



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de febrero de 2026, 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 el siguiente auto, con el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, que se agrega.

VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima contra diversas ordenanzas emitidas por diversas municipalidades distritales de Lima, así como el escrito de fecha 21 de enero de 2026; y,

ATENDIENDO A QUE

1. La calificación de la demanda de autos, interpuesta con fecha 21 de noviembre de 2025, debe basarse en los criterios de admisibilidad y procedibilidad establecidos en la Constitución, el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) y en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal.
2. El artículo 200, inciso 4, de la Constitución, y el artículo 76 del NCPCo, disponen que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.
3. Asimismo, debe tomarse en cuenta que el artículo 99 del NCPCo prescribe que el plazo para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra normas con rango legal es de seis años, contados a partir del día siguiente de su publicación.
4. Mediante la presente demanda se cuestiona la constitucionalidad de diversas ordenanzas emitidas por las siguientes municipalidades distritales:





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

Municipalidad Distrital	Ordenanza impugnada	Publicación en el diario oficial	Fojas del expediente
Pucusana	358-2024/MDP	07-05-2024	96 a 98
Surquillo	549-2024/MDS	14-05-2024	43 a 54
Lurín	497-2024/MDL	15-05-2024	55 a 71
Surquillo	550-2024/MDS	06-06-2024	75 a 93
San Juan de Lurigancho	481-MDSJL	08-08-2024	99 a 102

5. En cuanto a la solicitud de inconstitucionalidad por conexidad del Decreto de Alcaldía 007-2024-MDJM, cabe advertir que el ejercicio de la inconstitucionalidad de normas conexas se encuentra previsto en el artículo 78 del NCPCo y, conforme a él, su ejercicio es una potestad propia del Tribunal Constitucional, la cual se podría ejercer luego de analizadas las normas que se cuestionan; no obstante, la etapa procesal para realizar dicho examen corresponde al momento de sentenciar.
6. Respecto a las normas cuestionadas, este Tribunal aprecia que todas las ordenanzas han sido impugnadas dentro del plazo previsto en el artículo 99 del NCPCo. Asimismo, verifica que se ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 100 del NCPCo, toda vez que en la demanda se ha identificado a las entidades demandadas, y se ha acompañado copia simple de estas, en la cual consta la fecha de publicación.
7. Ahora bien, corresponde realizar algunas precisiones sobre las normas cuestionadas. En primer lugar, este Tribunal advierte que la Primera Disposición Final de la Ordenanza 549-2024/MDS, emitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo, estableció una vigencia de 6 meses a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*. En ese sentido, dado que la norma fue publicada el 14 de mayo de 2024, a la fecha, su plazo de vigencia ha fenecido.
8. Al respecto, de la revisión correspondiente, si bien no se ha identificado norma alguna que haya prorrogado o ampliado la vigencia de la ordenanza en cuestión, se evidencia —de la información publicada por la Municipalidad Distrital de Surquillo—



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

que dicha entidad, durante el año 2024, realizó una campaña de “Regularización de Licencia de Edificación”¹ con fundamento en la Ordenanza 549-2024/MDS, mientras se encontró vigente.

9. Asimismo, la Ordenanza 358-2024/MDP, emitida por la Municipalidad Distrital de Pucusana, en el artículo 4 de su Título 1 estableció su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano* hasta el 31 de diciembre de 2025, por lo que, a la fecha, su plazo de vigencia ha igualmente fenecido.
10. Sobre el particular, si bien el segundo párrafo del referido artículo contempló la posibilidad de que su vigencia fuera prorrogada, a la fecha no se ha identificado norma alguna que haya dispuesto dicha prórroga o ampliación de vigencia. Sin perjuicio de ello, se evidencia que durante la vigencia de la ordenanza se implementó en dicha municipalidad la campaña para incentivar el trámite de licencias de funcionamiento², lo que habría generado solicitudes de acogimiento a sus disposiciones presentadas durante dicho periodo.
11. Es decir que, en ambos casos, las ordenanzas impugnadas continúan desplegando efectos cuya constitucionalidad deberá ser analizada por este Tribunal Constitucional oportunamente. Conviene precisar que este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que “no toda norma en vigencia es válida, ni toda norma no vigente, se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00008-2024-PI/TC, fundamento 4).
12. Por otro lado, en relación con la Ordenanza 497-2024/MDL, se debe tener en cuenta que la Primera Disposición Final y Transitoria estableció inicialmente una vigencia de ciento veinte (120) días hábiles a partir del día siguiente de su publicación.
13. Al respecto, se evidencia —de la información publicada por la

