



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 437/2023

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00014-2021-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de setiembre de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro y Monteagudo Valdez votaron por declarar fundada la demanda y exhortar a la parte demandada; mientras que el magistrado Ochoa Cardich emitió un voto singular declarando fundada en parte la demanda y el magistrado Gutiérrez Ticse emitió un voto singular declarándola infundada. Estando a los votos señalados, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich coinciden en declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales las infracciones 08-0102, 08-0103, 08-0104 y 08-0108 establecidas en la Ordenanza 375-2021/MLV. Asimismo, se declara **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene, conforme con lo previsto en el artículo 107, segundo párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional y el artículo 5, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Los magistrados intervinientes firman digitalmente expresando su conformidad con lo votado.

Caso de la Ordenanza que prohíbe abandonar vehículos en la vía pública o dejarlos mal estacionados

PODER EJECUTIVO C. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 346-2020/MLV, “Ordenanza que prohíbe dejar vehículos, carrocerías y/o chatarras abandonados o unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpen la libre circulación en el distrito de La Victoria”



TABLA DE CONTENIDOS

| Norma impugnada | Parámetro de control |
|------------------------|--|
| Ordenanza 346-2020/MLV | <u>Constitución Política del Perú</u> 119 y 195.8. <u>Bloque de Constitucionalidad</u> -Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades 73 -Ley de Bases de la Descentralización artículos 43, 44.1 y 49 -Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre Artículos 11, 15, 16, 18 y 25 |

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES
 - B-1. DEMANDA
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA
- C. TERCERO

II. FUNDAMENTOS

- §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA
- §2. SOBRE LA DISTINCIÓN ENTRE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y ORNATO
- §3. DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL DE LAS COMPETENCIAS INVOLUCRADAS EN LA ORDENANZA OBJETO DE CONTROL
- §4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO
 - 4.1. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE A LA ORDENANZA 375-2021/MLV



4.2. APLICACIÓN DEL TEST DE COMPETENCIA

§5. LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP), ASIGNADA AL CONTROL DEL TRÁNSITO O AL CONTROL DE CARRETERAS, COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN DE PAPELETAS POR ABANDONO DE VEHÍCULOS EN LA VÍA PÚBLICA O DEJARLOS MAL ESTACIONADOS

§6. LA COOPERACIÓN ENTRE LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA Y LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP), ASIGNADA AL CONTROL DEL TRÁNSITO, PARA LA FISCALIZACIÓN DEL ABANDONO DE VEHÍCULOS EN LA VÍA PÚBLICA O DEJADOS MAL ESTACIONADOS

III. FALLO



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de mayo de 2021, el Poder Ejecutivo, a través del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ordenanza 346-2020/MLV, “Ordenanza que prohíbe dejar vehículos, carrocerías y/o chatarras abandonados o unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpan la libre circulación en el distrito de La Victoria”, por haber incurrido en vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

Alega que dicha ordenanza contraviene diversas disposiciones constitucionales, como el artículo 51, que prevé el principio de publicidad de las normas, el artículo 119, relativo a las competencias del Poder Ejecutivo y a la dirección y gestión de los servicios a cargo de los ministerios; el artículo 195.8, sobre las competencias de los gobiernos locales en materia de transporte y tránsito, así como el principio constitucional de seguridad jurídica. Asimismo, el procurador demandante sostiene que la referida ordenanza ha vulnerado el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Solicita también que este Tribunal tenga en consideración diversas normas relacionadas con las competencias del Poder Ejecutivo y de los gobiernos locales en materia de tránsito terrestre, como es el caso del artículo 8 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los artículos 11 y 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTTT), así como lo establecido en los reglamentos nacionales, en particular, el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por el Decreto Supremo 016-2009-MTC (RTRAN).

Por su parte, con fecha 30 de julio de 2021, la Procuradora Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de La Victoria contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo refiere, respecto a la alegada inconstitucionalidad formal de la Ordenanza 346-2020/MLV, que dicha norma no ha sido publicada conforme exige el artículo 51 de



la Constitución y los incisos 1 y 4 del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Al respecto, el demandante indica que dicha ordenanza debió haber sido publicada, de forma íntegra, en el diario oficial “*El Peruano*” y, además, en el portal electrónico de la municipalidad emplazada.

- Sin embargo, ello no habría ocurrido puesto que el Anexo, al que hace referencia la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 346-2020/MLV, solo fue publicado en el portal electrónico de la Municipalidad Distrital de La Victoria.
- En consecuencia, no fueron publicados en el diario oficial “*El Peruano*” los extremos de la norma recogidos en el referido Anexo, que contienen aspectos esenciales de la regulación emitida.
- Siendo así, la mencionada publicación parcial de la norma impugnada conllevaría a la configuración de un vicio de inconstitucionalidad formal, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En tal sentido, la ordenanza impugnada habría vulnerado el artículo 51 de la Constitución, así como los incisos 1 y 4 del artículo 44 de la LOM.
- Con relación a los alegados vicios de fondo, la parte demandante refiere, en primer término, que la ordenanza impugnada habría vulnerado el artículo 119 de la Constitución, relativo a las competencias del Poder Ejecutivo y a la dirección y gestión de los servicios a cargo de los ministerios. Asimismo, la ordenanza sometida a control habría infringido el artículo 195.8 de la Norma Fundamental, respecto de las competencias de los gobiernos locales en materia de transporte y tránsito.
- El demandante sostiene que, si bien los gobiernos locales tienen atribuciones relacionadas con la regulación del tránsito y transporte, dichas competencias son compartidas y deben ejercerse de conformidad con las políticas y normas de alcance nacional.
- Con relación a esto último, el Poder Ejecutivo alega que los gobiernos locales no pueden desconocer las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional sobre tránsito y transporte, debiendo observar la LGTTT y los reglamentos nacionales.
- En consecuencia, esta parte refiere que cualquier norma emitida por un gobierno local debe ser conforme con las normas constitucionales, legales y reglamentos que regulan tales materias.
- En efecto, a criterio del demandante, la emisión de normas por los gobiernos locales debe ser respetuosa de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno y de las normas reglamentarias de alcance nacional. Sin embargo, esta parte alega que tales criterios jurídicos no han sido considerados al expedirse la ordenanza impugnada. Así, se sostiene en la demanda que dicha ordenanza vulnera la competencia



normativa del Poder Ejecutivo para establecer infracciones y sanciones en el ámbito del tránsito terrestre.

- Sobre ello, el procurador del Poder Ejecutivo precisa que el artículo 25 de la LGTTT dispone que las infracciones y sanciones en materia de tránsito y transporte terrestre son establecidas en los reglamentos nacionales.
- Por ello, esta parte plantea que la competencia normativa para establecer infracciones y sanciones en materia de tránsito corresponde al Poder Ejecutivo y que esta se ejerce a través del MTC. Adicionalmente, señala que tales competencias se encuentran detalladas en el Anexo I del RTRAN y, de modo específico, en sus artículos 288 y 296.
- Sin embargo, a criterio de la demandante, la Municipalidad Distrital de La Victoria no solo se ha arrogado una competencia normativa que le corresponde al Poder Ejecutivo, sino que ha emitido normas que contradicen las contenidas en el RTRAN.
- Sostiene, asimismo, que la ordenanza impugnada vulnera el bloque de constitucionalidad conformado por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 30 de julio de 2021, la Procuradora Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de La Victoria contestó la demanda y alegó lo siguiente:

- En primer lugar, destaca que la interrupción de las vías y el abandono por horas de los vehículos afectan el ornato, la seguridad y genera una alta contaminación sonora y ambiental en el distrito.
- Alega que, teniendo en cuenta el caos vehicular, la desidia y la falta de manejo de las problemáticas antes descritas, se advirtió que era necesario también resolver el abandono permanente de vehículos obsoletos y/o malogrados, así como de carrocerías, autopartes y chatarras en las vías públicas del distrito, por cuanto afectan el ornato, la seguridad y la prestación del servicio de limpieza, en la medida en que obstaculizan sus áreas y vías públicas.
- Agrega que, a fin de implementar mecanismos e instrumentos que permitan legitimar el accionar de la autoridad en materia de fiscalización, de recuperación de los espacios públicos, de tránsito y de ornato local, se emitió la ordenanza impugnada, que resulta concordante con la Ordenanza Metropolitana 2200-MML y la normatividad en materia de tránsito.



- En ese entendido, la procuradora de la municipalidad emplazada alega que, bajo dicho marco, se habría emitido la Ordenanza 346-2020/MLV, para prohibir y/o lograr reducir el abandono de vehículos, carrocerías y/o chatarras o unidades motorizadas; y para impedir que estos queden mal estacionados. Ello se habría realizado a fin de evitar que aquellos interrumpen la libre circulación en la vía pública local y que el número de vehículos abandonados afecten el ornato público del distrito.
- Con relación a los alegados vicios de inconstitucionalidad por la forma, esta parte sostiene que la obligación de publicar las ordenanzas en el diario oficial *“El Peruano”* corresponde a las municipalidades de la provincia de Lima y que las municipalidades distritales están autorizadas a emplear otros medios o mecanismos previstos en el artículo 44 de la LOM.
- En ese entendido, la demandada sostiene que la ordenanza impugnada fue publicada en el diario oficial *“El Peruano”* el 24 de agosto de 2020. Asimismo, añade que el texto de dicha norma en su integridad, incluyendo el Anexo donde se establecen las sanciones sobre ornato y seguridad, se divulgó y publicó a través del portal electrónico de dicha municipalidad, de conformidad con su Séptima Disposición Transitoria y Final.
- Precisa que la Gerencia de Tecnología e Información de la Municipalidad realizó la publicidad y difusión del texto completo de la Ordenanza 346-2020/MLV, incluyendo su Anexo, en su portal electrónico, el 25 de agosto de 2020, tal como se acredita con el Informe 000068-2021-GTIT-MLV, del 15 de julio de 2021, emitido por la citada Unidad Orgánica. Añade que ello determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de esta norma a partir de su publicidad, de acuerdo con la regulación establecida por la LOM.
- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad sustantiva, la municipalidad menciona que, por mandato del artículo 44 de la Constitución, tiene el deber general de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones. Asimismo, sostiene que los gobiernos locales tienen competencias y atribuciones conferidas, de forma general, por el artículo 195 de la Constitución.
- Además de lo establecido en dicho artículo constitucional respecto a las competencias de los gobiernos locales, la demandada destaca que, conforme a los numerales 3.1, 3.2 y 3.4 del artículo 80 de la LOM, son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales, en materia de saneamiento, salubridad y salud: proveer el servicio de limpieza pública, controlar el aseo y salubridad de los lugares públicos, fiscalizar y realizar labores de control respecto a la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el medio ambiente, entre otras.
- Por otro lado, la procuradora de la municipalidad emplazada afirma que, según el inciso 1.8 del artículo 73 de la LOM, la vialidad es una materia de competencia



municipal referida a la *organización del espacio físico (uso del suelo)*. Asimismo, precisa que en el artículo 82.16 de dicha ley, se ha previsto que las municipalidades tienen como competencias y funciones compartidas con las municipalidades provinciales y gobiernos regionales, la conservación y mejora del ornato local.

