



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 198/2025

EXP. N.º 02262-2023-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
BILLY ZUÑE SERQUÉN Y OTRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Tisce y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Walter Bernardo Jr. Torres Vera, abogado de Hilario Salvador Chumacero, contra la Resolución 11, de fecha 9 de enero de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 14 de enero de 2022, don Billy Zuñe Serquen, por derecho propio y en representación del Sindicato de Mayoristas del II Sector del Mercado de Moshoqueque, y don Hilario Salvador Chumacero, por derecho propio y en representación del Sindicato de Trabajadores Minoristas del Complejo de Mercados y Servicios Moshoqueque; interpusieron demanda de amparo<sup>2</sup>, subsanada mediante escrito de fecha 9 de febrero de 2022<sup>3</sup>, contra la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz y el Concejo Municipal Distrital. Solicitaron lo siguiente:

- a) Que se declare inaplicable o ineficaz la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO<sup>4</sup>, publicada el 18 de diciembre de 2021, a través de la cual se aprobó el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz, por contravenir las disposiciones que regulan los principios constitucionales de legalidad, defensa, debido proceso, libertad de trabajo, comercio, seguridad personal de los comerciantes de los mercados de la circunscripción del distrito de José Leonardo Ortiz (pretensión principal).
- b) Que se declare inaplicable e ineficaz el Acuerdo de Concejo

<sup>1</sup> Foja 313.

<sup>2</sup> Foja 63.

<sup>3</sup> Foja 110.

<sup>4</sup> Foja 6.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 02262-2023-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
BILLY ZUÑE SERQUÉN Y OTROS

Municipal N.º 031-2021-MDJLO<sup>5</sup>, de fecha 25 de noviembre 2021, que aprobó la Ordenanza Municipal que establece el Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz (pretensión accesoria).

Sostuvo que el 25 de noviembre de 2021, en sesión ordinaria el Concejo Municipal Distrital de José Leonardo Ortiz, a través del Acuerdo N.º 031-2021-MDJLO, con el voto por mayoría del Pleno del Concejo Municipal, convino en aprobar la Ordenanza Municipal que establece el Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz. Posteriormente, en virtud de dicho acuerdo, el 18 de diciembre de 2021, en el diario “La República” se publicó la Ordenanza N.º 012-2021-MDJLO. Sin embargo, no se han tomado en cuenta los documentos normativos referidos a las competencias y responsabilidades de áreas como la Gerencia de Asesoría Jurídica, Subgerencia de Administración de Mercados; de igual manera tampoco ha considerado aspectos sobre contratos de arrendamiento a plazo indeterminado, ni el pago por concepto de merced conductiva.

El Juzgado Civil del Módulo Básico de Justicia de José Leonardo Ortiz, a través de la Resolución 2, de fecha 16 de febrero de 2022<sup>6</sup>, admitió a trámite la demanda de amparo incoada por don Billy Zuñe Serquen, por derecho propio y en representación del Sindicato de Mayoristas del II Sector del Mercado de Moshoqueque, así como la interpuesta por don Hilario Salvador Chumacero, por derecho propio. Por otro lado, rechazó la demanda respecto al Sindicato de Trabajadores Minoristas del Complejo de Mercados y Servicios Moshoqueque.

La procuraduría pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, mediante escrito de fecha 17 de marzo de 2022<sup>7</sup>, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el amparo no resulta la vía idónea para cuestionar la constitucionalidad de Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO, ya que dicha pretensión debe ser analizada a través del proceso de inconstitucionalidad. Aunado a ello, indicó que, a través de distintos procesos judiciales, los recurrentes buscan evadir su obligación del pago de la merced conductiva de los puestos que ocupan en los distintos mercados de la localidad, dispuesta a través de la normativa cuestionada.

El Juzgado Civil del Módulo Básico de Justicia de José Leonardo Ortiz, mediante Resolución 7, de fecha 26 de setiembre de 2022<sup>8</sup>, declaró fundada

---

<sup>5</sup> Foja 144.

<sup>6</sup> Foja 114.

<sup>7</sup> Foja 126.

