



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de julio de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, han emitido el presente auto. El magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular, que se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la defensora encargada a cargo de la Defensoría del Pueblo contra diversas ordenanzas emitidas por municipalidades distritales de Lima Metropolitana; y,

ATENDIENDO A QUE

1. La calificación de la demanda de autos, interpuesta con fecha 21 de febrero de 2023, debe basarse en los criterios de admisibilidad y procedibilidad establecidos en la Constitución, el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) y la doctrina jurisprudencial de este Tribunal.
2. El artículo 200, inciso 4, de la Constitución, y el artículo 76 del NCPCo, establecen que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.
3. Asimismo, debe tomarse en cuenta que el artículo 99 del NCPCo establece que el plazo para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra normas con rango legal es de seis años, contados a partir del día siguiente de su publicación.
4. Al respecto, en la presente demanda se cuestiona la constitucionalidad de diversas infracciones contenidas en 18 ordenanzas emitidas por las siguientes municipalidades distritales:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| Municipalidad Distrital | Ordenanza impugnada | Publicación en el diario oficial | Infracciones cuestionadas | Fojas del expediente |
|-------------------------|---------------------|----------------------------------|--|----------------------|
| Breña | 493-2017-MDB | 07-09-2017 | 03-044, 03-045, 03-046, 04-031, 04-032, 04-033, 04-034, 04-036, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042, 04-043, 06-043 | 249-324 |
| Carabayllo | 402-2018/MDC | 25-09-2018 | 03-901, 04-12, 04-103, 04-410 | 325-372 |
| El Agustino | 622-2017-MDEA | 05-08-2017 | 03-0501, 03-0502, 03-0503, 03-0504, 03-0505, 03-0506, 03-0507, 03-0508, 03-0801, 03-0802, 04-0131, 06-0314 | 373-375 |
| Independencia | 440-2022-MDI | 24-03-2022 | 03-206, 03-207, 03-208, 03-210, 03-211, 03-407 | 376-384 |
| La Molina | 345 | 17-09-2017 | T-003, T-007, T-020, T-021, T-022, T-023, T-024, T-025 | 385-387 |
| Magdalena del Mar | 090-2020-MDMM | 06-06-2020 | 3504, 3505, 3508 | 388-400 |
| | 050-2017-MDMM | 26-11-2017 | 1273, 1274, 1275, 1279, 1286, 1288, 1289 | 414-417 |
| | 113-2021-MDMM | 06-02-2021 | 1295 | 401-404 |
| | 026-2017-MDMM | 25-06-2017 | 2004, 2013, 2015, 2023 | 405-413 |

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| | 094-2020-MDMM | 03-07-2020 | 3300 | 418-419 |
|------------|---------------|---|---|---------|
| Miraflores | 480-MM | 27-02-2017 | 05-101, 05-102, 05-103, 05-104, 05-105, 05-106, 05-107, 05-108, 05-110, 05-114, 22-124, 22-125 | 420-451 |
| | 514-MM | 01-05-2019 | 05-118 | 454-465 |
| | 548-MM | 31-07-2020 (rectificado 12-08-2020) | 05-119 | 452-453 |
| | 525-MM | 17-10-2019 | 27-105 | 466-469 |
| Rímac | 587-MDR | 22-11-2020 | 04-0301, 04-0302, 04-0303, 04-0304, 04-0306, 04-0308, 04-0309, 04-0310, 04-0311, 04-0313, 04-0314, 04-0315 | 470-475 |
| San Borja | 589-MSB | 23-08-2017 | C-001, C-010, C-011. C-012. C-013, C-014, C-015, C-016, C-017, C018, C-022 | 476-495 |
| | 628-MSB | 05-06-2019 | C-004, C-005, C-006, C-007, C-008, C-009 | 496-503 |
| | 648-MSB | 07-07-2020 | C-026, C-029, C-031, C-032, C-033, C-035, C-040 | 504-510 |

5. Este Tribunal aprecia que todas las ordenanzas han sido impugnadas dentro del plazo previsto en el artículo 99 del NCPCo. Asimismo, verifica que se ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 100 del NCPCo, toda vez que en la demanda se ha identificado a las entidades demandadas, y se ha acompañado copia simple del diario oficial *El Peruano*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

correspondiente a la fecha en que fueron publicadas las normas cuestionadas.