- La procuradora de la parte demandada sostiene que, ante el abandono de vehículos, carrocerías y/o chatarra que obstaculizan las vías públicas locales e interrumpen la libre circulación vehicular y peatonal, resulta competente para regular prohibiciones y establecer sanciones, como mecanismo disuasivo y de control que permita preservar, mantener y cautelar el ornato local.
- Por ello, indica que la municipalidad emplazada no ha vulnerado la competencia normativa del Poder Ejecutivo para regular la declaración de abandono del vehículo, su evaluación económica y chatarreo, ya que la figura del “abandono de vehículos” constituye una infracción que, a partir de la diferenciación temporal de su configuración, puede ser considerada como una infracción de tránsito (1 hora, 24 horas o 48 horas) (artículo 219 del T.U.O. del RTRAN) o como una infracción al ornato, orden público, seguridad vial, participación vecinal y mantenimiento y conservación de las áreas de uso público (mínimo de 7 días) (Infracción 09-0101 prevista en la Ordenanza 2200-MML y en el artículo 5 de la Ordenanza 346-2020/MLV).
- En consecuencia, la procuradora concluye que la ordenanza impugnada ha sido válidamente emitida como mecanismo que permite a la municipalidad emplazada fiscalizar y controlar de una manera efectiva el uso de las vías y áreas públicas de su circunscripción, así como velar por su preservación, mantenimiento, ornato, entre otros.
- Asimismo, descarta que se haya vulnerado la competencia normativa del Poder Ejecutivo para regular infracciones en materia de tránsito de conformidad con el T.U.O del RTRAN, ya que no existe duplicidad en las infracciones contempladas en dicha norma nacional y en las establecidas en la ordenanza impugnada.

C. TERCERO

Mediante auto de fecha 7 de diciembre de 2021 este Tribunal dispuso admitir la intervención del Gremio de Transportadores y Logística del Perú & América - GTL PERÚ & AMÉRICA en el presente proceso e incorporarlo en calidad de tercero.



II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. En el presente caso, la parte demandante cuestiona la totalidad de la Ordenanza 346-2020/MLV por haber incurrido, a su criterio, en vicios de inconstitucionalidad de forma y de fondo.
2. Este Tribunal observa que la Ordenanza 346-2020/MLV ha sido derogada por la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 375-2021/MLV, “Ordenanza que prohíbe dejar vehículos o unidades motorizadas abandonados o que interrumpan la libre circulación en la vía pública del distrito de La Victoria”.
3. Esta última ordenanza ha sido publicada en el diario oficial “*El Peruano*” el 9 de junio de 2021 y ha sido reglamentada a través del Decreto de Alcaldía 012-2021/MLV, publicado el 1 de octubre de 2021 en dicho diario oficial.
4. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el Nuevo Código Procesal Constitucional no toda derogación de una norma sometida a control en un proceso de inconstitucionalidad conlleva a la sustracción de la materia.
5. Efectivamente, en el artículo 106 dicha norma procesal 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.
El pronunciamiento que emita el Tribunal no puede extenderse a las normas que *sustituyeron a las cuestionadas en la demanda salvo que sean sustancialmente idénticas a aquellas.* (énfasis añadido)
6. En consecuencia, este Tribunal debe determinar si la regulación que se establece en la Ordenanza 375-2021/MLV supone el ejercicio de las mismas competencias que, a criterio del Poder Ejecutivo, resultan ser inconstitucionales o si, por el contrario, se trata de una regulación distinta que no guarda relación con el ejercicio de competencias a las que se refiere la demanda (Sentencia 0003-2012-PI/TC, fundamento 6; criterio reiterado en la Sentencia 0005-2013-PI/TC, fundamento 5 y en 0007-2018-PI/, fundamento 5).
7. Con dicho propósito, conviene analizar de forma pormenorizada el texto de ambas disposiciones y compararlos en sus partes pertinentes, para poder determinar si existe identidad entre una y otra en los aspectos relevantes para esta controversia.
8. Este Tribunal aprecia que la Ordenanza 346-2020/MLV, impugnada en el presente proceso, tenía como objeto, según su artículo 1, “prohibir dejar vehículos,



carrocerías y/o chatarras abandonadas o unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpan la libre circulación en el Distrito de La Victoria”.

9. Y, a partir de ello, la referida ordenanza estableció las correspondientes infracciones, sanciones y medidas complementarias a ser cumplidas en dicho distrito, en relación con dos materias:
 - i) La prohibición de dejar abandonados vehículos, carrocerías y/o chatarras; y
 - ii) La prohibición de dejar unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpan la libre circulación.
10. El Anexo que dicha Ordenanza incluyó, contempla, a su vez, 8 tipos de infracciones, bajo la denominada Línea de Acción 8: “Ornato y Seguridad Vial”, sobre unidades motorizadas y/o chatarras. Al respecto, por cada infracción se ha establecido un código, la conducta infractora, el procedimiento previo, la escala, el monto de la multa y las medidas complementarias y/o preventivas.
11. Por su parte, según el artículo 1 de la Ordenanza 375-2021/MLV, esta tiene como objeto “prohibir dejar vehículos o unidades motorizadas abandonados o que interrumpan la libre circulación en el distrito de La Victoria”.
12. Esta última norma es evidentemente similar a la ordenanza impugnada en el presente proceso. En la Ordenanza 375-2021/MLV se aborda materias como:
 - i) La prohibición de dejar abandonados vehículos o unidades motorizadas, que incluye también a las carrocerías y/o chatarras en dicha situación;
 - ii) La prohibición de que vehículos o unidades motorizadas interrumpan la libre circulación.
13. Esta nueva ordenanza incluye un cuadro que, al igual que el anexo de la norma impugnada en la demanda, prevé 8 infracciones bajo la Línea de Acción 8: “Ornato y Seguridad Vial”, referida a unidades motorizadas y/o chatarras, donde también se ha previsto la asignación de un código, la descripción de la conducta infractora, el procedimiento previo, la escala y el monto de la multa.
14. La diferencia que existe entre ambas normas consiste en que ya no se ha hecho referencia a medidas complementarias y/o preventivas, sino a medidas correctivas.
15. El Tribunal aprecia que aun cuando existan diferencias en determinados aspectos relacionados con la regulación establecida en cada ordenanza, como es el caso del monto de las multas o el objeto y alcance de las denominadas medidas



complementarias y/o preventivas o correctivas, según cada caso, lo cierto es que puede advertirse que ambas ordenanzas están relacionadas con el ejercicio de competencias normativas para regular infracciones y sanciones correspondientes al abandono de vehículos en la vía pública o su estacionamiento en lugares prohibidos, que el Poder Ejecutivo cuestiona en la demanda.

16. Lo anterior queda evidenciado en el cuadro siguiente:

| Ordenanza | 346-2020/MLV | 375-2021/MLV |
|--|---|--|
| Objeto | Prohibir dejar vehículos, carrocerías y/o chatarras abandonadas o unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpan la libre circulación en La Victoria | Prohibir dejar vehículos, o unidades motorizadas (incluye carrocerías o chatarras) abandonados o que interrumpan la libre circulación en la vía pública en La Victoria |
| Relacionada con el ornato, orden público, seguridad vial y participación vecinal | Sí (art. 4) | Sí (art. 5) |
| Causales de internamiento de vehículos | i) Abandono de vehículos, carrocerías y/o chatarras ii) Interrupción de la libre circulación por unidades motorizadas | i) Abandono de carros, carrocerías y/o chatarras ii) Interrupción de la libre circulación por unidades motorizadas con o sin placa |
| Regulación de procedimientos según cada causal | Sí | Sí |
| Modificación del Cuadro Único de Infracciones y Sanciones de la Municipalidad y del régimen de aplicación de sanciones | Sí | Sí |
| Anexo publicado en el diario oficial | No | Sí |



| | | |
|------------------------------------|----|----|
| Referencia a la Ordenanza 2200-MML | Sí | Sí |
|------------------------------------|----|----|

17. Queda claro, entonces, que ambas ordenanzas se refieren al ejercicio de la misma competencia denunciada por el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, se reproducen los alegados vicios de inconstitucionalidad sustantiva que expusiera su procurador en la demanda.
18. En tal sentido, este Tribunal concluye que se encuentra habilitado para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la presente controversia y, por lo tanto, a someter a control la Ordenanza 375-2021/MLV por razón de identidad sustancial.
19. Ahora bien, es importante precisar que, en el presente caso, el Poder Ejecutivo ha realizado cuestionamientos de constitucionalidad por razones de forma y de fondo.
20. Sin embargo, a diferencia del alegado vicio de inconstitucionalidad formal en que habría incurrido la Ordenanza 346-2020/MLV, al no haber sido publicado el Anexo con el cuadro de infracciones y sanciones en el diario oficial “*El Peruano*”, en el caso de la Ordenanza 375-2021/MLV, este Tribunal aprecia que dichas infracciones y sanciones sí fueron publicadas junto con la ordenanza en su totalidad.
21. En efecto, con fecha 9 de junio de 2021 se llevó a cabo dicha publicación, apreciándose que en la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ordenanza 375-2021/MLV se ha establecido: “Incorpórese al Cuadro Único de Infracciones y Sanciones -CUIS- de la Municipalidad Distrital de La Victoria, aprobado mediante Ordenanza N° 303/MLV, en concordancia con la Ordenanza N° 2200-MML (...)”¹.
22. Siendo así, este Tribunal solo realizará el control de constitucionalidad por el fondo de la Ordenanza 375-2021/MLV, por cuanto no subsiste el vicio de forma alegado.

§2. SOBRE LA DISTINCIÓN ENTRE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y ORNATO

23. Como paso previo al examen de constitucionalidad por el fondo, este Tribunal considera necesario distinguir a qué se refiere el ámbito de las competencias involucradas en la presente controversia.

