



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 835/2023

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de setiembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervenientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Elena Valladolid de Chiroque contra la Resolución 10¹, de fecha 14 de enero de 2022, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 15 de mayo de 2019², doña María Elena Valladolid de Chiroque interpuso demanda de amparo, subsanada mediante escrito de fecha 11 de junio de 2019³, contra la Municipalidad Provincial de Piura, representada por su Procurador Público. Solicitó que se suprima la vulneración de sus derechos constitucionales de igualdad ante la ley, libertad de contratar, libertad de trabajo, libertad de empresa, comercio e industria, y que, en consecuencia, se declare inaplicable el código 02-137 de la Ordenanza Municipal N.º 125-06 CMPP, publicada con fecha 5 de abril de 2019, cuyo texto señala: “Utilizar los mercados, centros comerciales, galerías comerciales, playas de estacionamiento, puestos o stand como depósito de carretas, triciclos y otros usos para el comercio ambulatorio”.

Indicó que conduce un establecimiento comercial ubicado en pasaje San Francisco Mz. 208, lote N.º 05-B, zona comercial Mercado Modelo del distrito, provincia y departamento de Piura, cuyo nombre comercial es PARAÍSO ANDINO, el cual cuenta con licencia de funcionamiento N° 23315, del 27 de noviembre de 2015, y con certificado de Inspección Técnica

¹ Foja 145

² Foja 31

³ Foja 55



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

de Seguridad en Edificaciones (ITSE) N.º 0197-2015, ambos expedidos por la demandada para que funcione como depósito. Refirió que, luego de la modificatoria de la Ordenanza y a pesar de contar con licencia municipal en el rubro de depósito, personal de Fiscalización de la emplazada ha procedido a imponerle una papeleta de infracción administrativa N° 1536, con fecha 25 de abril de 2019, por un monto de 4 UIT, y ha emitido un acta de clausura temporal de su establecimiento, lo que considera un acto arbitrario. Señaló que la demandada no solo le impuso la papeleta de infracción y clausura temporal de su local, sino que, basándose en la cuestionada disposición, la ha amenazado con sancionar y clausurar definitivamente su depósito. Agregó que, pese a haber interpuesto recurso de reconsideración contra la sanción administrativa impuesta, el personal de fiscalización continúa perturbando y amenazando con imponerle una multa más alta y con el cierre definitivo.

Admisión a trámite

El Primer Juzgado Civil de Piura mediante Resolución 2, de fecha 19 de junio de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Contestación

El Procurador municipal de la Municipalidad Provincial de Piura, con fecha 15 de julio de 2019⁵, se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda. Solicitó que la demanda sea declarada infundada, por considerar que su representada ha actuado dentro del marco legal, por lo que impuso la Papeleta de Infracción Administrativa y el acta de clausura en aplicación del código 02-137 regulado en la Ordenanza Municipal N° 125-06-CMPP, que señala: "Utilizar los mercados, centros comerciales, galerías comerciales, playas de estacionamiento, puestos o stands como depósitos de carretas, triciclos y otros usos para el comercio ambulatorio", pues se acreditó, conforme al acta de inspección, que el establecimiento de la recurrente no contaba con certificado de fumigación y que, además, se usaba como depósito de carretillas, triciclos y otros para fines de comercio ambulatorio. Agregó que no se ha acreditado la irreparabilidad ni la tutela de urgencia.

⁴ Foja 56

⁵ Foja 68



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

Resolución de primera instancia

A través de la Resolución 4, de fecha 16 de octubre de 2019⁶, el Primer Juzgado Civil de Piura declaró infundada la excepción alegada por la parte demandada y saneado el proceso, y con Resolución 5, de fecha 18 de diciembre de 2019⁷, declaró infundada la demanda, al considerar que la Ordenanza cuestionada es una norma autoaplicativa y que no existen medios probatorios que acrediten la vulneración a los derechos invocados. Indicó que la norma municipal no prohíbe que la demandante utilice su local como depósito y que lo que no está permitido es que los bienes que custodie sean destinados al comercio ambulatorio, hecho que se ha acreditado con el acta de fiscalización, que señaló que en el establecimiento se encontraron carretillas, triciclos, pequeños puestos de venta de emoliente, comidas, etc., los cuales eran retirados del lugar por vendedores ambulantes. Explicó que tal situación generó, precisamente, la multa y la sanción complementaria de clausura temporal.

