Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA JANET
PILAR FIR 06251899 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2024 14:42:24-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/08/2024 08:39:16-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de julio de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse –convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez que se agrega, no resuelta con el voto del magistrado Domínguez Haro que se agrega–y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Esperanza Rosa Dolores Paulino contra la Resolución 11, de fecha 26 de enero de 2023[1], expedida por la Primera Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de autos.

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/09/2024 14:19:52-0500

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 10 de enero de 2022, doña Esperanza Rosa Dolores Paulino, en representación del Frente Único de Defensa y Desarrollo del Mercado de Moshoqueque, interpuso demanda de amparo[2] contra la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz. Solicitó que se declare inaplicable y sin efecto legal los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ordenanza 012-2021-MDJLO, que aprueba un nuevo reglamento de mercados, incorpora infracciones y sanciones administrativas y ha sido emitida por un decreto de alcaldía previo acuerdo de concejo municipal. Refiere que, como consecuencia, se debe reponer las cosas al estado anterior y vuelva a estar vigente la Ordenanza Municipal 009-1999-MDJLO/A. Alega la vulneración de sus derechos a la seguridad personal, de defensa, al debido proceso, a la libertad de trabajo y de comercio.

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/08/2024 08:28:58-0500

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/2024/00969-2023-AA.pdf

[1] Cfr. la foja 210
[2] Cfr. la foja 79

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/08/2024 12:56:04-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/08/2024 11:34:42-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

Refiere que la Ordenanza Municipal 009-1999-MDJLO/A permitía que los afiliados de su asociación y la municipalidad emplazada suscribiesen contratos en la modalidad contractual de cesión de uso en forma indefinida, mediante los cuales sus afiliados podían usar los inmuebles de unidad exclusiva (conocidos como puestos o *stands*) del mercado, que es propiedad de la municipalidad. Agrega que la Ordenanza 012-2021-MDJLO cuestionada ha derogado la anterior cambiando la modalidad de contrato por una de arrendamiento a plazo fijo y que, además, se ha incrementado la merced conductiva hasta en un 620 %. Señala que ellos son cesionarios hace más de 40 años y que, de no cumplir con los pagos de la merced conductiva, se impondrán multas, se cerrarán puestos, entre otras medidas, lo que constituye una amenaza cierta e inminente a sus derechos invocados.

Añade que ya hubo intención de cambiar la modalidad de contrato y aumentar la merced conductiva con la Ordenanza Municipal 020-2017-MDJLO/A, pero fue declarada inconstitucional porque no cumplió con el mandato de publicidad de las normas[1].

Refiere también que la cuestionada Ordenanza 012-2021-MDJLO no ha cumplido con el procedimiento formal para su creación, porque: a) requería mayoría simple para su aprobación; b) el concejo está conformado por 11 regidores más el voto dirimente del alcalde; c) en la votación 5 regidores votaron a favor, 5 se abstuvieron y 1 votó en contra, con lo que se produjo un empate; y d) sin embargo, en el acuerdo de concejo no existe ni aparece el voto dirimente del alcalde, razón por la que no se habrían completado los 6 votos que se requerían.

Admisión a trámite

El Juzgado Civil Permanente del Módulo Básico de Justicia de José Leonardo Ortiz de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, a través de la Resolución 2, de fecha 17 de marzo de 2022[2], admitió a trámite la demanda.

Contestación

El procurador público de la Municipalidad Distrital de José Leonardo

[1] Sentencia recaída en el Expediente 00017-2020-PI/TC
[2] Cfr. la foja 103

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ortiz, con fecha 13 de abril de 2022[3], se apersonó al proceso y contestó la demanda. Solicitó que sea desestimada por considerar que existen vías procedimentales específicas igualmente satisfactorias para la protección del derecho constitucional alegado, como es el proceso de inconstitucionalidad al tratarse de una ordenanza. Agregó que en realidad los demandantes se niegan a pagar la merced conductiva, y que, respecto a la presunta amenaza de sus derechos, es meramente especulativa, puesto que no existen elementos de que ésta se materialice.