¹ Cfr. Diario Oficial “El Peruano”. Publicación del 9 de junio de 2021. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ordenanza-que-prohibe-dejar-vehiculos-o-unidades-motorizadas-ordenanza-no-375mlv-1960717-1> Cabe precisar que con fecha 17 de junio de 2021 se publicó una fe de erratas donde se corrigió el cuadro que incorporaba la modificación al Cuadro Único de Infracciones y Sanciones de la Municipalidad Distrital de La Victoria. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/-fe-de-errata-ord-no-375mvl-1963492-1/>



24. Lo cual se encuentra plenamente justificado, no solo en un afán de claridad y distinción conceptual, sino por cuanto es necesario esclarecer si el ejercicio de las competencias involucradas se relaciona con el ámbito del transporte terrestre, del tránsito terrestre o del ornato.
25. Esto último permitirá, a su vez, determinar, conforme a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, la naturaleza compartida o exclusiva de las competencias involucradas en este caso, así como la conclusión en torno a la validez de su ejercicio por la municipalidad emplazada.
26. Así, este Tribunal aprecia que en la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, se han establecido diversas definiciones relacionadas con tales materias y, específicamente, con los conceptos de tránsito y transporte terrestres.
27. Efectivamente, el texto vigente del literal g) del artículo 2 de dicha ley ha definido al tránsito terrestre como “el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan”.
28. De esta manera, el tránsito implica desplazamiento de personas, de vehículos particulares y también de aquellos vehículos que transportan personas o mercancías.
29. En nuestro ordenamiento se ha emitido un Reglamento Nacional de Tránsito cuyo texto vigente es el aprobado por el Decreto Supremo 016-2009-MTC y que contiene las normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres respecto de los desplazamientos de personas, vehículos y animales.
30. Además, se ha previsto en su artículo 3 cuáles son las autoridades competentes en materia de tránsito:
 - i) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
 - ii) SUTRAN;
 - iii) Las Municipalidades Provinciales;
 - iv) Las Municipalidades Distritales;
 - v) La Policía Nacional del Perú;
 - vi) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

En el caso de circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable creado mediante ley expresa, conforme a lo señalado en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias; dicho organismo ejerce la atribución señalada en el literal a) del artículo 30.

31. Queda claro entonces que el tránsito terrestre implica la regulación del uso de las vías públicas terrestres o, mejor dicho, de la circulación en ellas que realizan las personas,



vehículos y animales, lo que evidentemente, viene asociado al establecimiento de diversos procedimientos, responsabilidades, infracciones, sanciones, medidas correctivas, entre otros.

32. En cambio, el concepto de transporte terrestre debe ser entendido como el traslado de personas o bienes, sujeto a las reglas aplicables sobre la materia. El transporte, a su vez, es una actividad económica que emplea una determinada infraestructura, como es el caso de las carreteras y los servicios complementarios.
33. El transporte puede ser terrestre, aéreo y acuático; y, por ello, se vale de los sistemas de carreteras y ferrovías, de transporte aéreo, así como de los sistemas de transporte marítimo y fluvial, respectivamente.
34. En el ámbito del transporte terrestre, se ha expedido el Reglamento Nacional de Administración del Transporte, aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC que tiene como finalidad regular la prestación del servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y de carácter mixto, en los ámbitos nacional, regional y provincial.
35. En este se fija una serie de condiciones de acceso y permanencia que deben cumplir los prestadores del servicio de transporte, los mismos que pueden ser de índole técnico, legal u operacional.
36. También incluye los requisitos necesarios para obtener autorizaciones y habilitaciones en materia de transporte terrestre, así como los procedimientos asociados a la fiscalización de este servicio.
37. Es importante precisar que la normativa aludida no incluye el servicio de transporte ferroviario ni tampoco el servicio de transporte especial de usuarios a través de vehículos menores motorizados o no motorizados, regulados en leyes y reglamentos específicos.
38. Asimismo, de acuerdo con el artículo 8 del referido Reglamento, son autoridades competentes en materia de transporte:
 - i) El MTC, mediante la DGTT, la DGCF y Provías Nacional, en los temas materia de su competencia;
 - ii) Los Gobiernos Regionales, mediante la Dirección Regional Sectorial a cargo del transporte;
 - iii) Las Municipalidades Provinciales en el ámbito que les corresponda;
 - iv) La Policía Nacional del Perú;



- v) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI; y,
 - vi) La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, en su ámbito de competencias.
39. En conclusión, el tránsito presupone desplazamiento por las vías, pero no todos los vehículos realizan, además, actividad de transporte que presupone el traslado de personas y mercancías. Cada una de estas actividades tiene su propio reglamento y su diseño de competencias.
40. A diferencia del transporte y tránsito terrestres, el ornato se refiere a la preservación y cuidado de la infraestructura urbana conservando los espacios públicos de modo tal que puedan ser aprovechados por las personas.
41. En tal sentido, un elemento de ornato en la vía pública contribuye en modo evidente al disfrute del espacio público por la ciudadanía. Asimismo, queda claro que las personas deben colaborar con el ornato de sus distritos y ciudades.
42. La regulación en materia de ornato municipal se encuentra en el artículo 82.16 de la Ley 27972 (LOM), donde se la establece como una competencia y/o función compartida con el gobierno nacional y el regional. Asimismo, en el inciso 2.3 del artículo 159 se ha establecido que dentro de las competencias y funciones de la alcaldía metropolitana se encuentra la de dictar normas sobre ornato y vigilar su cumplimiento.
43. En todo caso, de dicha normativa no fluye una definición respecto del concepto de ornato público, pero lo cierto es que se lo puede asociar con el embellecimiento de los espacios públicos y el cuidado y mejora de su infraestructura, en beneficio de la ciudadanía, como ya se indicó previamente.

§3. DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL DE LAS COMPETENCIAS INVOLUCRADAS EN LA ORDENANZA OBJETO DE CONTROL

44. Indicado lo anterior, corresponde ahora detenernos en la identificación del ámbito material de las competencias abordadas por la regulación establecida en la ordenanza sometida a control
45. El presente cuadro recoge el detalle de las infracciones previstas en la ordenanza examinada:



| Código | Infracción |
|---------|---|
| 08-0101 | Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, carrocerías y/o chatarras con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse. |
| 08-0102 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre desplazamiento o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios. |
| 08-0103 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan las rampas de accesibilidad para las personas con discapacidad ubicadas en las veredas. |
| 08-0104 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada que obstruyan la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación. |
| 08-0105 | Realizar lavado de vehículos en la vía pública y/o obstaculizar la ciclovía. |
| 08-0106 | Efectuar actividades comerciales, reparación mecánica y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública. |
| 08-0107 | Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal. |
| 08-0108 | Estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre áreas verdes de uso público. |

Elaborado por la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales

46. La infracción 08-0101, que aparece en el primer lugar del cuadro anexo a la Ordenanza 375-2021/MLV, sanciona el abandono de los vehículos y unidades motorizadas, de chatarra y de carrocería en las vías o espacios públicos, por más de 7 días. Así, lo que aquí se prohíbe es concretamente dejar descuidado un vehículo en la vía pública por más de una semana y no su estacionamiento en infracción.



47. Por su parte, la infracción 08-0102, segundo tipo incluido en la ordenanza como conducta sancionable, se refiere al estacionamiento de vehículos que obstaculicen el libre desplazamiento y/o limiten la entrada o salida de vehículos de los predios. Mientras que la infracción 08-0103 tipifica como conducta sancionable estacionar vehículos que obstruyan las rampas de accesibilidad para las personas con discapacidad ubicadas en las veredas. Por su parte, la infracción 08-0104 sanciona el estacionamiento de las unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada, siempre que obstruyan la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación.
48. Como es evidente en estos casos el vehículo infractor obstaculiza el desplazamiento de los demás y, en consecuencia, no es un asunto que se refiera al traslado de bienes o mercancías o al mantenimiento del ornato y, por lo tanto, se debe concluir que supone el ejercicio de una competencia normativa relacionada con el tránsito.
49. La infracción 08-0105 sanciona el uso de la vía pública para el lavado de vehículos, así como la obstaculización de la ciclovía y la infracción 08-0106 sanciona la utilización de las vías públicas para realizar actividades comerciales y efectuar reparaciones mecánicas de todo tipo de bienes.
50. En estos casos corresponde entender que las conductas prohibidas se refieren a la actividad de lavado, de comercio o reparación que se realiza en un lugar en el que se obstruye la circulación de vehículos o bicicletas.
51. La séptima infracción 08-0107 establece como conducta sancionable a la obstaculización de la vía pública con maquinarias de construcción, afectando así el libre tránsito vehicular y peatonal. Y, finalmente, la infracción 08-0108, tipifica como conducta sancionable el estacionamiento de vehículos sobre áreas verdes de uso público.
52. Como puede apreciarse, dichas infracciones han sido establecidas para prohibir el abandono de vehículos en vías o espacios públicos (infracción 08-0101), el indebido estacionamiento de los vehículos que obstruyan o limiten la libre circulación y desplazamiento en diversos supuestos (infracciones 08-0102, 08-0103, 08-0104), el uso de las vías públicas mediante actividades que obstaculicen la circulación (infracciones 08-0105 y 08-106) y el indebido uso de las áreas verdes de uso público (infracción 08-107).
53. Así, este Tribunal aprecia que el fundamento del establecimiento de dichas prohibiciones está relacionado directamente con garantizar la libre circulación y/o desplazamiento en las vías o espacios públicos, incluyendo las áreas verdes de uso público, así como también el adecuado uso de la vía pública.
54. En consecuencia, las infracciones aquí detalladas no constituyen un asunto de transporte, por cuanto no involucran el traslado de pasajeros o mercancías.



55. Dichas infracciones tampoco se relacionan, de manera directa, con el ejercicio de competencias en materia de conservación de los espacios públicos o su mantenimiento.
56. Queda claro entonces que las referidas infracciones y sus correspondientes sanciones, y la regulación complementaria a este respecto establecida por la Ordenanza 375-2021/MLV, se enmarcan en el ámbito del tránsito terrestre.
57. Siendo así, este Tribunal debe determinar si la municipalidad emplazada podía, válidamente, establecer infracciones y sanciones en dicho ámbito, lo que desarrollará a continuación.

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

58. Habiendo quedado establecido que se trata de un asunto de tránsito, debe determinarse a continuación la normativa que integrará el bloque de constitucionalidad aplicando, luego, el test de competencia.