¹ Véase en la Memoria Anual 2024 de la Municipalidad Distrital de Surquillo, pp.116. https://www.munisurquillo.gob.pe/nuevportal/assets/docs/presupuesto2025/memoria_anual_2024.pdf.

² Véase en <https://www.gob.pe/institucion/munipucusana/campa%C3%B1as/117497-conoce-los-requisitos-para-tramitar-tu-licencia-de-funcionamiento>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

Municipalidad Distrital de Lurín— que dicha entidad publicó durante el año 2024 tres notas informativas orientadas a promover la regularización de licencias de habilitaciones urbanas y edificaciones con fundamento en la Ordenanza 497-2024/MDL³.

14. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que la municipalidad demandada expidió diversos decretos de alcaldía vinculados con la ordenanza de referencia:
 - (i). Decreto de Alcaldía 007-2024/MDL, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2024, cuyo artículo primero amplió su vigencia por 120 días hábiles;
 - (ii). Decreto de Alcaldía 004-2025/MDL, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 19 de mayo de 2025, cuyo artículo primero dispuso una nueva prórroga por 120 días hábiles; y finalmente,
 - (iii). Decreto de Alcaldía 009-2025-ALC/MDL, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 10 de noviembre de 2025, cuyo artículo primero aprobó una tercera prórroga por 120 días hábiles adicionales.
15. Estando a lo expuesto en los fundamentos precedentes, se evidencia que la Ordenanza 497-2024/MDL continúa desplegando efectos hasta la fecha y, por consiguiente, podrá ser analizada en caso de que se admita a trámite la demanda.
16. Corresponde anotar, además, que algunos artículos de la Ordenanza 550-2024/MDS, emitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo, han sido modificados antes de la interposición de la demanda, conforme puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Modificaciones de los artículos en la Ordenanza 550-2024/MDS

³ Véase en <https://www.gob.pe/institucion/munilurin/noticias/979071-importante>, <https://www.gob.pe/institucion/munilurin/noticias/956553-importante> y <https://www.gob.pe/institucion/munilurin/noticias/986090-importante>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
 MUNICIPALIDAD
 METROPOLITANA DE LIMA
 AUTO DE CALIFICACIÓN

“Ordenanza que establece, regula y promueve las edificaciones sostenibles y ordenamiento residencial en el distrito de Surquillo”	
Artículo de la Ordenanza 550-2024/MDS impugnada	Ordenanza modificatoria
Artículo 5, numeral 1	Mediante artículo 1 de la Ordenanza 557-2024-MDS.
Artículo 6, numeral 1	
Literal b) del sub numeral 6.1.1 del Artículo 6	
Artículo 8	

17. Cabe determinar si los artículos antes citados, contenidos en la Ordenanza 550-2024/MDS, mantienen su contenido normativo en el texto vigente, de acuerdo con la Ordenanza 557-2024-MDS:

Disposición	Ordenanza 550-2024/MDS impugnada	Ordenanza 557-2024-MDS
Artículo 5, numeral 1	Artículo 5.- Condiciones de sostenibilidad para edificaciones (...) 5.1. Criterios técnicos de diseño y construcción sostenible Los proyectos de edificación sostenibles deberán cumplir como mínimo con los criterios técnicos para el diseño y construcción de edificaciones (...)- Ahorro de Agua y reúso de Aguas Residuales Domésticas Tratadas.	Eliminó la mención de “ahorro de agua” y se precisó el mecanismo de acreditación.
Artículo 6, numeral 1	Artículo 6.1. Cesión de Retiro para Uso Público Toda edificación sostenible para acogerse a los beneficios de la presente norma obligatoriamente deberá ceder las áreas correspondientes al retiro	Se añadió un segundo párrafo del artículo 6.1 con reglas para predios con dos o más frente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