<sup>8</sup> Foja 280.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 02262-2023-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
BILLY ZUÑE SERQUÉN Y OTROS

la demanda. Argumentó que el acuerdo de concejo municipal no fue adoptado con el voto mayoritario de los regidores de la municipalidad emplazada, puesto que fue aprobado solo con cinco votos a favor, pese a que el Concejo Municipal se encuentra conformado por doce miembros. En consecuencia, el referido acuerdo no se encuentra acorde a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, al haber vulnerado el principio de legalidad, por lo que la ordenanza producto de dicho acuerdo resulta inconstitucional.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 9 de enero de 2023<sup>9</sup>, revocó la apelada y declaró infundada la demanda en todos sus extremos. Consideró que no se ha sustentado debidamente si la normativa cuestionada ha afectado o lesionado directamente sus derechos constitucionales; ni que la aplicación de estas normas municipales genere un riesgo inminente a los derechos invocados.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, los recurrentes solicitaron lo siguiente:
  - a) Que se declare inaplicable o ineficaz la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO<sup>10</sup>, publicada el 18 de diciembre de 2021, a través de la cual se aprobó el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz, por contravenir las disposiciones que regulan los principios constitucionales de legalidad, defensa, debido proceso, libertad de trabajo, comercio, seguridad personal de los comerciantes de los mercados de la circunscripción del distrito de José Leonardo Ortiz (pretensión principal).
  - b) Que se declare inaplicable e ineficaz el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 031-2021-MDJLO<sup>11</sup>, de fecha 25 de noviembre 2021, que aprobó la Ordenanza Municipal que establece el Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz (pretensión accesoria).

### Análisis de procedencia

2. En primer lugar, este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional dispone que:

*Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la*

---

<sup>9</sup> Foja 313.

<sup>10</sup> Foja 6.

<sup>11</sup> Foja 144.



*aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.*

3. En segundo lugar, este Tribunal Constitucional también recuerda que las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada.<sup>12</sup>
4. Por todo ello, consideramos que la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, publicada el 18 de diciembre de 2021 califica como una norma autoaplicativa, ya que dicha ordenanza incide en forma directa en la esfera subjetiva de los demandantes, quienes representan a los comerciantes del Mercado de Moshoqueque, en tanto su sola emisión genera un impacto en los derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de comercio de los accionantes, puesto que, a través de dicha norma, se establecieron distintas medidas (económicas, disciplinarias, políticas, administrativas, etc.) que inciden directamente en la esfera jurídica de los recurrentes, además de no requerir un desarrollo posterior.

#### **Análisis del caso concreto**

5. Los recurrentes solicitan la inaplicación de la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, que aprueba el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz, por contravenir las disposiciones que regulan los principios constitucionales de legalidad, defensa, debido proceso, libertad de trabajo, comercio, seguridad personal de los comerciantes de los mercados de la circunscripción del distrito de José Leonardo Ortiz; asimismo, cuestionan el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 031-2021-MDJLO, de fecha 25 de noviembre 2021, que aprobó la emisión de la citada ordenanza municipal.
6. Al respecto, este Tribunal, a fin de emitir pronunciamiento en el presente caso, considera necesario realizar un recuento de lo acontecido hasta la emisión de la ordenanza municipal objeto de cuestionamiento. En tal sentido, debe detallarse lo siguiente:
  - A través de la Ordenanza Municipal 20-2017-MDJLO, del 21 de diciembre de 2017, se aprobó el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz.
  - Con fecha 14 de diciembre de 2020, mil trescientos sesenta y cinco (1365) ciudadanos, representados por el Frente Único de Defensa y

---

<sup>12</sup> Cfr. sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC, fundamento 4.



Desarrollo el Mercado de Moshoqueque, interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 020- 2017-MDJLO.