4.1. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE A LA ORDENANZA 375-2021/MLV

59. En el presente caso, a efectos de realizar el examen de constitucionalidad sustantivo, es necesario determinar previamente el bloque de constitucionalidad aplicable.
60. Este Tribunal ha señalado que estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan normas interpuestas y que 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 (Sentencia 0004-2016-PI/TC, FJ 37).
61. Estando a lo expuesto en el presente caso, el referido bloque de constitucionalidad está conformado por el artículo 195.8 que fija la competencia de los gobiernos locales para desarrollar y regular diversas actividades y, entre ellas, el tránsito pero de conformidad con la ley.
62. Asimismo, las leyes que se deben integrar a ese bloque por mandato de la Constitución son la LOM; la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); así como la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante LGTTT).
63. Cabe destacar que es la Constitución la que delega la delimitación de las competencias de los niveles de gobierno a las leyes orgánicas. Por ende, las ordenanzas que emitan los gobiernos locales no pueden ser contrarias a las leyes



orgánicas y a las competencias que establece la Norma Fundamental, pues de ser así, incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.

64. Efectivamente, debe recordarse que en el artículo 14 de la LGTTT se ha establecido que:

14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

65. De lo anterior, se desprende que la LGTTT dispone tener en consideración lo dispuesto en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Tránsito (RTRAN), respecto del ejercicio de las competencias en dicha materia. Y es que en este reglamento se han plasmado con mayor concreción las políticas nacionales en cuyo marco deben desarrollarse las competencias de los gobiernos regionales y locales.

66. Así las cosas, este Tribunal advierte que lo que se debate en el presente caso es si la municipalidad demandada, al expedir la ordenanza impugnada, excedió las competencias que se derivan del bloque de constitucionalidad señalado y si, en consecuencia, dicha actuación ha desconocido el ámbito de competencias que ejerce el Gobierno nacional a través del MTC en materia de tránsito.

67. Entonces, aunque la presente causa fue promovida y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, lo cierto es que, desde una perspectiva material, esta plantea la existencia de un conflicto competencial, pues la controversia a solucionar consiste en determinar qué entidad estatal tiene la atribución para establecer infracciones y sanciones en materia de tránsito.

4.2. APLICACIÓN DEL TEST DE COMPETENCIA

68. En primer lugar, debe tenerse en consideración que el artículo 188 de la Constitución establece que “el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.

69. Por ello, si bien el Estado promueve la descentralización, como política permanente, esta debe ser respetuosa de los principios que rigen el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

70. En el marco del proceso de descentralización y de reparto de competencias, específicamente en el ámbito normativo, es posible el surgimiento de controversias entre los diferentes niveles de gobierno por cuanto dicho proceso no solo ha incidido en la organización territorial del poder estatal, sino también en el sistema de fuentes del derecho.



71. Por ello, resulta necesario esclarecer la forma en que estas deben articularse, lo que este Tribunal ha venido llevando a cabo aplicando técnicas jurídicas que permitan determinar la titularidad de las competencias involucradas en cada controversia, a partir de la aplicación de principios y criterios que racionalicen el reparto competencial entre los diversos niveles de gobierno, conforme a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional.
72. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima necesario aplicar el test de la competencia, desarrollado en la Sentencia 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, entre otras. En lo fundamental, dicho test requiere, en primer lugar, el análisis de la controversia a la luz del principio de unidad y luego del principio de competencia.
73. De acuerdo con la jurisprudencia de este órgano de control de la Constitución, el test de la competencia está estructurado según los siguientes principios constitucionales:
- a. Principio de unidad: De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43 de la Constitución), lo cual quiere decir que es un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. Este principio, a su vez, agrupa a los principios de cooperación, y lealtad nacional y regional, de taxatividad y cláusula de residualidad y de control y tutela.
 - b. Principio de competencia: El principio de competencia está estructurado, a criterio del Tribunal, por los principios de distribución de competencias, por el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales y por la integración de otras normas en dicho bloque.
 - c. Principio del efecto útil y poderes implícitos: Este se entiende como que, cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los Gobiernos Regionales, debe presumirse que ésta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los Gobiernos Regionales carecería de eficacia práctica o utilidad.
 - d. Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos: Que se expresa en el sentido de que el proceso de descentralización del poder estatal mediante el establecimiento de las regiones y sus Gobiernos Regionales no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, conforme dispone el artículo 188 de la Constitución (Sentencia 0004-2009-PI/TC).
74. Asimismo, es necesario partir de la clasificación de las competencias que pueden tener los niveles de gobierno:
- (i) exclusivas, cuando son asignadas en exclusividad, aunque pueden ser a su



- vez positivas si son susceptibles de ser delegadas, o negativas si ello no es posible, en cuyo caso serán también excluyentes;
- (ii) compartidas, cuando se reparten responsabilidades sobre una materia entre dos o más niveles de Gobierno; o
 - (iii) delegadas, si un nivel de Gobierno realiza una delegación de competencias a otro nivel distinto, conforme a ley, y se abstiene de tomar decisiones sobre la materia o función delegada (Sentencia 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, fundamento 33).
75. Indicado ello, si las competencias en juego son de naturaleza compartida, entonces queda claro que cada nivel de gobierno debe ejercerlas de conformidad con el ámbito que le es propio, de acuerdo a la Constitución y a las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad.
76. A ello debe añadirse lo dispuesto en el artículo 14 de la LBD, donde se desarrolla el criterio de concurrencia, según el cual: “En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y *respetando el campo de atribuciones propio de los demás*”. (énfasis añadido)
77. Efectivamente, los diversos niveles de gobierno deben abstenerse de obstaculizar el ejercicio de las competencias de las demás instancias del poder.
78. De esta manera, el proceso de descentralización no se desnaturalizará en uno de desintegración, ni la autonomía que les ha sido conferida a dichos gobiernos subnacionales se convertirá en autarquía o soberanía interna (Sentencia 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, fundamento 44).
79. En suma, las diversas competencias de los gobiernos regionales y locales sean normativas, de gestión o de fiscalización, deben ser ejercidas de conformidad con dicho marco competencial.
80. Y, específicamente, en lo que atañe a las competencias normativas, queda claro que los niveles de gobierno regional y local no pueden expedir normas que contravengan las políticas nacionales.
81. En lo que aquí interesa, las competencias normativas de dichos niveles de gobierno se ejercen en concordancia con los siguientes criterios:
- i) Territorialidad: dentro del ámbito de su circunscripción territorial, y
 - ii) Competencia: solo pueden regular válidamente las materias que les han sido conferidas por la Constitución o las leyes orgánicas
82. Estando a lo expuesto, este Tribunal aprecia que de acuerdo con lo establecido en el artículo 195.8 de la Constitución, en los artículos 43, 44.1 y 49 de la LBD, en el



artículo 73 de la LOM y en los artículos 11, 15, 16 y 18 de la LGTTT, los gobiernos locales ejercen competencias compartidas, en materia de tránsito con los demás niveles de gobierno.

83. En primer lugar, el inciso 8 del artículo 195 establece que la actuación de los gobiernos locales en los ámbitos de su competencia se lleva a cabo “en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”.
84. Asimismo, el mandato constitucional dispone que el ejercicio de las competencias de los gobiernos locales en materia de tránsito se realiza de conformidad a la ley, como ya se expresó previamente.
85. Por su parte, el artículo 73 de la LOM establece que: “La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia. Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica”.
86. Entonces, la LBD es la que señala la naturaleza exclusiva o compartida de una competencia, mientras que la LOM asigna uno u otro carácter a las atribuciones de los diferentes Gobiernos provinciales y distritales (Cfr. Sentencia 0028-2018-PI/TC, fundamento 21).
87. En tal sentido, el artículo 49 de la LBD establece que: “(...) el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”.
88. A su vez, en el literal “g” del artículo 43 de la LBD, se ha previsto que el tránsito urbano es una competencia compartida de las municipalidades.
89. Por su parte, el artículo 27.1 de la LBD establece que las competencias compartidas del Gobierno nacional son regidas por la LOPE y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo integran. En tal sentido, conforme a los artículos 2, 22 y la Primera Disposición Final de la LOPE, queda claro que el MTC forma parte de dicho poder del Estado (Sentencia 0028-2018-PI/TC, fundamento 24).
90. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Organización y Funciones del MTC, este Ministerio tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, de acuerdo con sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de circulación y tránsito terrestre.



91. De lo anterior, se desprende que los diferentes niveles de Gobierno (nacional, regional y local) cuentan con competencias compartidas en materia de circulación y tránsito (Cfr. Sentencia 00028-2018-PI/TC, fundamento 26).
92. Por su parte, la LGTTT establece los lineamientos generales económicos, organizaciones y reglamentarios del tránsito terrestre, rigiendo en todo el territorio nacional (artículo 1). Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en sus artículos 11, 15, 16, 18 y 25 se han establecido disposiciones relevantes para la resolución de la presente controversia.
93. Queda claro que las municipalidades distritales son competentes en materia de tránsito, de acuerdo con el artículo 15 de la LGTTT. No obstante, lo que corresponde esclarecer es si en dicho marco se encuentran comprendidas las **competencias normativas** en materia de infracciones y sanciones.
94. Sobre ello, es necesario considerar que, conforme al artículo 11 de la ley referida, la competencia normativa se refiere a la facultad “de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional”. Asimismo, según tal artículo, los que sean de carácter general, que rigen a nivel nacional, son de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, es decir, también para los gobiernos locales y son competencia exclusiva del MTC.
95. En lo que aquí interesa, el artículo 11 prevé que los gobiernos locales emitan normas complementarias para aplicar los mencionados reglamentos nacionales dentro de su ámbito territorial y competencial *sin transgredir ni desnaturalizar la Ley ni los reglamentos nacionales*.
96. Ello es concordante con el artículo 16 de la LGTTT, donde se indica que el MTC, órgano rector a nivel nacional en materia de tránsito terrestre, es competente para dictar los reglamentos nacionales previstos en la citada ley y aquellos que sean necesarios para el ordenamiento del tránsito; como también para interpretar los principios en el ámbito del tránsito terrestre, definidos en la LGTTT y en sus reglamentos nacionales, entre otros.
97. Queda claro, entonces, que la competencia para emitir reglamentos de carácter general y a nivel nacional, de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, a través del MTC y ello incluye, naturalmente, el establecimiento de las infracciones de tránsito y sus respectivas sanciones.
98. Asimismo, debe tenerse presente que de acuerdo con el artículo 18 de la LGTTT, las municipalidades distritales, como la emplazada, ejercen competencias en materia de tránsito, que son básicamente de *gestión y fiscalización*, dentro de su jurisdicción y de forma concordante con las disposiciones emitidas por la municipalidad provincial



respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes. Sin embargo, ello no incluye competencias normativas en materia de infracciones y sanciones.