	municipal para uso público irrestricto, pudiendo aplicarse los demás beneficios, en forma opcional y a solicitud del propietario.	
Literal b) del sub numeral 6.1.1 del Artículo 6	Artículo 6.1.1. Características de los Retiros: Los retiros para uso público serán habilitados, principalmente, para ampliación de las veredas y espacios públicos en general (...) El diseño del área de los retiros, (...) deberá ser calificado por la Comisión Técnica en base a los siguientes parámetros y criterios: (...) b. No se permite usar el retiro para semisótano y primer sótano, cualquiera sea su uso (estacionamientos, vivienda u otros).	Se eliminó la prohibición de “primer sótano”.
Artículo 8	Artículo 8 Condiciones en zonas residenciales de desarrollo Determinar que la normativa de promoción y desarrollo de edificaciones sostenibles se podrán desarrollar sobre las Sectores (...) ZONA A: Sobre esta Zona comprende los sectores (...). ZONA B: Sobre esta Zona comprende los sectores (...).	Cambió en parámetros de vivienda de interés social y eliminación de regulación de Zona b.

18. Este Tribunal advierte que, debido a las modificaciones introducidas a los artículos 5, numeral 1; 6, numeral 1; literal b) del sub numeral 6.1.1 del Artículo 6; y 8, mediante la Ordenanza 557-2024-MDS,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

no se ha producido la sustracción de la materia, en tanto esta mantiene sustancialmente el contenido normativo cuestionado en la demanda original, y se reproducirían los mismos vicios de inconstitucionalidad alegados.

19. Al respecto, el artículo 106 del NCPCo establece que “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”.
20. En consecuencia, conforme a lo dispuesto por la disposición glosada, este Tribunal deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto vigente de la Ordenanza 550-2024/MDS, toda vez que las disposiciones que sustituyeron a las cuestionadas en la demanda son sustancialmente idénticas a aquellas.
21. Por otro lado, el artículo 203, inciso 7, de la Constitución y los artículos 98 y 101, inciso 7, del NCPCo, estatuyen que los alcaldes provinciales se encuentran legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad en materias de su competencia, para lo cual requieren del acuerdo previo de su concejo municipal y contar con el patrocinio de un letrado.
22. Con la demanda se adjunta el Acuerdo de Concejo 190, del 5 de junio de 2025 (cfr. fojas 41 y 42 del cuadernillo digital), mediante el cual el Concejo Metropolitano de Lima autorizó interponer la presente demanda de inconstitucionalidad a un alcalde que ya no se encuentra en funciones. En consecuencia, la parte demandante deberá subsanar tal omisión en el plazo legal previsto por el NCPCo.
23. Respecto de los fundamentos que sustentan la pretensión, la Municipalidad de Lima expresa que en el fundamento 22 de la Sentencia del Expediente 00020-2005-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha establecido que existe un vicio de inconstitucionalidad formal cuando se emite una norma por un órgano que carece de competencia constitucional para dictarla,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

como sucedería en el presente caso (cfr. foja 15 del cuadernillo digital).

24. Asimismo, alega que las ordenanzas impugnadas “resulta[rían] contrari[as] al bloque de constitucionalidad, en particular a la Ley de Bases de Descentralización y a la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto a las competencias exclusivas de la organización del espacio físico, zonificación, parámetros urbanísticos y edificatorios” (foja 33 del cuadernillo digital).
25. Sostiene que las ordenanzas de las municipalidades demandadas contravienen sus competencias, ya que asumen “injustificadamente competencias que la Constitución ha reservado para la MML, vulnerando su autonomía” (foja 34 del cuadernillo digital).
26. Finalmente, refiere que se debe amparar su demanda a fin de restablecer el principio de supremacía constitucional, salvaguardar las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima y garantizar el respeto irrestricto a la distribución constitucional de funciones entre los distintos niveles de gobierno.
27. Estando a lo expuesto, corresponde declarar inadmisibile la presente demanda y otorgar a la Municipalidad Metropolitana de Lima el plazo de cinco días hábiles para que subsane las omisiones advertidas, bajo apercibimiento de declarar improcedente la demanda.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

