



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 111/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00007-2024-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



25 de febrero de 2025

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía

COLEGIO DE ABOGADOS DE UCAYALI C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL
PORTILLO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP	Constitución Política del Perú. Ley Orgánica de Municipalidades.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

B. Debate constitucional

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. SOBRE EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero 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 Tiese, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 5 de junio de 2024, el Colegio de Abogados de Ucayali interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP, *Ordenanza municipal sobre cambio de uso de Jr. 9 de diciembre, entre el Jr. Ucayali hasta el Jr. Tarapacá, y establece otras disposiciones*, expedida por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo. Alega que infringe los artículos 2.11 y 194 de la Constitución. Asimismo, solicita que se declare la inconstitucionalidad por conexidad del Acuerdo de Concejo 000036-2024-MPCP/ALC.

Por su parte, con fecha 5 de setiembre de 2024, la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo contesta la demanda solicitando que esta sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan varios argumentos sobre la constitucionalidad de la ordenanza cuestionada, los que, a modo de síntesis, se presentan a continuación.

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos por el demandante son los siguientes:

- El Colegio de Abogados de Ucayali sostiene que la Ordenanza Municipal 013 2023-MPCP infringe la Constitución tanto por la forma como por el fondo.
- Respecto a los alegados vicios de forma, refiere que la ordenanza cuestionada no fue dictaminada ni debatida en la Comisión de seguridad ciudadana, defensa civil, tránsito y transporte de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.
- Por lo tanto, asevera que se ha vulnerado el artículo 53 de la Ordenanza Municipal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 4

021-2021-MPCP y, en consecuencia, el artículo 194 de la Constitución, que consagra la autonomía administrativa institucional. Asimismo, alega que la ordenanza objeto de control infringe los incisos 8 y 12 del artículo 9 de la Ley 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades* (LOM).

- Respecto a los cuestionamientos por el fondo, afirma que la ordenanza cuestionada fue emitida con fecha 5 de abril de 2023. No obstante, según señala, el Informe 130-2023-MPCP-GSCTU-SGSPMI (fojas 164 y 165 del expediente) de fecha 13 de marzo de 2023, prueba que el cierre del jirón “9 de Diciembre” fue arbitrario, debido a que este fue llevado a cabo antes de la emisión de la norma referida. En consecuencia, sostiene que el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 2.11 de la Constitución, ha sido vulnerado.
- En tal sentido, asevera que este Tribunal ha determinado en la Sentencia 01072-2023-HC/TC, fundamento 9, que la libertad de tránsito es “un requisito indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, a la educación, a la salud, entre muchos otros más” (foja 9 del expediente).
- Concordante con lo anterior, sostiene que la ordenanza impugnada vulnera el derecho a la libertad de trabajo, reconocido en el artículo 59 de la Constitución, porque la afectación al tránsito tuvo impacto en la actividad económica llevada a cabo en el Mercado 1, cercano al jirón “9 de Diciembre”.
- Del mismo modo, aduce que para la emisión de la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP no se tomaron en cuenta los impactos económicos que esta tendría en los negocios colindantes a la zona intervenida, por lo que se ha trasgredido el derecho a la libertad de empresa, reconocido también en el artículo 59 de la Constitución.
- Por último, argumenta que al realizarse un test de proporcionalidad en la ordenanza objeto de control, esta no supera el análisis de necesidad, debido a que existen alternativas menos gravosas que cumplen con las consideraciones turísticas, de seguridad y de tránsito que la municipalidad emplazada ha contemplado.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- La Municipalidad Provincial de Coronel Portillo asevera que la ordenanza objeto de control no adolece de vicios de inconstitucionalidad ni por la forma ni por el fondo, por lo que solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 5

- Respecto a los cuestionamientos por la forma, sostiene que el Acuerdo de Concejo 000036-2024-MPCP/ALC demuestra que la ordenanza cuestionada fue debatida por el concejo municipal, por lo que afirma que no se han infringido los incisos 8 y 12 del artículo 9 de la LOM.
- En cuanto a los alegados vicios por el fondo, alega que la restricción vehicular en el jirón 9 de Diciembre no consiste en una medida que contravenga la libertad de tránsito o que sea arbitraria, sino que, según refiere, se trata de una decisión tomada en función del interés general y en aplicación del artículo 9.8 de la LOM.
- Asevera que la restricción vehicular y el cambio de uso del jirón “9 de Diciembre” son medidas destinadas a mejorar la seguridad pública, la transitabilidad peatonal y la competitividad comercial en la zona. Asimismo, asegura que la norma cuestionada encuentra fundamento en los artículos 3.3 y 17.1.a de la Ley 27181, *Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre* (LGTTT).
- En cuanto a la alegada vulneración de la libertad de trabajo, argumenta que dicho cuestionamiento es errado por cuanto, según señala, el Informe 000004-2024-MPCP/SGCOM acredita que desde la aprobación de la ordenanza cuestionada se ha combatido eficazmente el comercio ambulatorio informal.