99. De lo expuesto se deriva que es el Gobierno Nacional el que se encuentra facultado, según el bloque de constitucionalidad para, a través del MTC, establecer las infracciones y sanciones en materia de tránsito.
100. Una interpretación diferente conduciría a la posibilidad de que cada gobierno local tuviera su propia regulación de tránsito, lo que, claramente, constituye un estado de cosas proscrito por el ordenamiento en dicha materia.
101. Por su parte, este Tribunal tiene resuelto, en su jurisprudencia, que:

(...) la determinación de las infracciones de tránsito y sus respectivas sanciones es una competencia que corresponde al gobierno nacional, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 189 y 195 de la Constitución, el artículo 26, literal a), de la Ley 27783 -Ley de Bases de la Descentralización-, y los artículos 1.1, 11, 16, literal a), y 17, literal a), de la Ley N° 27181, en tanto política nacional en materia de transporte y tránsito vehicular, asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones” (Sentencia 00027-2010-PI/TC, fundamento 22).
102. En un caso posterior, el Tribunal Constitucional precisó que los gobiernos subnacionales deben “realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Aquello incluye aplicar las sanciones e infracciones aprobadas por el gobierno nacional, específicamente, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones” (Sentencia 03244-2013-AA/TC, fundamento 24).
103. Entonces, conforme a lo sostenido en anteriores oportunidades por este Tribunal, la competencia normativa para la regulación a nivel nacional de las infracciones y sanciones en materia de tránsito le corresponde de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, a través del MTC.
104. Y es que, como ya se ha señalado, las competencias normativas de los gobiernos locales deben ajustarse a las políticas y planes nacionales. Asimismo, como ya se ha precisado, las municipalidades distritales no cuentan con competencias normativas para establecer infracciones y sanciones en materia de tránsito.
105. A ello debe añadirse que la existencia de sanciones por las mismas conductas prohibidas, en diferentes normas, podría dar lugar a la imposición de múltiples sanciones administrativas por una única infracción, lo que, eventualmente, podría conllevar a la afectación de derechos de los administrados.
106. En conclusión, la norma cuestionada ha sido emitida contraviniendo las competencias que la Constitución y las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad reconocen a las municipalidades distritales como la demandada;



pues, en el ámbito del tránsito, carecen de competencias normativas para establecer infracciones y sanciones.

§5. LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP), ASIGNADA AL CONTROL DEL TRÁNSITO O AL CONTROL DE CARRETERAS, COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN DE PAPELETAS POR ABANDONO DE VEHÍCULOS EN LA VÍA PÚBLICA O DEJARLOS MAL ESTACIONADOS

107. Habiéndose determinado que la competencia normativa nacional, de las infracciones y sanciones en materia de tránsito, es exclusiva del Poder Ejecutivo, a través del MTC, debemos precisar que la problemática planteada no le ha sido ajena a dicha entidad, pues el Decreto Supremo 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito establece:

“Artículo 2.- Definiciones.

(...)

Área de estacionamiento: Lugar destinado para el estacionamiento de vehículos.

(...)

Depósito Municipal de Vehículos (DMV): Local autorizado para el internamiento de vehículos, provisto de equipamiento y seguridad de acuerdo con las normas legales vigentes.

(...)

Zona rígida: Área de la vía en la que se prohíbe el estacionamiento de vehículos las 24 horas del día.

(...)

Artículo 127.- Estacionamiento en zona rígida.

El presente Reglamento establece el procedimiento para internar en el DMV, al vehículo indebidamente estacionado en zona rígida debidamente señalizada, que obstaculiza el tránsito.

(...)

Artículo 215.- Prohibición de estacionamiento.

Está prohibido que los conductores estacionen los vehículos que conducen en los siguientes casos:

- a) En los lugares en que las señales lo prohíban;
- b) Sobre las aceras, pasos peatonales y rampas destinadas a la circulación de personas minusválidas.
- c) En doble fila, respecto a otros vehículos ya estacionados, parados o detenidos junto a la acera, cuneta o borde exterior;
- d) Al costado antes o después de cualquier obstrucción de tránsito, excavación o trabajos que se efectúen en la calzada;



- e) Dentro de una intersección;
 - f) En las curvas, puentes túneles, zonas estrechas de la vía, pasos a nivel, pasos a desnivel, cambios de rasante, pendientes y cruces de ferrocarril;
 - g) Frente a entradas de garajes y de estacionamientos públicos o a la salida de una vía privada;
 - h) Frente a recintos militares y policiales;
 - i) Por más tiempo del permitido oficialmente, en lugares autorizados para el efecto;
 - j) Fuera de las horas permitidas por los dispositivos de tránsito o señales correspondientes, en lugares autorizados para el efecto;
 - k) A una distancia menor de 5 metros de una bocacalle, de las entradas de hospitales o centros de asistencia médica, cuerpos de bomberos o de hidrantes de servicio contra incendios;
 - l) A menos de 20 metros de un cruce ferroviario a nivel;
 - m) Sobre o junto a una berma central o isla de tránsito;
 - n) A menos de 10 metros de un paso peatonal o de una intersección;
 - o) Diez metros antes o después de un paradero de buses, así como en el propio sitio determinado para la parada del bus.
 - p) A menos de 3 metros de las puertas de establecimientos educacionales, teatros, iglesias, hoteles, y hospitales, salvo los vehículos relacionados a la función del local.
 - q) A la salida de salas de espectáculos y centros deportivos en funcionamiento.
 - r) En cualquier lugar que afecte la operatividad del servicio público de transporte de pasajeros o carga.
 - s) En cualquier lugar que afecte la seguridad, visibilidad o fluidez del tránsito o impida observar la señalización.
 - t) En la ciclovía. Tratándose de ciclos, éstos deben detenerse de acuerdo a la señalización correspondiente.
- (...)

Artículo 219.- Abandono de vehículo.

Se considera el abandono de un vehículo, el hecho de dejarlo en la vía pública sin conductor, en lugares en donde no esté prohibido el estacionamiento, por un tiempo mayor de 48 horas. En los lugares prohibidos para el estacionamiento, se considera el abandono de un vehículo, transcurridas 24 horas después de haberlo dejado el



conductor. En zonas rígidas, se considera el abandono de un vehículo transcurrida una (1) hora después de haberlo dejado el conductor.

Artículo 220.- Medida a adoptarse ante vehículos abandonados.

Los vehículos abandonados deben ser conducidos a los Depósitos Municipales de Vehículos. Los gastos de traslado del vehículo deben ser de cargo del conductor o del propietario del vehículo.

(...)"

- 108. En concordancia con lo anterior, el cuadro de tipificación, multas y medidas preventivas aplicables a las infracciones al tránsito terrestre, anexo al referido reglamento, establece para el caso de abandono de vehículos:

| CÓDIGO | INFRACCIÓN | CALIFICACIÓN | SANCIÓN | MEDIDA PREVENTIVA |
|--------|---|--------------|--|---|
| M. 36 | Abandonar el vehículo en zonas prohibidas para el estacionamiento | Muy grave | Multa 12% UIT y Suspensión de la licencia de conducir por seis (6) meses | Internamiento del vehículo y Retención de la licencia de conducir |

Asimismo, para el caso de los vehículos mal estacionados, algunas de las sanciones por infracciones son las siguientes:

| CÓDIGO | INFRACCIÓN | CALIFICACIÓN | SANCIÓN | MEDIDA PREVENTIVA |
|--------|---|--------------|---|--|
| M. 30 | Estacionar interrumpiendo el tránsito | Muy grave | Multa 12% UIT y Suspensión de Licencia de Conducir por seis (6) meses | Remoción del vehículo y Retención de licencia de conducir |
| M. 31 | Estacionar en las curvas, puentes, túneles, zonas estrechas de la vía, pasos a nivel, pasos a desnivel en cambios de rasante, | Muy grave | Multa 24% UIT y suspensión de la Licencia de Conducir por seis (6) meses. | Remoción del vehículo y Retención de la Licencia de Conducir |



| | | | | |
|-------|--|-----------|--|--|
| | pendientes y cruces de ferrocarril | | | |
| M. 32 | Estacionar a diez (10) metros antes o después de un paradero de buses, así como en el propio sitio determinado para la parada del bus | Muy grave | Multa 12% UIT y Suspensión de la Licencia de Conducir por seis (6) meses | Remoción del vehículo y Retención de la licencia de conducir |
| M. 34 | Estacionar o detener el vehículo en el carril de circulación, en carreteras o caminos donde existe berma lateral | Muy grave | Multa 12% UIT y Suspensión de la licencia de conducir por un (1) año | Remoción del Vehículo y Retención de la licencia de conducir |
| G. 18 | Circular o estacionarse sobre aceras, áreas verdes, pasos peatonales, bermas centrales, jardines, separadores, rampas para minusválidos y demás lugares prohibidos | Grave | Multa 8% UIT | Remoción del vehículo |
| G. 54 | Estacionar en zonas prohibidas o rígidas señalizadas | Grave | Multa 8% UIT | Remoción del vehículo |
| G. 56 | Estacionar o detener el vehículo sobre la línea | Grave | Multa 8% UIT | Remoción del vehículo |



| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | demarcatoria de intersección, dentro de éstas o en el crucero peatonal (paso peatonal). | | | |
|--|---|--|--|--|

109. Entonces se advierte que existe una norma específica, emitida por el órgano competente, que regula la problemática planteada en el presente proceso. Corresponde ahora determinar quién es la autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito. Al respecto, dentro de las autoridades competentes en materia de tránsito terrestre, contenidas en el artículo 3 del Código de Tránsito, encontramos a la Policía Nacional del Perú. De allí que el artículo 7 del mismo Código ha dispuesto:

“En materia de tránsito terrestre, la Policía Nacional del Perú, *a través del efectivo asignado al control del tránsito o al control de carreteras*, de conformidad con el presente Reglamento, es *competente* para:

(...)

b) *Fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios de la infraestructura vial; así como aplicar las medidas preventivas* dispuestas en el presente Reglamento.

(...)

d) *Prevenir, investigar y denunciar ante las autoridades que corresponda, las infracciones previstas en el presente Reglamento. (...)*” (resaltado nuestro).