- Mediante sentencia del 1 de julio de 2021, recaída en el Expediente 00017-2020-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza Municipal 20-2017-MDJLO, toda vez que la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz no cumplió con publicar dicha norma en su página web, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
  - Posteriormente, en sesión ordinaria del 25 de noviembre de 2021, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, con el voto a favor de cinco miembros, la oposición de uno y la abstención de otros cinco, aprobó la emisión de la ordenanza municipal que establece el Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz. Dicha decisión se plasmó en el Acuerdo de Concejo 031-2021-MDJLO<sup>13</sup>, del 26 de noviembre de 2021.
  - En virtud de dicho acuerdo, el 18 de diciembre de 2021, en el diario “La República”, se publicó la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO, del 25 de noviembre de 2021, a través de la cual se aprobó el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz.
7. De lo expuesto precedentemente se evidencia que, al declararse la inconstitucionalidad formal de la Ordenanza Municipal 20-2017-MDJLO, el Concejo Municipal, mediante Acuerdo de Concejo 031-2021-MDJLO, aprobó la emisión de una nueva ordenanza municipal, a fin de emitir el Reglamento de Mercados en el Distrito de José Leonardo Ortiz, por lo que, con fecha 18 de diciembre de 2021, se publicó la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO.
8. Teniendo ello en cuenta y considerando que, en el recurso de agravio constitucional<sup>14</sup>, el recurrente denunció que la municipalidad emplazada habría emitido la norma objeto de cuestionamiento sin respetar el procedimiento legalmente establecido, este Tribunal, antes de analizar el contenido de la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO, considera necesario examinar su validez formal a la luz de los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades.

---

<sup>13</sup> Foja 144.

<sup>14</sup> Foja 320.



9. En cuanto a la adopción de acuerdos de concejo y la emisión de ordenanzas municipales, el mencionado documento normativo establece lo siguiente:

*(...) Artículo 5.- Concejo Municipal*

*El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales. (...)*

*(...) El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. (...)*

*(...) Artículo 9.- Atribuciones del Concejo Municipal*

*Corresponde al concejo municipal:*

*(...) 8. Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos.*

*(...)*

*(...) Artículo 16.- Quórum*

*El quórum para las sesiones del concejo municipal es de la mitad más uno de sus miembros hábiles.*

*Artículo 17.- Acuerdos*

*Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, según lo establece la presente Ley.*

*El Alcalde tiene sólo voto dirimente en caso de empate.*

*Artículo 18.- Número Legal y Número Hábil*

*Para efecto del cómputo del quórum y las votaciones, se considera en el número legal de miembros del concejo municipal, al alcalde y los regidores elegidos conforme a la ley electoral correspondiente. Se considera como número hábil de regidores el número legal menos el de los regidores con licencia o suspendidos.*

10. De ello se aprecia que el Concejo Municipal es el órgano de gobierno local, conformado por el alcalde y los regidores electos, encargado, entre otros, de la aprobación, modificación o derogación de las ordenanzas municipales. El procedimiento para la aprobación de este tipo de normas establece que su aprobación debe ser acordada en sesión de concejo, con el voto a favor de, al menos, la mayoría simple del número legal de miembros del concejo municipal. Asimismo, debe precisarse que el número legal de regidores que conforman una determinada comuna se encuentra determinado por el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales.
11. En cuanto al número legal de regidores del Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, durante el periodo 2018-2022 (periodo en el que se emitió las normas objeto de cuestionamiento), este Tribunal advierte que, a través de la Resolución 0089-2018-JNE<sup>15</sup>, de fecha 7 de febrero de 2018, el Jurado Nacional de Elecciones estableció que dicha entidad municipal se encontraría conformada por once regidores.

---

<sup>15</sup> Cfr. ver: [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/27249b7b-5236-4276-b27e-49a7d947b209.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/27249b7b-5236-4276-b27e-49a7d947b209.pdf)



12. Siendo ello así, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz estaba conformado por doce miembros (alcalde y once regidores), por lo que, los acuerdos para la aprobación de las ordenanzas municipales debían contar con el voto favorable de siete miembros, y, en caso de empate (seis votos a favor y seis en contra), el voto del alcalde será dirimente.
13. En este contexto, corresponde analizar la legalidad de la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO. Al respecto, debe señalarse que dicha norma fue aprobada en sesión de concejo, del 25 de noviembre de 2021, a través del Acuerdo de Concejo N.º 031-2021-MDJLO<sup>16</sup>. En dicho sentido, del contenido del referido acuerdo se desprende lo siguiente:

*Que, después del debate pertinente y en uso de las facultades conferidas por el artículo 9º incisos 8) y 9), Artículo 40º y 41º de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, con el **VOTO POR MAYORIA** del Pleno del Concejo Municipal; **VOTOS A FAVOR** (REGIDORES: MARIA YRIS BUSTAMANTE DÍAZ, WILSON FERNANDEZ OBREGON, CARTER JIMY GARRIDO CAMPOS, HILDER FERNANDEZ JARA, IDELSO VIZCARRA MUÑOZ); **ABSTENCIONES** (REGIDORES: MARIA OLGA CABRERA DIAZ, SUJEILY ENITH CAMACHO FERNÁNDEZ, RICCI PAMELA MAIRENA FOX, CARLOS RODAS DÍAZ Y MARÍA LUCERO GUEVARA LA TORRE); **VOTOS EN CONTRA** (REGIDOR JAMES PRADO AYALA); y contándose además con la dispensa del trámite del dictamen de lectura y aprobación del libro de Actas, se acordó lo siguiente: **APROBAR LA ORDENANZA MUNICIPAL QUE ESTABLECE EL REGLAMENTO DE MERCADOS DEL DISTRITO DE LEONARDO ORTIZ.***

14. Este Tribunal advierte que el Acuerdo de Concejo N.º 031-2021-MDJLO, que aprobó la emisión de la Ordenanza Municipal N.º 012-2021-MDJLO, no fue adoptado con el número de votos requeridos, correspondientes a la mayoría simple del total de integrantes del Concejo Municipal (siete votos). Según el documento, solo cinco regidores (María Yris Bustamante Díaz, Wilson Fernández Obregón, Carter Jimy Garrido Campos, Hílder Fernández Jara e Idelso Vizcarra Muñoz) votaron a favor de la aprobación de la Ordenanza Municipal que estableció el Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz.
15. Sumado a ello, tampoco cabe la posibilidad de la aprobación de la ordenanza con el voto dirimente del alcalde, ya que, en esa sesión del concejo se registraron cinco abstenciones y un voto en contra, posiciones que, a criterio de este Tribunal, no pueden ser homologadas. Asimismo, debe destacarse que del citado acuerdo no se constata la presencia del alcalde en la reunión ni mucho menos el sentido de su voto.

---

<sup>16</sup> Foja 144.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 02262-2023-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
BILLY ZUÑE SERQUÉN Y OTROS

16. Siendo ello así, ha quedado acreditado que la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO fue emitida de forma deficiente, sin contar con los presupuestos establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto el acuerdo de concejo en el que se sustentó su emisión no fue adoptado con los votos requeridos por la citada ley. Por esta razón, corresponde estimar la demanda y disponer la inaplicación de la citada ordenanza al caso de los recurrentes.
17. En cuanto a los cuestionamientos de fondo de la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto de ello, puesto que la mencionada norma no resulta aplicable al caso de los recurrentes.
18. Finalmente, se debe disponer el pago de los costos del proceso, conforme lo establece el artículo 28 del Código Procesal Constitucional.

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

#### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Declarar **INAPLICABLE** a los recurrentes la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO.
3. **CONDENAR** a la emplazada al pago de los costos procesales a favor de los recurrentes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 02262-2023-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
BILLY ZUÑE SERQUÉN Y OTROS

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso, si bien coincido con la decisión que contiene la sentencia, en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, sin embargo, considero necesario precisar que la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, constituyendo una norma autoaplicativa en sí misma, no incide de manera directa sobre el programa normativo de cualesquiera de los derechos fundamentales invocados por los recurrentes. Pero, que dicha ordenanza no los afecte (violación por acción) no quiere decir que no constituya una real y potencial amenaza (de violación), que es consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada que dispone su artículo 2 a los recurrentes: “Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, son de orden público y de observancia y cumplimiento obligatorio de todos los arrendatarios de los puestos y/o similares de los mercados de abastos, existentes en la jurisdicción del Distrito de José Leonardo Ortiz...”

Y este Tribunal, desde la ya lejana STC 04677-2004-PA/TC, ha dejado claramente establecido que, en el caso de las normas autoaplicativas, el control a través del amparo puede darse tanto en aquellos casos en el que su entrada en vigencia afecte directamente la esfera subjetiva del justiciable, como en aquellos en los que la norma constituya una real y potencial **amenaza** de violación de esos derechos: “una amenaza cierta y de inminente ocurrencia (próxima, efectiva e ineludible) que el paso del tiempo o actos futuros concretarían (auto recaído en el Expediente 1547-2014-PA/TC).

S.

**OCHOA CARDICH**