



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 145/2026

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00004-2024-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25 de mayo de 2026

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA C. CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad
Metropolitana de Lima contra los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima
Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, Ley de
Endeudamiento del Sector Público del Año Fiscal 2024.

Magistrados firmantes:

SS.

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



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible
localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha
de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º
029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/00004-2024-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

Disposiciones impugnadas	Parámetro de control
Incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955.	Artículos 43, 74 y 195, incisos 4, 6 y 8 de la Constitución Política del Perú. Artículos 42 (literales “f”, “h” e “i”) y 45 de la Ley 27783, <i>Ley de Bases de la Descentralización</i> (LBD). Artículos 79, inciso 3.2, y 161, inciso 7.2, de la Ley 27972, <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i> (LOM).

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. EL CARÁCTER TEMPORAL DE LA LEY DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 3

§5. INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIDAD

§6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 4

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de mayo del 2026, 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 siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich, que se agrega.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 20 de marzo de 2024, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) interpone demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, *Ley de Endeudamiento del Sector Público del año 2024*, publicada el 6 de diciembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, alegando la vulneración de diversos artículos constitucionales y de otras fuentes integrantes del bloque de constitucionalidad, relacionados con las competencias de los gobiernos locales.

Por su parte, con fecha 21 de junio de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos por la MML en el presente proceso de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, *Ley de Endeudamiento del Sector Público del año 2024*, son los siguientes:

- Sostiene que las disposiciones impugnadas contravienen los artículos 43, 74 y 195, incisos 4, 6 y 8, de la Constitución Política del Perú; los artículos 42 (literales “f”, “h” e “i”) y 45 de la Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (LBD); los artículos 79, inciso 3.2, y 161, inciso 7.2, de la Ley 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades* (LOM); y los artículos 6, 7 y 17 de la Ordenanza 1680-MML, *Ordenanza reglamentaria de la interferencia de vías en la provincia de Lima*.
- En relación con los vicios de forma, la municipalidad demandante alega que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 5

contenido de la Ley de Endeudamiento Público debe prever exclusivamente las condiciones para el endeudamiento del sector público para el Año Fiscal 2024, dejando de lado cualquier otro contenido que exceda dicha materia.

- Sin embargo, precisa que el legislador ha introducido de manera inconstitucional una exoneración a diversos tributos municipales a través de la referida ley de endeudamiento, lo que excede el contenido especial de su regulación y contradice de manera expresa lo establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 1437.
- Refiere que esto último cobra mayor relevancia por cuanto el proyecto de ley de endeudamiento para el sector público del año 2024, elaborado por el Poder Ejecutivo, con aprobación del Consejo de Ministros, no proponía la incorporación de la Décima Disposición Complementaria y Final cuestionada en la demanda, precisamente por tratarse de una materia ajena al endeudamiento público.
- En consecuencia, a criterio del demandante, dicha regulación atenta contra el principio de especialidad de las leyes, pues no guarda relación con la materia encomendada a este tipo de norma, como es el endeudamiento público. Por ello, enfatiza que su previsión en la ley materia de controversia resulta arbitraria e irrazonable y, en consecuencia, inconstitucional.
- El demandante afirma que las disposiciones impugnadas no han regulado asuntos relacionados con el endeudamiento del sector público para el año fiscal 2024, sino que han dispuesto, principalmente, la exoneración de la obtención de permisos y/o autorizaciones municipales para el desarrollo de los proyectos de obra priorizados, incorporados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, relacionados con la infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao.
- Alega que tales disposiciones también prevén que los concesionarios y/o contratistas tienen la competencia o atribución de establecer y comunicar el plan de desvíos por la ejecución de los mencionados proyectos de obra a los gobiernos locales y que dichas concesionarias y/o contratistas tienen la obligación de restituir o reponer la superficie de las vías intervenidas por las obras ejecutadas, y de efectuar las mejoras necesarias para la seguridad vial de los peatones y conductores.
- Además, según la entidad demandante, las disposiciones impugnadas exceden los alcances del contenido de las Leyes de Endeudamiento, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 1437. Acota que esto último contraviene los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley, al introducir de manera fraudulenta la exoneración de tributos en la obtención de permisos y/o autorizaciones municipales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 6

- En consecuencia, sostiene que las disposiciones impugnadas contravienen lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política, en cuanto prevé los principios de especialidad, legalidad y reserva de ley en materia tributaria y de endeudamiento público.
- En cuanto a los vicios de inconstitucionalidad por el fondo, como ya se destacó previamente, la demandante afirma que las disposiciones impugnadas previstas en la Décima Disposición Complementaria de la Ley 31955 contravienen diversas competencias de los gobiernos locales.
- Al respecto, destaca que el inciso 4 del artículo 195 de la Constitución Política prevé que corresponde a los gobiernos locales la competencia de “Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley (...)”. Asimismo, precisa que el inciso 6 de dicho artículo dispone que corresponde a dichos niveles de gobierno “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.
- Refiere que, adicionalmente, el inciso 8 del mencionado artículo establece que es una competencia del gobierno local “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”.
- Acota que el artículo 42 de la LBD estatuye, como competencia exclusiva de los gobiernos locales: (f) ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local; (h) dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad; e, (i) otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.
- Asevera que el artículo 45 de la LBD prevé que compete a cada municipalidad la autorización, ejecución, supervisión y control de las obras de carácter local, lo que incluye la obligación de reponer las vías o servicios afectados.
- Asimismo, resalta que el inciso 7.2 del artículo 161 de la LOM prescribe que, en materia de tránsito de peatones y vehículos, la MML ejerce la función de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos de su jurisdicción.
- Añade que, en el marco de las competencias de la MML respecto a la gestión de la infraestructura vial en su ámbito territorial, se emitió la Ordenanza 1680-MML, ordenanza reglamentaria de la interferencia de vías en la provincia de Lima, la que también fue transgredida por las disposiciones impugnadas.
- A criterio de la parte demandante, las disposiciones impugnadas vulneran las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 7

competencias y/o facultades de la MML en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, para autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones, previstas en el inciso 3.2 del artículo 79 de la LOM y en el inciso 8 del artículo 92 del Reglamento de Organización y Funciones de la MML.