110. En esta misma línea, el artículo 324 del referido Código señala que “[c]uando se detecten infracciones mediante acciones de control en la vía pública, el efectivo de la Policía Nacional del Perú *asignado al control del tránsito* impondrá la papeleta por la comisión de las infracciones que correspondan” (resaltado nuestro). Así, los efectivos policiales no asignados al control de tránsito o carreteras mal harían en intervenir vehículos automotores con el ánimo de detectar infracciones al Código de Tránsito y menos aplicar la medida preventiva de retención del vehículo (trasladándolos a la comisaría), pues dicha atribución se encuentra reservada únicamente al efectivo asignado al control de tránsito o carreteras conforme al artículo 7 citado *supra*. La PNP se divide en diversos órganos que ostentan competencias distintas, por lo que, un efectivo asignado a la seguridad ciudadana, al turismo, a criminalista, al robo de vehículos, etc. ejercería una función que no le corresponde cuando interviene en materia de tránsito.

111. En consecuencia, son los efectivos asignados al control de tránsito o de carreteras los únicos competentes para intervenir a los conductores, requerirles la documentación respectiva y, en caso lo amerite, levantar *in situ* la respectiva papeleta por la infracción cometida, iniciándose así el procedimiento administrativo sancionador. Así, el Decreto Supremo 029-2009-MTC, es enfático al determinar quién es la autoridad competente para iniciar el procedimiento administrativo



sancionador a través de la imposición de papeletas de tránsito; por lo que, en su artículo 4 dispone: “[p]recísese que toda mención que se haga al efectivo policial competente en el (...) Código de Tránsito (...), se entenderá al efectivo en servicio de la Policía Nacional del Perú **debidamente asignado al control del tránsito**, cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito urbano, y **debidamente asignado al control de carreteras**, cuando se trate de infracciones cometidas en la red vial nacional y departamental o regional” (resaltado nuestro). En este mismo sentido, el Código de Tránsito, en su artículo 91 estipula que:

“El conductor debe portar y exhibir cuando el Efectivo de la Policía Nacional del Perú **asignado al control del tránsito** lo solicite, lo siguiente:

- a) Documento de Identidad.
 - b) Licencia de Conducir vigente, correspondiente al tipo de vehículo que conduce.
 - c) Tarjeta de Identificación Vehicular correspondiente al vehículo que conduce.
 - d) Certificado de Inspección Técnica Vehicular vigente, según corresponda.
- (...)

En caso de no presentar la documentación señalada, se aplicará las sanciones y medidas preventivas señaladas en el presente reglamento”. (resaltado nuestro)

112. Lo expresado también se sustenta en que son justamente los efectivos asignados al control de tránsito los únicos capacitados para la importante labor de iniciar el procedimiento administrativo sancionador a través de la imposición de papeletas, tal como lo dispone el artículo 6 del Decreto Supremo 028-2009-MTC: “[e]l efectivo policial **asignado al tránsito** deberá recibir una capacitación anual que le permita actualizar sus conocimientos en normatividad vinculadas al tránsito terrestre y demás normas conexas *para su adecuada aplicación (...)*”. (resaltado nuestro). Igualmente, encuentra sustento en que son los efectivos asignados al control de tránsito o de carreteras los que portan consigo los formatos impresos (papeletas) de las denuncias por comisión de infracción al tránsito, y, por tanto, pueden imponerlas al conductor infractor en el mismo lugar donde se cometió la infracción.
113. Entonces, es el efectivo policial asignado al control de tránsito y carreteras el único competente para intervenir a los conductores de los vehículos automotores y, en su caso, imponer *in situ* la respectiva papeleta por la infracción cometida, la cual debe ser flagrante (artículo 2.1 del Decreto Supremo 028-2009-MTC). La competencia exclusiva de los efectivos policiales asignados al control de tránsito y carreteras es sin perjuicio de la participación del personal policial de comisarías y del Escuadrón de Emergencias en los *operativos programados y coordinados* por la División de la Policía de Tránsito de la Policía Nacional del Perú y las Unidades asignadas al control de tránsito (artículo 2.3 del Decreto Supremo 028-2009-MTC). En este



sentido, los policías de comisarías y del escuadrón de emergencia, a pesar de no ser competentes, pueden intervenir a los conductores, pero *solamente* dentro de un operativo programado y coordinado previamente, descartando así la excusa de los *operativos de rutina*. Dicho operativo debe constar por escrito en documento idóneo y debe ser puesto en conocimiento del conductor cuando es programado y coordinado por la División de la Policía de Tránsito y las Unidades asignadas al control de tránsito (cuando se está frente al supuesto del artículo 2.3 del Decreto Supremo 028-2009-MTC) o, en su defecto, indicar al conductor el nombre de la autoridad competente que dispuso el operativo (cuando se está frente al supuesto del artículo 2.2 del Decreto Supremo 028-2009-MTC).

114. Es por ello que, en la misma línea que el fundamento anterior, el artículo 4.2 del Decreto Supremo 028-2009-MTC dispone que “[c]uando el levantamiento de la papeleta de infracción, derive de una acción de fiscalización dentro de operativos coordinados con las autoridades competentes y por las Unidades asignadas al control del tránsito, el efectivo policial *deberá consignar* en el rubro ‘Observaciones’, *el número de documento que autorizó la acción de fiscalización*, o en su defecto, *el nombre de la autoridad que dispuso el operativo*, bajo responsabilidad”. (resaltado nuestro)
115. Lo expuesto, también, es sin perjuicio: a) del deber constitucional que tienen todos los efectivos policiales de detener a una persona en caso de flagrancia delictiva, pues, al estar *frente a un delito y no ante una infracción de tránsito*, la intervención de cualquier efectivo policial resulta ajustada a derecho; y, b) de la facultad que tiene cualquier efectivo policial de requerir, sin necesidad de orden fiscal o del juez, la *identificación de cualquier persona*, a fin de realizar la comprobación correspondiente, cuando considere que resulte necesario para prevenir un delito o para obtener información útil en la averiguación de un hecho punible. Por consiguiente, cualquier efectivo sin estar asignado al control de tránsito o carreteras debe intervenir y detener a un conductor que ha incurrido en flagrante delito o puede intervenirlo con la finalidad de que se identifique con la presentación de su documento nacional de identidad (DNI), cuando corresponda hacerlo.

§6. LA COOPERACIÓN ENTRE LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA Y LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP), ASIGNADA AL CONTROL DEL TRÁNSITO, PARA LA FISCALIZACIÓN DEL ABANDONO DE VEHÍCULOS EN LA VÍA PÚBLICA O DEJADOS MAL ESTACIONADOS

116. Al haberse determinado que la Policía Nacional del Perú, debidamente asignada al control de tránsito, es la competente para detectar las infracciones e imponer las respectivas sanciones por el abandono y mal estacionamiento de los vehículos, corresponde determinar si entre esta institución y la Municipalidad de La Victoria



existe un cierto grado de colaboración en la gestión y fiscalización de las referidas infracciones.

117. No obstante haberse verificado la incompetencia de la Municipalidad Distrital de La Victoria para emitir sanciones e infracciones vía ordenanza municipal en materia de tránsito terrestre, no se puede desatender un problema latente en las circunscripciones municipales, más aún cuando la promulgación de esta ordenanza evidencia no solo la existencia de una problemática, sino también el deseo de las autoridades ediles por resolverla.
118. Sin embargo, esta voluntad de trabajo debe condecirse con el respeto por el ordenamiento jurídico, puesto que esto evitará la vulneración del orden constitucional y la seguridad jurídica, fortaleciendo así la institucionalidad que este Tribunal protege.
119. Si bien es cierto ha quedado demostrado, bajo el *test* de competencia, que la ordenanza impugnada ha excedido las facultades de la municipalidad emplazada, esto no quiere decir que las situaciones que ha buscado sancionar, las cuales están relacionadas con la libre circulación y el desplazamiento en las vías o espacios públicos, no necesiten de procedimientos adecuados para que las municipalidades distritales “coadyuven”, en el marco de su autonomía reconocida por la Constitución, en la solución de este problema en favor de los vecinos. Más aún cuando son las municipalidades quienes disponen de los recursos humanos y materiales para optimizar el cumplimiento de las normas referidas a la circulación libre en las vías públicas (personal, grúas, depósitos municipales, etc.).
120. Recordemos que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme al artículo 194 de la Constitución y, tal como se dijo en la sentencia recaída en el Expediente 00026-2018-PI/TC, fundamento 27, “dicha autonomía, a la que se refieren los artículos 191 y 194 de la Norma Fundamental, debe ser entendida como la capacidad de autogobierno que tienen los gobiernos regionales y locales para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento forman parte, y que está representada no solo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que lo rige”.
121. En efecto, resultaría insuficiente declarar la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal, sin reafirmar que, en el ejercicio de dicha autonomía política, económica y financiera, los gobiernos locales pueden efectivamente cooperar en su espacio territorial con la fiscalización en el acatamiento de la normativa nacional vigente que regula el ámbito del tránsito terrestre, pues, como ya se expuso, el literal “g” del artículo 43 de la LBD, ha contemplado como competencia compartida de las municipalidades al tránsito urbano, sin excederse por supuesto hasta el punto de la emisión de sanciones e infracciones.



122. Asimismo, si el artículo 11.2 de la LGTTT establece que “los gobiernos locales emiten las normas *complementarias* para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales”; debe entenderse entonces que las municipalidades distritales tienen la facultad de ayudar que lo establecido en los reglamentos nacionales que regulan el tránsito terrestre sean efectivamente cumplidas, sin excederse de los límites impuestos por la ley y dilucidados en esta sentencia.
123. De hecho, las municipalidades distritales no solo tienen la facultad de cooperar con el cumplimiento de las sanciones preestablecidas por estas leyes, sino la obligación de hacerlo como expresión del *principio de lealtad nacional*. En ese orden de ideas, si bien es cierto la Municipalidad Distrital de La Victoria no tiene habilitación para promulgar sanciones en el ámbito del tránsito terrestre, y siempre que las entidades competentes, como el MTC, hayan establecido dichas infracciones y sanciones, podrán y deberán coadyuvar a su cumplimiento.
124. Por ello, debe exhortarse a la Municipalidad de La Victoria para que coordine con la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú las acciones orientadas a fiscalizar el cumplimiento de normas y reglamentos nacionales referidas al abandono y mal estacionamiento de los vehículos dentro de su distrito, más aún cuando el artículo 18 de la LGTTT establece que las municipalidades distritales, en materia de tránsito, tienen la competencia de gestionar y fiscalizar, dentro de su jurisdicción, y en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y los reglamentos nacionales pertinentes.
125. Entonces, las municipalidades distritales, aun cuando no tienen competencia normativa en materia de tránsito terrestre, sí tienen competencia de gestión y fiscalización. Ello se condice con el artículo 11 de la LGTTT, que ha previsto que los gobiernos locales podrán promulgar normas complementarias respecto de los reglamentos nacionales emitidos por las entidades competentes, como el Poder Ejecutivo y el MTC.
126. Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que prevé el apoyo de la Policía Nacional, se debe exhortar a la Municipalidad de La Victoria para que, conjuntamente con la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú, realicen las acciones correspondientes para fiscalizar el cumplimiento del orden legal en materia de tránsito terrestre. Es decir, se trata de integrar esfuerzos con la Policía Nacional del Perú asignada al control de tránsito.
127. En conclusión, las municipalidades distritales no ostentan competencia normativa para regular sanciones e infracciones sobre tránsito terrestre, pero sí están habilitados para que, en coordinación con los efectivos policiales asignados al



control de tránsito, materialicen procedimientos de gestión y fiscalización para el cumplimiento de la normativa nacional.