6. No obstante, se advierte que, con fecha 12 de marzo de 2023, se publicó la Ordenanza 458-2023-MDI, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Independencia emitió un nuevo Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas (RASA) y un nuevo Cuadro de Infracciones y Sanciones (C UIS). En su Quinta Disposición Complementaria Derogatoria se dispuso la derogación de toda disposición que se oponga a la referida ordenanza.
7. En consecuencia, este Tribunal advierte que han sido derogadas la Ordenanza 331-2015-MDI y sus modificatorias, entre las que se encuentra la Ordenanza 440-2022-MDI, que es una de las normas impugnadas en el presente proceso. Esto se debe a que mediante la primera de estas ordenanzas se aprobaron los anteriores RASA y CUIS de la Municipalidad Distrital de Independencia, y mediante la segunda se incorporaron modificaciones en este último.
8. Por tanto, al existir una evidente incompatibilidad entre la Ordenanza 458-2023-MDI y las ordenanzas 331-2015-MDI y 440-2022-MDI, pues regulan la misma materia, se concluye que estas dos últimas han sido derogadas tácitamente.
9. En esa misma línea, con fecha 27 de mayo de 2023, se publicó la Ordenanza 612-2023-MDR, en el diario oficial *El Peruano*, que derogó expresamente las ordenanzas 432-MDR y 472-MDR, mediante las cuales se aprobó, entre otras cosas, el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (C UIS) de la Municipalidad Distrital del Rímac. De esta manera, la Ordenanza 587-MDR, que modificó diversas infracciones del referido cuadro, ha quedado derogada.
10. Por último, este Tribunal advierte que se cuestionan las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009, del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Distrital de San Borja, aprobadas mediante las Ordenanzas 589-MSB y la Ordenanza 628-MSB, ambas cuestionadas en la demanda de auto. Sin embargo, mediante la Ordenanza 701-MSB, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 28 de junio de 2023, se modificaron las citadas infracciones.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

11. En ese sentido, corresponder determinar si las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009 de la Ordenanza 589-MSB y su modificatoria, la Ordenanza 628-MSB, mantienen su contenido normativo en el texto vigente aprobado mediante la Ordenanza 701- MSB.

| Infracción | Conducta prohibida en Ordenanza 589-MSB, modificada por Ordenanza 628-MSB | Conducta prohibida en Ordenanza 701- MSB |
|------------|--|--|
| C-001 | Por producir ruidos molestos mediante alarmas del vehículo estacionado en zona comercial. | Por abandonar en vías o espacios públicos por más de siete (07) días, vehículos o unidades motorizadas, con o sin placa de rodaje con signos de no estar en condiciones de movilizarse. |
| C-004 | Afectar la accesibilidad peatonal al estacionar vehículo(s) en sección o partes de vía pública destinada al tránsito de peatones o ingreso y/o salida de emergencia de locales o lugares de concentración pública. | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje en la calzada que obstruyan la libre circulación de los carriles autorizados y/o generen dificultad para la libre circulación. |
| C-005 | Por estacionar vehículo(s) en vía pública afectando la accesibilidad y/o circulación del transporte público y/o vehículos menores motorizados y/o no motorizados. | Por obstaculizar la ciclovía con unidades motorizadas no autorizadas. |
| C-006 | Por estacionar vehículo(s) en vía pública afectando la accesibilidad de ingreso y/o salida vehicular de propiedad privada y/o pública y/o zonas de atención de emergencias. | Por realizar el lavado de vehículos en la vía pública. |
| C-007 | Por dejar vehículos estacionados en situación de abandono en la vía pública y/o espacios públicos, afectando el ornato y/o la salubridad y/o la seguridad de las personas. | Por efectuar actividades comerciales, reparaciones mecánicas y/o servicios en general de todo tipo de bienes en la vía pública. |
| C-008 | Por estacionar en la vía pública sin cumplir con las medidas de | Por obstaculizar la vía pública con maquinarias de construcción |

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| | | |
|-------|--|--|
| | seguridad de tránsito y/o estacionamiento y/o obstruir la visibilidad de la señalización horizontal y vertical. | afectando el libre tránsito vehicular y/o peatonal. |
| C-009 | Por estacionar vehículos dentro del área de parques y/o jardines públicos o sobre áreas verdes y/o estacionar vehículo pesado en zona residencial. | Por estacionar unidades motorizadas con o sin placa de rodaje sobre áreas verdes de uso público. |