- Además, según la MML, la normativa cuestionada también contraviene las competencias y/o facultades de la MML en materia de circulación y tránsito urbano de peatones y vehículos, para autorizar la interferencia de vías, que tienen como finalidad garantizar y proteger el derecho de los ciudadanos de transitar libremente y sin obstáculos por las vías públicas, previstas en el inciso 7.2 del artículo 161 la LOM, el artículo 7 de la Ordenanza 1680-MML y el inciso 11 del artículo 79 del Reglamento de Organización y Funciones de la MML, aprobado por Ordenanza 2537-MML.
- En tal sentido, aduce que no es viable una exoneración de los permisos o autorizaciones que otorga la municipalidad para la ejecución de proyectos en la vía pública, puesto que, a su criterio, es responsabilidad del gobierno local cautelar el derecho al libre tránsito, garantizar los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, teniendo como premisa la salvaguarda del interés público frente a las grandes intervenciones en infraestructura vial que abarca la rotura de pavimento, pistas, veredas, sardineles, bermas. Agrega que dicha exoneración perjudica la transitabilidad y seguridad de las personas, por el desarrollo de los proyectos priorizados, y transgrede así los artículos 6, 7 y 17 de la citada Ordenanza 1680-MML.
- La entidad demandante manifiesta que el numeral 2 de la Décima Disposición Complementaria Final de la ley impugnada quebranta el ordenamiento jurídico-constitucional por cuanto solo exige a los concesionarios y/o contratistas (como es el caso de la Sociedad Concesionaria Metro de Lima Línea 2 S.A.), informar sobre el cronograma y/o plan de desvíos; enfatiza que dicha medida supone desconocer las competencias constitucionales y legales de los gobiernos locales en dicho ámbito.
- La MML refiere que la norma impugnada deja de lado la responsabilidad que tiene el gobierno local para conocer el alcance del proyecto, sus características, y así poder hacer las recomendaciones pertinentes para posteriormente autorizar su ejecución, cautelando el correcto funcionamiento de la ciudad.
- Asimismo, advierte que el numeral 3 de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31955, al establecer que la responsabilidad de restitución o reposición de superficie de las vías intervenidas por las obras ejecutadas recae en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 8

los concesionarios y/o contratistas, desconoce la competencia de la MML para ejecutar, supervisar y controlar la ejecución de la Línea 2 del Metro de Lima.

- La municipalidad demandante sostiene que la disposición impugnada, al regular que le corresponderá a las entidades supervisoras y fiscalizadoras u organismos reguladores la verificación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y/o técnicas por parte de los concesionarios y/o contratistas, en el marco de sus competencias, desconoce que el precitado artículo 45 de la LBD y el artículo 79, inciso 3.2, de la LOM, estatuyen que la MML tiene la competencia para fiscalizar y supervisar la ejecución del plan de obras de servicios públicos que afecten o utilicen la vía pública, es decir, en este caso, la obra de la Línea 2 del Metro de Lima en los tramos que atraviesa el Cercado de Lima, y no otro organismo regulador.
- Pone de relieve que con la exoneración dispuesta en los numerales 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31955, se vulnera la movilidad, accesibilidad y seguridad vial de los usuarios de las vías que forman parte del área de influencia directa e indirecta de la ejecución del proyecto de la Línea 2 del Metro de Lima en la zona del Cercado, y se genera una grave afectación del interés público, debido a que implica que la administración no evalúe el plan de desvío vehicular (y vías de desfogue), las áreas de cerramiento, la seguridad vial, los centros atractores, puntos de control del tránsito y otros aspectos (contaminación sonora, contaminación ambiental, actos delictivos, etc.) que son materia de análisis al momento de otorgar la autorización para interferencia de vías en el marco de la Ordenanza 1680-MML, entre otros.
- Así las cosas, enfatiza que resulta necesario que la MML mantenga la competencia para emitir la autorización de interferencia de vías para las obras que se ejecuten en la vía pública, incluidas por los proyectos priorizados incorporados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), aprobado mediante Decreto Supremo 242-2022-EF o la norma que la actualice.
- Por tales consideraciones, la parte demandante solicita que la demanda sea declarada fundada.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- En relación con los alegados vicios de inconstitucionalidad formal, el apoderado especial del Congreso de la República refiere, en primer término, que el principio de especialidad aplica cuando se trate estrictamente de leyes de presupuesto. A mayor detalle, precisa que pretender regular una materia que no sea de carácter presupuestal o directamente vinculada a ella, resulta constitucionalmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 9

imposible, tal y como ha sido establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Afirma que el principio de especialidad no puede ser aplicado extensivamente para regular el contenido material de la ley de endeudamiento del sector público de manera restrictiva.
- Asimismo, resalta que, a diferencia de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, la Constitución solo exige que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueben conforme a ley, a través de la presentación y trámite de aprobación de la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público para un determinado año fiscal.
- Sostiene que la Constitución no prevé una lista de materias prohibidas a ser reguladas por la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público; y que, sobre la base de lo establecido en la Constitución, el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público prevé que la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público debe establecer “fundamentalmente” materias referidas al endeudamiento del sector público, pero no dispone que sean las únicas materias que puede contemplar la referida ley.
- Por ello, concluye que la Ley 31955 no atenta contra la Constitución, al contener materias no referidas al endeudamiento del sector público en una de sus disposiciones complementarias finales, debido a que para este tipo de ley no se aplica el principio de especialidad, que sí corresponde aplicar en el caso de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.
- Por lo tanto, concluye que los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31955 no vulneran el principio de especialidad y, por ende, no resultan inconstitucionales por la forma.
- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el demandado aduce que en el presente caso corresponde interpretar las disposiciones impugnadas de conformidad con el principio de conservación de la ley y el *indubio pro legislatore* democrático. En tal sentido, indica que en el proceso de inconstitucionalidad corresponde verificar si dichas normas pueden ser interpretadas, por lo menos, en un sentido que sea conforme con la Constitución Política.
- Sobre ello, afirma que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto al contenido y alcances del principio de conservación de la ley y ha sido aplicado en las siguientes sentencias:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 10

- (i) 00021-2012-PI/TC, 00008-2013-PI/TC, 00009-2013-PI/TC, 00010-2013-PI/TC y 00013-2013-PI/TC (Caso Ley de Reforma Magisterial);
 - (ii) 00001-2014-PI/TC (Caso DICAPI);
 - (iii) 00001-2018-PI/TC (Caso modificación del artículo 37 del Reglamento del Congreso sobre regulación de los grupos parlamentarios);
 - (iv) 00020-2015-PI/TC (Caso potestad sancionadora de la CGR);
 - (v) 00028-2018-PI/TC (Caso del régimen municipal de circulación de motocicletas);
 - (vi) 00022-2015-PI/TC (Caso del régimen especial de seguridad social para los pensionistas pesqueros);
 - (vii) 00011-2019-PI/TC (Caso de la participación de las Fuerzas Armadas en la interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia); y,
 - (viii) 00008-2022-PI/TC (Caso de la reforma de la Ley Universitaria).
- Teniendo en cuenta lo anterior, esta parte solicita que las disposiciones impugnadas sean interpretadas de conformidad con los mencionados principios de conservación de la ley y el *indubio pro legislatore* democrático.
 - Estando a lo expuesto, el apoderado especial del Congreso de la República solicita que la demanda sea declarada infundada.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, la parte demandante cuestiona la constitucionalidad de los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, *Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024*.
2. Tales disposiciones establecen lo siguiente:

DÉCIMA: Exoneración de obtener autorización y/o permisos para la ejecución de proyectos
--

1. Se dispone la exoneración de obtención de todos los permisos y/o autorizaciones municipales para el desarrollo de los proyectos priorizados incorporados en el Plan Nacional de
--



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 11

Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), aprobado mediante Decreto Supremo N° 242-2022-EF o la norma que la actualice, relacionados a infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao.
2. Para efectos informativos, los concesionarios y/o contratistas comunicarán el cronograma y/o plan de desvíos respectivo a los gobiernos locales.
3. Para la restitución o reposición de superficie de las vías intervenidas por las obras ejecutadas, los concesionarios y/o contratistas deberán aplicar la sección y/o geometría vial existente. Igualmente, en caso corresponda, deben efectuar las mejoras necesarias para la seguridad vial de los peatones y conductores. Los trabajos de restitución de superficie que se encuentren en ejecución con la sección vial normativa deberán culminarse aplicando dicha sección, según lo aprobado.
4. Corresponderá a las entidades supervisoras y fiscalizadoras u organismos reguladores la verificación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y/o técnicas por parte de los concesionarios y/o contratistas, en el marco de sus competencias.

3. Al respecto, se aprecia que la finalidad de dicha disposición consiste en la exoneración de autorizaciones o permisos municipales para la ejecución de proyectos que cumplan con las siguientes características, tal y como ha sido establecido en el inciso 1:
 - (i) Que se trate de proyectos priorizados e incorporados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, aprobados por D.S. 242-2022-EF o por la norma que la actualice;
 - (ii) Que se encuentren relacionados con infraestructura de transporte y movilidad urbana; y,
 - (iii) Que se ubiquen en Lima y Callao.
4. Asimismo, en el inciso 2 se previó que los concesionarios y/o contratistas destinatarios del inciso anterior deben comunicar a los gobiernos locales el cronograma y/o plan de desvíos correspondiente.
5. Por su parte, el inciso 3 ha dispone que los concesionarios y/o contratistas deben cumplir con determinadas medidas como:
 - (i) Cuando se trate de la restitución o reposición de superficie de las vías intervenidas por las obras ejecutadas, aplicar la sección y/o geometría vial existente;
 - (ii) Efectuar las mejoras necesarias para la seguridad vial de los peatones y conductores en caso corresponda; y,
 - (iii) Culminar los trabajos de restitución de superficie que se encuentren en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 12

ejecución con la sección vial normativa.

6. Finalmente, el inciso 4 precisa que corresponde a las entidades supervisoras y fiscalizadoras o a los organismos reguladores la verificación y cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y/o técnicas que hubieran asumido los mencionados concesionarios y/o contratistas, en el ámbito de sus competencias.
7. Como puede apreciarse, las disposiciones antes detalladas se refieren a medidas administrativas que tienen por finalidad contribuir a la ejecución de proyectos priorizados por el Decreto Supremo 242-2022-EF, que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) 2022-2025. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que el inciso 1 de la citada Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955 ha previsto que los efectos de dicha regulación alcancen también a aquellos proyectos contemplados en la norma que actualice lo dispuesto en el Decreto Supremo 242-2022-EF.
8. Queda claro, entonces, que la finalidad subyacente en la regulación impugnada es la de evitar que la ejecución de proyectos nacionales de infraestructura se vea obstaculizada o retrasada por la tramitación de autorizaciones o permisos municipales.
9. Se aprecia entonces un marco habilitante para los concesionarios y/o contratistas que les permite, por un lado, llevar a cabo, sin retrasos, los proyectos priorizados y, por el otro, les impone un conjunto de obligaciones que deben ser cumplidas como consecuencia de la ejecución de las obras.
10. En lo que aquí interesa, este Tribunal Constitucional estima necesario precisar que el PNISC 2022-2025:

(...) prioriza 72 proyectos que cumplen con la evaluación de infraestructura sostenible. Esta cartera de proyectos tiene un monto de inversión de S/ 146,622 millones. Los proyectos son ejecutados bajo las modalidades de Obra Pública (37 proyectos), Asociaciones Públicas Privadas (26 proyectos) y Proyectos en Activos (9 proyectos). Se distribuyen en todos los sectores priorizados y se encuentran en diversas fases de ejecución ⁽¹⁾.
11. Teniendo en cuenta que tales disposiciones se refieren a la ejecución de proyectos en el marco de un plan con horizonte hacia el año 2025, susceptible de ser prorrogado como ya se señalara *supra*, se concluye que las disposiciones impugnadas, incorporadas en la Ley 31955, tienen como objeto regular hechos y situaciones jurídicas que trascienden la temporalidad de dicha norma legal.

¹ Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2022/Octubre/24/DS-242-2022-EF.pdf>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 13

12. Explicado lo anterior, este Tribunal Constitucional estima necesario desarrollar algunas consideraciones sobre el carácter temporal de la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se expide anualmente.

§2. EL CARÁCTER TEMPORAL DE LA LEY DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

13. En primer término, el endeudamiento ha sido previsto por el constituyente en algunas disposiciones constitucionales, como son los artículos 75 y 78 de la Norma Fundamental.
14. El artículo 75 de la Constitución Política, en lo que aquí interesa, dispone lo siguiente:

Artículo 75.- El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley.

Las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueban conforme a ley.

Los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

[Énfasis añadido].

15. Es decir, las operaciones de endeudamiento se encuentran regladas por cuanto deben ser aprobadas de conformidad con la ley sobre la materia. En tal sentido, el texto vigente del artículo 78 antes citado ha previsto que:

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un *plazo que vence el 30 de agosto de cada año*.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

[Énfasis añadido].

