



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 537/2020

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas| 1

Expediente 00014-2018-PI/TC

### RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2020, se votó la ponencia presentada por el magistrado Sardón de Taboada en el Expediente 00014-2018-PI/TC.

La referida votación arrojó el siguiente resultado:

- Los magistrados Ramos Núñez y Sardón de Taboada suscribieron la ponencia que declara fundada en parte la demanda e infundada en otro extremo la demanda de inconstitucionalidad.
- El magistrado Ferrero Costa formuló un voto singular expresando que no comparte el punto resolutivo 1.b de la ponencia.
- Los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera (quien votó en fecha posterior) coincidieron, en mayoría, mediante sus votos singulares, declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad.

Al no haberse alcanzado cinco votos conformes por la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, en aplicación de lo previsto en el artículo 5, primer y segundo párrafos, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la ponencia y los votos singulares antes mencionados, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**PLENO JURISDICCIONAL**

EXPEDIENTE 0014-2018-PI/TC

# **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9 de junio de 2020

CIUDADANOS C. MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

## **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5000 ciudadanos contra la Ordenanza Municipal 2015-MML, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que modifica la Ordenanza 0341-MML, que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, respecto de las vías expresas

Magistrados firmantes:

SS.

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas| 3

## TABLA DE CONTENIDOS

I.	ANTECEDENTES	4
A.	Demanda	4
B.	Contestación de la demanda	7
II.	FUNDAMENTOS	8
A.	Análisis de constitucionalidad de forma	8
B.	Análisis de constitucionalidad de fondo	14
III.	FALLO	18



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de junio de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de los magistrados Ramos Núñez y Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno Administrativo de 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Blume Fortini. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. Demanda

El 21 de junio de 2018, el señor Edwin Derteano Dyer, en representación de más de 5000 ciudadanos, interpone demanda de inconstitucionalidad para que se declare la inconstitucionalidad parcial de la Ordenanza 2015-MML, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que modifica la Ordenanza Municipal 0341-MML.

- Sostiene que la Ordenanza 2015-MML es inconstitucional por la forma y el fondo, al restringir el tránsito de las personas que conducen vehículos de dos o tres ruedas por vías expresas del Sistema Vial Metropolitano de Lima.
- Señala que las vías expresas son aquellas que soportan gran volumen de vehículos con circulación de alta velocidad en condición de tránsito libre, sin existir cruces al mismo nivel con otras vías.
- Indica que en ellas el transporte público de pasajeros está restringido y no se permite la circulación de vehículos de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado. Esta medida alcanza a las vías arteriales y colectoras, si está técnicamente justificado.
- Hace notar que normar ello es una competencia es compartida, en la que “intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados”, conforme al artículo 13 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Argumenta que la competencia para regular el servicio público de transporte de personas es de naturaleza compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, teniendo en cuenta que nuestro Estado es unitario pero descentralizado.
- Señala que ello deriva del inciso 8 del artículo 195 de la Constitución; y, del literal g) del artículo 43 de la Ley de Bases de la Descentralización, y el artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.



- Afirma que, si bien la Municipalidad Metropolitana de Lima, según la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es competente para regular el tránsito metropolitano, debe dilucidarse si dicha ley le otorga competencia para limitar la libertad de tránsito.
- Destaca que los artículos 11, 16 y 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establecen que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector en materia de transporte y tránsito terrestre, y debe dictar reglamentos nacionales sobre la materia que sean necesarios para el ordenamiento del tránsito.
- Dichas normas establecen que los gobiernos locales tienen competencia para emitir normas complementarias para la aplicación de los referidos reglamentos dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias.
- Sostiene que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha expedido el Decreto Supremo 016-2009-MTC, Código de Tránsito, el cual señala, en su artículo 9, que “las vías públicas se utilizan de conformidad con dicho reglamento”.
- Alega que de la lectura de la Ordenanza 2015-MML se advierten las siguientes modificaciones a la Ordenanza 341-MML:
  - i) Incorpora dentro de la definición de “vía expresa” la prohibición a los vehículos menores de circular por dicha vía.
  - ii) Incorpora un artículo que establece que la restricción a la circulación en las vías arteriales y colectoras de vehículos menores motorizados de uso privado será técnicamente justificada por la Gerencia de Transporte Urbano (GTU).
  - iii) Incorpora una disposición que le otorga competencia a la Subgerencia de Tránsito para aprobar las restricciones a la circulación de vehículos menores a través de una resolución.
- Por tanto, señala que la Ordenanza 2015-MML ha sido emitida excediendo las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima para regular el servicio público de transporte de personas, pues la regulación que emitan las municipalidades debe limitarse a aplicar el Código de Tránsito.
- Agrega que el Código de Tránsito establece en su artículo 120 que la autoridad competente puede restringir la circulación de vehículos o tipos de vehículos en determinadas áreas o vías públicas en situaciones generadas por la congestión vehicular o contaminación, lo que no ocurre en este caso.
- Por otro lado, señala que las restricciones del artículo 157 del Código de Tránsito solo son aplicables a aquellos vehículos menores que presten el servicio de transporte público especial de pasajeros.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 6

- Sostiene que la ordenanza impugnada no es razonable por cuanto, de acuerdo a su exposición de motivos, busca restringir la circulación de motocicletas, en atención a un estudio realizado por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte, en el que se demostraría un alto grado de accidentes en los que intervienen vehículos menores.
- Afirma que, de acuerdo con las estadísticas de la Policía Nacional del Perú (PNP), se demuestra que los accidentes con motocicletas representan solo un 6% en el caso de Lima y 8% en el ámbito de las carreteras.
- Agrega que en dichos informes se señalan los múltiples beneficios que las motocicletas generan a la sociedad en su conjunto, como medio de transporte que genera menos tráfico, menos contaminación y resulta, adicionalmente, una herramienta de trabajo.
- Los demandantes aplican el test de proporcionalidad, afirmando que la medida no es idónea, en tanto los accidentes en motocicletas son sustancialmente menores que los que ocurren en otros vehículos como los automóviles.
- Añade que tampoco es necesaria, por cuanto se pudieron utilizar otros medios menos gravosos, ni tampoco es proporcional, ya que la Municipalidad Metropolitana de Lima no demuestra en qué medida se satisface el fin que persigue.
- Por otro lado, alega que la ordenanza impugnada afecta las libertades económicas reconocidas y garantizadas por la Constitución, toda vez que se afecta a las empresas que comercializan motocicletas lineales.
- Resalta, además, el perjuicio que se le ocasiona a las empresas que utilizan estos medios de transporte para sus actividades cotidianas, tales como envíos y mensajería, servicios de entregas, etc.
- Asimismo, el 25 de octubre de 2018, presenta un informe escrito para mejor resolver, donde alegan que la emisión de la Ordenanza 2015-MML ha socavado las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Los recurrentes sostienen que, en virtud del numeral 1 del Decreto Supremo 011-2016-MTC, la Red Vial Nacional está compuesta por tres ejes longitudinales y veinte transversales, entre los que se encuentran:
  - a) Costa norte: I. Santa Anita (Vía de Evitamiento) - II. La Menacho (PE-22) - Pte. Nuevo - Pte. Mariano Santos - Pte. Piedra Lisa - Pte. Huáscar (Av. Zarumilla) - IV. Habich (Vía Panamericana) - Ov. Naranjal (PE-20 y PE- 20 A) - Dv. Trapiche (PE-20 G) - Pte. Chillón - Paso a Desnivel Pte. Piedra - I.V. Zapallal - III. Ancón (PE-1N A) - Dv. Huaral (PE-20 C) - Pte. Chancay - Dv. Pto. Chancay (PE-1N D) - Ov. Chancay (PE-1N B) - Pte. Huaral - Ov. Río Seco (PE-18) - IV. Huacho - Pte. Río Huaura - V. Huaura (PE-1N E) - VI. Barranca, entre otros.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 7

- b) Costa sur: I. Santa Anita (Vía de Evitamiento) - II. Javier Prado - III. Primavera - IV. Atocongo - V. Villa - Pte. Vilca - Pte. Conchán - VI. Lurín - VII. Pucusana - Chilca - VIII. San Andrés - IX. Mala (PE-22 A) - Pte. Asia - Asia - X. Cerro Azul (PE-24) - Pte. Henry Aramayo (Río Cañete).
- Alega que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha incurrido en una intromisión en las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ya que incluye dentro de las vías expresas la Avenida Javier Prado, la Vía de Evitamiento de la Panamericana Norte y de la Panamericana Sur, pese a que son parte de la Red Vial Nacional.
  - Anexa el Informe 484-2017-MTC/15.01, en el que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones indica que las vías que forman parte de la Red Vial Nacional se encuentran bajo su competencia; que el Código de Tránsito no ha establecido una prohibición absoluta para la circulación de motocicletas en las carreteras de la Red Vial Nacional; y, que la categorización de ciertos tramos de la Red Vial Nacional como vías expresas efectuada en la Ordenanza 341-MML no altera su condición de vías nacionales bajo competencia del gobierno central.
  - Finalmente, mediante escrito de 14 de octubre de 2019, hace notar que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ordenanza 2164-MML, de 20 de julio de 2019, mantiene las restricciones a la circulación de vehículos menores pertenecientes a la categoría L, según lo regulado en la Ordenanza 341-MML y sus modificatorias.

### **B. Contestación de la demanda**

El 4 de setiembre de 2018, el procurador público de la Municipalidad Metropolitana de Lima contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada. Sus argumentos son los siguientes:

- El procurador señala que el bloque de constitucionalidad aplicable a este caso incluye a la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece su competencia para regular el transporte urbano.
- Destaca que, según el artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima el ejercicio de competencias en materia de tránsito.
- Añade que, de acuerdo con el numeral 1.6 del mismo artículo, se le habilita para “normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos y otros de similar naturaleza”.
- Subraya que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector que brinda un marco general para las normas de transporte, por lo que ha definido a través del artículo 2 del Código de Tránsito lo que debe entenderse por vehículos menores.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 8

- Sostiene que la norma que le otorga la facultad de regular y controlar la circulación de vehículos menores en Lima es la Ley Orgánica de Municipalidades; el Código de Tránsito debe interpretarse de manera conjunta, respetando la jerarquía de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Señala que las motocicletas pueden colocarse en ángulos de visión que caigan fuera del alcance del espejo retrovisor (“puntos ciegos”), incrementando la posibilidad de generar colisiones. Si a ello se suma la falta de respeto por los límites de velocidad, se advertirá que existe un gran peligro de que generen accidentes de tránsito.
- Señala que la medida supera el examen de idoneidad, en tanto satisface el fin de disminuir los índices de siniestralidad de los vehículos menores y garantizar la seguridad de todos los usuarios de las vías.
- Indica que la restricción aplicada en la libertad de tránsito es la menos gravosa, puesto que la limitación absoluta solo alcanza a las vías expresas, mientras que en las vías colectoras y arteriales solo se prohibirá el acceso en caso se justifique a través de una resolución técnicamente fundamentada por la GTU.
- Afirma que la medida adoptada supera el test de proporcionalidad en sentido estricto, en tanto que, desde la emisión de la ordenanza impugnada en el 2016, ha disminuido la cantidad de accidentes que involucran motocicletas, como puede observarse en la estadística de la PNP del año 2017 aportada por la parte demandante.
- Asimismo, hace notar que el Informe 045-2016 MML/GPIP precisa que restringir la circulación de vehículos menores reduce el grado de siniestralidad, toda vez que ese tipo de vehículos son más vulnerables que otros que circulan en las vías expresas.
- Respecto a la supuesta vulneración de la libertad de empresa, sostiene que la Ordenanza 2015-MML no guarda relación con este derecho, en tanto no restringe ni directa ni indirectamente su núcleo fundamental.