III. FALLO

Por estos fundamentos, se declara:

1. **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza 375-2021/MLV.
2. **EXHORTAR** a la Municipalidad Distrital de La Victoria para, en coordinación con la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú, realicen funciones de gestión y fiscalización en relación con la problemática de vehículos y unidades motorizadas abandonadas en la vía pública o que interrumpan la libre circulación de las vías.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, discrepo con el sentido de lo resuelto en el presente caso en el sentido de declarar fundada la demanda en todos sus extremos y exhortar a la Municipalidad Distrital de La Victoria. Desde mi punto de vista, solo debe declararse **fundada en parte** la demanda con base en las consideraciones que explico seguidamente.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza 346-2020/MLV “Ordenanza que prohíbe dejar vehículos, carrocerías y/o chatarras abandonados o unidades motorizadas mal estacionadas en la vía pública que interrumpen la libre circulación en el distrito de La Victoria”, la cual fue derogada por la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 375-2021/MLV, “Ordenanza que prohíbe dejar vehículos o unidades motorizadas abandonados o que interrumpen la libre circulación en la vía pública del distrito de La Victoria”. El Tribunal Constitucional advierte que ambas ordenanzas están relacionadas con el ejercicio de competencias normativas para regular infracciones y sanciones correspondientes al abandono de vehículos en la vía pública o su estacionamiento en lugares prohibidos y, ese sentido, se refieren al ejercicio de la misma competencia denunciada por el Poder Ejecutivo. Por ello, considera tener competencia para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la presente controversia y, por lo tanto, a someter a control la Ordenanza 375-2021/MLV debido a la identidad sustancial.

A fin de analizar el fondo de la controversia, la sentencia hace una referencia a las nociones de tránsito, transporte y ornato; sobre este último aspecto, me permito hacer unas precisiones a lo expuesto. Considero que la sentencia omite incluir en su análisis una norma relevante y pertinente, esta es, la Ley N° 31199 - Ley de gestión y protección de los espacios públicos-, publicada el 22 de mayo de 2021, y Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2023-VIVIENDA, publicado el 3 de marzo de 2023.

Dicha ley, según lo señalado en su artículo 1, tiene por objeto “[...] establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes”.

En su artículo 2 desarrolla los principios que se deben considerar para la aplicación de la Ley, que a mi juicio son de raíz constitucional: 1. Derecho a la ciudad; 2. Derecho al bienestar; 3. Seguridad ciudadana y riesgos; 4. Sostenibilidad ambiental; 5. Accesibilidad universal y movilidad; 6. Participación y consulta; y 7. Ciudadanía.

Asimismo, en su artículo 3, la Ley 31199 establece la siguiente definición de espacio público:



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

[...]

Son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, **calles**, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente. [resaltado agregado].

Ello se complementa con lo señalado en el artículo 8.1.a) del Reglamento, en el cual se contempla como un tipo de espacios públicos a los ***“Espacios públicos destinados a la movilidad urbana: vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso”***.

En tal sentido, es evidente que lo concerniente a los espacios públicos, así como su manejo y gestión se encuentra estrechamente vinculado con la preservación del ornato, y precisamente para realizar una evaluación más completa de la controversia en cuestión, lo regulado en la precitada ley y su reglamento debieran ser consideradas en el análisis correspondiente debido a su pertinencia jurídica.

Tan es así que en dicha normativa se regula lo concerniente a las entidades competentes sobre los espacios públicos, incluido lo referido a su supervisión y sanción de infracciones que puedan configurarse, consignándose a las municipalidades como parte de dichas entidades. En este sentido y conforme al artículo 19 de la Ley 31199 sobre las sanciones a particulares, se establece lo siguiente:

Artículo 19 . Sanciones a particulares

La entidad pública, en el ejercicio de su función fiscalizadora, señala las infracciones y establece las sanciones correspondientes; sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, **de conformidad con lo establecido en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

Las entidades **podrán** en los supuestos descritos en el artículo anterior, **imponer las sanciones de amonestación y multa; así como aplicar las medidas de decomiso y retención, clausura, retiro o demolición de los bienes** que sirvieron como medio para la infracción, sin derecho a reembolso ni indemnización. Por dispositivo legal se regula el procedimiento administrativo-sancionador y de ejecución coactiva para infracciones de particulares, así como otros aspectos vinculados. [resaltado agregado].



Cabe señalar que, entre las acciones que el artículo 18.4 de la Ley 31199 prevé como infracciones que atentan contra los espacios públicos, se encuentra la *“Ocupación permanente de los espacios públicos”*.

Complementando lo anterior, a su vez el Reglamento de la Ley 31199, en sus artículos 6.1 y 37 sobre las entidades competentes y su potestad sancionadora, destaca lo siguiente:

Artículo 6.- Entidades públicas competentes sobre los espacios públicos

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

Artículo 37.- Ejercicio de la Potestad sancionadora

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

Queda claro entonces que la propia Ley antes mencionada y su Reglamento han otorgado expresamente competencia a las municipalidades no solo sobre la gestión y/o manejo de los espacios públicos (que incluye aquellos destinados a la movilidad urbana), sino también para supervisar y fiscalizar aquellas infracciones que atenten contra aquellos espacios públicos protegidos por la Ley 31199 y su Reglamento, lo cual abarca, lógicamente, la competencia para sancionar dichas transgresiones.

Adicionalmente, cabe destacar que el artículo 56 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las vías y áreas públicas son bienes de propiedad municipal; así, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 56.- BIENES DE PROPIEDAD MUNICIPAL

Son bienes de las municipalidades:

1. **Los bienes** inmuebles y muebles **de uso público** destinados a servicios públicos locales.

[...]

Las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires **son bienes de dominio y uso público**. [resaltado agregado].

Ahora bien, quisiera avocarme a cuatro (4) infracciones contempladas en la Ordenanza 375-2021/MLV; estas son:



- Infracción 08-0101: Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, carrocerías y/o chatarras con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse.
- Infracción 08-0105: Realizar lavado de vehículos en la vía pública y/o obstaculizar la ciclovía.
- Infracción 08-0106: Efectuar actividades comerciales, reparación mecánica y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública.
- Infracción 08-0107: Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal

Al respecto, en la sentencia se considera que el fundamento del establecimiento de dichas prohibiciones está relacionado directamente con garantizar la libre circulación y/o desplazamiento en las vías o espacios públicos, incluyendo las áreas verdes de uso público, así como también el adecuado uso de la vía pública. Discrepo de tal planteamiento pues, contrariamente a lo expuesto, **estimo que las 4 infracciones precitadas inciden en una afectación al uso de espacios públicos - y no directamente sobre el tránsito -**, por lo que se relacionan con el ejercicio de competencias sancionadoras de las municipalidades en materia de preservación y uso de los espacios públicos. Concretamente, las conductas infractoras antes mencionadas encajan en el supuesto contemplado en el artículo 18.4 de la Ley 31199, este es, el de ocupación permanente de los espacios públicos.

En tal sentido, considero que las municipalidades gozan de competencia para regular y sancionar este tipo de infracciones vinculadas con los espacios públicos, más allá de que la ordenanza municipal objeto de análisis pueda ser antitécnica en su diseño, situación que no implica que sea inconstitucional.

Mas aún, si podría darse el caso de la imposición de diversas sanciones administrativas por una única conducta prohibida (considerada como infracción en distintas normas), considero que ello no vulnera el principio del *non bis in idem* pues de por medio subyacen bienes jurídicos tutelados distintos. Así, la formulación del principio *non bis in idem* sólo impide la doble sanción cuando coincidan sujeto, hecho y fundamento. En este caso, como se ha expuesto, no hay identidad de fundamento.

Por consiguiente y en atención a lo expuesto, considero que solo debiera declararse fundada en parte la demanda, específicamente en lo referido a las infracciones 08-0102, 08-0103, 08-0104 y 08-0108 establecidas en la Ordenanza 375-2021/MLV.

S.

OCHOA CARDICH



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto de mis colegas, emito el siguiente Voto Singular debido a mi plena discrepancia respecto de la parte resolutive de la ponencia, además de mi discrepancia parcial con los argumentos que el Magistrado Ochoa Cardich suscribió en su Voto Singular, por haberse formado sentencia por mayoría de modo parcial.

Debo manifestar mi discrepancia del mismo por cuanto reconocer, de una parte, las competencias de los Gobiernos Locales en temas de gestión y protección de los espacios públicos dentro del marco de la Ley N° 31199 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2023-VIVIENDA pero -de otra parte- considerar que cuatro de las ocho infracciones tipificadas en la Ordenanza sub-materia incurrirían en inconstitucionalidad, vulnera la Ordenanza N° 2200 de Lima Metropolitana así como el programa constitucional de la descentralización; según las consideraciones que expreso a continuación:

LA VALIDEZ DE LAS INFRACCIONES EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA DENTRO DEL MARCO DE COMPETENCIAS APROBADA POR LA LEY N° 31199 Y LA ORDENANZA METROPOLITANA N° 2200

1. La ponencia aprobada, luego de desarrollar un análisis legal de la normativa que considera aplicable al caso, destaca que no se habría considerado en la Sentencia, los fundamentos de la Ley N° 31199, cuyo objeto es “[...] establecer el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes”.
2. En ese orden de ideas, reconoce que la norma precitada define la noción “espacio público” como aquellos que:

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

[...]

Son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la autoridad competente. [resaltado agregado].