16. Se desprende, entonces, que la competencia para elaborar y presentar el proyecto de Ley de Endeudamiento recae en el Poder Ejecutivo, y es atribución del presidente de la república ejercerla hasta el 30 de agosto de cada año. Asimismo, fluye de dicha disposición constitucional que la competencia para aprobar dicho proyecto le asiste al Congreso de la República.
17. Precisamente, en el artículo 76 del Reglamento del Congreso se estatuye que:

Artículo 76.- La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

[...]

b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, *Ley de Endeudamiento* y Ley de Equilibrio Financiero, *deben ser presentadas a más*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 14

tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el Artículo 78 de la Constitución Política.
[Énfasis añadido].

18. Por su parte, el artículo 81 del Reglamento en mención contempla lo siguiente:

Artículo 81.- Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:
[...]
c) Ley de Presupuesto; dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de Presupuesto, *de Endeudamiento* y Ley de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
[Énfasis añadido].

19. Del marco constitucional y legal glosado precedentemente se desprende que la ley de endeudamiento:

- (i) Es una norma de eficacia temporal anual, pues rige para cada año fiscal;
- (ii) Regula el endeudamiento interno y externo del Estado;
- (iii) El órgano titular de la competencia para la elaboración y presentación del proyecto de ley de endeudamiento es el Poder Ejecutivo;
- (iv) El plazo para enviar el proyecto de ley de endeudamiento —que aplica también para los proyectos de ley de presupuesto y equilibrio financiero—, vence el 30 de agosto de cada año;
- (v) La aprobación del proyecto de ley de endeudamiento corresponde al Poder Legislativo;
- (vi) Dentro de las 48 horas de presentado el proyecto se debe convocar a una sesión extraordinaria del Congreso de la República para su sustentación por las autoridades competentes del Poder Ejecutivo.

20. Además de ello, este Tribunal Constitucional tiene en consideración que en nuestro ordenamiento jurídico rige el Decreto Legislativo 1437, *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público*, cuyo artículo 9 estipula lo siguiente:

Artículo 9.- Ley *Anual* de Endeudamiento del Sector Público
La Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba *anualmente*, en el marco de lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, establece fundamentalmente lo siguiente:
1. El monto máximo de endeudamiento que puede aprobar el Gobierno Nacional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 15

durante un año fiscal, en función de las metas establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual aplicable.

2. El destino general del monto máximo de endeudamiento.

3. El monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar con organismos multilaterales o agencias oficiales de crédito *en el respectivo año fiscal*, para atender requerimientos derivados de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas. El referido monto no afecta el límite máximo establecido para las Operaciones de Endeudamiento a que se refiere el inciso 1.
[Énfasis añadido].

21. Como se observa, la Ley de Endeudamiento del Sector Público aborda, principalmente, materias relacionadas con el monto máximo de endeudamiento a ser aprobado, con su destino general o con el monto máximo de las garantías a ser otorgadas o contratadas con otros organismos multilaterales o agencias oficiales de crédito.
22. Más allá de ello, se aprecia que en la normativa bajo comentario se ha remarcado el carácter anual de la vigencia de la Ley de Endeudamiento del Sector Público, de conformidad con la naturaleza temporal que le asiste, por mandato del artículo 78 de la Constitución Política.
23. Indicado lo anterior, corresponde examinar tales disposiciones desde una perspectiva formal.

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS

24. En primer término, debe recordarse que, respecto a la clasificación o tipología de los vicios de inconstitucionalidad, el artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución Política puede ser:
 - (i) Directa o indirecta;
 - (ii) Total, o parcial; y,
 - (iii) Por la forma o por el fondo.
25. En cuanto a la inconstitucionalidad formal, este Tribunal Constitucional ha dejado en claro que una ley puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos [cfr. Sentencia 00020-2005-PI/TC, fundamento 22]:
 - (i) *Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política para su aprobación.* Se configura este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 16

supuesto si, por ejemplo, el Poder Ejecutivo expide un decreto legislativo sin que se haya dictado la ley que lo autoriza para dicho efecto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 104 de la Constitución Política.

- (ii) *Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución Política directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho.* Así, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución Política reserva a las leyes orgánicas (v.g. de conformidad con el artículo 106, la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución Política), razón por la cual, en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal.
 - (iii) *Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.* Ello tendría lugar, por ejemplo, si el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al presidente de la república, conforme a lo previsto en el artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política.
26. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido [cfr. Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4].
27. Ahora bien, en el presente caso, la parte demandante alega que la ley impugnada habría incurrido en infracciones formales a la Constitución Política por cuanto, como ya se advirtiera previamente, aquella habría desconocido lo dispuesto en su artículo 74, en cuanto contempla los principios de especialidad, legalidad y reserva de ley en materia tributaria y de endeudamiento público.
28. Este Tribunal Constitucional advierte que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República al aprobar la ley sometida a control no guarda relación con ninguno de los supuestos destacados en el fundamento precedente, sino que, en realidad, es un cuestionamiento de fondo.
29. Efectivamente, queda claro que los cuestionamientos del demandante basados en la supuesta desvinculación de las disposiciones impugnadas con el endeudamiento público, o el alegado incumplimiento de los principios de especialidad, legalidad y reserva de ley en materia tributaria, exceden el objeto de un análisis de constitucionalidad formal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 17

30. Teniendo en consideración el sentido de dichas impugnaciones, este Tribunal Constitucional descarta que la expedición de las disposiciones impugnadas haya supuesto un vicio de inconstitucionalidad por la forma. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

31. A continuación, corresponde esclarecer si resulta constitucionalmente posible, desde una perspectiva sustantiva, que el legislador haya establecido la regulación impugnada en la Ley 31955.
32. Para comenzar, este Tribunal Constitucional debe tomar en cuenta que, como ya fuera puesto de relieve, la ley cuestionada es una norma de naturaleza temporal. Al efecto, debe tenerse presente que:

Las leyes temporales son aquellas cuya eficacia no se proyecta hacia un futuro *prima facie* ilimitado, sino que fijan un hecho, una fecha o una condición que produce su caducidad. La particularidad de estas normas es que dejan de pertenecer al ordenamiento al producirse alguno de tales supuestos. Por ello, no cabe hablar de derogación, pero sí de que la disposición ha dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico. Se trata de normas que ya no están vigentes [cfr. Sentencia 00001-2017-PI/TC, fundamento 16].