## II. FUNDAMENTOS

1. Los demandantes cuestionan, por razones de forma y de fondo, la competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima para prohibir el tránsito de vehículos menores por las vías expresas, y sus vías arteriales y colectoras. Las normas impugnadas son los artículos primero y segundo —en el extremo que incorpora el artículo décimo sexto a la Ordenanza 341-MML— de la Ordenanza 2015-MML.

### A. Análisis de constitucionalidad de forma

2. Este Tribunal Constitucional ha señalado que existe una infracción constitucional por la forma cuando una entidad estatal norma una materia sin tener competencia para ello. Aquí, los demandantes señalan que la norma impugnada contraviene el inciso 8 del artículo 195 de la Constitución, que dice que los gobiernos locales son competentes para:





Desarrollar y *regular actividades y/o servicios en materia* de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y *tránsito*, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, *conforme a ley [énfasis agregado]*.

3. Las municipalidades son competentes, pues, para normar el tránsito, pero han de hacerlo conforme a ley. En este caso, las leyes que forman parte del parámetro de control normativo son, en orden cronológico, las siguientes:

- (i) La Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, de 7 de octubre de 1999.
- (ii) La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, de 17 de julio de 2002;
- (iii) La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de 27 de mayo de 2003; y,
- (iv) La Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de 2 de junio de 2009.

4. El artículo 11 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, por lo pronto, define en qué consiste la competencia normativa en general:

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

11.2 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.

5. Respecto de la asignación de las competencias, por su parte, el artículo 14 establece:

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.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

6. Respecto a las competencias normativas del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, el inciso a) del artículo 16 señala lo siguiente:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 10

- a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y *el ordenamiento del tránsito [énfasis agregado]*.
7. Respecto de las competencias normativas de las municipalidades provinciales, los incisos a) y b) del artículo 17 establecen lo siguientes:
- a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.
  - b) Jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, *en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes [énfasis agregado]*.
8. Para reglamentar la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones —rebautizado así por la Ley 27779 de 11 de julio de 2002— emitió el Decreto Supremo 016-2009-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito —Código de Tránsito. Su artículo 5 dice que las municipalidades provinciales deben:
- Emitir *normas y disposiciones complementarias* necesarias para la aplicación del presente Reglamento dentro de su respectivo ámbito territorial [*énfasis agregado*].
9. También deriva de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado mediante Decreto Supremo 017-2007-MTC. Su artículo 4 establece el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) en los términos siguientes:
- El Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) se jerarquiza en las siguientes tres redes viales: Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural, según los criterios señalados en el artículo 8 del presente Reglamento.
- a. Red Vial Nacional.- Corresponde a las carreteras de interés nacional conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Sirve como elemento receptor de las carreteras Departamentales o Regionales y de las carreteras Vecinales o Rurales.
  - b. Red Vial Departamental o Regional.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito de un gobierno regional. Articula básicamente a la Red Vial Nacional con la Red Vial Vecinal o Rural.
  - c. Red Vial Vecinal o Rural.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local, cuya función es articular las capitales de provincia con capitales de distrito, éstos entre sí, con centros poblados o zonas de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional.
10. Asimismo, su artículo 6 señala lo siguiente respecto de las autoridades competentes:
- 6.1. El Gobierno Nacional, como ente normativo, es la autoridad competente para la jerarquización del Sistema Nacional de Carreteras.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 11

6.2. Las autoridades competentes para la aplicación del presente Reglamento, de conformidad con los niveles de gobierno que corresponden a la organización del Estado, son las siguientes:

- a. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el gobierno Nacional, a cargo de la Red Vial Nacional.
- b. Los gobiernos Regionales, a cargo de su respectiva Red Vial Departamental o Regional.
- c. Los gobiernos Locales, a cargo de su respectiva Red Vial Vecinal o Rural.

11. Cabe destacar que, conforme a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del mismo Reglamento de Jerarquización Vial, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

*ejerce competencia cuando una carretera de la Red Vial Nacional atraviesa zonas urbanas [énfasis agregado].*

12. Las competencias normativas en materia de tránsito de las municipalidades no incluye, pues, a las vías urbanas que forman parte de la Red Vial Nacional. Recientemente, este Tribunal ha recordado que dichas competencias están limitadas, en todo caso, a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de los reglamentos nacionales. En el fundamento 27 de la Sentencia 0002-2017-PI/TC, señaló lo siguiente:

*De todo lo anterior, se deduce que el Poder Ejecutivo está facultado para emitir reglamentos en materia de tránsito, los cuáles son de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno. Las competencias normativas de las municipalidades con relación al tránsito están limitadas a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de los reglamentos nacionales. La distribución específica de las competencias materia de la controversia es la establecida en la Ley 27181 y en los reglamentos nacionales emitidos bajo su amparo [énfasis agregado].*

13. La Municipalidad Metropolitana de Lima no es, propiamente, una municipalidad provincial; es *la* municipalidad metropolitana que reconoce la Ley Orgánica de Municipalidades. Como tal, tiene competencias y funciones específicas, como lo dispone el artículo 151 de dicha ley, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización.

14. El inciso 21 del artículo 157 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el Concejo Metropolitano de la Municipalidad Metropolitana de Lima puede:

*Regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano [énfasis añadido].*

15. Sin embargo, el literal g del artículo 43 de la Ley de Bases de la Descentralización señala que es competencia compartida de las municipalidades lo siguiente:

*Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano [énfasis añadido].*



16. Por otro lado, el inciso 1 del artículo 27 de la misma ley señala que:

Las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.

17. Además, el literal b) del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, señala que este:

Es competente *de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales*, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las siguientes materias:

b) Servicios de transporte de alcance regional y local, *circulación y tránsito terrestre*.

18. La ordenanza municipal impugnada modifica la definición de vías expresas contenida en la Ordenanza 341-MML de la siguiente manera:

Ordenanza 341-MML	Ordenanza 2015-MML
<p>NEXO No. 1. Definiciones</p> <p>a. Vías expresas</p> <p>Son aquellas vías que soportan importantes volúmenes de vehículos con circulación de alta velocidad, en condiciones de flujo libre. Unen zonas de importante generación de tránsito, extensas zonas de vivienda, concentraciones comerciales e industriales. Asimismo, integran la ciudad con el resto del país.</p> <p>En estas vías el flujo es ininterrumpido; no existen cruces al mismo nivel con otras vías, sino a diferentes niveles ó con intercambios especialmente diseñados. Las Vías Expresas sirven también a las propiedades vecinas mediante rampas y vías auxiliares de diseño especial.</p> <p>Las Vías Expresas pueden recibir vehículos livianos y -cuando sea permitido- vehículos pesados, cuyo tráfico debe ser tomado en consideración para el diseño geométrico, especialmente en el caso de las Carreteras que unen la ciudad con el resto del país.</p> <p>En caso se permita servicio de transporte público de pasajeros, éste debe desarrollarse por buses, preferentemente en calzadas exclusivas con paraderos debidamente diseñados. No se permite la circulación de vehículos menores.</p> <p>Las Vías Expresas, de acuerdo al ámbito de su jurisdicción, pueden subdividirse en: Nacionales/Regionales; Subregionales y Metropolitanas.</p>	<p>ANEXO No. 1. Definiciones</p> <p>a. Vías expresas</p> <p>Son aquellas vías que soportan gran volumen de vehículos con circulación de alta velocidad en condición de tránsito libre, sin existir cruces al mismo nivel con otras vías. El transporte público de pasajeros está restringido y <i>no se permite la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado, esta medida alcanza a las vías arteriales y colectoras siempre que se encuentre técnicamente justificado.</i></p> <p>Las Vías Expresas Nacionales/Regionales integran la Red Metropolitana de Lima con el resto del país a través del transporte interprovincial de pasajeros y el de carga, simultáneamente articulan el territorio metropolitano a través del tránsito entre extensas zonas de vivienda e importantes concentraciones comerciales e industriales; sirven también a las propiedades vecinales mediante rampas y vías auxiliares de diseño especial.</p> <p>Las Vías Expresas Subregionales integran el Sistema Vial, la Red Vial Metropolitana, con Subregiones del país.</p> <p>Ambas categorías forman parte del Sistema Nacional de Carreteras y están sujetas a los criterios normativos que determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el marco de su competencia.</p>



<p>Las Vías Expresas Nacionales son aquellas que forman parte del Sistema Nacional de Carreteras, que cruzan el Área Metropolitana de Lima - Callao y la vinculan con el resto del país. Están destinadas fundamentalmente para el transporte interprovincial y el transporte de carga, pero en el área urbana metropolitana absorben flujos del transporte urbano.</p> <p>Las Vías Expresas Subregionales son aquellas que integran la Metrópolis con distintas Subregiones del país, no reciben grandes flujos vehiculares y pueden tener una menor longitud que las Vías Regionales.</p> <p>Las Vías Expresas Metropolitanas son aquellas que sirven directamente al área urbana metropolitana.</p>	<p>Las Vías Expresas Metropolitanas sirven directamente al área urbana metropolitana.</p> <p>Las Vías Expresas articulan el flujo vehicular de la Metrópoli a través de las vías arteriales y colectoras.</p> <p>[énfasis agregado].</p>
--	--

19. La otra disposición impugnada —incorporada a la Ordenanza 341-MML mediante la Ordenanza 2015-MML— es el Artículo Décimo Sexto, que dice:

Toda restricción en la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado, en vías arteriales y colectoras será técnicamente justificada por las áreas competentes de la Gerencia de Transporte Urbano - GTU. La restricción de circulación de vehículos menores referida, será aprobada mediante Resolución de la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito.

20. El Anexo N° 1 de la Ordenanza 2015-MML incorpora las vías expresas nacionales, pues, a la Red Metropolitana de Lima. Empero, conforme a la normativa glosada *supra*, desde que tales vías forman parte también de la Red Vial Nacional, la autoridad competente para regular el tránsito en ellas es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como se consigna en el Informe 484-2017-MTC/15.01.
21. La Municipalidad Metropolitana de Lima puede normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, sea que realicen transporte público de pasajeros o sean de uso privado, en las vías expresas que integran la Red Metropolitana de Lima, salvo en aquellas que forman parte de la Red Vial Nacional.
22. En conclusión, la restricción contenida en la Ordenanza 2015-MML resulta aplicable únicamente a las vías respecto de las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia y no a las que forman parte de la Red Vial Nacional, en las que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente. Por tanto, la demanda debe ser declarada parcialmente fundada por razones de forma.
23. Asimismo, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo Décimo Sexto incorporado en la Ordenanza 341-MML, porque la Municipalidad Metropolitana de Lima no puede delegar el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, para que la libertad de tránsito sobre vías colectoras y arteriales pueda ser restringida a través de una resolución administrativa.



## B. Análisis de constitucionalidad de fondo

24. La Ordenanza Municipal 2015-MML, al modificar el ANEXO 1 – DEFINICIONES de la Ordenanza 342 que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, define a las vías expresas como

vías que soportan gran volumen de vehículos con circulación de alta velocidad en condición de tránsito libre, sin existir cruces al mismo nivel con otras vías. El transporte público de pasajeros está restringido y no se permite la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado, esta medida alcanza a las vías arteriales y colectoras siempre que se encuentre técnicamente justificado.