12. Se verifica que las nuevas infracciones tipificadas en la Ordenanza 701-MSB no mantienen el contenido normativo que fuera impugnado en la demanda, por lo que respecto de las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009, se habría producido la sustracción de la materia.
13. Por lo tanto, corresponde declarar improcedente la demanda contra las ordenanzas 440-2022-MDI, 587-MDR, 589-MSB (solo en el extremo que se cuestiona la infracción C-001), y 628-MSB, expedidas, respectivamente, por la Municipalidad Distrital de Independencia, la Municipalidad Distrital del Rímac, y la Municipalidad Distrital de San Borja.
14. Asimismo, este Tribunal advierte que algunas de las infracciones cuestionadas han sido modificadas antes de la interposición de la demanda, conforme puede apreciarse en el cuadro siguiente:

| Municipalidad Distrital | Ordenanza impugnada | Ordenanza modificatoria | Observaciones |
|-------------------------|---------------------|---|--|
| El Agustino | 622-2017-MDEA | 649-2018-MDEA, de fecha 28 de junio de 2018 | Se modificó la infracción 06-0314 y tiene un contenido normativo distinto. |
| Magdalena del Mar | 050-2017-MDMM | 071-2019-MDMM, de fecha 27 de octubre de 2019 | Se modificaron las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279, manteniendo sustancialmente su contenido normativo. |

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| | | | |
|--|---------------|--|--|
| | 113-2021-MDMM | 155-2023-MDMM, de fecha 8 de febrero de 2023 | Se modificó la infracción 1295 y tiene un contenido normativo distinto |
|--|---------------|--|--|

15. Al respecto, cabe determinar si las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279, contenidas en la Ordenanza 050-2017-MDMM, mantienen su contenido normativo en el texto vigente, de acuerdo con la Ordenanza 071-2019-MDMM:

| Infracción | Conducta prohibida en Ordenanza 050-2017-MDMM | Conducta prohibida en Ordenanza 071-2019-MDMM |
|------------|---|--|
| 1273 | Por estacionarse vehículos en la vía pública y/o área pública donde se encuentre prohibido hacerlo o afectando su acceso y/o libre tránsito peatonal o vehicular. | Por estacionar el vehículo en áreas públicas debidamente señalizadas indicando la prohibición de no hacerlo. |
| 1274 | Interrumpir en todo o en parte el libre tránsito vehicular o peatonal. | Por estacionar vehículo(s) en sección o partes de vía pública afectando la accesibilidad al tránsito de peatones o ingreso y/o salida de emergencia de locales o lugares de concentración pública. |
| 1275 | Por interrumpir u obstruir en todo o en parte áreas destinadas para ciclistas, corredores o personas con discapacidad. | Por estacionar obstaculizando en todo o en parte de las ciclovías o áreas destinadas para la realización de deportes. Por estacionar obstruyendo en todo o en parte los espacios y las rampas destinados para personas con discapacidad o movilidad reducida. |
| 1279 | Por estacionarse, interrumpir u obstruir en todo o en parte cocheras particulares. | Por estacionar vehículos, interrumpiendo u obstruyendo en todo o en parte de cocheras particulares o áreas de estacionamiento público. |

16. Este Tribunal advierte que, respecto de las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279 impugnadas en la demanda, no se ha producido la sustracción de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

materia, en tanto se mantiene su contenido normativo en la nueva disposición vigente, que es la que se deriva de la Ordenanza 071-2019-MDMM.