33. Aplicados tales criterios al caso de autos, se llega a la conclusión de que la vigencia de la Ley 31955, *Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024*, cesó al concluir el año 2024. Tal es así que el día 11 de diciembre de 2024 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 32187, *Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025* ⁽²⁾.
34. Teniendo como presupuesto dicho carácter temporal, este Tribunal Constitucional considera necesario precisar que cuando se trata de normas que revisten dicha naturaleza, la previsión de disposiciones que superen o excedan dicha temporalidad resulta inconstitucional.
35. Este ha sido el criterio utilizado para declarar la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley 29812 y de la Ley 29951, leyes de presupuesto para el Sector Público para los años 2012 y 2013, respectivamente, en el marco del pronunciamiento emitido en la Sentencia 00003-2013-PI/TC. Efectivamente, al resolver dicha controversia, este Tribunal Constitucional sostuvo que:

(...) dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que contenga cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el periodo anual respectivo

² Cfr. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1391422>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 18

o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Constitución (...) [Sentencia 00003-2013-PI/TC, fundamento 29].

36. Y es que una ley de presupuesto también es una norma temporal, que rige solo para cada año fiscal, al término del cual, cesa su vigencia. De hecho, debe repararse en que el tratamiento de ambas leyes por el propio constituyente y el legislador se ha llevado a cabo de manera conjunta, considerando su naturaleza temporal.
37. Siendo ello así, este Tribunal Constitucional concluye que las disposiciones sometidas a control resultan inconstitucionales, en la medida que contravienen el carácter anual de la ley de endeudamiento público, previsto en el artículo 78 de la Constitución Política.
38. Estando a lo expuesto, este Tribunal Constitucional considera que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de las restantes impugnaciones planteadas en la demanda.
39. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal Constitucional estima oportuno destacar que, como fuera establecido por el constituyente en el artículo 195 de la Norma Fundamental: “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”.
40. Es decir, dichas competencias deben ser ejercidas en armonía con las políticas y planes nacionales y de conformidad con la ley.
41. En esa línea, en el Título Preliminar de la LOM se han contemplado, en los artículos VI y VIII, los siguientes principios:

Artículo VI.- Promoción del desarrollo económico local

Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados *en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo*; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

[...]

Artículo VIII.- Aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

[Énfasis añadido].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 19

42. En lo que aquí interesa, debe quedar claro que, por mandato constitucional y legal, el ejercicio de las competencias de los gobiernos locales no puede contravenir las políticas y planes nacionales.

§5. INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIDAD

43. En el presente caso, este Tribunal Constitucional ha concluido que las disposiciones impugnadas han contravenido el marco constitucional y, por lo tanto, quedarán sin efecto a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano* (artículo 204 de la Constitución Política y 80 del NCPCo). A ello debe añadirse que la sentencia aquí expedida carece de efectos retroactivos, por mandato de las disposiciones citadas previamente.
44. Ahora bien, debe tenerse presente que el artículo 77 del NCPCo prescribe que “La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”.
45. Este Tribunal Constitucional, al admitir a trámite la demanda advirtió que, con fecha 24 de diciembre de 2023, se publicó la Ordenanza 2590, expedida por la MML, cuyo artículo segundo dispone:

Declarar inaplicable en la provincia de Lima, lo dispuesto en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31955, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024, en concordancia con lo establecido en el artículo primero de la presente ordenanza; por tanto, ratificar que toda obra que se ejecute en áreas, espacios y vías de administración metropolitana, requiere de las autorizaciones y/o permisos de las unidades orgánicas competentes, según el procedimiento administrativo aprobado mediante las ordenanzas precitadas y normatividad conexas. [Énfasis añadido].

46. Asimismo, este Tribunal Constitucional sostuvo que la publicación de tal ordenanza “no afecta la vigencia de la ley sometida a control”, y advirtió, además, que “entre las leyes ordinarias y las ordenanzas municipales no rige el principio de jerarquía normativa, sino el principio de competencia. Por consiguiente, en la medida en que ambos dispositivos comparten la misma jerarquía normativa, no se puede establecer entre ellos relaciones de tipo derogatorio, sino más bien de orden competencial [Sentencia 00006-2010-PI/TC, fundamento 12]”.
47. Al respecto, cabe destacar que este Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de desarrollar el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano en la primera parte del fundamento 61 de la Sentencia 00047-2004-PI/TC, donde precisó, respecto de la primera y segunda categorías normativas, que:

61. La pirámide jurídica nacional debe ser establecida en base a dos criterios rectores,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a saber:

a) *Las categorías*

Son la expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente determinada por la Constitución o por sus normas reglamentarias.

Ellas provienen de una especie normativa; es decir, aluden a un conjunto de normas de contenido y valor semejante o análogo (leyes, decretos, resoluciones, etc.).

b) *Los grados*

Son los que exponen una jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría. Tal el caso de las resoluciones (en cuyo orden decreciente aparecen las resoluciones supremas, las resoluciones ministeriales, las resoluciones viceministeriales, etc.)

En nuestro ordenamiento existen la[s] siguientes categoría[s] normativas y su[s] subsecuentes grados:

Primera Categoría:

Las normas constitucionales y las normas con rango constitucional

1er. grado: La Constitución.

2do. grado: Leyes de reforma constitucional.

3er. grado: Tratados de derechos humanos.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 206 de la Constitución es la norma que implícitamente establece la ubicación categorial de las denominadas leyes constitucionales. De allí su colocación gradativamente inferior en relación a la Constitución en sí misma.

Segunda Categoría

Las leyes y las normas con rango de ley.

Allí aparecen las leyes, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el Reglamento del Congreso, las resoluciones legislativas, las ordenanzas regionales, las ordenanzas municipales y las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley.

En atención a los criterios expuestos en el caso Marcelino Tineo Silva y más de cinco mil ciudadanos [Expediente 0010-2002-AI/TC] los decretos leyes se encuentran adscritos a dicha categoría [cfr. los párrafos 10 y ss. de dicha sentencia].

[...].

48. Como puede apreciarse, conforme a lo establecido por este Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Norma Fundamental, la máxima categoría de nuestra pirámide jurídica lo constituyen las normas constitucionales y las normas con rango constitucional. Dentro de esta categoría existen tres grados organizados jerárquicamente, y corresponde el grado jerárquico supremo a la Constitución Política, como no podría ser de otra manera en un Estado constitucional de derecho. En segundo grado se encuentran las leyes de reforma constitucional y en tercer grado los tratados internacionales sobre derechos humanos.
49. Respecto a la segunda categoría de la pirámide jurídica nacional, este Tribunal Constitucional considera pertinente precisar que las normas con rango de ley también pueden categorizarse por grados, a partir de su alcance territorial, por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 21

cuanto las normas de alcance nacional ostentan mayor grado que las normas de carácter regional o local. Esto es así porque las normas regionales y locales deben respetar el marco jurídico nacional, y no al revés, lo que refleja el mayor grado de estas últimas, que pueden servir y, de suyo, sirven como parte del parámetro de validez, como normas interpuestas o bloque de constitucionalidad, para determinar la validez de las normas regionales o locales. En tal sentido, el presente criterio complementa y desarrolla lo señalado en la Sentencia 00047-2004-PI/TC respecto de la pirámide jurídica nacional:

Segunda Categoría

Las leyes y las normas con rango de ley.