25. Esta prohibición afecta, pues, tanto a las motocicletas como a las mototaxis; sin embargo, su análisis debe hacerse por separado, atendiendo a sus diferentes características y usos. De hecho, por sus especiales características y usos, las mototaxis son objeto de la Ley 27189, Ley de Transporte Especial de Pasajeros en Vehículos Menores.
26. Las mototaxis son vehículos acondicionados para el transporte público de pasajeros, al modificarse una moto lineal a la que se la acopla una estructura de metal, convirtiéndola así en un vehículo de 3 ruedas, revestido de metal o plástico. Ello las hace especialmente vulnerables e inadecuadas para la circulación en vías expresas.
27. Según el artículo 162.a.3 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (Decreto Supremo 016-2009-MTC), en las vías expresas la velocidad máxima es de hasta a 80 km/hora. Siendo vehículos acondicionados y de pasajes, es lógico y razonable que se restrinja la circulación de las mototaxis en las vías expresas.
28. De hecho, según la información estadística disponible sobre accidentes de tránsito, en el año 2009 (<https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/PONENCIA%20DE%20SEGURIDAD%20VIAL.pdf>), por ejemplo, las mototaxis participaron en el 11% del total, esto es, más de dos veces mayor a los accidentes que involucraron a motocicletas (5%).
29. La restricción a la circulación de motocicletas en las vías expresas sobre las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia, sin embargo, debe ser analizada y evaluada de otra manera, ya que ellas no son vehículos adaptados ni de uso público.
30. Los demandantes señalan que la ordenanza impugnada restringe el derecho a la libertad de tránsito. Al respecto, la Constitución establece en el inciso 11 de su artículo 2 que toda persona tiene derecho:

a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

31. En el fundamento 4 de la Sentencia 01783-2015-PHC/TC, este Tribunal estableció que:

el derecho al libre tránsito es un imprescindible derecho individual, elemento conformante de la libertad y una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. Esta





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público, derecho que puede ser ejercido de modo individual y de manera física o a través de la utilización de herramientas tales como vehículos motorizados, locomotores, etc.

32. Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad de tránsito puede ser limitado por diversas razones. Como fue señalado *supra*, diversas entidades estatales pueden regular el tránsito, estableciendo restricciones a dicho derecho. Así, el artículo 3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre señala lo siguiente:

La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

33. La Municipalidad Metropolitana de Lima puede prohibir o restringir la circulación de vehículos cuando la situación lo justifique, en las vías sobre las que tiene competencia. Por tanto, corresponde analizar si la ordenanza cuestionada, que prohíbe el tránsito de motocicletas es proporcional y razonable.

34. Toda restricción de un derecho fundamental reconocido en la Constitución debe estar sustentada en un fin constitucional. Empero, este Tribunal ha precisado que no basta invocar un fin constitucional para justificar una medida restrictiva de un derecho fundamental; además, se requiere demostrar que, efectivamente, ella satisface este fin (Sentencia 03116-2009-PA/TC, fundamento 25).

35. En este caso, según su exposición de motivos, esta medida se adoptó al advertir que:

existe un alto grado de accidentabilidad en las motocicletas que circulan

36. En su contestación de la demanda, la Municipalidad Metropolitana de Lima añadió que con la Ordenanza 2015-MML se busca:

disminuir los índices de siniestralidad de los vehículos menores y garantizar la seguridad de todos los usuarios de las vías.

37. Existen estudios que revelan que los accidentes en motocicleta tienen mayor probabilidad de ser fatales. El Departamento de Transporte de Estados Unidos de América halló que los accidentes fatales en motocicletas ocurrían con una frecuencia 28 veces mayor a la de los de automóviles, riesgo calculado por cada milla recorrida por vehículo en el año 2016 ([https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/View\\_Publication/812492](https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/View_Publication/812492)).

38. El Departamento de Transporte del Reino Unido concluyó que los motociclistas tienen un riesgo 16 veces mayor de morir o tener lesiones graves que los automovilistas, riesgo calculado por cada millón de kilómetros por vehículo; además, a pesar de representar el 1% tráfico vehicular, los conductores de motocicletas resultan lesionados en el 14% de los casos



(<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110504155235/http://www.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/research/rsrr/theme5/indepthstudyofmotorcycleacc.pdf>).

39. Este Tribunal considera que la información anterior, debe ser tomada en cuenta, dado su carácter público y su evidente pertinencia. Definitivamente, los conductores y pasajeros de motocicletas están más expuestos a morir o sufrir daños graves en su integridad física, debido a la escasa protección que proporciona el vehículo que conducen.
40. Teniendo esto en cuenta, empero, corresponde realizar el test de proporcionalidad de la ordenanza impugnada. Se debe evaluar si la medida adoptada satisface su fin legítimo. Además, no debe existir ningún otro medio que tenga la misma efectividad para dicho fin. Finalmente, la intensidad de la intervención debe ser proporcional al mismo.
41. Se debe determinar, pues, si la prohibición de que las motocicletas circulen por las vías expresas de Lima a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima es un medio idóneo, necesario y proporcional para lograr el fin de proteger la integridad física de los conductores de este tipo de vehículos o, en todo caso, para reducir la siniestralidad vial.
42. De lo señalado en la contestación de la demanda, se desprende que el fin de la medida adoptada, en efecto, sería no solo cuidar la vida y la integridad física de los motociclistas sino también reducir la siniestralidad vial en Lima. En una perspectiva constitucional, empero, la proporcionalidad de la restricción a la libertad de tránsito efectuada debe estar debidamente acreditada.
43. La información empírica que sustenta la medida restrictiva es claramente insuficiente. Las estadísticas contenidas en el *Análisis de los accidentes de tránsito ocurridos en el año 2016*, del Instituto Nacional de Estadística e Informática, ([https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1528/cap03.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1528/cap03.pdf)), solo muestran que ellos están relacionados con el exceso de velocidad y las maniobras indebidas.
44. Los datos allí presentados indican que las vías en las que el límite de velocidad es más alto registran más de cuatro veces el número de siniestros que aquellas en las que tal límite es menor. En ese mismo documento, empero, se observa que los siniestros ocurridos en vías expresas no representan ni el 1% del total de accidentes de tránsito.
45. Acaso la peligrosidad de las vías expresas sería mayor, si se ajusta la proporción de accidentes ocurridos en ellas a la proporción que las vías expresas representan del total de vías existentes. Sin embargo, al no ser posible efectuar este ajuste por falta de información, no puede concluirse que las vías expresas resulten especialmente peligrosas.
46. De hecho, las vías expresas son definidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima como aquellas que no tienen “cruces al mismo nivel con otras vías”. Esto también podría explicar la mínima proporción que representan los accidentes de tránsito ocurridos en ellas, según muestra el informe del Instituto Nacional de Estadística e Informática.





47. Tampoco están sustentadas las afirmaciones de que las motocicletas ocasionarían accidentes, al ser menos visibles, o de que los motociclistas tenderían a incumplir las normas de tránsito más que los automovilistas. Los dichos sueltos de un funcionario de una compañía de seguros (<https://gestion.pe/economia/mercados/motocicletas-son-vehiculos-mayor-tasa-accidentes-transito-peru-97886-noticia/>), que acompañan la contestación de la demanda, no son suficientes.
48. En la información pública disponible (por ejemplo, <https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/PONENCIA%20DE%20SEGURIDAD%20VIAL.pdf>), los accidentes en motocicletas son proporcionalmente menores que su participación en el parque automotor. El 2009, las motocicletas representaban 26% de este, pero solo 5% de aquellos.
49. Esto es consistente con la información de la Policía Nacional del Perú incluida tanto en la demanda como en la contestación de la demanda. Para el período 2007-2016, las motocicletas representaron solo el 7% de los vehículos involucrados en accidentes de tránsito.
50. Ello también es consistente con lo señalado en la página web de la Organización Mundial de la Salud, Death on the Roads, basada en el “WHO Global Status Report on Road Safety 2018” ([https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#ticker/car\\_passengers](https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#ticker/car_passengers)). Según esta, aunque los accidentes de tránsito son más fatales en motocicletas que en automóviles, en el mundo un usuario de automóvil muere cada 1:20 minutos, mientras que uno de motocicleta, cada 1:23 minutos.
51. Para el caso del Perú, la Organización Mundial de la Salud señala que la fatalidad de los automóviles es tres veces mayor que la de las motocicletas: 0.3 x 0.1 por 100,000 usuarios de estos vehículos ([https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#country\\_or\\_area/PER](https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#country_or_area/PER)).
52. La no sustentación de la proporcionalidad de la medida es tanto más grave cuanto la ordenanza impugnada no solo restringe la circulación de motocicletas en las vías expresas sino abre la posibilidad de que la Gerencia de Transporte Urbano pueda también prohibirla en las vías arteriales y colectoras.
53. Así, por no haber sustentado debidamente la medida restrictiva e invitar al uso arbitrario del poder municipal, la ordenanza impugnada debe ser declarada inconstitucional, estimándose la demanda por razones de fondo, ya que vulnera el derecho a la libertad de tránsito reconocido en el inciso 11 del artículo 2 de la Constitución.
54. Habiéndose concluido ello, es innecesario analizar si dicha ordenanza constituye además una vulneración al derecho a la libertad de empresa.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 18

### **III. FALLO**

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

#### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, declara:
  - a. Que la Ordenanza 2015-MML solo puede regular las vías expresas sobre las que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia; su aplicación sobre las vías expresas que forman parte de la Red Vial Nacional es **INCONSTITUCIONAL**.
  - b. **INCONSTITUCIONAL** el extremo del artículo 1 de la Ordenanza 2015-MML que modifica el Anexo 1, Definiciones de la Ordenanza 341-MML, “Vías Expresas”, por no haber sustentado debidamente la proporcionalidad de la restricción de la libertad de tránsito de vehículos menores motorizados de dos ruedas.
  - c. **INCONSTITUCIONAL** el artículo Décimo Sexto incorporado en la Ordenanza 341-MML por la Ordenanza 2015-MML.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo que restringe el tránsito vehicular de vehículos menores (mototaxis), por las vías expresas que son de competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**PONENTE SARDÓN DE TABOADA**



### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la posición emitida en la ponencia, en el presente caso, considero que la demanda de autos debe desestimarse en todos sus extremos. Mis razones son las siguientes:

1. La ponencia da por hecho que la modificación introducida por la Ordenanza 2015-MML ha integrado las vías nacionales en la red metropolitana de vías, las cuales son de competencia del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En tal sentido, la ponencia entiende que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), al haber integrado ambas redes de vías y, a su vez, al haber prohibido además la circulación de motos lineales en las vías expresas metropolitanas, indirectamente, también las habría prohibido en las vías nacionales, lo cual sería un exceso en el ejercicio de sus potestades normativas.
2. De ahí que, en el fundamento 22 de la ponencia, se reduzca el alcance normativo de la citada ordenanza, precisando que ella resultará aplicable “únicamente” a las vías respecto de las cuales la MML tiene competencia, las cuales no serán aquellas que forman parte de la red vial nacional, tal como se habría pretendido supuestamente en la ordenanza cuestionada.
3. Sin embargo, cabe precisar que la parte pertinente de la ordenanza se lee como sigue:

**ARTÍCULO PRIMERO.- Modifíquese el literal a) del ANEXO 1-DEFINICIONES de la Ordenanza 341-que Aprueban el Sistema Vial Metropolitano de Lima, conforme el texto siguiente:**

“a. Vías Expresas

[...]

