpliendo las disposiciones en materia de uso y/u horario no autorizado.
	548-MM	05-119	Por no respetar los horarios de la clasificación o las reglas de uso de las zonas de carga y descarga, conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ordenanza 548/MM.
	525-MM	27-105	Por estacionar vehículos del servicio de arrendamiento o de entrega de productos en lugares no autorizados.
San Borja	648-MSB	C-026	Por conducir a excesiva velocidad y/o haciendo maniobras temerarias y/o circulando por la vereda o vías no autorizadas.
		C-029	Por transitar en vías expresas o vías arteriales y/o vías declaradas rígidas para la circulación de vehículos menores.
		C-031	Por prestar el servicio con licencia de conducir que no corresponda a la clase y categoría; o que la misma se encuentre retenida, cancelada o suspendida.
		C-032	Por prestar el servicio de transporte en estado de ebriedad, o bajo la influencia de sustancias estupefacientes.
		C-033	Por prestar el servicio con vehículos que no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		cuenten o no mantengan vigente el SOAT o CAT.
	C-035	Por prestar el servicio de transporte no portando la licencia de conducir según la tipología del vehículo.
	C-040	Por no acatar las normas de Tránsito.

20. Pues bien, conforme a lo señalado en la ponencia, las infracciones contenidas en las ordenanzas materia de cuestionamiento en el presente proceso constitucional, tal como se detalla en el cuadro que precede contravienen el marco normativo general referido a tránsito y transporte terrestre —Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181—. Sin embargo, respetuosamente, disiento de tal posición pues gran parte de las infracciones antedichas tienen por propósito la protección de los espacios públicos, así como la preservación del ornato, los cuales constituyen competencias que conciernen a los Gobiernos Locales.
21. Y es que, tal como lo define el artículo 2 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito —aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2009-MTC— “tránsito” se refiere al “conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales por las vías terrestres de uso público (*Circulación*)”.
22. Por el contrario, “abandono de vehículo” —conforme al artículo 219 de la norma antedicha— se considera al *hecho de dejarlo en la vía pública sin conductor, en lugares en donde no esté prohibido el estacionamiento, por un tiempo mayor de 48 horas*.
23. En ese orden de ideas, queda claro entonces que las infracciones como «*estacionar o dejar vehículos o unidades motorizadas o no motorizadas en la vía pública*», «*ocupar con vehículos las veredas, zonas rígidas, áreas verdes*», «*consumir bebidas alcohólicas en la vía pública*», «*obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal*», entre otros, escapan a la definición de tránsito (que implica desplazamiento) que establece el mencionado reglamento. Antes bien, dichas infracciones tienen como finalidad la protección de los espacios públicos.
24. Al respecto, conforme al artículo 3 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, la noción de *espacio público* engloba a:

(...) una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos.

(...)

Son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 59

protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente [énfasis agregado].

25. A su vez, en el artículo 4 de la referida ley, se precisa que la naturaleza jurídica del espacio pública implica que sea un *área de la ciudad destinada por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades en él.*
26. Siendo ello así, a las autoridades encargadas —las Municipalidades— de regular el uso de los espacios públicos, les corresponde la competencia de proteger esa satisfacción de necesidades urbanas colectivas y, por ende, sancionar las infracciones frente al uso inadecuado, abusivo o lesivo de los espacios públicos.
27. Ahora bien, cabe mencionar que los *espacios públicos destinados a la movilidad urbana*, según lo previsto en el artículo 8.1. a) del Reglamento de la Ley 31199 —aprobado mediante Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA— comprenden: *las vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso.*
28. Por ello, a la luz de lo previsto en los artículos 6.1, 8.1.a) y 37 del Reglamento de la Ley 31199, es posible concluir que las Municipalidades son competentes y tienen potestad sancionadora respecto a la protección de los espacios públicos.
29. Aunado a ello, el adecuado aprovechamiento de los espacios públicos por parte de la ciudadanía permite preservar el ornato, esto es, el cuidado de la infraestructura urbana.
30. Finalmente, conviene indicar que el cuadro de infracciones y sanciones administrativas de las ordenanzas aludidas en el fundamento 19 *supra*, han sido emitidas de conformidad con el contenido de la Ordenanza 2200 de Lima Metropolitana, norma que no ha sido materia de cuestionamiento y que reviste de presunción de constitucionalidad.
31. En mérito a lo expuesto, corresponde desestimar este extremo de la demanda de autos.

Por estas consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda y en consecuencia inconstitucionales las Ordenanzas:
 - (i) 402-2018/MDC, emitida por la Municipalidad Distrital de Carabayllo;
 - (ii) 455/MDLM, emitida por la Municipalidad Distrital de La Molina;
 - (iii) 050-2017-MDMM, emitida por la Municipalidad Distrital de Magdalena del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las ordenanzas distritales que regulan materias de tránsito y transporte | 60

Mar

- (iv) 589-MSB y 648-MSB, emitida por la Municipalidad Distrital de San Borja.
 - (v) 616/MM, emitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores.
 - (vi) 622-2017-MDEA, emitida por Municipalidad Distrital de El Agustino.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto de las siguientes ordenanzas: 493-2017-MDB (derogada mediante la Ordenanza 592-2023-MDB), 345, 090-2020-MDMM, 026-2017-MDMM, 094-2020-MDMM, 480-MM (modificada mediante Ordenanza 625-MM), 514-MM, 548-MM, 525-MM, específicamente en lo que concierne a las infracciones que atañen a la protección de los espacios públicos y el ornato, tal como se ha desarrollado *supra*.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de las infracciones 03-46, 04-031, 04-032, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042 y 04-043 incluidas en la ordenanza 493-2017-MDB emitida por la Municipalidad Distrital de Breña.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