- 1er. grado: Leyes; decretos legislativos; decretos de urgencia; el Reglamento del Congreso; las resoluciones legislativas; sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley, y las que confirman la constitucionalidad de una norma con rango de ley; y los tratados que no versen sobre derechos humanos. A este grado corresponden también los decretos leyes.
- 2do. grado: Ordenanzas regionales.
- 3er. grado: Ordenanzas municipales.

50. Ahora bien, en un caso previo donde una municipalidad había dispuesto la inaplicación de una norma legal, este órgano de control de la Constitución Política dejó resuelto que:

(...) la municipalidad emplazada ha incurrido en un evidente exceso, pues la facultad de declarar inaplicables normas jurídicas, conforme a lo que establece el artículo 138° de nuestra Constitución Política, sólo se encuentra reservada para aquellos órganos constitucionales que, como el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el propio Tribunal Constitucional, ejercen funciones jurisdiccionales en las materias que les corresponden y no para los órganos de naturaleza o competencias eminentemente administrativas. Por consiguiente, si bien resulta inobjetable que cualquier poder público u organismo descentralizado tiene facultad para interpretar la Constitución y, por ende, para aplicarla en los casos que corresponda, no pueden, en cambio, arrogarse una potestad, como la de declarar inaplicables normas infraconstitucionales, que la Constitución no les ha conferido de modo expreso e inobjetable [cfr. Sentencia 00007-2001-AI/TC, fundamento 3].

51. Queda claro, entonces, que un gobierno local carece de competencia para declarar inaplicable una ley que emana del Congreso de la República. Evidentemente, esto último, en ningún caso, afecta la facultad que tienen los gobiernos locales para cuestionar o impugnar en la vía correspondiente las normas que consideren no ajustadas a la Constitución Política o que pudieran afectar sus competencias, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 22

través del proceso constitucional que corresponda.

52. Habiendo dejado establecido lo anterior, este Tribunal Constitucional concluye que corresponde declarar la inconstitucionalidad por conexidad del artículo segundo de la Ordenanza 2590.

§6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

53. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 204 de la Constitución Política, no tiene efecto retroactivo la sentencia que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal. Por su parte, el artículo 82 del NCPCo, en su parte pertinente, dispone que las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Norma Suprema. Esto quiere decir que los efectos de una sentencia fundada de inconstitucionalidad son, en principio, desde su emisión, *ex nunc*.
54. Por otro lado, en la Sentencia 00024-2003-AI/TC se dejó dicho que “todo Tribunal Constitucional tiene la obligación de aplicar el principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las ‘consecuencias’ de sus actos jurisdiccionales. En ese sentido, los actos jurisdiccionales (tras la expedición de una sentencia) deben contener el augurio, la proyección y el vaticinio de una ‘mejor’ realidad político-jurídica y la cancelación de un otrora ‘mal’”. Este principio resulta de especial relevancia en los procesos de naturaleza orgánica, en tanto los efectos de las sentencias emitidas en tales procesos tienen efectos *erga omnes*, y vinculan no solo a las partes, sino a todo el país.
55. En el presente caso, se advierte que la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, *Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024*, dispuso la exoneración de todos los permisos y/o autorizaciones municipales para el desarrollo de proyectos priorizados incorporados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), aprobado mediante Decreto Supremo 242-2022-EF o la norma que la actualice, relacionados con infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao.
56. Atendiendo a lo expresado, se advierte como un hecho cierto que diversas personas naturales y jurídicas actuaron en concordancia con la presunción de legalidad de la norma citada, y obtuvieron las citadas exoneraciones de permisos y/o autorizaciones a su favor para desarrollar los citados proyectos. En consecuencia, este Tribunal Constitucional estima oportuno resaltar que **lo decidido en la presente sentencia no puede ser utilizado para revocar las exoneraciones que ya surtieron efectos conforme a la Décima Disposición Complementaria y**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 23

Final de la Ley 31955; más aún cuando, en atención al citado inciso 4 de la norma impugnada, las entidades supervisoras y fiscalizadoras u organismos reguladores mantuvieron su competencia para realizar la verificación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y/o técnicas por parte de los concesionarios y/o contratistas.

57. En conclusión, este Tribunal Constitucional considera pertinente precisar que la presente sentencia tiene efectos *ex nunc*.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda por cuestiones de forma.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda por cuestiones de fondo; en consecuencia, inconstitucionales los incisos 1, 2, 3 y 4 de la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley 31955, conforme a lo expresado en los fundamentos 53 a 57 de la presente sentencia respecto a su aplicación en el tiempo.
3. Declarar **INCONSTITUCIONAL** por conexidad, el artículo segundo de la Ordenanza 2590.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 24

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso, si bien coincido con el sentido del fallo, en la medida que se declara fundada la demanda, discrepo de algunos fundamentos contenidos en la sentencia, pues expresan criterios que no reflejan los alcances de nuestro sistema de fuentes, con base en lo dispuesto por nuestra Constitución y la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Constitucional, y porque se encuentran insuficientemente sustentados, tal como pasare a explicar seguidamente.

De manera más específica, me aparto de los criterios establecidos en los fundamentos 47 al 49, en los que se retoma un criterio atípico que fue planteado en el fundamento 61 de la Sentencia 00047-2004-PI y que se refiere a la estructuración de nuestra “pirámide jurídica nacional”. En dicha ocasión el Tribunal Constitucional esbozó una especie de “manual” sobre el sistema de fuentes peruano. Dentro de ese contenido, una parte se basó en postulados conceptuales infrecuentes y que, bien visto, no se condicen con la teoría del Derecho o constitucional más consolidada.

En dicha ocasión, el Tribunal se refirió, sin suficiente sustento o desarrollo, a la existencia de una especie de “jerarquía interna” dentro de cada rango normativo. Si bien en el Derecho Administrativo es habitual hacer referencia a jerarquías algunos tipos de resoluciones (v. gr.: supremas, ministeriales, directorales, etc.), lo cual tiene sentido en la medida que sí se trata de normas y autoridades subordinadas unas a otras, ello no podría aplicarse mecánicamente al resto de rangos normativos del ordenamiento jurídico.