Las Vías Expresas Nacionales/Regionales integran la Red Metropolitana de Lima con el resto del país a través del transporte interprovincial de pasajeros y el de carga, simultáneamente articulan el territorio metropolitano a través del tránsito entre extensas zonas de vivienda e importantes concentraciones comerciales e industriales; sirven también a las propiedades vecinales mediante rampas y vías auxiliares de diseño especial

4. La modificación normativa que hace la Ordenanza 2015-MML, en ninguna parte, se lee que las vías nacionales se “incorporan” o se “integran” a la red metropolitana de vías. Cuando se define qué es una vía expresa, lo que dice es que las vías expresas nacionales integran la red metropolitana de Lima “con el resto del país”, que es diferente. Esto es, la definición solo señala que, por intermedio de las redes viales nacionales y regionales, Lima metropolitana está conectada con el país. Nada hay acerca de una unificación de vías.
5. Por ello, en este aspecto, no advierto ningún vicio de inconstitucionalidad en la ordenanza cuestionada y, por ende, la potestad de prohibir o no a las motos lineales en las vías expresas metropolitanas (y no en la red de vías nacionales y regionales) es parte de las funciones de la MML.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 20

6. Ahora bien, superado lo anterior, la ponencia también plantea que la prohibición de circulación de vehículos menores en las vías expresas metropolitanas es una medida desproporcionada que afecta la libertad de tránsito. El argumento es que el porcentaje de accidentes en las vías expresas son insignificantes y que el índice de accidentes en motos lineales es proporcionalmente ínfimo con relación al parque automotor limeño. De tal manera que la prohibición de la ordenanza sería una medida inadecuada para alcanzar la finalidad perseguida, esto es, cuidar la vida de los motociclistas y reducir la siniestralidad vial de Lima; por lo que, siendo así, la prohibición municipal sería inconstitucional.
7. Sobre el particular, sin embargo, debo señalar que discrepo de la supuesta desproporcionalidad hallada. Primero, porque la finalidad de la ordenanza no tiene como referencia toda la siniestralidad vehicular de Lima y, segundo, porque en mi opinión, sí hay información mínima que justifique la restricción vial que se cuestiona en la demanda.
8. Sobre lo primero, debo advertir que esta ordenanza no desea reducir la siniestralidad vial de toda Lima y menos de todo el Perú. Es obvio que hay poco porcentaje de siniestralidad vial de motos lineales, pero esto es verdad porque hay menos motos que automóviles en la ciudad. No es necesario un estudio técnico para afirmar eso.
9. Ahora, señalar en la ponencia que la finalidad de la ordenanza es cuidar la vida y la integridad física de los motociclistas, así como la siniestralidad vial “en Lima” es, desde mi punto de vista, descuidado y, además, inexacta. Es descuidado, porque esa sola afirmación ya hace de antemano fútil cualquier medida en las vías expresas, por ser éstas cuantitativamente inferior al número de vías de toda Lima, como se sabe.
10. Y también es inexacto, porque la ordenanza no se propone reducir la siniestralidad vial en “toda” Lima, sino que su universo pretende ser menor. Ella solamente pretende impactar en las “vías expresas de Lima”, conforme se desprende en la exposición de motivos y en el análisis costo-beneficio de la ordenanza misma (foja 53):

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La presente Ordenanza se sustenta en la necesidad de establecer que en las vías expresas, se restrinja la circulación de las motos lineales, esto en razón al estudio realizado por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte en diferentes vías expresas de Lima Metropolitana en los que se advirtió que existe un alto grado de accidentabilidad en las motos lineales que circulan por estas vías.

### ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ordenanza, tiene por finalidad restringir en las vías expresas la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado; esta medida podrá alcanzar a las vías arteriales y colectoras siempre que se encuentre técnicamente justificada tal restricción, razón por la cual no generará gasto adicional en su aplicación. Por el contrario, contribuye a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección de la comunidad en su conjunto.



11. Sobre lo segundo, la ponencia señala que la “información empírica” para sustentar la medida prohibitiva es insuficiente. Ella supuestamente no probaría la alta siniestralidad; sin embargo, eso no es tan cierto. En mi opinión, sí existiría información que justificaría la medida restrictiva, conforme manda el artículo 239 del Código de Tránsito que establece que

La Autoridad competente, cuando **la situación lo justifique**, puede **prohibir o restringir** la circulación o estacionamiento de vehículos en determinadas vías públicas o áreas urbanas (resaltados agregados).

12. En efecto, debemos tener en cuenta, que no es solo el accidente por el solo accidente sino más bien la alta probabilidad de fatalidad en un accidente en moto o en vehículo menor. La fatalidad es lo que hace la diferencia en comparación con los automóviles.
13. La exposición de motivos de la ordenanza menciona datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que revela que entre 1998-2010 aumento en 227% el número de muertos por accidentes de motocicleta. También se menciona datos del Instituto de Seguridad Vial de la Fundación Mapfre, que informa que el riesgo de morir en moto aumenta 17 veces; y del Centro de Experimentación y Seguridad Vial de México, que señala que el riesgo en viajar en moto aumenta 50 veces. Es decir, la ordenanza cita datos empíricos comprobables.
14. Adicionalmente, según datos de dominio público ubicables en la web, se tiene que el Departamento de Transporte de Estados Unidos de América halló que los accidentes fatales en motos ocurrían con una frecuencia 28 veces mayor a la de los ocupantes de automóviles (<https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/ViewPublication/812492>, visitado el 13 de mayo de 2020). Asimismo, el Departamento de Transporte del Reino Unido concluye que los motociclistas tienen un riesgo 16 veces mayor de sufrir muerte o lesiones graves que los ocupantes de automóviles, datos que refuerzan la peligrosidad de manejar una moto para con la vida de los conductores (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/2011050415235/http://www.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/research/rsrr/theme5/indepthstudyofmotorcycleacc.pdf>, visitado el 13 de mayo de 2020).
15. Asimismo, un estudio publicado en la revista de la Asociación Médica de Canadá analizó los costos médicos directos de los choques de motos en la provincia de Ontario, concluyendo que los costos de los accidentes en motos eran más costosos (\$5825) comparados con los accidentes ocurridos en automóviles (\$2995). El mismo estudio concluyó también que el riesgo de sufrir lesiones graves era diez veces mayor para el caso de accidentes en motocicletas (<https://www.cmaj.ca/content/189/46/e1410>, visitado el 13 de mayo de 2020).
16. Ahora, en cuanto al número de accidentes, también existe información oficial. Tenemos el documento Anuario Estadístico 2016 de la Policía Nacional del Perú (foja 82), donde



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 22

se consigna que de la totalidad de vehículos siniestrados en el 2016 en Lima y en el Perú, la moto ocupa el segundo lugar con 10.56%, mientras que el automóvil con 39.15%; y, que la principal causa de los accidentes viales es el exceso de velocidad. Estos datos se replican en el Anuario Estadístico 2018-PNP ([https://web.policia.gob.pe/anuario\\_estadistico/documentos/anuario-ppn-2018%20V2.0.pdf](https://web.policia.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario-ppn-2018%20V2.0.pdf), visitado el 13 de mayo de 2020).

17. En conclusión, la finalidad de esta ordenanza en específico es proteger la salud de los motociclistas que usan las vías expresas limeñas (no todas las vías de Lima), y existe información empírica de que la fatalidad en motos es mayor en comparación con otros vehículos, así como que los siniestros en estos vehículos ocupan porcentualmente el segundo lugar en Lima y en el país, y que la velocidad es la principal causa del accidente. Por eso, en cuanto a la proporcionalidad de la medida de circulación de motos lineales, existe suficiente información que justifican la prohibición de la ordenanza y, por ende, es constitucional.

Por todo ello, en consecuencia, mi voto, es por declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

**S.**

**LEDESMA NARVÁEZ**



### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA**

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados emitimos el presente voto singular, pues no compartimos el punto resolutivo 1.b de la ponencia.

En efecto, discrepamos de la ponencia cuando afirma que la prohibición del tránsito de vehículos menores de dos ruedas (motocicletas) por las vías expresas de Lima –que no forman parte de la Red Vial Nacional–, no es proporcional y razonable, y atenta contra la libertad de tránsito.

Tanto en la exposición de motivos de la ordenanza impugnada como en la contestación de la demanda, se aprecia una justificación de la Municipalidad demandada, según la cual esta medida se adoptó a fin de disminuir los índices de siniestralidad de los vehículos menores y garantizar la seguridad de todos los usuarios de las vías, por las razones técnicas allí contenidas. Y por “todos los usuarios” nos referimos no solo a los que transitan en automóviles, sino también a los motociclistas y sus acompañantes.

Para la ponencia, la información que sustenta la medida restrictiva es insuficiente. Sin embargo, consideramos que lo que debemos censurar es una medida desprovista de toda justificación o manifiestamente arbitraria. Pero si la restricción viene acompañada de un sustento que parece razonable (como ocurre en el caso de autos), no es tarea de este Tribunal decir que no basta con la información presentada. Somos un organismo jurídico de control de la Constitución, no especialistas con capacidad de calificar como escasa la información técnica aportada por la parte demandada.

**S.**

**FERRERO COSTA**





### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, sustento el presente voto singular por los siguientes fundamentos.

#### *Petitorio*

1. Con fecha 21 de junio de 2018, el señor Edwin Derteano Dyer, en representación de más de 5000 ciudadanos, interpone demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad parcial de la Ordenanza 2015-MML, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), que modifica la Ordenanza Municipal 0341-MML.
2. Por su parte, con fecha 4 de setiembre de 2018, el procurador público municipal de la MML contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada.
3. Los ciudadanos demandantes impugnan, por razones de forma y de fondo, la constitucionalidad de la Ordenanza 2015-MML, que modifica la Ordenanza 341-MML, que aprobó el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima.
4. Señalan que la Ordenanza 2015-MML ha realizado tres modificaciones a la Ordenanza 341-MML, que son las siguientes:
  - (i) Incorpora dentro de la definición de “vía expresa” la prohibición a los vehículos menores de circular por dicha vía.
  - (ii) Incorpora un artículo que establece que la restricción a la circulación en las vías arteriales y colectoras de vehículos menores motorizados de uso privado será técnicamente justificada por la GTU.
  - (iii) Incorpora una disposición que le otorga competencia a la Subgerencia de Tránsito para aprobar las restricciones a la circulación de vehículos menores a través de una resolución.
5. En conclusión, los demandantes cuestionan la competencia de la MML para restringir el tránsito de personas que conducen vehículos menores de dos o tres ruedas por las vías expresas, vías arteriales y vías colectoras.
6. En consecuencia, las normas impugnadas de la citada ordenanza son el artículo primero en su totalidad y el artículo segundo en el extremo que incorpora el artículo décimo sexto a la Ordenanza 341-MML.