RESUELVE

Declarar **INADMISIBLE** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra las Ordenanzas Municipales 358-2024/MDP, emitida por la Municipalidad Distrital de Pucusana; 549-2024/MDS, emitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo; 497-2024/MDL, emitida por la Municipalidad Distrital de Lurín; 550-2024/MDS, emitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo; y 481-MDSJL, emitida por la Municipalidad Distrital de San



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

Juan de Lurigancho. En ese sentido, corresponde concederle el plazo de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución, a efectos de que subsane la omisión advertida, bajo apercibimiento de declarar improcedente la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto singular, pues si bien estoy de acuerdo con los considerandos orientados a corroborar los requisitos generales de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad presentada, discrepo de aquellos en los que se concluye que corresponde declarar inadmisibles la demanda y exigir la presentación de un nuevo acuerdo de concejo municipal. En tal sentido, paso a exponer las razones de mi discrepancia:

1. En el auto en mayoría se señala que, si bien con la demanda se adjunta el Acuerdo de Concejo 190 del 5 de junio de 2025, dicho acuerdo habría autorizado la interposición de la demanda a un alcalde que ya no se encuentra en funciones, por lo que correspondería requerir a la Municipalidad Metropolitana de Lima que subsane tal “omisión” mediante la presentación de una nueva autorización del concejo municipal.
2. Tal razonamiento pierde de vista que, con prescindencia de quiénes ejercen la titularidad subjetiva de una concreta entidad, todo órgano mantiene una línea objetiva de continuidad y unidad institucional. Es decir, no cabe confundir a las personas con las instituciones. Fue el mismo Consejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima —y no la persona del alcalde anterior— el que decidió interponer la demanda de inconstitucionalidad y, por lo tanto, no le corresponde al Tribunal Constitucional poner en duda la permanencia de esa voluntad institucional a través de un, por lo demás, inexistente requisito de “renovación” o “ratificación” del acuerdo de concejo. Por lo demás, el alcalde actual, que suscribe la demanda, ha asumido sus funciones en cumplimiento de normativa expresa.
3. Ciertamente, la autonomía procesal —que permite, en ciertas excepcionales circunstancias, crear reglas procesales— es un instituto importante, en particular en el marco del Derecho Procesal Constitucional, y su uso muchas veces es consecuencia de una necesaria relativización de la abstracción del proceso de inconstitucionalidad, enfatizando su dimensión subjetiva al atender a sucesos que se hayan presentado en la realidad concreta. Pero todo ello debe venir justificado por la necesidad de una mejor tutela de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00039-2025-PI/TC
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA
AUTO DE CALIFICACIÓN

los derechos fundamentales o de la supremacía normativa de la Constitución.

4. En este caso, sin embargo, la exigencia de un nuevo acuerdo de concejo municipal no está sustentada en tales consideraciones. Por el contrario, a mi criterio, poner en duda la voluntad institucional de prosecución procesal, a pesar de existir una demanda planteada y de haber sido esta asumida y suscrita por el nuevo alcalde que ejerce legítimamente el cargo, no es conforme con el principio de neutralidad con el que debe actuar la jurisdicción constitucional en su vínculo con las partes. Recuérdese más bien que los principios procesales de los procesos constitucionales establecidos en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional inclinan las presunciones hacia la continuidad del proceso y no al revés; tal es el caso, por ejemplo, del principio de impulso de oficio y del principio *pro actione*.
5. En definitiva, pues, la exigencia de una nueva autorización del concejo municipal representa la creación de una regla procesal que no encuentra sustento en una bien entendida autonomía procesal del Tribunal Constitucional y que, por el contrario, desatiende el principio de unidad institucional de los órganos públicos, el principio de neutralidad con el que debe actuar la jurisdicción constitucional en todos los procesos y el principio *favor processum*.
6. Por estas razones, considero que la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima debe ser admitida a trámite, y no ser declarada inadmisibile.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