17. En consecuencia, si el nuevo Defensor del Pueblo se ratifica en la presentación de la demanda, este Tribunal Constitucional, como había manifestado en el auto de calificación de la demanda correspondiente al Expediente 0005-2020-PI/TC, de fecha 16 de abril de 2020, se pronunciará sobre la constitucionalidad de las normas vigentes por razón de la identidad con las impugnadas por la entidad demandante.
18. De otra parte, debe tenerse en cuenta que la infracción 06-0314, incluida en la tabla de sanciones del distrito de El Agustino, de acuerdo con la Ordenanza sancionaba la conducta de “estacionar vehículos automotores dentro del 622-2017-MDEA, área de parques y jardines públicos o sobre áreas verdes”, pero la nueva disposición de dicha infracción, a tenor de la Ordenanza 649-2018-MDEA, se refiere a “Acumular inadecuada y/o prolongadamente residuos de obras en las viviendas y/o establecimientos comerciales”.
19. Asimismo, la infracción 1295, incluida en la Tabla de infracciones y sanciones administrativas de la Municipalidad de Magdalena del Mar, de acuerdo con la Ordenanza 113-2021-MDMM, sancionaba la conducta de “estacionar el vehículo incumpliendo las disposiciones en materia de uso y horario autorizado”, pero a partir de la vigencia de la Ordenanza 155-2023-MDMM, pasa a sancionar la conducta de “mantener estacionados vehículos automotores de carga y descarga de abastecimiento de productos en la vía pública fuera del horario permitido”.
20. En los casos de la infracción 06-0314, incluida en la Tabla de sanciones del distrito de El Agustino; y de la infracción 1295, incluida en la Tabla de infracciones y sanciones administrativas de la Municipalidad de Magdalena del Mar, este Tribunal no podría emitir un pronunciamiento de fondo, al no haberse cuestionado en la demanda de inconstitucionalidad la disposición que se encuentra vigente, sino una que ya fue reemplazada y cuyo contenido disposicional no ha sido reproducido en el nuevo texto.
21. Si dichas infracciones ya no se encuentran vigentes, entonces corresponde declarar improcedente este extremo de la demanda, como se hiciera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

previamente en el Expediente 0007-2018-PI/TC, mediante el auto de fecha 19 de junio de 2018.

22. Por otra parte, el artículo 203, inciso 4 de la Constitución, y el artículo 98 del NCPCo, establecen que la entidad recurrente se encuentra legitimada para interponer la demanda de inconstitucionalidad.
23. Al respecto, se observa que la demanda ha sido suscrita por la defensora del Pueblo encargada, de acuerdo con la Resolución Defensorial 005-2022-DP (anexo 2-F, obrante a fojas 511-512 del documento que contiene la demanda en el cuadernillo digital).
24. Sin embargo, también debe advertirse que, con fecha 19 de mayo de 2023, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa del Congreso 013-2022-2023-CR, mediante la que se oficializa la elección del señor Josué Manuel Gutiérrez Cóndor como defensor del Pueblo y, por lo tanto, corresponde que se le requiera si ratifica la demanda presentada, o no.
25. Debe concluirse, en consecuencia, que la demanda de autos no se puede admitir a trámite, pero no porque no se hayan reunido los requisitos previstos en los artículos 100 y 101 del NCPCo al presentarla, sino por la circunstancia extraordinaria y sobreviniente de que el Congreso de la República designó un nuevo defensor del Pueblo.
26. En caso de que el defensor del Pueblo ratifique la demanda, este Tribunal deberá evaluar la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad de las diversas ordenanzas emitidas por municipalidades distritales de Lima Metropolitana, por cuanto dichas normas infringirían diversas disposiciones de la Norma Fundamental.
27. En la demanda presentada, la Defensoría del Pueblo solicita que se declare la inconstitucionalidad de las infracciones previamente identificadas que se encuentran previstas en las ordenanzas municipales impugnadas, por cuanto dichas normas, a su criterio, infringirían las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima que, con el apoyo de la Policía Nacional del Perú, supervisa, controla y sanciona las infracciones en materia de tránsito terrestre, incluidas las faltas relacionadas con el estacionamiento vehicular.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