Resolución de primer grado

A través de la Resolución 8, de fecha 24 de octubre de 2022[4], el *a quo* declaró fundada la demanda de amparo. Al respecto, indica que en el presente caso a los regidores municipales les está prohibido abstenerse de votar y, en el caso de la ordenanza cuestionada, 5 regidores han planteado su abstención por lo que no se ha cumplido con la ley respecto al *quorum* requerido para la votación. Refiere entonces que el procedimiento para la formación de la ordenanza resulta inválido, por lo que la norma carece de todo efecto legal.

Resolución de segundo grado

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 26 de enero de 2023[5], declaró improcedente la apelada. Al respecto, consideró que: a) el inciso 4, del artículo 200 de la Constitución señala que contra la Ordenanza Municipal cabe el proceso de inconstitucionalidad; b) concordante con lo expuesto, el artículo 76 del Nuevo Código Procesal Constitucional también señala que la vía para cuestionar una ordenanza es el proceso de inconstitucionalidad; c) el inciso 1, del artículo 52 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula que se puede interponer la acción de inconstitucionalidad contra una ordenanza; y d) la impugnada Ordenanza N.° 012-2021-MDJLO, es una norma de carácter general y por tanto tiene la vía igualmente satisfactoria para su cuestionamiento.

[3] Cfr. la foja 121
[4] Cfr. la foja 183
[5] Cfr. la foja 210

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la recurrente solicita que se deje sin efecto la Ordenanza 012-2021-MDJLO, de fecha 25 de noviembre de 2021, específicamente en sus artículos 1 al 4, que textualmente señalan lo siguiente:

> ARTÍCULO 1°. - Aprobar el "REGLAMENTO DE MERCADOS EN EL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ", que consta de trece capítulos, ochenta y siete artículos, siete disposiciones complementarias transitorias y finales,
>
> ARTÍCULO 2°. Incorporar las infracciones y sanciones administrativas al Régimen de Aplicación de infracciones y Sanciones Administrativas vigente.
>
> ARTÍCULO 3°. La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial de mayor circulación de la localidad.
>
> ARTÍCULO 4° - Disponer que la Gerencia Municipal, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Servicio de Administración Tributaria (SAT - JLO), Gerencia de Desarrollo Económico Social, Educación y Salud en coordinación con la Sub Gerencia de Administración de Mercados y Gestión de la Calidad e Inocuidad Alimentaria, Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro, Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, Sub- Gerencia de Fiscalización y áreas pertinentes, implementen y cumplan con la aplicación de la presente Ordenanza Municipal.

Alega la vulneración de los derechos a la seguridad personal, de defensa, al debido proceso y a la libertad de trabajo y comercio.

Análisis de caso concreto

2. Esta Sala del 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 aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

3. Este Colegiado recuerda que las normas autoaplicativas (también autoejecutivas, operativas o de eficacia inmediata) son aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada[6]. En otros términos, las normas autoaplicativas 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 vigor de la norma, pues produce efectos jurídicos inmediatos en la esfera jurídica de los sujetos de derecho[7].

4. De la revisión de la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO se advierte que no tiene carácter autoaplicativo porque no conlleva en sí misma algún tipo de prohibición o acto alguno de ejecución que afecte los derechos de la entidad recurrente o de sus representados.

5. En efecto, se advierte que la citada ordenanza aprueba el "Reglamento de Mercados del Distrito de José Leonardo Ortiz", Chiclayo, normativa que tiene como finalidad

> "(…) establecer los lineamientos bajo los cuales se administrarán los mercados de propiedad de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz en cuyos espacios las personas registradas formalmente se dedican físicamente a diversas actividades de venta de productos o a la prestación de servicios, así como el establecimiento de su régimen administrativo".