II. FUNDAMENTOS

§1. SOBRE EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA

1. El artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser:
 - i. Directa o indirecta;
 - ii. De carácter total o parcial; y
 - iii. Por la forma como por el fondo.
2. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido expresamente por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 6

3. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta, se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, debido a que la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino por normas legales aprobadas de conformidad con el marco constitucional.
4. En casos como el presente, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
5. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada y a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan normas interpuestas. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
6. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
7. En lo que corresponde al presente caso, el artículo 194 de la Constitución establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política en virtud de la cual cuentan con competencia para dictar normas con rango de ley. Asimismo, el artículo 51 del mismo cuerpo normativo dispone que “La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
8. En virtud de ello, el legislador regula las condiciones que implica el deber de publicidad impuesto por la Constitución. Por lo tanto, para resolver la presente controversia, será necesario tomar en cuenta como parámetro de constitucionalidad las disposiciones de la LOM que desarrollan las exigencias para la publicidad de las ordenanzas municipales, particularmente si se toma en cuenta que, al admitir a trámite la demanda, se requirió a la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo que adjunte copia de la publicación de la ordenanza impugnada.

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

9. 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. Por ello, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 7

10. El artículo 44 de la LOM establece que “Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados”. En este sentido, determina que las normas que se emitan por las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao deberán ser publicadas en el diario oficial *El Peruano*.
11. En el caso de las ordenanzas emitidas por el resto de municipalidades provinciales y distritales, la referida norma dispone que 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.
12. En virtud de la normativa expuesta, queda claro que las ordenanzas emitidas por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se deben publicar en el diario encargado de las publicaciones judiciales o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.
13. Se debe advertir que al admitir a trámite la presente demanda, este Tribunal requirió a la municipalidad emplazada para que, en el plazo otorgado para la contestación de la demanda:
 - i. Adjunte una copia de la publicación de la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP en el diario encargado de las publicaciones judiciales de su jurisdicción; o,
 - ii. En caso de no existir, acredite de manera indubitable que realizó la publicidad de la misma en otro diario, conforme lo dispone el inciso 2 del artículo 44 de la LOM.
14. Sin embargo, la municipalidad demandada no cumplió con adjuntar la copia de la publicación de la ordenanza cuestionada en el diario encargado de las publicaciones judiciales, ni presentó prueba de su publicación en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad. Entonces, queda claro que la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP no cumple con el requisito establecido en el artículo 44.2 de la LOM y, por lo tanto, corresponde declarar la inconstitucionalidad en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 8

15. Sin perjuicio de lo expuesto, el glosado inciso 4 del artículo 44 del referido cuerpo normativo establece que las municipalidades que cuenten con portal electrónico deberán publicar sus ordenanzas en este.
16. Sobre dicho requisito, 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.
17. Al respecto, este Tribunal verifica que la ordenanza en cuestión fue publicada en la página web con que cuenta la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo en el portal del Estado¹. Por lo tanto, ha cumplido lo establecido en el artículo 44.4 de la LOM.
18. En conclusión, la Ordenanza Municipal 013-2023-MPCP no ha sido publicada de acuerdo con los requisitos establecidos por el artículo 44 de la LOM, lo que supone que ha incurrido en un vicio de forma y, por ende, este Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.
19. Sin perjuicio de ello, resulta indispensable precisar que el artículo 39 de la LOM, en concordancia con el artículo 194 de la Constitución, establece que “Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.
20. Adicionalmente, corresponde tomar en cuenta que el artículo 73 de la LOM contempla las competencias de las municipalidades provinciales, entre las que incluye la de “Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial”.
21. Finalmente, el artículo 79 del referido cuerpo normativo determina las competencias exclusivas y compartidas de las municipalidades provinciales y distritales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo.

II. FALLO

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

¹ <https://www.gob.pe/institucion/municoronelportillo/normas-legales/4121817-013-2023-mpcp>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 9

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza 013-2023-MPCP, emitida por la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARA VIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE MORALES SARA VIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la ordenanza municipal que establece el uso peatonal de una vía | 10

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, emito el presente fundamento de voto, puesto que, a mi juicio, los fundamentos 19, 20 y 21 son innecesarios para la dilucidación de la *litis*, razón por la cual, no los suscribo.

Ahora bien, en lo que respecta al resto de fundamentos, juzgo necesario puntualizar que, en cambio, sí los suscribo íntegramente.

S.

DOMÍNGUEZ HARO