7. En este voto singular nos dedicaremos a realizar dos cuestiones complementarias: Por un lado, el análisis de forma de la ordenanza impugnada; por otro lado, el análisis de proporcionalidad frente a la restricción a la libertad de tránsito a la luz del documento normativo impugnado

### *Sobre el análisis de forma*

8. Este Tribunal ha señalado en reiterada jurisprudencia que existe una infracción constitucional por la forma cuando un ente estatal regula una materia sin tener competencia para ello. Conforme a lo señalado *supra*, esta competencia puede encontrarse directamente en la Constitución o puede encontrarse desarrollada en una norma con rango de ley por mandato de esta.
9. Al respecto, tenemos que el inciso 8 del artículo 195 de la Constitución incorpora entre las competencias de los gobiernos locales desarrollar y regular actividades o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, conforme a ley.
10. Pero debe notarse que el hecho de que la Constitución otorgue a los gobiernos locales competencias normativas en materia de tránsito no significa que estas sean exclusivas o que puedan ejercerse de cualquier manera. Por el contrario, la Constitución dispone expresamente que tales competencias deben ejercerse sin contravenir las normas con rango de ley, de manera que resulta necesario remitirse a las leyes que regulan la materia para solucionar la presente controversia.
11. El artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece lo siguiente:

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.

12. Así, tenemos que la Ley de Bases de la Descentralización es la que señala la naturaleza exclusiva o compartida de una competencia, mientras que la Ley Orgánica de Municipalidades asigna una y otra a los diferentes gobiernos provinciales y distritales. Efectivamente, el artículo 44, numeral 1, de la Ley de Bases de la Descentralización señala lo siguiente:

Las competencias municipales señaladas en los artículos precedentes, se distribuyen en la Ley Orgánica de Municipalidades, según la jurisdicción provincial o distrital, precisando los niveles y funciones en cuanto a normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control.



13. En concordancia con ello, el inciso “c” del artículo 36 de la Ley de Bases de la Descentralización señala como competencia compartida de los gobiernos regionales la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel que corresponde, entre otros, al sector transportes, mientras que el inciso “g” del artículo 43 señala como competencia compartida de las municipalidades el transporte colectivo, así como la circulación y tránsito urbano.
14. Por su parte, el artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades contiene diversas disposiciones referentes a las competencias de los gobiernos regionales en materia de transporte y tránsito. Respecto a este último aspecto, destacan las siguientes:

**ARTÍCULO 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO**

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

[...]

- 1.3. Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.

[...]

- 1.6. Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza.

[...]

- 1.10. Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, de conformidad con el reglamento nacional respectivo.

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

- 2.1. Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.

[...]



2.4. Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción y establecer la nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.

15. De las normas glosadas, cabe destacar que lo dispuesto en el numeral 1.6 del artículo 81, referido a la función de normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza, es una competencia exclusiva de las municipalidades provinciales, entre las cuales debe incluirse a la MML.
16. Por vehículo menor debe entenderse lo dispuesto en el artículo 2 del Código de Tránsito: “Vehículo automotor menor: Vehículo de dos o tres ruedas, provisto de montura o asiento para el uso de su conductor y pasajeros, según sea el caso (bicimoto, motoneta, motocicleta, mototaxi, triciclo motorizado y similares)”. Como puede verse, no hay discusión respecto al significado de vehículo menor, pero sí se desprenden reglas distintas: “vehículo automotor menor de dos ruedas”, “vehículo automotor de tres ruedas”, entre otras.
17. Asimismo, la MML tiene competencia para regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano, conforme al inciso 22 del artículo 157 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
18. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 27 de la Ley de Bases de la Descentralización señala que las competencias compartidas del Gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. De acuerdo con los artículos 2, 22 y la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el MTC forma parte de dicho poder del Estado.
19. En concordancia con ello, la Ley de Organización y Funciones del MTC señala en su artículo 4 que dicho ente tiene competencia exclusiva en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional, y tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en materia de servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.
20. De las normas citadas se deriva con claridad que los diferentes niveles de Gobierno (nacional, regional y local) tienen competencias compartidas en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito.
21. Al respecto, en el fundamento 27 de la Sentencia 0002-2017-PI/TC, este Tribunal señaló lo siguiente:

De todo lo anterior, se deduce que el Poder Ejecutivo está facultado para emitir reglamentos en materia de tránsito, los cuáles son de



obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno. Las competencias normativas de las municipalidades con relación al tránsito están limitadas a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de los reglamentos nacionales. La distribución específica de las competencias materia de la controversia es la establecida en la Ley 27181 y en los reglamentos nacionales emitidos bajo su amparo.

22. De esta manera, tenemos que todos los niveles de Gobierno deben cumplir lo dispuesto en los reglamentos en materia de tránsito emitidos por el Poder Ejecutivo; las competencias normativas de las municipalidades en temas de tránsito están limitadas a la emisión de normas que coadyuven a la aplicación de dichos reglamentos nacionales.
23. Para reglamentar la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el MTC emitió el Decreto Supremo 016-2009-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito (Código de Tránsito), el cual en su artículo 5 regula las competencias de las municipalidades provinciales.
24. Así, se evidencia que las municipalidades provinciales no tienen competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a esta materia en todas las vías públicas ubicadas en su circunscripción, sino solo en las vías urbanas y en las carreteras que forman parte de las redes viales vecinales o rurales. Las municipalidades provinciales carecen de competencia para regular y fiscalizar el tránsito en la Red Vial Nacional o las redes viales regionales o departamentales (salvo el caso de la MML, a la que se reconoce la condición de Gobierno regional).
25. Las competencias de fiscalización en materia de tránsito de la MML se circunscriben a la Red Vial Departamental o Regional, a las vías urbanas —que no forman parte del SINAC— y a las carreteras que forman parte de la red vial vecinal o rural.
26. Cabe destacar que, conforme a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del citado Reglamento de Jerarquización Vial, el MTC “ejerce competencia cuando una carretera de la Red Vial Nacional atraviesa zonas urbanas”.
27. Así las cosas, se tiene que la ordenanza impugnada modifica la definición de vías expresas contenida en la Ordenanza 341-MML. La otra disposición impugnada que se incorporó mediante la Ordenanza 2015-MML es la siguiente:

Artículo Décimo Sexto.- Toda restricción en la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados de dos o tres ruedas, sean de uso público o privado, en vías arteriales y colectoras será técnicamente justificada por las áreas competentes de la Gerencia de Transporte Urbano - GTU. La restricción de circulación de vehículos menores referida, será aprobada mediante Resolución de la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito.



28. De lo dispuesto en el artículo 1 de la Ordenanza 2015-MML se advierte que las vías expresas nacionales han sido integradas a la Red Metropolitana de Lima, y en la Ordenanza 341-MML se encuentran clasificadas como vías expresas algunas vías que forman parte de la Red Vial Nacional.
29. No obstante, sin perjuicio de su inclusión en el listado de vías expresas de la Ordenanza 341-MML, las Vías Nacionales forman parte a su vez de la Red Vial Nacional y, por tanto, la autoridad competente para regular el tránsito en las cuales es el MTC, tal como se consigna en el Informe 484-2017-MTC/15.01 (fojas 62 del expediente).
30. El artículo 157 del Código de Tránsito establece una prohibición para la circulación de vehículos menores que presten servicio de transporte público por las vías nacionales, regionales o departamentales, pero no aplica al transporte particular. En todo caso, este Tribunal advierte que el MTC es la autoridad competente para establecer restricciones de circulación en las vías que componen la Red Vial Nacional, y no la MML.
31. No obstante, en atención a lo dispuesto en el numeral 1.6 del artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades citado *supra*, la MML puede normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores en la Red Metropolitana de Lima, lo que incluye a todas las vías respecto de las cuales la MML tiene competencia.
32. Dicha disposición habilita a la MML a regular la materia en cuestión respecto de vehículos menores motorizados o no motorizados, sea que realicen transporte público de pasajeros o sean de uso privado.
33. En conclusión, este Tribunal interpreta que la restricción contenida en la Ordenanza 2015-MML resulta aplicable únicamente a las vías respecto de las cuales la MML tiene competencia y no respecto de las vías que forman parte de la Red Vial Nacional, donde el MTC ejerce su competencia, independientemente de su calificación como vía expresa, de acuerdo con la Ordenanza 341-MML.
34. Por lo tanto, la demanda debe ser declarada infundada en tanto se interprete que la Ordenanza 2015-MML no resulta aplicable en el ámbito de las vías que forman parte de la Red Vial Nacional, por cuanto estas se encuentran bajo la competencia del MTC. La referida ordenanza debe interpretarse en el sentido de que la restricción de circulación de vehículos menores solo resulta aplicable en las vías respecto de las cuales tiene competencia la MML. Las demás ordenanzas municipales sobre la materia deberán interpretarse en concordancia con lo aquí establecido.

### ***Sobre el análisis de fondo***

35. La Constitución establece en el inciso 11 de su artículo 2 que toda persona tiene derecho “a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”.



36. Al respecto, este Tribunal, en el fundamento jurídico 11 de la sentencia 02876-2005-PHC/TC, ha precisado lo siguiente:

La facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee.

37. La disposición normativa del artículo 2, inciso 11 es una regla regulativa<sup>1</sup> de una conducta previamente existente, esto es, la capacidad de caminar. Esta regla regulativa entiende a la libertad como aquella situación jurídica al que una norma permisiva o facultativa le considera llevar a cabo un determinado comportamiento; por tanto, no es que ejerza la *libertad de tránsito* por ausencia de disposición normativa. En consecuencia, se configura como una *libertad en sentido fuerte*<sup>2</sup>.

38. La segunda parte de la disposición normativa consignada en el artículo 2, inciso 11 de la Constitución nos señala que esta libertad puede limitarse dependiendo de las circunstancias (sanidad, mandato judicial o ley de extranjería). En esa línea, debe analizarse conjuntamente con el ámbito de aplicación de la norma. En buena cuenta, para este caso, debe tomarse en cuenta tanto la libertad de tránsito como las vías a ser utilizadas, así como sus regulaciones y restricciones, algunas de las cuales ya hemos señalado previamente al analizar las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y las Municipalidades Provinciales.

39. Así, el artículo 3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre señala lo siguiente:

Artículo 3.- Del objetivo de la acción estatal

La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

40. En concordancia con ello, el artículo 239 del Código de Tránsito, dispone lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Es usual distinguir entre reglas constitutivas y regulativas. Las primeras crean la posibilidad misma de participar en una conducta de cierto tipo. Definen y, por ende, constituyen actividades que de otro tipo no podrían siquiera existir. Las segundas, gobiernan conductas previamente existentes, conducta definidas sin hacer referencia a la regla y, por ende, lógicamente previas a ella. Cfr. Schauer, Frederick (2004 [1991]). *Las reglas en juego: Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*. Traducción de Claudina Orunesu y Jorge Luis Rodríguez. Madrid/Barcelona, Marcial Pons, pp. 63-64.

<sup>2</sup> Guastini, Riccardo (2006). *Il diritto come linguaggio: Lezioni*. Seconda edizione. Torino, Giappichelli Editore, pp. 42-48.





Artículo 239.- Prohibición o restricción a la circulación o estacionamiento de vehículos.

La Autoridad competente, cuando la situación lo justifique, puede prohibir o restringir la circulación o estacionamiento de vehículos en determinadas vías públicas o áreas urbanas.

41. Como se puede apreciar, la MML puede prohibir o restringir la circulación de vehículos, siempre y cuando la situación lo justifique, en las vías respecto de las cuales tiene competencia. Por lo tanto, corresponde ahora analizar si la ordenanza cuestionada, que restringe el tránsito de vehículos menores de dos o tres ruedas por las vías expresas cumple con estándares de proporcionalidad y razonabilidad.