6. La parte recurrente plantea dos extremos en la demanda. Por un lado, señala que en el procedimiento de formación de la norma se ha incumplido con los estándares constitucionales y legales. Mientras que, por otro lado, considera inconstitucional el fondo de la ordenanza porque dispone el cambio de modalidad contractual de cesión de uso en forma indefinida, por uno de arrendamiento a plazo fijo, respecto de los inmuebles que son propiedad y/o administración de la demandada.

7. Por tanto, la pretensión de autos es el cuestionamiento del monto de la merced conductiva argumentando que, frente a su incumplimiento del contrato de arrendamiento, se sancionará a los arrendatarios de los puestos con multas, además de la adopción de otras medidas. En ese

---

6 Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC, fundamento 4.

7 Cfr. la resolución recaída en el Expediente 01893-2009-PA/TC, fundamento jurídico 3.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido, es claro que la norma jurídica no surte efectos en las situaciones jurídicas de los particulares de manera inmediata, con su sola entrada en vigor, sino que requiere de un acto de concreción posterior para que pueda desplegar efectos jurídicos en los particulares a quienes va dirigida.

8. En consecuencia, a consideración de esta Sala del Tribunal Constitucional, el proceso a través del cual se debe analizar la constitucionalidad de una norma heteroaplicativa, como la de autos, es el proceso de inconstitucionalidad, reconocido en el artículo 200, inciso 4 de la Constitución.

9. Este Tribunal Constitucional, justamente en la sentencia recaída en el Expediente 00017-2021-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 020-2017-MDJLO, que es la antecesora de la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, objetada en el presente caso. Lo que confirma que la vía para analizar la constitucionalidad de la norma en el caso de autos es el proceso de inconstitucionalidad.

10. Finalmente, cabe destacar que la parte demandante solicitó ante este Tribunal una medida cautelar [8] de cese de los presuntos actos vulneratorios y/o presuntas amenazas a sus derechos invocados. Sin embargo, al verificarse que en el presente caso el proceso de amparo no es la vía procesal adecuada para cuestionar la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, el presente pedido de tutela anticipada también resulta improcedente, sobre la base del principio general del derecho referido a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal[9].

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTES** la demanda de amparo y la medida cautelar solicitada.

Publíquese y notifíquese.

---

[8] Cfr. el Escrito 004001-23-ES del 14 de julio de 2023.

[9] Cfr. los expedientes 00728-2007-PA/TC; 02394-2015-PA/TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

SS.

PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que en este caso corresponde **CONVOCAR A AUDIENCIA PÚBLICA**, ya que ello permitirá contar con elementos importantes para resolver la controversia.

Con fecha 10 de enero de 2022, doña Esperanza Rosa Dolores Paulino, en representación del Frente Único de Defensa y Desarrollo del Mercado de Moshoqueque, interpuso demanda de amparo[1] contra la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz. Solicitó que se declare inaplicable y sin efecto legal a su representada los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ordenanza 012-2021-MDJLO, que aprueba un nuevo reglamento de mercados, incorpora infracciones y sanciones administrativas y ha sido emitida por un decreto de alcaldía previo acuerdo de concejo municipal. Refiere que, en consecuencia, se debe reponer las cosas al estado anterior y vuelva a entrar en vigencia la Ordenanza Municipal 009-1999-MDJLO/A. Alega la vulneración de sus derechos a la seguridad personal, de defensa, al debido proceso, a la libertad de trabajo y de comercio.

Refiere que la Ordenanza Municipal 009-1999-MDJLO/A, permitía que los afiliados de su asociación y la municipalidad emplazada suscribiesen contratos en la modalidad contractual de cesión de uso en forma indefinida, mediante los cuales sus afiliados podían usar los inmuebles de unidad exclusiva (conocidos como puestos o *stands*) del mercado, que es propiedad de la municipalidad. Agrega que la Ordenanza 012-2021-MDJLO cuestionada ha derogado la anterior cambiando la modalidad de contrato por una de arrendamiento a plazo fijo y que, además, se ha incrementado la merced conductiva hasta un 620 %. Señala que ellos son cesionarios hace más de 40 años y que, de no cumplir con los pagos de la merced conductiva, se impondrán multas, se cerrarán puestos, entre otras medidas, lo que constituye una amenaza cierta e inminente a sus derechos invocados.

