



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de marzo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Manuel Guillermo Villanueva Salas contra la sentencia de vista recaída en la Resolución 8, de fecha 28 de junio de 2024<sup>1</sup>, expedida por la Sala Civil Descentralizada y Permanente de San Juan de Lurigancho de la Corte Superior de Justicia de Lima Este, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y, en consecuencia, nulo todo lo actuado y por concluido el proceso.

### ANTECEDENTES

Con fecha 29 de noviembre de 2023<sup>2</sup>, don Manuel Guillermo Villanueva Salas interpuso demanda de amparo contra don Richard Soria Fuerte, alcalde de la Municipalidad de El Agustino, y su procurador público municipal, por la violación y/o amenaza del derecho al trabajo. Solicitó que se declare la nulidad de la Notificación Preventiva 0012492 y 0012522, así como la medida complementaria de ejecución 0010016, de fecha 22 de noviembre de 2023, que dispuso la clausura temporal de su taller; y, como consecuencia de ello, se retrotraigan las cosas al estado anterior de la vulneración del derecho invocado, permitiéndole trabajar sin ningún problema.

Alegó que ha sido objeto de tales medidas administrativas, a pesar de contar con la Licencia de Funcionamiento Municipal y el Certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones para establecimientos objeto de inspección clasificados con nivel de riesgo o según la matriz de riesgo. Asimismo, mencionó que existe una consigna de la corporación edil dirigida a clausurar su taller de confecciones de prendas de vestir, porque su hermano fue contendor en el proceso de elecciones municipales donde ganó el actual alcalde. Agrega que la clausura temporal es arbitraria pues ha dejado sin trabajo a 6 de sus trabajadores, que con la clausura definitiva serán desempleados.

<sup>1</sup> Foja 135.

<sup>2</sup> Foja 12.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

El Primer Juzgado Civil del Módulo Básico de Justicia de El Agustino por Resolución 2, del 29 de diciembre de 2023<sup>3</sup>, se resolvió admitir a trámite la demanda

Con fecha 31 de enero de 2024<sup>4</sup>, se apersonó al proceso el procurador público de la Municipalidad Distrital de El Agustino, dedujo la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, contestó la demanda, negándola en todos los extremos, y solicitó que se la declare improcedente o infundada. Argumentó que el personal de fiscalización de la municipalidad actuó dentro del marco de sus competencias.

A través de la sentencia contenida en la Resolución 5, del 8 de marzo de 2024<sup>5</sup>, el *a quo* declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y, en consecuencia, nulo todo lo actuado y por concluido el proceso, por estimar que, el actor planteó su demanda en un hecho subjetivo, y no aportó prueba alguna que acredite que el acto lesivo podría convertirse en irreparable.

Mediante sentencia de vista recaída en la Resolución 8, del 28 de junio de 2024<sup>6</sup>, la Sala superior revisora confirmó la apelada, bajo similares argumentos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El demandante solicitó que se declare la nulidad de las Notificaciones Preventivas 0012522 y 0012492, así como la medida complementaria de ejecución 0010016, de fecha 22 de noviembre de 2023, que dispuso la clausura temporal de su taller; y, como consecuencia de ello, se retrotraigan las cosas al estado anterior de la vulneración del derecho invocado, permitiéndole trabajar sin ningún problema.

### Análisis de la controversia

2. En el presente caso, se aprecia que al *Ad quem*, estimó la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa propuesta por la parte

---

<sup>3</sup> Foja 92.

<sup>4</sup> Foja 101.

<sup>5</sup> Foja 113.

<sup>6</sup> Foja 135.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

emplazada, por estimar que la parte demandante no acreditó la irreparabilidad del daño causado por la clausura temporal de su local, contrario a ello, sus alegaciones devienen en supuestos subjetivos; más aún cuando se ha efectuado una clausura temporal y no definitiva, la que se entiende, puede ser levantada luego de cumplir con las observaciones de la Administración, todo lo cual, puede discutirse bajo los alcances de la Ley 27444.

3. Sobre ello, el actor a través de su recurso de agravio constitucional, ha manifestado que, “si agotaba la vía administrativa la agresión podía convertirse en irreparable en vista que si se agotaba la vía administrativa la Municipalidad de El Agustino iba a ejecutar la clausura definitiva de mi local de confecciones porque ya había ejecutado el cierre temporal y no se hubiera podido levantar dicha medida porque la consigna del alcalde era que se clausure mi local de confecciones por haber sido su contendor en las últimas elecciones municipales”. Agregó que “el cierre temporal se ha realizado vulnerando la normatividad constitucional prevista en (...) la Constitución (...), vulnerando el debido proceso (...), en vista que el recurrente contaba con licencia de funcionamiento y certificado de inspección técnica de seguridad en edificación de establecimiento comerciales, en ese sentido, la clausura temporal resulta violatoria de mi derecho (..) al trabajo (...)”<sup>7</sup>
4. Al respecto, este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 7, inciso 4, del Nuevo Código Procesal Constitucional subordina la procedencia del amparo contra actuaciones administrativas al agotamiento de la vía administrativa –que, en los hechos, es la vía previa–, salvo que se advierta la presencia de alguna causal que exima al justiciable de agotarla, las cuales se encuentran tipificadas en el artículo 43 del Nuevo Código Procesal Constitucional<sup>8</sup>.
5. Así, en amplia jurisprudencia, se ha señalado lo siguiente:

*“[l]a exigencia de agotarse la vía administrativa antes de acudir al amparo constitucional se fundamenta en la necesidad de brindar a la Administración la posibilidad de revisar sus propios actos, a efectos de posibilitar que el administrado, antes de acudir a la sede*

---

<sup>7</sup> Cfr. Foja 143.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 04821-2022-PA/TC, fundamento 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

*jurisdiccional, pueda en esa vía solucionar, de ser el caso, la lesión de sus derechos e intereses legítimos”<sup>9</sup>.*

6. En tal sentido, la exigencia del agotamiento de la vía previa tiene por objeto preservar el carácter subsidiario del proceso de amparo al evitar que el acceso a la justicia constitucional se produzca sin dar oportunidad a la administración pública de remediar la vulneración constitucional que ulteriormente se invoca en el proceso de amparo.
7. En el presente caso, se advierte que el demandante no ha aportado prueba alguna para acreditar fehacientemente que existe un real e inminente peligro de irreparabilidad del derecho, para que pueda ser exceptuado de la regla procesal que exige el agotamiento de la vía previa, según lo prevé el artículo 43 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Por el contrario, solo ha manifestado que *“la consigna del ALCALDE era que se CLAUSURE mi local de confecciones por haber sido su contendor en las últimas elecciones municipales”<sup>10</sup>.*
8. En efecto, como ya ha dejado sentado este Alto Tribunal: *“... la sola alegación de la existencia de un perjuicio grave e irreparable no basta para eximirse del agotamiento de la vía previa, toda vez que es necesario aportar elementos que conduzcan a la acreditación de dicha situación o, cuando menos, ofrecer argumentos que respalden objetivamente dicha aseveración”<sup>11</sup>.*

Por otro lado, obran en autos los descargos ofrecidos por el demandante contra cada una de las Notificaciones Preventivas y las medidas complementarias adoptadas, en donde manifiesta haber cumplido con subsanar las observaciones formuladas por la Policía Municipal<sup>12</sup>, lo que permite evidenciar que el propio recurrente de *motu proprio* continuó el trámite del procedimiento sancionador.

9. Por todo ello, este Tribunal concluye que la demanda resulta

---

<sup>9</sup> Cfr. Sentencias emitidas en los expedientes 01175-2022-PA/TC, fundamento 4; 01927-2022-PA/TC, fundamento 4, entre otros. Y autos emitidos en los expedientes 02930-2021-PA/TC, fundamento 5, 00424-2022-PA/TC, fundamento 6, entre otros.

<sup>10</sup> Fojas 142 – 143.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 04821-2022-PA/TC, fundamento 9, y auto contenido en el Expediente 00424-2022-PA/TC, fundamento 8.

<sup>12</sup> Fojas 36 y 44.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

improcedente, en aplicación del artículo 7, inciso 4 del Nuevo Código Procesal Constitucional, pues no se ha cumplido con agotar la vía previa.

10. Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, es importante señalar que el actual diseño de residualidad de los procesos constitucionales exige también analizar si existe una vía procesal igualmente satisfactoria, en caso de haber cumplido con transitar la vía administrativa, en virtud de lo señalado en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y el desarrollo de dicha causal efectuado en la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; por cuanto el primer nivel de protección de los derechos fundamentales les corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios, por mandato del artículo 138 de la Constitución, esto porque los jueces imparten justicia con arreglo a la Constitución y las leyes, por lo que ellos también garantizan una adecuada protección de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Sostener lo contrario implicaría afirmar que el amparo es el único medio para salvaguardar los derechos fundamentales a pesar de que a través de otros procesos judiciales también es posible obtener la misma tutela.
11. Dicho esto, también se aprecia que los actos cuestionados (notificaciones preventivas 0012522 y 0012492, y la medida complementaria de ejecución 0010016, de fecha 22 de noviembre de 2023, que dispuso la clausura temporal de su taller), en tanto son actos administrativos emitidos por una municipalidad a criterio de este Colegiado pueden ser impugnados en la vía ordinaria. En efecto, el proceso contencioso-administrativo cuenta con una estructura idónea para la revisión de la pretensión planteada por la parte demandante, pues se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede evaluarse si las citadas actuaciones administrativas fueron debidamente emitidas y si resultan contrarias a los derechos invocados por el demandante.
12. Aunado a ello, es preciso señalar que la parte demandante, además de no haber agotado la vía previa, ni haber demostrado la existencia de un riesgo de irreparabilidad, tampoco ha acreditado la existencia de una situación que requiera de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir, particularmente, porque como se ha mencionado *supra*, sí efectuó los descargos correspondientes a los efectos de subsanar las observaciones formuladas con las notificaciones preventivas cuestionadas, por lo que optó por



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03107-2024-AA/TC  
LIMA ESTE  
MANUEL GUILLERMO VILLANUEVA  
SALAS

continuar el trámite administrativo regular de dichas acciones municipales.

13. Por lo expuesto, corresponde también desestimar la demanda en aplicación del artículo 7, inciso 2, 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**  
**MORALES SARAVIA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**