### ***El Análisis de Proporcionalidad***

42. El análisis de proporcionalidad en un procedimiento metodológico que permite evaluar la razonabilidad de determinada medida impuesta a un derecho fundamental. Este análisis consta de cuatro pasos conectados entre sí: 1) Fin legítimo, 2) Idoneidad, 3) Necesidad y 4) Proporcionalidad en sentido estricto.

### ***El Fin Legítimo***

43. Cualquier restricción de un derecho fundamental reconocido en la Constitución debe encontrarse sustentada en la satisfacción de una finalidad constitucionalmente legítima, pues, de lo contrario, resultaría una medida arbitraria y, por lo tanto, inconstitucional.
44. Este Tribunal ha precisado al respecto que no basta con invocar o alegar una finalidad constitucionalmente legítima para justificar la medida restrictiva, sino que también se requiere demostrar que, efectivamente, dicha medida permite satisfacer efectivamente la finalidad (sentencia 03116-2009-AA, fundamento jurídico 25).
45. En cuanto al caso concreto, corresponde destacar que, según la exposición de motivos de la Ordenanza 2015-MML, esta se adoptó al advertir que “[...] existe un alto grado de accidentabilidad en las motos lineales que circulan” por las vías expresas (fojas 53 del expediente). Corresponde entender por accidentabilidad o siniestralidad la frecuencia o índice de accidentes que se producen respecto de cada tipo de vehículo.
46. Este Tribunal advierte que, de acuerdo con el “Anuario Estadístico 2016” de la PNP, la cantidad de accidentes en los que participan las motos es sustancialmente menor que aquellos que involucran a los automóviles. Según el referido informe, la distribución porcentual de los principales vehículos involucrados en accidentes de tránsito durante el año 2016 fue de 39.15 % en el caso de los automóviles, y de 10.56 % en el caso de las motos lineales (fojas 93 del expediente).
47. A similar conclusión llegó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su informe “Análisis de los accidentes de tránsito ocurridos en el año 2016”, en el que



destaca el automóvil como el vehículo de mayor accidentabilidad con un índice de 29.5 %, mientras que las motos lineales registraron un 7 % (foja 152 del expediente).

48. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde advertir que la MML sostiene, además, que los vehículos menores “al tener dimensiones diferentes al resto de vehículos pueden recaer en una ubicación que los vuelve no visibles respecto de la perspectiva de los demás conductores”. Siendo esto así, quedan espacios o brechas determinados por los ángulos de visión que permanecen fuera del alcance del espejo retrovisor, que es lo que se denomina “punto ciego” (fojas 129 del expediente).
49. Se infiere que para la parte demandada la disposición persigue también garantizar la integridad de los conductores en general y de los motociclistas en particular, ya que las maniobras de los vehículos, particularmente en vías de alta velocidad, pueden producir accidentes graves con consecuencias que eventualmente pueden resultar fatales.
50. A pesar de todo lo anotado en los párrafos anteriores, en la actualidad no encontramos con datos actualizados sobre la fatalidad de los accidentes de tránsito donde haya intervenido algún vehículo motorizado. Por lo que el Tribunal Constitucional no puede trasladar los estudios que se han hecho para años pasados o para países distintos, a nuestra situación actual. Una asunción de tal naturaleza, desdibuja el análisis contextual que debe realizarse.

### ***Idoneidad***

51. En este punto del análisis, se debe determinar si la medida es idónea o adecuada para lograr la finalidad propuesta por el legislador. La medida adoptada por el legislador debe satisfacer, de alguna forma y en alguna medida, la finalidad legítima identificada. Bastará incluso con que favorezca las condiciones para la realización del fin, aunque no lo alcance directa o completamente.
52. El sub principio de idoneidad exige que toda limitación de los derechos fundamentales sea adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Se trata de dos exigencias: legitimidad del fin y adecuación del medio<sup>3</sup>. Por ello se debe analizar la relación entre los fines y los medios.
53. En el caso de autos se debe determinar si la prohibición de que las motos circulen por las vías expresas constituye un medio adecuado o apto para la prosecución del objetivo de favorecer la integridad física de los conductores de este tipo de vehículos, que ha sido previamente determinado como legítimo.
54. Por todo ello puedo concluir que cuando la ordenanza impugnada impide que las motocicletas circulen por las vías expresas en las que se desarrolla un flujo ininterrumpido de tráfico que se desplaza a altas velocidades, tiende a favorecer lo

---

<sup>3</sup> Bernal Pulido, Carlos (2018). *Derechos, cambio constitucional y teoría jurídica: Escritos de derecho constitucional y teoría del derecho*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pág. 151.





establecido en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución, materializándose en la disminución del riesgo para la integridad física de los conductores de este tipo de vehículos.

### *Necesidad*

55. En virtud de este sub principio, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, el mismo nivel de efectividad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Ergo, se requiere analizar si la medida permite alcanzar la misma finalidad en idéntica medida, y, de otro lado, supone un menor o nulo grado de restricción en el derecho fundamental intervenido. No obstante, para que exista análisis de las medidas alternativas, las partes deben presentar dichas propuestas alternativas en tanto, no es labor de los jueces constitucionales crearlas.
56. Es importante realizar aquí una precisión. Soy de la opinión que la evaluación de del sub principio de necesidad también implica una evaluación de nuestras competencias como jueces constitucionales. En efecto, importa aquí que se presenten alternativas diferentes para que estas puedan ser evaluadas en sede constitucionales. Dichas alternativas no pueden ser imaginadas o creadas por el Tribunal Constitucional, puesto que ello quebraría la imparcialidad que todo juez tiene. Asimismo, las alternativas tienen que ser presentadas por las partes o los sujetos que intervengan en el proceso en la medida que se tratan de alternativas especializadas, donde el juez constitucional únicamente evaluará la parte *jurídica* de la misma, la parte *técnica* queda en manos de los interesados. En consecuencia, que el Tribunal Constitucional entre a imaginar o crear medidas alternativas es un acto de discrecionalidad judicial innecesaria.
57. Ahora bien, ¿Qué sucede cuando las partes no presentan ninguna medida alternativa o algún estudio actualizado que permite acercarnos a tomar una decisión sobre la cuestión controvertida? En estos supuestos debemos considerar lo expuesto en el fin legítimo, es decir, opera una presunción de que la medida intenta conseguir un finpreciado para la sociedad. Lógicamente, esta es una presunción *prima facie*, es decir, derrotable.
58. Precisamente ello es lo que sucede en este caso, no existen estudios ni alternativas presentadas por las partes. En consecuencia, si bien la medida restrictiva supera el fin legítimo y la idoneidad, no puede decirse lo mismo de la necesidad. No es que no se pueda *superar el análisis de necesidad*, sino que no se puede realizar el mismo por no contar con otras medidas alternativas para realizar dicho examen. Nuevamente, que el juez constitucional busque esas alternativas, excede a sus competencias.

Por todo lo anteriormente desarrollado, considero que la presente demanda debe ser declarada **INFUNDADA**.

S.

**MIRANDA CANALES**



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA QUE CORRESPONDE DECLARAR INFUNDADA LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA CONTRA LA ORDENANZA MUNICIPAL 2015-MML, POR HABER SIDO EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA EN EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES**

La ponencia opta por declarar fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza 2015-MML, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que modifica la Ordenanza 0341-MML que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima respecto de las vías expresas; y, en consecuencia, declara: a. Que la Ordenanza 2015-MML solo puede regular las vías expresas sobre las que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia; su aplicación sobre las vías expresas que forman parte de la Red Vial Nacional es inconstitucional; b. Inconstitucional el extremo del artículo 1 de la Ordenanza 2015-MML que modifica el Anexo 1, Definiciones de la Ordenanza 341-MML, “Vías Expresas”, por no haber sustentado debidamente la proporcionalidad de la restricción de la libertad de tránsito de vehículos menores motorizados de dos ruedas; y, c. Inconstitucional el artículo Décimo Sexto incorporado en la Ordenanza 341-MML por la Ordenanza 2015-MML.

Con el respeto que me merecen mis distinguidos colegas Magistrados, mediante el presente voto singular expreso mi radical disenso con la posición que han adoptado, por cuanto:

- Trasunta una visión centralista del país, ajena a la lógica y filosofía del Legislador Constituyente Peruano, que ha optado por la descentralización como principal instrumento de su desarrollo integral y armónico, a través básicamente de los gobiernos locales o municipales, a los que ha otorgado autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y ha asignado la competencia constitucional de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial, así como el desarrollo y la regulación de actividades y servicios, entre otros importantes aspectos, en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito.
- Minimiza y desconoce tanto la descentralización, en cuanto proceso de desarrollo integral y armónico del país, como el rol constitucional de los gobiernos locales y sus competencias constitucionales, los cuales son instrumentos básicos de tal proceso.
- Contempla una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, a pesar que se trata de una autonomía política, económica y administrativa; y no una visión amplia que haga posible una interpretación coherente y armónica con lo que podría denominarse el sistema constitucional de distribución de competencias, el cual implica una nueva concepción, dentro de la cual se incrementan las competencias y atribuciones de las municipalidades, así como se disminuyen y limitan las de otros entes estatales.

La fundamentación detallada del presente voto singular se efectuará de acuerdo al siguiente esquema:



1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.
2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.
3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales.
4. La garantía institucional y el bloque de constitucionalidad municipal en materia de regulación del tránsito.
5. El resumen de los fundamentos de mi posición.
6. El sentido de mi voto.

A continuación, desarrollo dicho esquema, siguiendo la misma numeración temática:

**1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.**

Como ya lo tengo manifestado en oportunidades anteriores<sup>4</sup>, el artículo 43 de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79 de la Carta de 1979, establece que el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana, que conforma un Estado único e indivisible, cuyo gobierno es unitario, representativo y *descentralizado*, el cual se organiza en base a la separación de poderes.

Esta tipificación de la forma del Estado Peruano y, especialmente de su forma de gobierno, en cuanto a su carácter descentralizado, a la vez que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez constituciones anteriores a la de 1979 que rigieron en el Perú. En efecto, en lo que atañe a la forma del Estado Peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 sí recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1 y 2 caracterizaban al Perú como una república democrática y soberana, cuyo Estado era uno e indivisible. En lo que respecta a la forma del gobierno peruano y contrariamente al tratamiento brindado a la forma del Estado, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 sí consignaron artículos que la describían con la única excepción de la Constitución de 1933, que guardó un marcado silencio sobre el tema. Ciertamente, las de 1823 (artículo 27) y de 1826 (artículo 7) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7) y de 1834 (artículo 7) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42), de 1867 (artículo 43) y de 1920 (artículo 68) lo tipificaron además como republicano.

---

<sup>4</sup> Véase, entre otros, mis comentarios contenidos en el libro colectivo “El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, pp. 2 – 63.



Tal constatación significa sin lugar a dudas que, a nivel de normativa constitucional, a partir de la Constitución de 1979 y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de *descentralizado*, el cual la Carta Constitucional de 1993 ha mantenido en su precitado artículo 43, que fuera aprobado con el 79% de votos a favor de los señores miembros del Congreso Constituyente Democrático, como lo enfatiza el doctor Carlos Torres y Torres Lara, ex - Presidente de su Comisión de Constitución.<sup>5</sup>

No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales.