Añade que ya hubo intención de cambiar la modalidad de contrato y aumentar la merced conductiva con la Ordenanza Municipal 020-2017-MDJLO/A, pero fue declarada inconstitucional porque no cumplió con el

[1] Cfr. foja 79

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mandato de publicidad de las normas[2].

Refiere también que la cuestionada Ordenanza 012-2021-MDJLO no ha cumplido con el procedimiento formal para su creación, porque: a) requería mayoría simple para su aprobación; b) el Concejo está conformado por 11 regidores más el voto dirimente del alcalde; c) en la votación 5 regidores votaron a favor, 5 se abstuvieron y 1 votó en contra con lo que se produjo un empate; y d) sin embargo, en el acuerdo de Concejo no existe ni aparece el voto dirimente del alcalde, razón por la que no se habrían completado los 6 votos que se requerían.

La mayoría de mis colegas ha optado por declarar como improcedente la demanda, y sin realización de audiencia, ya que, según consideran, la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO no tiene carácter autoaplicativo porque no conlleva en sí misma algún tipo de prohibición o acto alguno de ejecución que afecte los derechos de la entidad recurrente o de sus representados. Consideran, en ese sentido, que lo que corresponde es articular un proceso de inconstitucionalidad.

Ahora bien, estimo que, en este caso, la convocatoria a audiencia pública puede contribuir a esclarecer ciertos hechos expuestos en la demanda. Conforme se puede apreciar de las piezas procesales, la parte recurrente impugna el nuevo monto de la merced conductiva, lo que puede conducir a imponer multas y la adopción de otras medidas. Para la sentencia suscrita por la mayoría, ello ya supone que no estemos frente a una norma de carácter autoaplicativo. Sin embargo, la convocatoria a una audiencia puede permitir corroborar dicha afirmación, ya que, de ser cierto lo que afirma la parte demandante, la sola entrada en vigencia de la ley ya habría impactado en la situación jurídica de las personas sobre las cuales puede ser aplicada la nueva norma, al tratarse, según se señala, de una modificación de la modalidad contractual a la que se encontraban anteriormente vinculados. Del mismo modo, se cuestionan vicios de carácter formal de la ordenanza que, de acreditarse, podrían suponer una vulneración de los derechos de las personas destinatarias de la regulación. En ese sentido, la audiencia pública permitiría esclarecer esta clase de situaciones.

Finalmente, en la ponencia se rechaza una solicitud de medida cautelar

[2] Sentencia recaída en el Expediente 00017-2020-PI/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentada en el Tribunal[3] el argumento de que en la medida en que el amparo no es la vía procesal adecuada para cuestionar la Ordenanza Municipal 012-2021-MDJLO, el referido pedido de tutela anticipada también resulta improcedente, sobre la base del principio general del derecho referido a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal[4]. Al respecto, me aparto de lo indicado en dicho fundamento, ya que, como se ha señalado en reiterada jurisprudencia del Tribunal, este no tiene competencia para examinar pedidos de medidas cautelares que se presenten ante su instancia, por lo que el argumento desarrollado en la sentencia es innecesario.

Por lo expuesto, considero que corresponde **CONVOCAR A AUDIENCIA PÚBLICA** antes de resolver la controversia.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

[3] Cfr. escrito 004001-23-ES del 14 de julio de 2023

[4] Cfr. Expedientes 00728-2007-PA/TC; 02394-2015-PA/TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00969-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRENTE ÚNICO DE DEFENSA Y DESARROLLO DEL MERCADO DE MOSHOQUEQUE

VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición asumida por mis colegas Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, me adhiero a la posición de mi colega Monteagudo Valdez.

S.

DOMÍNGUEZ HARO