De este modo, en la referida Sentencia 00047-2004-PI el Tribunal Constitucional explicó la referida distinción, habitual en el ámbito administrativo, que diferencia entre “categorías” y “grados” cuando se trata de “resoluciones”. Al respecto, es cierto que la “resolución” puede ser considerada una categoría normativa, que a su vez puede tener grados, tales como “resoluciones supremas”, “resoluciones ministeriales”, “resoluciones jefaturales”, “resoluciones de dirección ejecutiva”, “resoluciones directorales”, entre otras; entre ellas sí que caben relaciones de jerarquía, pues existe entre los órganos que las emiten existe una relación precisamente jerárquica, conforme puede constarse en el organigrama de cada entidad.

Sin embargo, con base en dicha clasificación referida a las resoluciones, en la misma Sentencia 00047-2004-PI se extendió ella, sin mayor explicación, a las normas de rango constitucional y legal, incluyendo asimismo la idea de que existen jerarquías internas dentro de las disposiciones que forman parte de dichos rangos o categorías.

En este sentido, se afirmó, por ejemplo, que entre las normas con rango constitucional se encuentran en primer orden, ostentado una mayor jerarquía o grado, las disposiciones de la propia Constitución, en segundo lugar aparecerían las leyes de reforma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 25

constitucional y en la tercera jerarquía o grado se ubicarían los tratados sobre derechos humanos.

Ciertamente, esta distinción no aparece reconocida por nuestra Constitución. Si bien el Tribunal Constitucional dejó mencionado en la Sentencia 00047-2004-PI, de modo escueto, que “el artículo 206 de la Constitución es la norma que implícitamente establece la ubicación categorial de las denominadas leyes constitucionales. De allí su colocación gradativamente inferior en relación a la Constitución en sí misma”, lo cierto es que la Carta Fundamental no establece en dicho artículo esa supuesta gradación y ni tampoco aparece en ninguna otra parte de su texto. Además, tampoco existe una afirmación en este sentido referida a los tratados sobre derechos humanos, sobre los cuales, en todo caso, podría existir una discusión a su posible rango legal con base en lo prescrito en el artículo 200, inciso 4 de la Constitución (que, de modo general, enumera a los “tratados” dentro de las normas con rango de ley).

A efectos de esclarecer de mejor modo este asunto, en primer lugar, resulta necesario delimitar lo que implica una relación de jerarquía entre las normas. Al margen de precisiones de mayor detalle que pudieran efectuarse, cuando menos podemos afirmar que la existencia de jerarquía normativa implica, respecto de la norma jerárquicamente superior, la existencia de una fuerza jurídica activa, es decir, la capacidad de derogar o modificar a las normas inferiores, así como una fuerza jurídica pasiva, esto es, la imposibilidad jurídica de ser modificada por normas de inferior grado. Ciertamente, esto no puede predicarse de las normas de reforma constitucional que, precisamente, se caracterizan por modificar el contenido de la Constitución siguiendo los procedimientos previstos en el artículo 206 de la Constitución. Tampoco puede predicarse ello respecto de los tratados de derechos humanos, que conforme a la doctrina predominante del Tribunal Constitucional detentan rango constitucional, no solo porque los derechos humanos o fundamentales se interpretan de modo armónico (IV disposición final y transitoria de la Constitución), sino porque incluso se ha previsto que, en caso pudiera existir alguna incompatibilidad entre un tratado y la Constitución, dicho tratado debería “ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución” (artículo 57 de la Constitución). Aunado a lo anterior, no existe ninguna razón constitucional para establecer alguna supuesta jerarquía entre los tratados de derechos humanos (establecidos como normas de tercer grado según la Sentencia 00047-2004-PI) y las leyes de reforma constitucional (supuestamente normas de segundo grado según la citada sentencia).

Ahora bien, lo que sí puede apreciarse es una cuestión distinta, y de carácter formal, referida a los mecanismos para modificar o incorporar nuevas disposiciones al ordenamiento jurídico; en este sentido, cabe reconocer que existen procedimientos que deben observarse en torno a la vigencia de nuevas disposiciones constitucionales. En este sentido, se sabe que el ordenamiento jurídico constitucional sí prevé formalidades para que una disposición constitucional pueda ser modificada o para que se adicionen nuevos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 26

contenidos; sin embargo, el seguimiento de dichas reglas de vigencia no implica conceptualmente la existencia de una relación de jerarquía.

Si la relación fuera de jerarquía, las normas de segundo grado no podrían modificar las de primer grado –debido a su fuerza jurídica pasiva– en caso su contenido sea opuesto o antinómico. En ese orden de ideas, por ejemplo, no se hubiera podido reformar las disposiciones constitucionales referidas a la descentralización el año 2002, que instauró nuestra actual forma de Estado “unitario y descentralizado”, cambiándose sustancialmente el contenido original de la Constitución, corte más bien centralizado; asimismo, no se hubiera podido modificar la composición inicialmente unicameral del Congreso de la República por uno conformado por dos cámaras.

En todo caso, lo que sí podría existir al respecto –y esto ha sido más bien objeto de desarrollo jurisprudencial– es la identificación una especie de “núcleo duro” o “identidad material” de la Constitución, que no puede ser objeto de modificación a través de los mecanismos habituales de reforma. Al referirse a este idea, el Tribunal Constitucional no ha aludido a una antinomia o texto que sirva de límite formal, sino a la “esencia” o “contenido fundamental” de la Constitución (Sentencia 00050-2004-AI 00051-2004-AI 00004-2005-AI 00007-2005-AI 00009-2005-AI, fundamento 21), a la “presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional” (Sentencia 00014-2002-AI, fundamento 74), referida a los “principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado” (00014-2002-AI 76), buscando así evitar, no cualquier modificación de la Carta Fundamental, sino su completa “destrucción” (00014-2002-AI 76), “haciéndole perder la identidad con la que la forjó el constituyente originario” (0008-2018-PI 48).

Como puede apreciarse sin dificultad, los fundamentos en torno a la limitación del poder de reforma constitucional, de acuerdo con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es de carácter eminentemente material (pues requiere esclarecer la “esencia” o “identidad material” de la Constitución, con base en identificar sus “principios supremos” o “fórmula política”), y no formal, como implicaría partir de una supuesta jerarquía normativa entre las disposiciones implicadas.