## 2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país

En esta línea, en orden a la implementación del diseño de gobierno unitario, representativo y *descentralizado* concebido por el Legislador Constituyente Peruano, la Constitución de 1993 ha dado importantes avances que es necesario resaltar, a los efectos del presente voto singular.

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

En segundo lugar, ha establecido que dicho proceso implica *el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada*. Esto es, que para el desarrollo integral del país, sin romper el concepto unitario del gobierno peruano, deben reconocerse órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad. Ello, sin perjuicio de la desconcentración, que consiste en la delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el gobierno central (nivel de autoridad superior) hacia niveles de autoridades subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica, para el mejor cumplimiento de sus fines nacionales. En tal

---

<sup>5</sup> TORRES Y TORRES LARA, Carlos. “La Nueva Constitución del Perú 1993: Antecedentes, Fundamentos e Historia Documentada.” Desarrollo y Paz. Lima. 1993, p. 466.



sentido, en la concepción del Legislador Constituyente, la delegación del ejercicio del poder para lograr la ansiada descentralización del país corre por vías paralelas: por la vía de la descentralización propiamente dicha y por la vía de la desconcentración.

En tercer orden, ha establecido que el referido proceso *se da básicamente a través y a partir de las municipalidades*, a las cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se concibe como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.

En cuarto lugar, ha establecido que las municipalidades, para cumplir su papel de ser instrumentos y expresión de la descentralización, tengan *plena autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia*.

En quinto orden, ha establecido, en armonía con la referida autonomía política, económica y administrativa, que *las municipalidades mediante sus respectivos Concejos Municipales (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local, en los asuntos de su competencia) tienen la facultad de dictar normas con rango de ley, denominadas Ordenanzas Municipales*.

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188°, 189°, 191°, primer y segundo párrafo y 200°, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático<sup>6</sup>, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, ésta “...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 en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

---

6 *Ibíd.* pp. 478-479.



### 3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales

Queda claro de lo expuesto hasta esta parte, la gran importancia que atribuye el Legislador Constituyente Peruano a la descentralización, tanto como una de las principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a las cuales ha dotado de autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que corresponde a continuación detenerse brevemente en el tema relacionado con la autonomía municipal y, dentro de este, en el de la facultad normativa del Concejo Municipal y en el del rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado<sup>7</sup>, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que “... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza.”<sup>8</sup>

Sin embargo, no obstante este carácter inicial del concepto de autonomía “si se tiene en cuenta la normativa constitucional peruana, así como los ingredientes que el Legislador Constituyente incorpora dentro de la autonomía asignada a las Municipalidades, resulta patente su voluntad de conformar la autonomía como un principio general de organización territorial del gobierno peruano y, a la par, como el derecho de la comunidad local a participar mediante sus propios órganos en el gobiernos y la administración de cuantos asuntos le atañen”, al punto que, como bien apunta el mismo Fernández Segado, siguiendo la más actualizada doctrina que busca la redefinición de la autonomía local basada en el interés respectivo como base del principio de autonomía y, en particular a Alfonso Luciano Parejo, el verdadero objeto de la autonomía local “...radica en el derecho al autogobierno, que significa el derecho a la atribución de potestades (sin precisar cuáles deban ser éstas) en todos aquellos supuestos en que se vean comprometidas o afectadas necesidades de la comunidad local”.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, la autonomía municipal debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad “... para ejecutar y cumplir todas las

---

7 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La Autonomía Municipal en la Constitución Española de 1978”. Citado por BLUME FORTINI, Ernesto, en el libro “El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993(colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, p. 3.

8 Loc. Cit.

9 Loc. Cit.





*tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible trascendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos”<sup>10</sup>. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, máxime cuando a esta se asignan caracteres políticos, económicos y administrativos, sino por el contrario una visión amplia que, en el fondo encierra, una redefinición de la autonomía local, que haga posible una interpretación coherente y armónica con lo que podría denominarse el sistema constitucional de distribución de competencias, el cual rompe los esquemas tradicionales e implica una nueva concepción, dentro de la cual, en la medida del nuevo rol de las municipalidades se incrementan las competencias y atribuciones de estas, así como se disminuyen y limitan las de otros entes estatales que antes (en el esquema centralista) las detentaba. Por ello, en opinión del constitucionalista español antes citado, la afirmación de la autonomía local “... ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”.<sup>11</sup>*

Con relación a este último aspecto, la intensidad de la participación de la municipalidad, en el ejercicio del gobierno, depende de la relación que se pueda dar entre los intereses locales y los supralocales, en el contexto, como es obvio, de la atención a los problemas emergentes de la realidad local; ya que, por su propia naturaleza, el gobierno local ejerce poder únicamente sobre su respectiva circunscripción territorial.

Recalco que, a la luz de la normativa constitucional vigente, contenida puntualmente en los artículos 43, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 200, inciso 4, de la Constitución de 1993, el Legislador Constituyente Peruano ha concebido a la municipalidad como el órgano del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, encargado de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones, que es instrumento básico de la descentralización del país, en el marco de un modelo que maximiza, revalúa y repotencia al gobierno local, al cual para el cabal ejercicio de sus responsabilidades le ha dado funciones normativas, por intermedio de sus Concejos Municipales, dictando Ordenanzas, que son leyes municipales, de igual rango que las leyes ordinarias que dicta el Congreso de la República.

Sobre la función normativa debe hacerse hincapié que la autonomía política comprende la autorregulación; razón que llevó a consagrar expresamente en el artículo 191 de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento municipal integrado por el Alcalde y los Regidores) tiene la facultad de legislar o normar en materia municipal y, adicionalmente, de fiscalizar a la Alcaldía (que es el órgano ejecutivo municipal). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador municipal o parlamentario municipal, a quien denomina Regidor; y que se trata de un legislador para quien se reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función normativa: los asuntos de competencia municipal. Nótese, igualmente, que tal decisión

---

10 Loc. Cit.

11 Loc. Cit.



se cimienta también en la teoría de la reserva constitucional o reserva legal, en cuya virtud la normación en el ámbito competencial municipal queda reservada al legislador municipal.

A contramano, tal reserva conlleva que el legislador ordinario (que dicta las leyes propiamente dichas: el Poder Legislativo, a través del Congreso de la República), el legislador delegado (que dicta decretos legislativos por delegación del Congreso: el Poder Ejecutivo) y el legislador infralegal (que dicta normas de inferior jerarquía que las leyes: el Poder Ejecutivo, entre otros), han quedado privados de normar en materias propias de las municipalidades, ya que esa tarea ha sido entregada al legislador municipal, en concordancia con la autonomía política que tienen las municipalidades.

Como está dicho la función legislativa o normativa municipal la realiza el legislador municipal vía Ordenanzas, que son en puridad leyes municipales; dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido) que regulan el ámbito competencial municipal y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática local o municipal. Empero, también en concordancia con la autonomía política, que, como quedó enfatizado, conlleva a la autonormación o autorregulación, el Legislador Constituyente Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200, inciso 4), de la Constitución, al referirse a las normas impugnables por causal de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.

El rango significa “...índole, clase, categoría, calidad...”<sup>12</sup>. Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Municipal tiene rango de ley, consecuentemente tiene índole, clase, categoría y calidad de ley; raciocinio que permite arribar a la conclusión que la Ley del Congreso y la Ordenanza Municipal tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

#### **4. La garantía institucional y el bloque de constitucionalidad municipal en materia de regulación de tránsito.**

A esta altura del análisis interesa detenerse en el principio de la garantía institucional que promoviera el constitucionalista Carl Schmitt, a raíz de sus reflexiones en torno a la Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919, cuando señaló que habría que establecer la distinción entre, de una parte, “derechos fundamentales” y, de otra partes, “garantías institucionales”, en la idea que el Legislador Constituyente brindara lo que podría denominarse una protección especial a “... instituciones que no convenía que fueran entregadas a las posibles veleidades del legislador ordinario”.<sup>13</sup>

---

12 CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.” Editorial Helíasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10

13 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “El Sistema Constitucional Español.” Dykinson, 1992, p. 1019.





Ciertamente, el *principio de la garantía institucional* resguarda que el legislador ordinario (que expresa y ejerce el poder constituido), en su tarea normativa no desnaturalice, limite, desconozca o anule aquellas instituciones creadas por el Legislador Constituyente (que expresa y ejerce el poder constituyente, que es el poder originario), al cual debe estar supeditado y subordinado. En buena cuenta, se trata de garantizar que al realizarse la tarea de reglamentación o de implementación normativa de la Constitución no se la contradiga, desnaturalice o desborde, sino, por el contrario quede garantizada una protección especial a ciertas instituciones, para que la normación constitucional impida su supresión en la vía legislativa ordinaria.

En otras palabras, a partir de las reflexiones de Carl Schmitt que, como está dicho apuntaban a la concesión de una protección constitucional especial a las instituciones de rango constitucional, protegiéndolas en su esencia (en su núcleo básico) frente a los peligros que podría significar una normativa infraconstitucional que las desnaturalizara, se fueron introduciendo en las Constituciones ulteriores a la segunda guerra mundial una serie de mecanismos tendientes a hacer efectiva la garantía institucional y recogiendo a nivel doctrinario dicho principio, el cual ha sido fortalecido y complementado por la jurisprudencia constitucional. Con relación a esto último, resulta ilustrativo hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional Español 32/1981, del 28 de julio de 1981, que pese a que admite que las Constituciones pueden omitir consagrar una regulación orgánica de las instituciones de rango constitucional, el hecho de su propio reconocimiento y plasmación en el texto constitucional asegura su existencia “...a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin lugar a dudas normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se define al Legislador Ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”.<sup>14</sup>

Se trata de instituciones básicas, cuya normación o regulación corresponde al legislador ordinario, pero dentro del límite de la indisponibilidad del núcleo o reducto esencial consagrado en la Constitución, por lo que la garantía institucional es desconocida “...cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.<sup>15</sup>

La garantía institucional conlleva una limitación en la facultad normativa del legislador ordinario, quien debe circunscribir su accionar a la aprobación de la correspondiente ley de desarrollo constitucional (ley orgánica), para, como está dicho, complementar, fortalecer e implementar el modelo, en el marco del núcleo o reducto indisponible. En el caso peruano, de conformidad con el artículo 196 de la Constitución de 1993 el Congreso

---

14 *Ibíd.* p. 1021.

15 *Ibíd.* p. 1022.



de la República dicta la correspondiente Ley Orgánica de Municipalidades, que no es otra cosa que la ley de desarrollo constitucional de la institución denominada municipalidad, la cual debe complementar, fortalecer e implementar el modelo. Esto es, una municipalidad con plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, con facultad de dictar normas con rango de ley para la regulación de tales asuntos, que es instrumento básico del proceso de descentralización del país, que constituye la expresión del ejercicio descentralizado del poder y que refleja el carácter descentralizado del gobierno peruano.

En tal sentido, *el principio de la garantía institucional* persigue precisamente garantizar que la creación del Legislador Constituyente Peruano denominada municipalidad, sea desarrollada adecuadamente por el legislador ordinario en el plano normativo infraconstitucional, a fin de dotarla de todos los instrumentos normativos que permitan su cabal desarrollo y el pleno y eficiente cumplimiento de sus fines (esto es, fortalecerla, complementarla e implementarla, normativamente hablando); pues resulta inconcebible, carente de toda lógica elemental y, además, totalmente inconstitucional, que quien ejerce el poder constituido dicte normas para debilitar, maniar y disminuir la creación del Legislador Constituyente. Es decir, insólitamente, convertir a esa creación denominada municipalidad, que el Legislador Constituyente concibe como un órgano capaz de vencer con éxito las vallas y obstáculos que se le presenten, para cumplir con sus objetivos, en un ente tullido. En un órgano constitucional minusválido.

