



Firmado digitalmente por:  
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU  
20217267618 soft  
Motivo: Day fe  
Fecha: 15/09/2026 08:20:23-0500



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de agosto de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Gutiérrez Ticse y Pacheco Zerga, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Norvil Quintana Altamirano contra la Resolución 11, de fecha 31 de enero de 2025<sup>1</sup>, expedida por la Sala Descentralizada Mixta de Jaén de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de agosto de 2022<sup>2</sup>, don Norvil Quintana Altamirano, gerente general de la Clínica Cutervo S.R.L., presentó una demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cutervo y el Consorcio Ilucan, integrado por las empresas E & J Contratistas S.A.C. y Construcciones Trasandino S.A.C. Solicitó que se ordene a las codemandadas que adecuen los trabajos de pavimentación de pista realizados en el Jr. Túpac Yupanqui, urbanización Los Amautas, Cutervo, de tal forma que la puerta de acceso de ambulancias por la puerta de emergencias, el acceso a la puerta principal y la rampa de acceso para personas con discapacidad del establecimiento médico correspondiente a la Clínica Cutervo S.R.L. queden liberadas y se adecuen a la normativa técnica pertinente.

Expuso que, como consecuencia de la pavimentación de la pista en la precitada vía, dispuesta mediante el Contrato de Ejecución de Obra 010-2021-MPC, suscrito entre las codemandadas el 20 de octubre de 2021, se ha obstruido de manera indebida la puerta de emergencia para el ingreso de ambulancias, el ingreso de personas por la puerta principal y una rampa para personas con

<sup>1</sup> Foja 223.

<sup>2</sup> Foja 45.



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/04391-2025-AA.pdf>



Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU  
20217267618 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 14/09/2026 09:20:58-0500



Firmado digitalmente por:  
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR  
02860240 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 14/09/2026 18:33:03-0500



Firmado digitalmente por:  
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR  
06626828 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 14/09/2026 12:09:56-0500



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

discapacidad de la Clínica Cutervo S.R.L., de su propiedad. Afirmó que ello le ha generado un daño irreparable, pues las instalaciones médicas no se ajustarían a la normativa técnica pertinente para su funcionamiento, lo que conllevaría a su inminente clausura. Alegó la violación del derecho al trabajo y a las libertades de empresa, comercio e industria.

El Juzgado Civil de Cutervo de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, mediante Resolución 2, de fecha 22 de setiembre de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Cutervo, mediante escrito de fecha 10 de octubre de 2022<sup>4</sup>, formuló excepción de prescripción y contestó la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada. Señaló que el plazo máximo para la ejecución de la obra fue el 20 de mayo de 2022 y que el demandante presentó la demanda el 25 de agosto de 2022, es decir, fuera del plazo previsto por ley. Asimismo, afirmó que no se había acreditado vulneración a los derechos invocados y que el contrato de obra pública no tenía como parte al demandante, por lo que carecería de legitimidad para cuestionar las presuntas irregularidades o alterar sus condiciones.

El juzgado de primera instancia, durante la audiencia única de fecha 17 de enero de 2023<sup>5</sup>, emitió la Resolución 4<sup>6</sup>, con la que declaró infundada la excepción de prescripción y, por ende, saneado el proceso. Asimismo, mediante sentencia de primera instancia, recaída en la Resolución 6, de fecha 10 de octubre de 2023<sup>7</sup>, declaró improcedente la demanda. El *A quo* indicó que los hechos y el petitorio no se relacionan de manera directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad de empresa, por lo que tampoco se podría determinar la afectación del derecho al trabajo, dada la falta de material probatorio que pudiera acreditarlo.

---

<sup>3</sup> Foja 72.

<sup>4</sup> Foja 82.

<sup>5</sup> Foja 122.

<sup>6</sup> Foja 132.

<sup>7</sup> Foja 167.



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

La Sala Superior revisora, mediante sentencia de vista recaída en la Resolución 11, de fecha 31 de enero de 2025<sup>8</sup>, confirmó la apelada, considerando que el proceso contencioso administrativo es una vía igualmente satisfactoria para atender lo solicitado por la parte demandante.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. El objeto del presente proceso es que se ordene a las codemandadas a adecuar los trabajos de pavimentación de pista realizados en el Jr. Túpac Yupanqui, urbanización Los Amautas, Cutervo, de tal forma que la puerta de acceso de ambulancias por la puerta de emergencias, el acceso a la puerta principal y la rampa de acceso para personas con discapacidad del establecimiento médico correspondiente a la Clínica Cutervo S.R.L. queden liberadas y se adecuen a la normativa técnica pertinente.
2. Se alegó la violación del derecho al trabajo y las libertades de empresa, comercio e industria.

### **Análisis del caso concreto**

3. En el presente caso, el demandante cuestiona que la implementación del Contrato de Ejecución de Obra 010-2021-MPC, de fecha 20 de octubre de 2021<sup>9</sup>, denominado “Creación de vías urbanas en el barrio Los Amautas del distrito de Cutervo – provincia de Cutervo – Cajamarca – con C.U.I. N° 2483958”, ha incumplido diversas normas en materia de construcción, afectando la accesibilidad de su empresa, Clínica Cutervo S.R.L., por lo que requiere que sea restablecido para evitar el cierre de dicho establecimiento de salud.

