



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia de que se publica la sentencia de fecha 3 de noviembre de 2022, emitida en el Expediente n.º 01389-2022-PA/TC, y que se notificará a las partes para los fines legales pertinentes, sin la firma del magistrado Augusto Ferrero Costa, en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional con fecha 23 de noviembre de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

Por lo que, se da fe del sentido de la votación del magistrado Augusto Ferrero Costa, quien ha conocido la causa y está a favor de la sentencia mencionada.

Lima, 30 de noviembre de 2022

Rubí Alcántara Torres
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 402/2022

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC

TACNA

JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de noviembre de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Ferrero Costa y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Gabriel Jalanoca Gómez contra la Resolución 10 (f. 179), de fecha 17 de marzo de 2022, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que confirmó lo decidido por el *a quo*; y, en consecuencia, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 13 de marzo de 2021, don José Gabriel Jalanoca Gómez interpuso demanda de amparo contra el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva, así como contra dicho Gobierno subnacional, con emplazamiento al procurador público asignado para su defensa (f. 135). Solicita que se declare la nulidad del Informe de Control Específico 017-2020-2-4605-SCE, mediante el cual se traslada las recomendaciones efectuadas por el órgano de control respecto de las presuntas irregularidades detectadas en el otorgamiento de licencias de regularización de edificaciones del año 2018, documento puesto en conocimiento del alcalde de la Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva mediante Oficio 677-2020-OCI-MDCN-T, de fecha 30 de diciembre de 2020.

Así, requiere que se ordene la suspensión de la ejecución de lo expuesto en el informe de control cuestionado, ya que sugiere el inicio de acciones administrativas y legales en su contra, pedido que tiene por objeto evitar “futuros daños irreparables” [sic] (cfr. f. 93), y es que, según entiende, existió abuso de derecho por parte del órgano de control emplazado durante la tramitación del documento de control. Finalmente, exige que se condene al pago de costos procesales a los demandados. Denuncia vulneración de sus derechos al debido proceso, en su manifestación a la debida motivación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC
TACNA
JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

Alega que al ser los informes de control actos administrativos inevitablemente producen efectos en la esfera jurídica de los administrados por imputarles responsabilidad administrativa y civil, entre otras, al tener la calidad de servidores o funcionarios públicos. En atención a ello, deben encontrarse motivados, lo cual no ha sucedido en este caso, pues los comentarios de descargo que logró esbozar en la Carta 0012020-JGJG-MDCN-T, de fecha 4 de diciembre de 2020, no fueron tomados en cuenta por el órgano de control antes de emitir el informe cuestionado. Indica que el informe de control “solo atina a precisar un pequeño comentario” [sic] (cfr. f. 109) sobre sus descargos, a saber: “[...] como resultado de la evaluación de los comentarios formulados por José Gabriel Jalanoca Gómez, se ha determinado que el hecho específico con evidencia de irregularidad no ha sido desvirtuado y configura presunta responsabilidad administrativa y civil [...]” [sic] (cfr. f. 109); es decir, que no expone la razones por las que no son de recibo las aclaraciones expuestas en el documento de respuesta al pliego de hechos.

De otro lado, refiere que, en su calidad de gerente de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva, emitió opinión legal favorable mediante Informe 111-2018-GAJ-GM-MDCN-T, en fecha 6 de abril de 2018, para la adopción de la campaña de beneficio administrativo temporal de regularización de licencias de edificación, ampliaciones, remodelaciones, refacciones o modificaciones para el ejercicio fiscal 2018, a través de la Ordenanza Municipal 007-2018-OCI-MNDCN, lográndose así una reducción del valor porcentual de las multas impuestas por construir sin licencia —beneficio ampliado mediante Ordenanza Municipal 011-2018-OCI-MNDC-T, de fecha 21 de setiembre de 2018—, pero que ello se ajusta a lo establecido en el inciso j) del artículo 78 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, así como a las competencias de las municipalidades para otorgar licencias de edificación. Añade que en el citado reglamento no existe norma que prohíba establecer reducciones de multas, por lo que resulta falso que la decisión adoptada por la ordenanza antes invocada haya provocado perjuicio económico al Estado como sostiene el informe de control cuestionado.

Mediante Resolución 1 (f. 116), de fecha 3 de mayo de 2021, el Segundo Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna resolvió declarar improcedente la demanda, por considerar que el informe de control cuestionado no establece sanción alguna, ya que solo contiene recomendaciones para los órganos administrativos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC
TACNA
JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

correspondientes, los que de acoger tales recomendaciones iniciarán el procedimiento respectivo, en cuya tramitación el demandante tendrá expedito su derecho de defensa; por tanto, no advierte amenaza de violación a los derechos invocados.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna confirmó la apelada por fundamento similar.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad del Informe de Control Específico 017-2020-2-4605-SCE, emitido por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva, que comprendió la revisión de la normativa municipal relacionada con el otorgamiento de reducciones en el valor de las multas aplicadas por la ejecución de construcciones sin licencia en la jurisdicción de la citada comuna por el ejercicio fiscal 2018, y que de decretarse la nulidad se ordene la suspensión de la ejecución de las recomendaciones contenidas en tal documento. Se invoca la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