Por el contrario, lo que se verifica es que, de acuerdo con la doctrina dominante y la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, existe una tendencia a considerar a las disposiciones constitucionales como una unidad normativa (siendo, por ejemplo, muy frecuente que casos complejos hayan sido resueltos por el Tribunal Constitucional con base en el principio de “unidad de Constitución”).

Desde esta perspectiva, cabe reconocer que todas las disposiciones constitucionales tienen un mismo rango formal (rango constitucional), sin perjuicio de aceptar que, eventualmente, en el ámbito de la doctrina o en su aplicación casuística, pueda plantearse ciertas distinciones entre ellas, por ejemplo, referidas a su diferente estructura normativa,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 27

a su distinta importancia axiológica, a la eventual existencia de cláusulas más rígidas o por considerarse que determinado contenido material sirve de límite material para su reforma. Sin embargo, visto con detenimiento, lo anterior no implica necesariamente la existencia de grados o jerarquías formales entre las disposiciones contenidas en la Constitución.

Además de lo anterior, la sentencia de autos agrega, con la finalidad de “complementar” y “desarrollar” lo señalado en la Sentencia 00047-2004-PI, una innovación similar a la que acaba de ser analizada, pero en torno a las normas de rango legal.

Así, en el fundamento 49 se señala que “las normas con rango de ley también pueden categorizarse por grados, a partir de su alcance territorial, por cuanto las normas de alcance nacional ostentan mayor grado que las normas de carácter regional o local”, estableciéndose, sobre esa base, una especie de gradación o jerarquización interna. Conforme a esta, se coloca en la cúspide a las normas legales de alcance nacional, como normas de segundo grado a las ordenanzas regionales y como normas inferiores o de tercer grado a las ordenanzas municipales. Incluso se llega a afirmar que esta supuesta jerarquía normativa se justifica “porque las normas regionales y locales deben respetar el marco jurídico nacional, y no al revés, lo que refleja el mayor grado de estas últimas, que pueden servir y, de suyo, sirven como parte del parámetro de validez, como normas interpuestas o bloque de constitucionalidad, para determinar la validez de las normas regionales o locales”.

Al respecto, en primer orden, cabe destacar que no se encuentra mínimamente justificado por qué sería necesario apartarse del criterio actualmente vigente, el cual aparece expresamente mencionado en el fundamento 46 de la sentencia y que establece que “entre las leyes ordinarias y las ordenanzas municipales no rige el principio de jerarquía normativa, sino el principio de competencia. Por consiguiente, en la medida en que ambos dispositivos comparten la misma jerarquía normativa, no se puede establecer entre ellos relaciones de tipo derogatorio, sino más bien de orden competencial [STC 00006-2010-PI/TC, fundamento 12]”.

Asimismo, es pertinente mencionar que este criterio es un corolario directo de nuestra forma de Estado “unitario y descentralizado”, conforme a la caracterización que, de manera consolidada, ha hecho nuestro Tribunal Constitucional. Llama la atención, asimismo, que la sentencia señale que se aparta de este afianzado criterio jurisprudencial supuestamente desarrollando la Sentencia 00047-2004-PI, cuando en esta misma sentencia aparece reconocida, de manera expresa y ampliamente desarrollada, los pormenores de nuestra forma de Estado y la relación competencial (y no jerárquica) que existe entre las normas nacionales, regionales y locales.

En efecto, como se explica en dicha sentencia, la relación competencial es la que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 28

efectivamente se condice con nuestra forma de Estado (en lugar de la relación jerárquica), pues implica reconocer y respetar la relativa autonomía normativa de los diversos niveles de gobierno. En este sentido, se resalta que nuestro modelo de Estado unitario y descentralizado implica que “la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y los gobiernos regionales y locales, puesto que la autonomía político-normativa otorgada conlleva la facultad de crear Derecho, y no sólo de ejecutarlo” (Sentencia 00047-2004-PI, fundamento 116). Con base en lo anterior, se señala asimismo de modo explícito que “la reordenación de la distribución territorial del poder [con base en nuestro modelo de Estado] **tiene la propiedad de limitar la capacidad normativa del gobierno nacional**” (resaltado agregado), añadiendo seguidamente (fundamento 119) que:

Si con relación a los gobiernos regionales, este Tribunal ha recordado la necesidad de que las normas que estos puedan expedir no alteren “la unidad e integridad del Estado y de la Nación” (artículo 189° de la Constitución); no interfieran en las funciones y atribuciones de los gobiernos locales (artículo 191° de la Constitución) y que las materias que ellas regulen deba realizarse “en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo” (artículo 192° de la Constitución), ahora, **en relación al gobierno nacional, debe remarcarse que éste no es enteramente libre para regular cualquier materia, sino que ha de sujetarse al reparto de competencias constitucional y legalmente establecidos, constituyendo este reparto un límite de orden material y competencial para el ejercicio de su función legislativa** (resaltado agregado).

Asimismo, con base en una abundante y consistente justificación constitucional, la propia Sentencia 00047-2004-PI consagra, de modo claro, que es el principio de competencia, y no el de jerarquía, el que sirve como parámetro para comprender las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (fundamentos 121 y 122):

En efecto, si determinadas normas regionales no son jerárquicamente subordinadas a las del gobierno central, su articulación con éstas no puede sustentarse bajo el principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia, según el cual, en el ámbito competencial de las regiones, la norma regional excluye a la norma del gobierno central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento (v.g. del gobierno local). A su vez, en el ámbito de competencia del gobierno nacional, quedan excluidas las normas regionales y locales, y así sucesivamente.

Por ello, una adecuada articulación de las fuentes del derecho regional, tanto con las fuentes del derecho nacional como con las del derecho local, exige que se delimite los ámbitos para los cuales cada una de ellas es competente. Obviamente, tal delimitación no puede realizarse sino mediante el ya referido principio de competencia.

Por ende, con base en todo lo anterior, discrepo del criterio desarrollado en la presente sentencia en torno a la existencia de una supuesta jerarquía interna dentro de las normas de rango legal. En primer lugar, considero que no se trata de un desarrollo que se desprenda de lo establecido en la Sentencia 00047-2004-PI y, en adición a ello, reitero que no se condice con nuestra forma de Estado unitario y descentralizado, que a partir de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024 | 29

su racionalidad descentralista no plantea una relación jerárquica entre las normas nacionales, regionales y locales, sino más bien competencial.

Asimismo, por las razones de fondo ya mencionadas, tampoco puedo estar de acuerdo con las consideraciones vertidas en torno a la distinción entre “categorías” y “grados” en lo que se refiere a las normas con rango constitucional.

S.

OCHOA CARDICH