---

<sup>8</sup> Foja 223.

<sup>9</sup> Foja 1.



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

4. Es importante precisar que la procedencia del amparo (y, en general, de los procesos de tutela de derechos), con base en lo dispuesto en el artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, no requiere solo que la parte invoque o mencione genéricamente un derecho reconocido en la Constitución. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>10</sup>, determinar que la demanda realmente alude al contenido constitucionalmente protegido de un derecho requiere básicamente:
- (1) Verificar que existe una norma de derecho constitucional pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.
  - (2) Constatar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma *iusfundamental* encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) resulta subsumible dentro del ámbito normativo del derecho invocado, lo que requiere dilucidar quién es el titular de dicho derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación *iusfundamental*. En otras palabras, es necesario que quede acreditada *prima facie* la titularidad del derecho invocado, más aún, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia 00665-2007-PA/TC, fundamento 5, a y b; Sentencia 02988-2013-PA, fundamento 6; Auto 05190-2013-AA, fundamento 4; Sentencia 06218-2007-HC, fundamento 10.

<sup>11</sup> Cfr. Resolución 01581-2010-HD, fundamento 6.



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

- (3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida en que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.
5. En el caso concreto, el recurrente ha alegado la vulneración del derecho al trabajo, cuyo contenido esencial implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. En el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa<sup>12</sup>.
6. Al respecto, se tiene que el recurrente ha afirmado que, como consecuencia de las obras, se ha obstruido de manera indebida la puerta de emergencia para el ingreso de ambulancias, el ingreso de personas por la puerta principal y una rampa para personas con discapacidad de la Clínica Cutervo S.R.L. Ha afirmado, por otro lado, que ello afectaría la posibilidad de que la población acceda a un puesto de trabajo y que se atentaría también contra el derecho a no ser despedido sin que medie una causa justa, ya que él perdería su trabajo<sup>13</sup>. Sin embargo, este colegiado no advierte, en principio, cómo es que el hecho lesivo alegado por el demandante se vincula con el

---

<sup>12</sup> Sentencias recaídas en los Expedientes 00720-2025-PA/TC, fundamento 8, y Expediente 04348-2005-PA/TC, fundamento 2.

<sup>13</sup> Cfr. Foja 49.



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

contenido protegido de su derecho al trabajo, más aún si se trata de invocaciones genéricas e hipotéticas sobre un presunto cierre del establecimiento. Por tal motivo, no se satisface el inciso 3 del numeral 4 *supra*, debiendo desestimarse la demanda en este extremo.

7. Por otro lado, el accionante ha sostenido que los hechos alegados implicarían también una vulneración de sus derechos a la libertad de empresa, comercio e industria. Respecto a tales derechos, el Tribunal Constitucional ha señalado lo que a continuación se transcribe:

Ahora bien, el contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades, las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho.

- En primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado significa libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia al mercado, (...).
- En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros).
- En tercer lugar, está la Libertad de competencia.
- En último término, la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

De otro lado, la libertad de empresa está íntimamente relacionada con las libertades de comercio y de industria. La primera consiste en la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Tal libertad presupone el



## Tribunal Constitucional

## Sala Segunda. Sentencia 1385/2026

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

atributo de poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público no sujetos a dependencia o que impliquen el ejercicio de una profesión liberal. Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos<sup>14</sup>.

8. Si bien el recurrente alega que los defectos en la obra están afectando el acceso a su clínica, no ha explicado cómo es que ello implicaría alguna afectación de las dimensiones de los derechos alegados. De manera que, así las cosas, corresponde igualmente desestimar este extremo al no haberse configurado lo establecido en el inciso 3 del numeral 4 *supra*.
9. Ahora bien, es cierto que el accionante ha referido que, como consecuencia de las obras que atribuye a las emplazadas, su clínica ya no cumpliría con las normas técnicas, lo que daría lugar a que las autoridades competentes dispongan su clausura<sup>15</sup>. No obstante, de lo expuesto no se desprende cómo las acciones de la demandada tendrían este efecto, ni cómo es ello representa una amenaza cierta e inminente de vulneración de sus derechos; máxime si de autos no obra instrumento alguno que demuestre, por ejemplo, el inicio de un procedimiento administrativo orientado a dicho propósito. Por consiguiente, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, corresponde declarar la improcedencia de la demanda.
10. Finalmente, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en la medida que el demandante cuestiona la ejecución material del contrato en cuestión, este colegiado deja a salvo su derecho para que lo haga valer en el modo y forma que determine la ley.

---

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 3330-2004-AA/TC, fundamento 13.

<sup>15</sup> Fojas 50, 141, 142, 196, 241 y 242.



**Tribunal Constitucional**

**Sala Segunda. Sentencia 1385/2026**

EXP. N° 04391-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
NORVIL QUINTANA ALTAMIRANO

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.

**OCHOA CARDICH  
GUTIÉRREZ TICSE  
PACHECO ZERGA**

|                              |
|------------------------------|
| <b>PONENTE PACHECO ZERGA</b> |
|------------------------------|