Análisis de procedencia de la demanda

2. De autos se observa que mediante Cédula de Comunicación 002-2020-OCI-SCE-MDCN-T (f. 6), el 27 de noviembre de 2020, el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Ciudad Nueva cursó al demandante el pliego de hechos (f. 7) sobre la verificación realizada a la reducción del valor de las multas aplicadas por construir sin licencia en la jurisdicción de la comuna emplazada (ejercicio fiscal 2018), a lo que el demandante emitió sus descargos mediante la Carta 001-2020-JGJG-MDCN-T, de fecha 4 de diciembre de 2020.
3. Posteriormente, el órgano de control emitió el Informe de Control Específico 017-2020-2-4605-SCE, mediante el cual concluyó lo siguiente:

[...] De la revisión efectuada a la documentación, se ha evidenciado la reducción significativa del valor porcentual de la multa por construir sin licencia, procedimiento que fue aprobado mediante Ordenanza Municipal 007-2018-OCI-MNDCN-T de 23 de abril de 2018, teniendo como sustento el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC
TACNA
JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

informe técnico emitido por la Subgerencia de Desarrollo Urbano y Gestión del Riesgo de Desastres y la opinión legal emitida por el gerente de Asesoría Jurídica, quienes informaron favorablemente para reducir el valor porcentual de la multa, así como también para su posterior ampliación a través de la Ordenanza Municipal n.º 011-2018-OCI-MNDCN-T de 21 de setiembre de 2018, pese que dicha reducción no correspondía.

Lo señalado contraviene lo establecido en los artículos 2º y 34º de la Ley n.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, relacionadas a la obligatoriedad y unidad ejecutiva a nivel nacional de los procedimientos y requisitos contenidos en la Ley y su Reglamento por encima de cualquier otra normativa local y general y los incentivos de las municipalidad y los requisitos para solicitar la regulación de habilitaciones urbanas, artículo 2º y 78º del Decreto Supremo n.º 011-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilidadación Urbana y Licencias de Edificación, que señala que los procedimientos administrativos son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional y establece los requisitos para obtener la licencia de regulación de edificaciones.

Los hechos descritos, originaron un perjuicio económico a la Entidad de S/ 81 145.35 determinando en función a lo dejado de percibir por la Entidad por no aplicar el porcentaje del valor de la multa establecida en el Reglamento; fue ocasionada por la negligencia de los funcionarios que propiciaron y tramitaron el beneficio administrativo temporal de regulación de licencias de edificaciones, mediante la cual se aprobó reducir la multa por construir sin licencia (sic).

Y recomendó:

Al Titular de la Entidad:

Disponer el inicio de las acciones administrativas para el deslinde de las responsabilidades que correspondan, de los servidores públicos de la Entidad comprendidos en los hechos irregulares del presente Informe de Control Específico, de acuerdo a las normas que regulan la materia.

Al Procurador Público de la Entidad:

Dar inicio a las acciones legales contra los servidores públicos comprendidos en los hechos con evidencias de irregularidad del presente Informe de Control Específico (sic).

4. Dicho informe fue remitido mediante Oficio 677-2020-OCI-MDCN-T, de fecha 30 de diciembre de 2020, a don Hélmer Fernández Chaparro, alcalde de la comuna implicada, con el fin de que tome conocimiento del traslado de recomendaciones efectuadas por el órgano de control interno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC
TACNA
JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

5. Se advierte de autos que el demandante solicita que se declare la nulidad del Informe de Control Específico 017-2020-2-4605-SCE, a fin de evitar la implementación de las recomendaciones contenidas en dicho documento, pues considera que estas afectan su esfera jurídica. Al respecto, cabe señalar que los informes de control emitidos por el Sistema Nacional de Control se limitan a emitir conclusiones y recomendaciones sobre el hecho objeto de control en el ejercicio de sus funciones y atribuciones constitucionales, trasladando sus hallazgos a las instituciones competentes para el inicio de las acciones correspondientes. En otras palabras, son actos que por vocación se encuentran orientados a materializar el funcionamiento del servicio de control y no están destinados a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, por lo que son actos de administración interna y no actos administrativos.

Así se reconoce en el artículo 24 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, al señalar que:

Los Informes de Control [...] constituyen actos de la administración interna de los órganos conformantes de éste, y pueden ser revisados de oficio por la Contraloría General, quien podrá disponer su reformulación, cuando su elaboración no se haya sujetado a la normativa de control, dando las instrucciones precisas para superar las deficiencias, sin perjuicio de la adopción de las medidas correctivas que correspondan.

Lo expresado tiene concordancia con lo expuesto en el inciso 2, artículo 206, de la Ley 27444 y modificatorias, del Procedimiento Administrativo General. Allí se prescribe lo siguiente:

Solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

6. En virtud de lo expuesto, se concluye que la sola emisión de un informe de control no puede considerarse *per se* una lesión a los derechos reclamados. Cabe además precisar que el recurrente tendrá expedito de ejercitar su derecho de defensa —según lo estime conveniente— al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01389-2022-PA/TC
TACNA
JOSÉ GABRIEL JALANOCA GÓMEZ

interior de los procedimientos¹ o procesos que, eventualmente, puedan iniciarse si así lo dispone la autoridad municipal emplazada siguiendo las recomendaciones del informe de control cuestionado.

7. En consecuencia, corresponde declarar improcedente la demanda de autos a tenor de lo señalado en el inciso 1 del artículo 7 del *nuevo* Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
FERRERO COSTA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

¹ Por citar, en el marco del procedimiento administrativo disciplinario seguido en su contra, iniciado mediante la Resolución de Órgano Instructor 012-2021-O.I.-P.A.D./MDCN-T (f. 190), de fecha 9 de noviembre de 2021.