3. Este concepto luego es complementado con lo señalado en el artículo 8.1.a) del Reglamento, en el cual se contempla como un tipo de espacio público a los **“Espacios públicos destinados a la movilidad urbana: vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso”**.
4. Bajo esta hipótesis, la ponencia aprobada en mayoría afirma que *es evidente que lo concerniente a los espacios públicos, así como su manejo y gestión se encuentra estrechamente vinculado con la preservación del ornato, y precisamente para realizar una evaluación más completa de la controversia en cuestión, lo regulado en la precitada ley y su reglamento debieran ser consideradas en el análisis correspondiente debido a su pertinencia jurídica*. Inclusive se destaca la facultad fiscalizadora y sancionadora que la Ley N° 31199 reconoce en su artículo 19, dentro del marco de los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
5. En este contexto, la propia citada Ley en su artículo 4, al precisar la naturaleza jurídica del espacio público, señala que éste es *un área de la ciudad destinada por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y desarrollo de diversas actividades en él*.
6. Bajo esta premisa, la responsabilidad de proteger esa *satisfacción de necesidades urbanas colectivas* sobre dichos espacios, otorga a las autoridades que administran éstos, suficientes competencias para regular su uso y, por consiguiente, sancionar las infracciones que deriven de su uso inadecuado, abusivo o lesivo para las necesidades urbanas colectivas.
7. Por ello el voto en mayoría refiere que, en los artículos 6.1 y 37 del Reglamento de la Ley N° 31199, se reconoce que las Entidades Públicas – específicamente las Municipalidades de acuerdo al artículo 56° de su Ley Orgánica -, son **competentes y tienen potestad sancionadora sobre los espacios públicos**.
8. En este orden de ideas, de la lectura de las infracciones contenidas en la Ordenanza 375-2021/MLV (y su anterior la Ordenanza 346), se puede evidenciar que se refieren a afectación de espacio público en diversas formas:
 - **Infracción 08-0101**: Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, carrocerías y/o chatarras con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse, **infracción que afecta el derecho al libre tránsito (incluyendo el peatonal) así como la seguridad ciudadana, la salud y el ornato**.



- **Infracción 08-0102**: Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma parcial o total, que entorpezcan el libre desplazamiento o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios; **infracción que incluye incluso el condicionante que la afectación del espacio público “entorpezca” el libre desplazamiento, y que también tiene vinculación con la seguridad ciudadana y ornato.**
 - **Infracción 08-0103**: Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan rampas de accesibilidad para las personas con discapacidad ubicadas en las veredas; **infracción que sanciona no sólo una grave falta ética de quien la comete, sino una notoria afectación a la protección de los derechos de las personas con discapacidad motriz, sanción vinculada al libre tránsito de las personas y de la propia seguridad ciudadana y ornato.**
 - **Infracción 08-0104**: Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada obstruyendo la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación; **que tiene la finalidad de proteger el libre tránsito, incluyendo el peatonal, el derecho a la integridad física y a la seguridad ciudadana.**
 - **Infracción 08-0105**: Realizar lavado de vehículos en la vía pública y/o obstaculizar la ciclovía; **tipo que pretende preservar el derecho al libre tránsito y a la salud, además de no estar considerada en el Reglamento de Tránsito.**
 - **Infracción 08-0106**: Efectuar actividades comerciales, reparación mecánica y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública; **cuya tipología busca sancionar el uso de la vía pública en actividades que no responden a la naturaleza jurídica de los espacios públicos.**
 - **Infracción 08-0107**: Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal; **tipo que busca preservar el derecho al libre tránsito, a la integridad física y a la salud.**
 - **Infracción 08-0108**: Estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre áreas verdes de uso público; **infracción manifiestamente procedente dentro de la competencia de los gobiernos locales quienes legalmente administran el buen uso y uso adecuado de las áreas verdes, temas vinculados a ornato, salud y seguridad ciudadana.**
9. A pesar de ello, la ponencia aprobada considera que hay cuatro (4) infracciones contempladas en la Ordenanza 375-2021/MLV (y su predecesora Ordenanza 346);



que deberían considerarse inconstitucionales, a pesar que, de la revisión de las ocho (8) infracciones contenidas en la Ordenanza, se aprecia su coincidencia y coherencia respecto del marco normativo competencial bajo el cual han sido reguladas, y por ello su consiguiente constitucionalidad; razón por la cual -a mi modo de ver las cosas- no resulta justificable que solo se considere cuatro (4) infracciones constitucionales y las otras cuatro no, cuando todas responden a una misma finalidad y competencia.

10. La Ordenanza N° 2200 de Lima Metropolitana **–contiene las cuatro infracciones a las que alude el Voto así como las otras cuatro aludidas en la ponencia, con idéntico texto,** siendo que establece en su artículo 2 que *el ámbito de aplicación de la misma tiene carácter metropolitano y los municipios distritales podrán expedir sus cuadros de infracciones y sanciones administrativas, teniendo como marco de referencia el contenido de la Ordenanza N° 2200.*
11. De esta forma se estaría negando a la Municipalidad Distrital de La Victoria la potestad que le reconoce la Ordenanza N° 2200, la cual tiene pleno valor constitucional. Se ahonda más esta situación cuando se advierte que el Tribunal no ha declarado previamente la inconstitucionalidad de ésta última norma.
12. Pues bien, y pese a dicha observación de carácter formal, en lo sustantivo de la revisión de la Ordenanza N° 2200, y para dejar evidencia de este sustento, se puede verificar la réplica casi idéntica de ésta, en la Ordenanza N° 375 (con excepción de la infracción con código 09-0105). Veamos:

09: VEHÍCULOS

| CÓDIGO | DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MEDIDA CORRECTIVA |
|---------|---|--------------------------------------|--|
| 09-0101 | Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse. | 0,25 | Internamiento temporal del vehículo. |
| 09-0102 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre veredas, jardín de aislamiento y/o bermas, de forma total o parcial, que entorpezcan el libre desplazamiento o cuya ubicación limite la entrada o salida de vehículos de los predios. | 0,25 | Internamiento temporal del vehículo. |
| 09-0103 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje que obstruyan las rampas de accesibilidad para las personas con discapacidad ubicadas en las veredas. | 0,50 | Internamiento temporal del vehículo. |
| 09-0104 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada que obstruyan la libre circulación de los camiles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación. | 0,25 | Internamiento temporal del vehículo. |
| 09-0105 | Por obstaculizar la ciclovía con unidades motorizadas no autorizadas. | 0,25 | Internamiento temporal del vehículo. |
| 09-0106 | Por realizar el lavado de vehículos en la vía pública. | 0,25 | |
| 09-0107 | Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública. | 0,25 | Retiro y/o Internamiento temporal del vehículo |
| 09-0108 | Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal. | 0,25 | Paralización |
| 09-0109 | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre áreas verdes de uso público. | 0,25 | Internamiento temporal del vehículo. |

En tal sentido, considero que, declarar inconstitucional una Ordenanza distrital que se ha sustentado en otra de carácter provincial, y que tiene plena validez y vigencia, implicaría generar una grave contradicción en la legislación de la materia, más aún



cuando se ha demostrado que la Ordenanza sub-materia sí ha sido emitida en base a las competencias y legislación previa que la sustenta.

LA DRAMÁTICA SITUACION DEL ORNATO Y EL TRANSPORTE EN EL DISTRITO DE LA VICTORIA

13. La dramática situación que se vive en el distrito de La Victoria es más que notoria: calles tomadas por camiones y vehículos en mal estado, estacionados en puertas, aceras y lugares dedicados al espacio público. Vehículos que inclusive pernóctan en las calles o se instalan lavaderos en la vía pública, y en donde la autoridad central se ve limitada por cuestionamientos de índole legal o la insubordinación al principio de autoridad, lo que se traduce en el desgobierno, el caos, y en una ciudad totalmente turgurizada y desordenada, cuando no espacio para la corrupción y la delincuencia.
14. En este contexto, limitar la potestad municipal de poner orden en su ámbito territorial para evitar que este tipo de situaciones se sigan generalizando es colocar en cuestión no solamente la definición de competencias, sino además los propios fundamentos del Estado descentralizado.
15. En ese orden de ideas, declarar la invalidez (aun sea parcial) de la Ordenanza Municipal N° 375-2021/MLV, por tipificar -supuestamente materias propias del transporte de orden nacional- es una visión centralista, que a la par de no coadyuvar al gobierno municipal, no observa que las leyes de desarrollo disponen el control compartido del transporte entre la autoridad nacional y local; asimismo, la rectoría de la autoridad local en lo que concierne al ornato y orden de la ciudad.
16. Un vehículo estacionado ilegalmente en una vía para ciclistas o en la acera de una calle no es propiamente un vehículo en tránsito ni en pista. Entonces, el hecho de estar en esta situación no solo contraviene la norma, sino en lo fáctico evidencia una ciudad desordenada, caótica, ausente de la autoridad, es decir, una ciudad sin el cuidado que se le demanda a las autoridades municipales.
17. El distrito de La Victoria vive una situación dramática, y que no solo se muestra en su circunscripción, ocurre lo mismo en otras localidades donde no parece existir el principio de autoridad. Y esto no solo es de responsabilidad de la autoridad municipal, sino de la normativa que en muchos casos aun preserva y se extiende interpretativamente en el gobierno central, competencias que no tiene capacidad para ejecutar.



EL DEBER CONSTITUCIONAL DE IMPULSAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER MUNICIPAL

18. Una visión en perspectiva constitucional debe fortalecer las competencias municipales para que las autoridades subnacionales ejerzan debidamente el *imperium* en sede local. De lo contrario, centralizamos las competencias y tornamos ineficaz a la autoridad municipal, generando el caldo de cultivo para la insubordinación, el maltrato a los agentes locales, y la violencia como respuesta. Ello no se puede justificar desde un Estado constitucional que además tiene el deber como lo hemos expuesto, de promover el proceso de descentralización, lo que implica la transferencia del poder y la desconcentración de las competencias estatales.
19. En ese orden de ideas, los gobiernos locales tienen en la Ordenanza una herramienta para la defensa de la Constitución y del proceso de descentralización. Solo la Constitución condiciona a la autoridad municipal, por tanto, la validez de la Ordenanza (como de la Ley) se presume y solo el Tribunal Constitucional puede declarar lo contrario en el *decisum*.
20. En el presente caso, queda en vigor la Ordenanza N° 2200 de Lima Metropolitana, sobre la cual no existe pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad

Por las razones expuestas, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda, y constitucional la Ordenanza Municipal N° 375-2021/MLV.

S.

GUTIÉRREZ TICSE