28. En concreto, refiere que dichas infracciones vulneran el bloque de constitucionalidad en materia de tránsito terrestre, conformado por los artículos 189 y 195.9 de la Constitución; el artículo 26.1.a) de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; el numeral 1.3 del artículo 81.1; los numerales 2.1, 2.2 y 2.4 del artículo 81.2; y el numeral 3.1 del artículo 81.3 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
29. Asimismo, alega la vulneración de los artículos 16; 17.1.a), d), h), i), j) y l); 18.1.b); y 25 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; del artículo 4. b) de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones; y de los artículos 2; 3.b) y d); 4.2.b), d), h) y m); y 11.e) y h) de la Ley 29380, Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.
30. Por último, la entidad demandante solicita que en la sentencia que se expida en el presente proceso se fijen criterios interpretativos vinculantes y aplicables a todas las municipalidades distritales a nivel nacional, y que se les exhorta a derogar o, de ser el caso, se abstengan de aprobar ordenanzas referidas con las competencias asignadas en materia de tránsito terrestre.
31. Al respecto, corresponde precisar que, de acuerdo con el artículo 201 de la Constitución, este Tribunal ha sido diseñado como “órgano de control” de la Carta. Esa misma línea recoge el artículo 1 de su Ley Orgánica, en cuanto dispone que “el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido solo a la Constitución y a su Ley Orgánica”.
32. En consecuencia, queda claro que será este Tribunal Constitucional el que decida, en definitiva, el tipo de sentencia que corresponda emitir y la determinación del efecto que vaya a asignarse a las reglas que pudieran establecerse.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

RESUELVE

1. **REQUERIR** al Defensor del Pueblo para que ratifique los extremos admisibles de la demanda presentada en autos, o no.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que cuestiona:
 - (i) la infracción 06-0314 de la Ordenanza 622-2017-MDEA;
 - (ii) las infracciones 03-206, 03-207, 03-208, 03-210, 03-211 y 03-407 de la Ordenanza 440-2022-MDI;
 - (iii) la infracción 1295 de la Ordenanza 113-2021-MDMM;
 - (iv) las infracciones 04-0301, 04-0302, 04-0303, 04-0304, 04-0306, 04-0308, 04-0309, 04-0310, 04-0311, 04-0313, 04-0314 y 04-0315, de la Ordenanza 587-MDR;
 - (v) la infracción C-001 de la Ordenanza 589/MSB; y,
 - (vi) las infracciones C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009 de la Ordenanza 628-MSB.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que, en este caso, corresponde **ADMITIR A TRÁMITE** la presente demanda de inconstitucionalidad. Para ello, deseo referirme a dos asuntos fundamentales: i) sobre la supuesta improcedencia de la demanda, ii) sobre el requerimiento al Defensor del Pueblo para que ratifique el contenido de la demanda.

i) **Sobre la supuesta improcedencia de la demanda.**

La mayoría de mis colegas ha declarado la improcedencia de diversos extremos de la demanda. De la revisión de los actuados, advierto que en la presente demanda se cuestiona la constitucionalidad de diversas infracciones contenidas en 18 ordenanzas emitidas por las siguientes municipalidades distritales:

| Municipalidad Distrital | Ordenanza impugnada | Publicación en el diario oficial | Infracciones cuestionadas | Fojas del expediente |
|-------------------------|---------------------|----------------------------------|--|----------------------|
| Breña | 493-2017-MDB | 07-09-2017 | 03-044, 03-045, 03-046, 04-031, 04-032, 04-033, 04-034, 04-036, 04-037, 04-038, 04-039, 04-042, 04-043, 06-043 | 249-324 |
| Carabayllo | 402-2018/MDC | 25-09-2018 | 03-901, 04-12, 04-103, 04-410 | 325-372 |
| El Agustino | 622-2017-MDEA | 05-08-2017 | 03-0501, 03-0502, 03-0503, 03-0504, 03-0505, 03-0506, 03-0507, 03-0508, | 373-375 |

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| | | | | |
|----------------------|-------------------|------------|---|---------|
| | | | 03-0801, 03-0802, 04-0131, 06-0314 | |
| Independencia | 440-2022-MDI | 24-03-2022 | 03-206, 03-207, 03-208, 03-210, 03-211, 03-407 | 376-384 |
| La Molina | 345 | 17-09-2017 | T-003, T-007, T-020, T-021, T-022, T-023, T-024, T-025 | 385-387 |
| Magdalena del Mar | 090-2020- MDMM | 06-06-2020 | 3504, 3505, 3508 | 388-400 |
| | 050-2017- MDMM | 26-11-2017 | 1273, 1274, 1275, 1279, 1286, 1288, 1289 | 414-417 |
| | 113-2021- MDMM | 06-02-2021 | 1295 | 401-404 |
| | 026-2017- MDMM | 25-06-2017 | 2004, 2013, 2015, 2023 | 405-413 |
| | 094-2020- MDMM | 03-07-2020 | 3300 | 418-419 |
| Miraflores | 480-MM | 27-02-2017 | 05-101, 05-102, 05-103, 05-104, 05-105, 05-106, 05-107, 05-108, 05-110, 05-114, 22-124, 22-125 | 420-451 |
| | 514-MM | 01-05-2019 | 05-118 | 454-465 |