De otro lado, de acuerdo a la doctrina del Derecho Constitucional contemporáneo, la normativa que regula un determinado órgano, ente, entidad o institución del Estado de rango constitucional, conformada por el conjunto de normas contenidas en la propia Constitución que lo crean, establecen sus características básicas y determinan sus principales competencias, y la respectiva normativa infraconstitucional de primer rango que contiene su regulación complementaria, conformada por el conjunto de normas contenidas en su correspondiente ley de desarrollo constitucional y en las leyes que complementan a esta última, que desarrollan con más detalle sus características y competencias, así como otros aspectos atinentes a su adecuado funcionamiento constituyen el *bloque de constitucionalidad*.

Esto es, un conjunto normativo conformado por los preceptos contenidos en la misma Constitución y los preceptos contenidos en la ley de desarrollo constitucional y sus complementarias, dictados dentro del marco constitucional, que determinan las características, competencias y atribuciones de un determinado órgano constitucional; conjunto normativo que es considerado como un todo o bloque (por ello su denominación), a los efectos del análisis de constitucionalidad. En tal sentido, el bloque de constitucionalidad es una unidad, que comprende la sumatoria de ambas normativas (la constitucional y la infraconstitucional de primer rango), la cual será comparada con la norma cuestionada para determinar su constitucionalidad o su inconstitucionalidad, entendiendo por constitucionalidad de una norma jurídica aquel "...vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas del sistema jurídico que



aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma.”<sup>16</sup>, o aquella suerte de “...cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus respectivos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico.”<sup>17</sup>

En el Perú se ha recogido la figura del bloque de constitucionalidad en el Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley 28237, al establecer en su artículo 79 (ubicado dentro del Título VI referido a las disposiciones generales de los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad), que el Tribunal Constitucional para apreciar la validez constitucional de las normas “...considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.”.

Ahora bien en lo que atañe específicamente a los órganos, entes, entidades o instituciones del Estado Peruano de rango constitucional, consagrados en la Constitución de 1993, el *bloque de constitucionalidad* está conformado únicamente por los preceptos constitucionales que los crean y regulan y por los preceptos infraconstitucionales contenidos en su correspondiente ley de desarrollo constitucional, denominada por el Legislador Constituyente Peruano ley orgánica, por cuanto su artículo 106 establece en sus partes pertinentes que mediante “...leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución...”, y que para “...su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.”.

En el caso concreto de las municipalidades, estamos ante órganos de rango constitucional, ya que es la propia Constitución la que las crea, establece sus principales características, su composición básica, las facultades de sus órganos de gobierno, la forma de elección de sus máximas autoridades y sus competencias más importantes, entre otros aspectos (artículos 191 al 195) cuya implementación normativa debe darse en la Ley Orgánica de Municipalidades, a la que se refiere expresamente su artículo 196. Por consiguiente, el bloque de constitucionalidad municipal está integrado en el Perú por las normas sobre municipalidades contenidas en la Constitución de 1993 y los preceptos de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuanto al bloque de constitucionalidad municipal en materia de regulación del tránsito, interesa destacar las siguientes normas:

“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada

---

16 BLUME FORTINI, Ernesto. “El Control de la Constitucionalidad (Con especial referencia a Colombia y al Perú). Ersa. Lima. 1996, p. 23.

17 Loc. Cit.



conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales” (Artículo 188, primer párrafo, de la Constitución).

“El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación” (Artículo 189, primer párrafo).

“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia...” (Artículo 194, primer párrafo, primera parte)

“Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo” (Artículo 195 de la Constitución, primer párrafo).

Son competentes para:

“(…) Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley” (Artículo 195, inciso 8).

Se deduce, de las cláusulas anteriormente glosadas, que la finalidad descentralista como esquema dentro del que se estructura el Estado peruano, no es un simple desiderátum indicativo sino que representa sin disputa alguna uno de los grandes objetivos de nuestro ordenamiento constitucional, el mismo que requiere ser concretizado de manera permanente y armónica.

Siendo las cosas del modo descrito, no es extraño que las normas integrantes de nuestro bloque de constitucionalidad se esfuercen en fortalecer dicha visión de manera tal que la misma pueda resultar verificable en la realidad. Es dentro de dicha lógica que encuentra acogida una norma como la contenida en el artículo 73, numeral 2.2, de la Ley Orgánica de Municipalidades, de acuerdo con la cual:

“Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes: (...) Tránsito, circulación y transporte público.”



Del mismo modo, resulta de suma importancia el artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que lleva por rótulo “Tránsito, Vialidad y Transporte Público”, en la que, acorde con la Constitución, se establecen específicamente las competencias municipales en las materias descritas, a saber:

#### “ARTÍCULO 81. TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
  - 1.1. Normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial.
  - 1.2. Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.
  - 1.3. Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.
  - 1.4. Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
  - 1.5. Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.
  - 1.6. Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza.
  - 1.7. Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.
  - 1.8. Otorgar certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, certificado de conformidad de obra, licencia de funcionamiento y certificado de habilitación técnica a los terminales terrestres y estaciones de ruta del servicio de transporte provincial de personas de su competencia, según corresponda.
  - 1.9. Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito.
  - 1.10. Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, de conformidad con el reglamento nacional respectivo.
2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:
  - 2.1. Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.
  - 2.2. Organizar la señalización y nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.
  - 2.3. Ejercer la función de supervisión del servicio público de transporte provincial de su competencia, contando con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control del tránsito.



- 2.4. Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción y establecer la nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.
3. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:
  - 3.1. Establecer la nomenclatura y señalización de calles y vías de acuerdo con la regulación provincial y en coordinación con la municipalidad provincial.
  - 3.2. Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.”

Se observa que en armonía con el bloque de constitucionalidad municipal, las municipalidades tienen competencia para regular el tránsito.

## 5. El resumen de los fundamentos de mi posición

A la luz de los fundamentos hasta aquí expuestos, concluyo que la Municipalidad Metropolitana de Lima, al expedir la Ordenanza Municipal 2015-MML, que modifica la Ordenanza 0341-MML, que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, respecto de las vías expresas, ha actuado dentro del marco de sus competencias previstas constitucionalmente, y desarrolladas tanto por la Ley Orgánica de Municipalidades como por la Ley de Bases de la Descentralización. La participación del Tribunal Constitucional, como supremo órgano de control de la constitucionalidad, resulta sumamente importante en el estudio y en el análisis de las competencias constitucionalmente asignadas a las entidades de gobierno en todos sus niveles, en cuanto garante de la primacía normativa de la Constitución, tarea que conlleva garantizar la plena vigencia del Estado Constitucional Unitario Descentralizado al que todos aspiramos. Como ente responsable de velar porque se cumplan los postulados constitucionales, tal órgano no puede perder de vista al resolver el telos que inspiró al legislador constituyente, que, como sabemos, en nuestro país ha optado por una posición descentralista como principal instrumento de su desarrollo, y cuyos roles protagónicos recaen, qué duda cabe, sobre los gobiernos regionales y locales, a los que la Constitución los ha dotado de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Por las razones expuestas, a mi juicio la ordenanza municipal cuestionada ha sido expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima emplazada en el ejercicio de su autonomía política y de sus antes mencionadas competencias en materia de tránsito.

## 6. El sentido de mi voto

Por las razones precedentemente expuestas y explicadas, definitivamente, soy de la opinión de que debe declararse **INFUNDADA** la demanda.

S.

**BLUME FORTINI**





**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Considero que la presente demanda debe ser declarada **INFUNDADA**. Sin embargo, estimo que deben hacerse las siguientes precisiones:

**Sobre el caso *sub examine***

1. En primer lugar, considero que la restricción contenida en la Ordenanza 2015-MML debe ser interpretada en el sentido de que resulta aplicable únicamente a las vías respecto de las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencia y no respecto de las vías que forman parte de la Red Vial Nacional, donde es más bien el Ministerio de Transportes y Comunicaciones quien ejerce su competencia, independientemente de su calificación como vía expresa, de acuerdo con la Ordenanza 341-MML.
2. En esa línea de ideas, estimo que la demanda debe ser declarada infundada en este extremo, en tanto se interprete que la Ordenanza 2015-MML no resulta aplicable en el ámbito de las vías que forman parte de la Red Vial Nacional, por cuanto estas se encuentran bajo la competencia del MTC. La referida ordenanza debe interpretarse en el sentido de que la restricción de circulación de vehículos menores solo resulta aplicable en las vías respecto de las cuales tiene competencia la MML. Las demás ordenanzas municipales sobre la materia deberán interpretarse en concordancia con ello.
3. Ahora bien, en cuanto al contenido de la pretensión alegada, y luego del análisis correspondiente, considero que la medida supera el test de proporcionalidad y constituye una restricción constitucional de la libertad de tránsito, por lo que corresponde desestimar la demanda en tal extremo.
4. Finalmente, en cuanto a la alegada vulneración del derecho a la libertad de empresa, se aprecia que la restricción impuesta no impide que las empresas dedicadas a la venta de vehículos menores puedan seguir comercializando sus productos, ni impide que los usuarios de este tipo de vehículos desarrollen actividades laborales o empresariales con ellos, por lo que ese extremo también debe ser desestimado.

**Sobre la utilización de los términos “vicios de forma” y “vicios de fondo”**

5. De otra parte, considero que la distinción realizada en el proyecto entre lo constituye “vicios de forma” y “vicios de fondo” resulta inexacta. A mi parecer, se debe también tomar en cuenta aquellos déficits de deliberación y reflexión que suceden en el ámbito parlamentario, y donde, más aún si partimos de un sistema unicameral como es nuestro caso, no deben ser considerados tan solo como vicios “de forma”. Por el contrario, ellos constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución. Por ende, su contravención debe tener como directa consecuencia que





una norma con rango legal, que haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.

6. Al respecto, los referidos vicios deliberativos solo podrían ser considerados como meros vicios formales desde concepciones puramente ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, posiblemente siguiendo las formalidades previstas para ello, sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide, pues para dichas concepciones tan solo bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo la legitimidad de las decisiones públicas se basa en las razones ofrecidas a su favor, y no en la imposición arbitraria del poder, por lo cual bien puede hablarse de un giro argumentativo o deliberativo en la concepción de la democracia.
7. Es más, y en un pronunciamiento muy reciente, este órgano colegiado ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones, y en particular de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-PI (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), este Tribunal sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este *es un auténtico órgano deliberante*. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que *aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones*, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. *Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.*



5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, *la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general*” (cursivas agregadas).
8. De este modo, es claro pues que la legitimidad y la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
9. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una *deliberación robusta* hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de los directamente afectados, así como las de los sujetos y colectivos débiles, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación), y finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no debe tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, por tender a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.
10. Como se hace evidente, en relación con estos vicios referidos a la falta de o a la insuficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente, sin atender a que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
11. Adicionalmente, debo señalar que la referida inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que no se permitió la discusión de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso circulación de motocicletas por vías expresas urbanas | 50  
déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lima, 27 de julio de 2020