



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0002/2025

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de noviembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich emitieron fundamentos de voto, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Lila Paola Ortega Cueva contra la Resolución 27, de fecha 12 de mayo de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de agosto de 2021², doña Lila Paola Ortega Cueva interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, el alcalde, el procurador, el gerente de Seguridad Ciudadana y Gestión del Riesgo de Desastre y la subgerenta de Fiscalización, Control y Policía Municipal. Planteó las siguientes pretensiones:

- a) La inaplicación de los artículos 7, 11, 17, 19, 23, así como la parte pertinente de los artículos 38, 156 y 158, numerales 3 y 5, del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la demandada, aprobado por Ordenanza Municipal 25-2016-MDNCH. Asimismo, la inaplicación de los artículos 7 numerales 8, 9 –parte pertinente- y 25 del Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS) de la demandada, aprobado por Ordenanza Municipal 13-2018-MDNCH. Alegó la vulneración de su derecho al debido procedimiento (pretensión principal).

¹ Foja 842.

² Foja 234.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

- b) La inaplicación de la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, de fecha 30 de julio de 2021, debido a que la clausura temporal se realizó sin seguir el procedimiento sancionador correspondiente (primera pretensión accesoria).
- c) Que los demandados se abstengan de aplicarle las normas contenidas en el RAS y el ROF (segunda pretensión accesoria).
- d) En caso de incumplimiento se debe aplicar las siguientes medidas coercitivas: i) se remitan los actuados al Ministerio Público y ii) se disponga el inicio del procedimiento disciplinario de los funcionarios demandados (tercera pretensión accesoria).
- e) Se exhorte a la demandada a que abrogue y modifique los artículos objeto de la demanda (cuarta pretensión accesoria).
- f) La difusión de la presente sentencia para la futura represión de actos homogéneos (quinta pretensión accesoria).
- g) El pago de costos procesales (sexta pretensión accesoria).

Indicó que los artículos 156 -parte pertinente- y 158, numerales 3 y 5 – parte pertinente-, del ROF, además de los artículos 7, numerales 8, 9 – parte pertinente- y 25 del RAS porque dichas normas señalan que un mismo órgano es fiscalizador, instructor y sancionador. Señaló que el artículo 25 regula la notificación directa de la sanción sin necesidad de procedimiento administrativo sancionador, lo cual vulnera los derechos fundamentales alegados.

En ese contexto, el 9 de mayo de 2019 se le impuso una multa de S/ 840 y la clausura temporal de su establecimiento, por no contar con licencia de funcionamiento, todo ello bajo las normas impugnadas en la presente demanda. Afirmó que la multa fue ratificada con Resolución de Subgerencia 385-2019-MDNCH/SGFCyPM, la cual apeló y con Resolución de Subgerencia 252-2020-MDNCH/SGFCyPM se levantaron las medidas antes referidas. Señaló que la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Gestión del Riesgo de Desastre, mediante Resolución 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, del 30 de julio del 2021, declaró nula la Resolución 252-2020-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

MDNCH/SGFCyPM y ordenó a la Subgerencia que restablezca las medidas sancionadoras.

El Cuarto Juzgado Civil del Santa, a través de la Resolución 1, de fecha 26 de agosto de 2021³, admitió a trámite la demanda.

El procurador público, con escrito de fecha 14 de setiembre de 2021⁴, se apersonó al proceso, contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada. Señaló que el inmueble en cuestión pertenece a la municipalidad, según se acredita con P.E. 11000710, Asiento C00001, y que el área que ocupa la recurrente es un área común que da acceso al mercado, denominado Acceso 3. Indicó que el problema se inició cuando don Elmin Henry Guarniz Ríos, presidente de la Junta de Propietarios del Mercado Buenos Aires, levantó una edificación sin autorización municipal en el referido Acceso 3, por lo que fue multado con Resolución de Sanción 538-2017-MDNCH/GDU, de fecha 17 de noviembre de 2017. A pesar de su actuar ilegal, vendió dicha área, por contrato privado, a la recurrente hasta por un área de 80.85 m², motivo por el cual la municipalidad los denunció por estelionato según se acredita en el Expediente 03865-2019-0-2501-JR-PE-07; desde entonces la demandante ejerce la posesión ilegal y realiza comercio del mencionado bien estatal. Agregó que, por tratarse de un área común, registrada en Sunarp, no se puede vender, transferir, ceder ni realizar ningún negocio jurídico conforme al artículo 4 del Reglamento de la Ley de Privatización de Mercado aprobado por D.S. 004-96-PRES.