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| | 548-MM | 31-07-2020 (rectificado 12-08-2020) | 05-119 | 452-453 |
|-----------|---------|---|---|---------|
| | 525-MM | 17-10-2019 | 27-105 | 466-469 |
| Rímac | 587-MDR | 22-11-2020 | 04-0301, 04-0302, 04-0303, 04-0304, 04-0306, 04-0308, 04-0309, 04-0310, 04-0311, 04-0313, 04-0314, 04-0315 | 470-475 |
| San Borja | 589-MSB | 23-08-2017 | C-001, C-010, C- 011. C-012. C- 013, C-014, C- 015, C-016, C- 017, C018, C-022 | 476-495 |
| | 628-MSB | 05-06-2019 | C-004, C-005, C- 006, C-007, C-008, C- 009 | 496-503 |
| | 648-MSB | 07-07-2020 | C-026, C-029, C- 031, C-032, C- 033, C-035, C-040 | 504-510 |

Mis colegas consideran que, con la expedición de la Ordenanza 458-2023-MDI, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Independencia emitió un nuevo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas (RASA) y un nuevo Cuadro de Infracciones y Sanciones (CUIS), han sido derogadas la Ordenanza 331-2015-MDI y sus modificatorias, entre las que se encuentra la Ordenanza 440-2022-MDI, que es una de las normas impugnadas en el presente proceso. Sostienen que, al existir una evidente incompatibilidad entre la Ordenanza 458-2023-MDI y las ordenanzas 331-2015-MDI y 440-2022-MDI, pues regularían la misma materia, se concluye que estas dos últimas han sido derogadas tácitamente.

Agregan que, con fecha 27 de mayo de 2023, se publicó la Ordenanza 612-2023-MDR en el diario oficial *El Peruano*, que habría derogado expresamente las ordenanzas 432-MDR y 472-MDR, mediante las cuales se aprobó, entre otras cosas, el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital del Rímac. De esta manera, la Ordenanza 587-MDR, que modificó diversas infracciones del referido cuadro, habría quedado derogada.

También advierten que se cuestionan las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Distrital de San Borja, aprobadas mediante las Ordenanzas 589-MSB y la Ordenanza 628-MSB, ambas cuestionadas en la demanda de auto. Sin embargo, consideran que, mediante la Ordenanza 701-MSB, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 28 de junio de 2023, se modificaron las citadas infracciones.

Posteriormente, proceden a determinar si las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009 de la Ordenanza 589-MSB y su modificatoria, la Ordenanza 628-MSB, mantienen su contenido normativo en el texto vigente aprobado mediante la Ordenanza 701-MSB. Consideran, sobre ello, que las nuevas infracciones tipificadas en la Ordenanza 701-MSB no mantienen el contenido normativo que fuera impugnado en la demanda, por lo que respecto de las infracciones C-001, C-004, C-005, C-006, C-007, C-008 y C-009 se habría producido la sustracción de la materia.

Del mismo modo, consideran que algunas de las infracciones cuestionadas han sido modificadas antes de la interposición de la demanda, y que serían las siguientes:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

| Municipalidad Distrital | Ordenanza impugnada | Ordenanza modificatoria | Observaciones |
|-------------------------|---------------------|---|---|
| El Agustino | 622-2017-MDEA | 649-2018-MDEA, de fecha 28 de junio de 2018 | Se modificó la infracción 06-0314 y tiene un contenido normativo distinto. |
| Magdalena del Mar | 050-2017-MDMM | 071-2019-MDMM, de fecha 27 de octubre de 2019 | Se modificaron las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279 manteniendo sustancialmente su contenido normativo. |
| | 113-2021-MDMM | 155-2023-MDMM, de fecha 8 de febrero de 2023 | Se modificó la infracción 1295 y tiene un contenido normativo distinto |

En ese sentido, proceden a determinar si las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279 contenidas en la Ordenanza 050-2017-MDMM mantienen su contenido normativo en el texto vigente de acuerdo con la Ordenanza 071-2019-MDMM. Consideran, al respecto, que de las infracciones 1273, 1274, 1275 y 1279 impugnadas en la demanda no se advierte que se ha producido la sustracción de la materia en tanto se mantiene su contenido normativo en la nueva disposición vigente que es la que se deriva de la Ordenanza 071-2019-MDMM.