Segunda instancia

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 14 de enero de 2022⁸, confirmó la apelada, señalando que no se ha acreditado que la amenaza sea cierta y de inminente realización respecto a los derechos constitucionales invocados. Argumentó que no se ha acreditado, con medio probatorio alguno, que exista hostigamiento por parte del personal municipal que evidencie una amenaza a sus derechos constitucionales y recordó que, conforme a sus normas, son funciones de la Oficina de Fiscalización y Control de la Municipalidad demandada ejecutar, supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas y disposiciones municipales que establezcan obligaciones o prohibiciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente solicita la inaplicación del código 02-137 de la Ordenanza Municipal N.º 125-06 CMPP, publicada con fecha 5 de abril del 2019, el cual dispone lo siguiente: “Utilizar los mercados, centros comerciales,

⁶ Foja 96

⁷ Foja 100

⁸ Foja 145



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

galerías comerciales, playas de estacionamiento, puestos o stand como depósito de carretas, triciclos y otros usos para el comercio ambulatorio”.

2. Atendiendo a lo expuesto en la demanda y a su contestación, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que se debe verificar si corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre la inaplicabilidad de la Ordenanza cuestionada por constituir amenaza cierta e inminente a los derechos invocados. Además de ello se debe determinar si el amparo es la vía para cuestionar la multa impuesta a la recurrente.

La amenaza de violación a los derechos fundamentales

3. Si bien el proceso constitucional de amparo procede en el caso de amenazas de vulneración a derechos constitucionales, tal como lo menciona expresamente el artículo 200, inciso 2, de la Constitución, es importante resaltar que la amenaza debe poseer dos rasgos esenciales: certeza e inminencia, de modo que dicho riesgo pueda ser atendible a través del proceso constitucional de amparo.
4. Así, en la sentencia emitida en el Expediente 00091-2004-AA/TC, específicamente en el fundamento 8, se afirmó que, para ser objeto de protección frente a una amenaza a través de los procesos constitucionales, esta “debe ser cierta y de inminente realización; es decir, el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan a una captación objetiva. En consecuencia, para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios, y ser de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto. A su vez, el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos verdaderos o efectivos, lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados; tangible, esto es, que debe percibirse de manera precisa; e ineludible, entendiendo que implicará irremediablemente una vulneración concreta”.
5. Con la Ordenanza N.º 125-06-CMPP, emitida el 3 de abril de 2019 por la Municipalidad Provincial de Piura, se aprobó la modificación del Código 02-100, referido a las sanciones por comercio ambulatorio sin autorización municipal establecidos por Ordenanza N.º 125-00-CMPP. El artículo segundo de la modificatoria insertó un nuevo texto, el cual reza como sigue:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

Código	Actividad	Multa	Complementario
02-137	Utilizar los mercados, centros comerciales, galerías comerciales, playas de estacionamiento, puestos o stand como depósito de carretas, triciclos y otros usos para el comercio ambulatorio	4 UIT	Clausura temporal/regularización

El artículo 4 de la Ordenanza indica que la Oficina de Fiscalización y otras cumplen los fines correspondientes.