Mediante Resolución 9, de fecha 5 de octubre de 2021⁵, el *a quo* declaró improcedente la demanda de amparo. A su turno, la Sala mediante Resolución 17, de fecha 2 de marzo de 2022⁶, declaró nula la apelada y ordenó la expedición de una nueva resolución.

A través de la Resolución 19, de fecha 9 de agosto de 2022⁷, el *a quo* declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que las funciones en el ROF y el RAS se encuentran bien delimitadas, por cuanto en la Policía

³ Foja 259.

⁴ Foja 274.

⁵ Foja 325.

⁶ Foja 421.

⁷ Foja 436.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

Municipal recae la función de fiscalización e inicio del procedimiento sancionador y en la Subgerencia la función de sanción. De otro lado señaló que no se vulnera el derecho de defensa, pues la apelación es una concreción de dicho derecho y que, en el caso de la demandante, pudo apelar la sanción.

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 27, de fecha 12 de mayo de 2023⁸, confirmó la apelada. Consideró que no se transgrede el debido procedimiento, en su contenido de ser juzgado con independencia e imparcialidad, en la medida en que la Ordenanza Municipal 25-2016-MDNCH, la cual aprobó el ROF, otorga las garantías suficientes para que tanto la Subgerencia de Fiscalización y Control como la Policía Municipal trabajen de forma independiente, con autonomía técnica.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la recurrente solicita lo siguiente:
 - a) La inaplicación los artículos 7, 11, 17, 19, 23, así como la parte pertinente de los artículos 38, 156 y 158, numerales 3 y 5, del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la demandada, aprobado por Ordenanza Municipal 25-2016-MDNCH⁹. Asimismo, la inaplicación de los artículos 7, numerales 8, 9 –parte pertinente- y 25 del Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS) de la demandada, aprobado por Ordenanza Municipal 13-2018-MDNCH¹⁰. Alegó la presunta vulneración de su derecho al debido procedimiento (pretensión principal).
 - b) La inaplicación de la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, de fecha 30 de julio de 2021, debido a que la clausura temporal se realizó sin seguir el procedimiento sancionador correspondiente (primera pretensión accesorio).

⁸ Foja 842.

⁹ Foja 2.

¹⁰ Foja 148.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

- c) Que los demandados se abstengan de aplicarle las normas contenidas en el RAS y el ROF (segunda pretensión accesoria).
- d) En caso de incumplimiento se debe aplicar las siguientes medidas coercitivas: i) se remitan los actuados al Ministerio Público y ii) se disponga el inicio del procedimiento disciplinario de los funcionarios demandados (tercera pretensión accesoria).
- e) Que se exhorte a la demandada a que abrogue y modifique los artículos objeto de la demanda (cuarta pretensión accesoria).
- f) La difusión de la presente sentencia para la futura represión de actos homógenos (quinta pretensión accesoria).
- g) El pago de costos procesales (sexta pretensión accesoria).

Análisis de la controversia

2. El Tribunal Constitucional ha desarrollado la distinción teórica entre normas heteroaplicativas y normas autoaplicativas u operativas¹¹ señalando que las normas heteroaplicativas, también denominadas de efectos mediatos, pueden ser definidas como aquellas normas que, luego de su entrada en vigencia, requieren indefectiblemente de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas. Es decir, que la eficacia de este tipo de normas está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación. Por ende, la posible afectación al derecho no se presenta con la sola entrada en vigencia de la norma, sino que necesariamente requiere de un acto concreto de aplicación para que proceda el amparo a fin de evaluar su constitucionalidad.
3. En sentido contrario, las normas autoaplicativas pueden ser definidas como aquellas que llevan incorporadas en sí mismas un acto de ejecución, de modo tal que la posible afectación al derecho se produce con la sola entrada en vigencia de la norma, pues ésta produce efectos jurídicos inmediatos en la esfera jurídica de los sujetos de derechos. Es

¹¹ Cfr. Sentencia recaída en el expediente N.º 01893-2009-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

decir, que este tipo de normas con su sola entrada en vigencia crean situaciones jurídicas concretas, por lo que no son necesarios actos posteriores y concretos de aplicación para que generen efectos. En ese contexto, el amparo contra normas está supeditado a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio a un derecho fundamental sea una norma autoaplicativa.

4. Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal precisa que lo que corresponde analizar a los jueces constitucionales cuando se encuentren frente a una demanda de amparo contra normas es si la disposición legal cuestionada es autoaplicativa (es decir, si se trata de una "norma-acto") y, una vez determinado ello, si la lesión o amenaza alegada incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado. En otras palabras, exige a los jueces constitucionales realizar un análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal y, una vez que esto se haya determinado, se deberá continuar con el análisis de relevancia iusfundamental que exige el Nuevo Código Procesal Constitucional, para establecer si ha existido alguna intervención *prima facie* en los derechos que se invocan.
5. En relación con los artículos de la Ordenanza Municipal 025-2016-MDNCH, estos regulan las funciones generales, la misión, la definición del Concejo Municipal, la definición de la Alcaldía, los órganos consultivos, la definición del Concejo Distrital de Juventud, la definición y funciones de la Subgerencia de Fiscalización, Control y Policía Municipal, así como los casos donde no procede la notificación preventiva de papeleta de infracción normativa. Conforme se verifica de dichos enunciados normativos, ninguno de ellos tiene carácter autoaplicativo, puesto que regulan y definen las funciones de ciertos órganos municipales.
6. En relación con la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, la parte recurrente no acredita haberla impugnado, por lo que tampoco corresponde sobre este extremo, el cual debe ser declarado improcedente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

En el presente caso, debo precisar lo siguiente con relación a la improcedencia declarada por la sentencia.

La demandante interpone un proceso de amparo contra la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote y otros, solicitando la inaplicación de distintos dispositivos legales correspondientes al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS), aprobado por la Ordenanza Municipal 13-2018-MDNCH, así como la inaplicación de la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, de fecha 30 de julio de 2021.

La sentencia rechaza la demanda, expresando principalmente que es un amparo contra normas y que estas no son de naturaleza autoaplicativas, requisito indispensable para la procedencia de los amparos contra normas. También declara improcedente la demanda con relación a la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, de fecha 30 de julio de 2021 por falta de agotamiento de la vía previa.

Sin embargo, debo resaltar que, conforme a los hechos del caso, la presente demanda no trata de un amparo contra normas, porque, más allá que se haya pedido la inaplicación de diferentes normas, en realidad, los argumentos de la accionante están dirigidos a cuestionar la sanción impuesta por la Resolución de Gerencia 07-2021-MDNCH/GSCyGRD, de fecha 30 de julio de 2021, acto administrativo que concentra la aplicación de las normas que se denuncia y que fue expedido en el procedimiento sancionador sobre clausura de la farmacia administrada por la actora por abrir sin licencia, además de que se observó que el área utilizada por esta era de propiedad de la municipalidad emplazada.

Es decir, se trataría más bien de un amparo contra un acto de aplicación de las normas reclamadas, lo cual, por tratarse de una controversia de carácter administrativo-municipal, puede ser ventilado en la vía ordinaria en el proceso contencioso administrativo, por ser el proceso judicial igualmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

satisfactorio al amparo, conforme al precedente recaído en el Expediente 02383-2023-PA/TC (caso Elgo Ríos). De ahí que la demanda es improcedente.

Dicho esto, y habiendo precisado lo anterior, suscribo la sentencia.

S.

DOMINGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Emito el presente fundamento de voto porque estando de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia, sin embargo, discrepo de algunas de las razones que las sustentan.

En primer lugar, quisiera destacar, como se hace en la sentencia, que la procedencia del amparo contra leyes está supeditada a esa vieja distinción del derecho de amparo mexicano, que las diferencia entre normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas. Mientras estas últimas se caracterizan por no contener, *per se*, una incidencia directa y actual sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho que se invoca, y por tanto, no corresponde que se las cuestione mediante el amparo en tanto no existan actos de aplicación; en cambio, las primeras -las normas autoaplicativas- se caracterizan porque con su entrada en vigencia se genera una intervención en la esfera subjetiva de la persona y, por esa razón son, en principio, las que mediante el amparo se puede paralizar sus efectos si es que estos lesionan derechos constitucionales.

En la STC 4677-2004-PA/TC perfilamos mejor las características de las normas autoaplicativas, y distinguimos al interior de ellas entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo ocasiona una intervención directa y actual sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho de una persona, de aquellas otras cuyo supuesto normativo determina que dicha intervención se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada, o sea, que contienen propiamente una amenaza de violación de derechos fundamentales.

Pues bien, en el presente caso, como se describe en el fundamento N° 5 de la sentencia, ninguna de estas características ostenta las normas contra las que se ha promovido el amparo, todas las cuales son normas constitutivas, esto es, normas de competencia o normas que confieren poderes normativos a diversos órganos de la Municipalidad, pero que no por ello carecen de vinculatoriedad y de carácter autoaplicativo a nivel organizacional. Y es esta circunstancia, la que a mi juicio, es lo que justifica que se desestime la demanda, pues pese a tener carácter “autoaplicativo” en el plano



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02830-2023-PA/TC
SANTA
LILA PAOLA ORTEGA CUEVA

organizacional de la Municipalidad, sin embargo, no contiene una intervención en la esfera subjetiva de los derechos de la recurrente.

S.

OCHOA CARDICH