Sin embargo, señalan que si el nuevo Defensor del Pueblo se ratifica en la presentación de la demanda, este se pronunciará sobre la constitucionalidad de las normas vigentes por razón de la identidad con las impugnadas por la entidad demandante.

Por otro lado, señalan que la infracción 06-0314, incluida en la tabla de sanciones del distrito de El Agustino de acuerdo con la Ordenanza 622-2017-MDEA, sancionaba la conducta de “estacionar vehículos automotores dentro del área de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

parques y jardines públicos o sobre áreas verdes” pero la nueva disposición de dicha infracción de acuerdo con la Ordenanza 649-2018-MDEA se refiere a “Acumular inadecuada y/o prolongadamente residuos de obras en las viviendas y/o establecimientos comerciales”.

Del mismo modo, agregan que la infracción 1295 incluida en la Tabla de infracciones y sanciones administrativas de la Municipalidad de Magdalena del Mar, de acuerdo con la Ordenanza 113-2021-MDMM, sancionaba la conducta de “estacionar el vehículo incumpliendo las disposiciones en materia de uso y horario autorizado”, pero a partir de la vigencia de la Ordenanza 155-2023-MDMM pasa a sancionar la conducta de “mantener estacionados vehículos automotores de carga y descarga de abastecimiento de productos en la vía pública fuera del horario permitido”.

Finalmente, señalan que en los casos de la infracción 06-0314 incluida en la Tabla de sanciones del distrito de El Agustino y de la infracción 1295 incluida en la Tabla de infracciones y sanciones administrativas de la Municipalidad de Magdalena del Mar, el Tribunal no podría emitir un pronunciamiento de fondo al no haberse cuestionado en la demanda de inconstitucionalidad la disposición que se encuentra vigente, sino una que ya fue reemplazada y cuyo contenido disposicional no ha sido reproducido en el nuevo texto.

Ahora bien, considero que los análisis de sucesión normativa que han efectuado la mayoría de mis colegas debe ser efectuada no en la fase de admisión a trámite de la demanda, sino al examinar el fondo de la controversia. En efecto, estimo importante que la entidad demandante tenga la posibilidad de argumentar, en el desarrollo de la audiencia pública, si es que las disposiciones que se han aprobado suponen, o no, una reproducción del contenido de las normas que inicialmente han sido impugnadas. Como se ha podido advertir, el auto que dispone la admisión a trámite de la demanda formula esta clase de análisis, pero sin que ello se ponga en conocimiento de la entidad demandante, lo cual hubiera sido importante para que brinde sus argumentos respecto de este punto.

En ese sentido, considero que, en este momento procesal, no correspondía efectuar el análisis sobre la identidad de las normas impugnadas con las que se han aprobado con posterioridad, ya que ese análisis debería efectuarse para un eventual análisis de fondo y luego de oídos los argumentos de ambas partes. Por ello, la demanda debería admitirse a trámite.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

ii) Sobre el requerimiento al Defensor del Pueblo para que ratifique el contenido de la demanda.

Un segundo aspecto que resulta relevante para admitir a trámite la demanda se relaciona con la legitimidad de la Defensora del Pueblo encargada para interponer la demanda. Mis colegas estiman que, si bien la entidad recurrente se encuentra legitimada para interponer la demanda de inconstitucionalidad, esta ha sido suscrita por la Defensora del Pueblo encargada, de acuerdo con la Resolución Defensorial 005-2022-DP (anexo 2-F, obrante a fojas 511-512 del documento que contiene la demanda en el cuadernillo digital). De este modo, y considerando que, con fecha 19 de mayo de 2023, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa del Congreso 013-2022-2023-CR mediante la que se oficializa la elección del señor Josué Manuel Gutiérrez Condor como Defensor del Pueblo, corresponde requerir que el referido funcionario ratifique o no la demanda presentada. A continuación, paso a exponer las razones de mi discrepancia:

1. En el auto en mayoría se señala que la causa por la cual se formula el aludido requerimiento al nuevo Defensor del Pueblo obedece a la circunstancia extraordinaria y sobreviniente a la presentación de la demanda por quien ejercía el cargo de Defensora del Pueblo, esta es, su designación por el Congreso de la República materializada en la Resolución Legislativa 013-2022-2023-CR.
2. Tal razonamiento pierde de vista que, con prescindencia de quiénes ejercen la titularidad subjetiva de una concreta entidad, todo órgano mantiene una línea objetiva de continuidad y unidad institucional. Es decir, no cabe confundir a las personas con las instituciones. Fue la Defensoría del Pueblo y no llanamente un episódico titular de la institución, la que presentó la demanda de inconstitucionalidad, y, por lo tanto, no le corresponde al Tribunal Constitucional poner en duda la permanencia de esa voluntad institucional a través de un, por lo demás, procesalmente inexistente requisito de ratificación.
3. Ciertamente, la autonomía procesal –que permite, en ciertas excepcionales circunstancias, crear reglas procesales– es un instituto procesal importante, en particular, en el marco del Derecho Procesal Constitucional, y su uso muchas veces es consecuencia de una necesaria relativización de la abstracción del proceso de inconstitucionalidad, enfatizando su dimensión subjetiva al atender a sucesos que se hayan presentado en la realidad concreta. Pero todo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

ello debe venir justificado por la necesidad de una mejor tutela de los derechos fundamentales o de la supremacía normativa de la Constitución.

4. En este caso, sin embargo, la solicitud de ratificación dirigida a la Defensoría del Pueblo no está sustentada en tales consideraciones. Por el contrario, a mi criterio, poner en duda la voluntad institucional de prosecución procesal, a pesar de existir una demanda planteada, no es conforme con el principio de neutralidad con el que debe actuar la jurisdicción constitucional en su vínculo con las partes. Recuérdese más bien que los principios procesales de los procesos constitucionales establecidos en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, inclinan las presunciones hacia la continuidad del proceso y no al revés; tal es el caso, por ejemplo, del principio de impulso de oficio (“El juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente código”) y el principio *pro actione* (“Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación”).
5. En definitiva, pues, la solicitud de ratificación dirigida a la Defensoría del Pueblo, representa la creación de una regla procesal que no encuentra sustento en una bien entendida autonomía procesal del Tribunal Constitucional, y que, por el contrario, desatiende el principio de unidad institucional de los órganos constitucionales, el principio de neutralidad con el que debe actuar la jurisdicción constitucional en todos los procesos y el principio *favor processum*.
6. A mayor abundamiento, considero que el razonamiento asumido por la mayoría de mis colegas pierde de perspectiva la naturaleza abstracta que es propia de los procesos de inconstitucionalidad, en los que lo relevante es examinar la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con la Ley Fundamental. Esta perspectiva también ha sido asumida por el Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual precisa, en el artículo 104, que las pretensiones ostentan interés público, por lo que, una vez admitida a trámite la demanda, le corresponde al Tribunal Constitucional impulsar de oficio su desarrollo, y ello con independencia de la actividad o interés de las partes.

Ciertamente, en este momento procesal aun no se ha procedido a admitir a trámite la demanda. Sin embargo, dada la naturaleza del proceso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2023-PI/TC
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AUTO DE CALIFICACIÓN DE LA
DEMANDA

inconstitucionalidad, es posible concluir que si el acto de interposición de la demanda fue realizado por la autoridad que, en ese momento, se encontraba facultada para ello, un eventual rechazo de la demanda solo podría efectuarse por alguna causal manifiesta de improcedencia, o por el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad que estipula el Nuevo Código Procesal Constitucional. Ni este cuerpo normativo ni alguna otra disposición legal contienen la exigencia de la ratificación de la demanda en el escenario de sucesión de autoridades, lo cual se condice con la lógica de la estructura del proceso de inconstitucionalidad. En ese sentido, no corresponde notificar al actual Defensor del Pueblo para que examine si ratifica o no el contenido de la demanda.

Por todo lo expuesto, considero que corresponde **ADMITIR** a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo, y correr traslado de la demanda a las entidades emplazadas para que se apersonen al proceso y la contesten dentro de los 30 días útiles siguientes a la notificación de la presente resolución.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