6. La recurrente considera que con la entrada en vigencia de la Ordenanza se ven amenazados sus derechos constitucionales de igualdad ante la ley, a la libertad de contratar, a la libertad de trabajo, a la libertad de empresa y al comercio e industria; es más, refiere que la autoridad fiscalizadora representa una amenaza porque le podría imponer más multas y sanciones y hasta cerrar definitivamente su establecimiento comercial, por lo que solicita que se inaplique a su caso.
7. Cabe destacar que, conforme a las competencias municipales, se pueden emitir normas de orden público destinadas a regular el bien común y el interés colectivo. En el contexto descrito se pueden emitir normas para erradicar el comercio informal y evitar el copamiento de espacios públicos, áreas verdes, vías de tránsito y otros, sin autorización de la autoridad competente, pues en muchos casos se quiere evitar que por causa del comercio informal se generen focos de contaminación y la falta de tributación, entre otras cosas. Tales normas buscan regular el orden, el ornato, la higiene, la salud pública y la transitabilidad de la circunscripción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

8. Del texto de la Ordenanza N.º 125-06-CMPP se aprecia que está dirigida a sancionar el comercio ambulatorio sin autorización municipal; sin embargo, la recurrente es una persona natural que posee un negocio, cuya formalidad se acredita precisamente con la licencia de funcionamiento y el certificado ITSE presentado en autos. En conclusión, al no dedicarse al comercio ambulatorio no se advierte que la amenaza contra la demandante sea cierta y de inminente realización, o que el perjuicio sea real, efectivo, tangible, concreto e ineludible. Por tanto, este extremo de la presente demanda debe ser desestimado.

La vía igualmente satisfactoria para cuestionar actos administrativos

9. Por otro lado, la recurrente considera como acto arbitrario la imposición de la papeleta de sanción administrativa serie 015364, de fecha 25 de abril de 2019, por la infracción prevista en el código 02-137 de la Ordenanza Municipal N° 125-06 CMPP⁹, fecha en la cual se levantó el acta de clausura temporal¹⁰ de su establecimiento, las que fueron notificadas *in situ* de manera personal.
10. De la lectura del acta de constatación¹¹ se puede apreciar que la autoridad competente reconoce que la recurrente tiene licencia para el giro de depósito; sin embargo, en el local de la recurrente había carretillas, triciclos, carretas de venta de emoliente y comida, entre otros. En otras palabras, hallaron evidencia de que se estaba favoreciendo el comercio ambulatorio informal, razón por la cual impusieron una multa.
11. Tal acción de la autoridad no evidencia que se le haya impuesto una sanción por ejercer comercio ambulatorio. En todo caso, el favorecimiento a este es la conducta regulada y sancionada; pero, además, debe tenerse en cuenta que el propio código 02-137 impone una clausura temporal y señala, como medida complementaria, que puede regularizarse, lo que normalmente ocurre a través de los mecanismos previstos en su Texto Único Ordenado de Procedimiento Administrativo.
12. A ello se debe agregar que la recurrente impugnó los actos administrativos emitidos por la demandada e interpuso los medios de

⁹ Cfr. Foja 10 del expediente administrativo que obra como anexo al exp. principal

¹⁰ Cfr. Foja 12 del expediente administrativo que obra como anexo al exp. principal

¹¹ Cfr. Foja 11 del expediente administrativo que obra como anexo al exp. principal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04227-2022-PA/TC

PIURA

MARÍA ELENA VALLADOLID DE
CHIROQUE

defensa que la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general, provee.

13. Dicho lo anterior, esta Sala del Tribunal Constitucional no aprecia, *prima facie*, actuación administrativa cuya relevancia constitucional corresponda analizar en la vía del amparo, más aún cuando el proceso contencioso-administrativo cuenta con una estructura idónea para la revisión de este extremo de la pretensión planteada por la parte demandante, pues se constituye en una vía célere y eficaz donde se puede evaluar presuntas irregularidades que se habrían producido en el proceso administrativo sancionador donde se le impuso la papeleta de infracción administrativa N.º 1536, del 25 de abril de 2019, por un monto de 4 UIT, y se emitió el acta de clausura temporal de su establecimiento.
14. Por otra parte, durante el trámite del presente proceso, la demandante, más allá de alegar amenaza o vulneración, no ha cumplido con acreditar la existencia de un riesgo de irreparabilidad de los derechos invocados en caso de que se transite por la vía del proceso contencioso-administrativo o que exista alguna circunstancia que evidencia la necesidad de brindar tutela urgente a los derechos invocados.
15. Por lo expuesto, corresponde desestimar este extremo de 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 de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE MORALES SARAVIA