Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2025 22:39:12-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 07:27:04-0500

En Lima, a los 2 días del mes de septiembre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse 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 don Alejandro Luis Mendoza Vilcahuamán, representante de la empresa de Transportes Picaflor S.A.C., contra la Resolución 11, del 29 de abril de 2024[1], expedida por la Sala Civil Permanente de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró improcedente e infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de agosto de 2023[2], don Alejandro Luis Mendoza Vilcahuamán, representante de la empresa de Transportes Picaflor S.A.C., interpuso demanda de amparo contra el alcalde de la Municipalidad Provincial de Huancayo y su procurador público, por la vulneración de sus derechos a la libertad de trabajo, de defensa y al debido proceso, así como a los principios de legalidad, irretroactividad y publicidad, la cual fue subsanada con escrito ingresado el 8 de setiembre de 2023[3]. Solicitó lo siguiente:

i) Que se declare inaplicable para su representada, conductores y propietarios de vehículos adscritos a su empresa la Ordenanza Municipal 720-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Infracciones y Sanciones Administrativas (Raisa) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (Cuisa) de la Municipalidad Provincial de Huancayo y sus modificatorias (pretensión originaria principal).

ii) Que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH, que declara área y vías saturadas por congestión vehicular y contaminación ambiental en los distritos de Huancayo, Tambo y Chilca (pretensión originaria principal).

[1] Foja 203.
[2] Foja 1.
[3] Foja 18.

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/2025/01943-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 21:01:28-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/09/2025 15:17:48-0500

iii) La inaplicación de la Ordenanza Municipal 579-CM/MPH, que modifica la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH (pretensión accesoria).

iv) El pago de costos y costas.

Sostuvo que su representada es una persona jurídica de derecho privado, dedicada al transporte de pasajeros en la modalidad de servicio de transporte regular de personas, modalidad de servicio masivo y camionetas rurales y otras modalidades, y que cuenta con autorización vigente otorgada por la Municipalidad Provincial de Huancayo. Sin embargo, la corporación municipal emitió las Ordenanzas Municipales 720-CM/MPH y 559-CM/MPH sin publicar el Informe Técnico y Económico y el Estudio Técnico, respectivamente, lo que ha afectado los derechos de defensa, trabajo, al debido proceso y los principios de publicidad y legalidad.

Mediante Resolución 2, del 18 de septiembre de 2023[4], el Juzgado Constitucional Permanente de Huancayo admitió a trámite la demanda.

Con fecha 6 de octubre de 2023[5], el procurador público de la Municipalidad Provincial de Huancayo contestó la demanda solicitando que se la declare improcedente en aplicación del artículo 7.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional e infundada por cuanto las ordenanzas se han expedido respetando los documentos pertinentes para su expedición.

Con Sentencia 24-202-JCP-HYP, contenida en la Resolución 7, del 18 de enero de 2024[6], el Juzgado Permanente de Huancayo declaró improcedente la demanda, porque los cuestionamientos no estaban referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, e infundada, ya que las ordenanzas municipales no exigían la publicidad de los informes señalados por el accionante.

A través de la Sentencia de vista 0261-2024, contenida en la Resolución 11, del 29 de abril de 2024[7], la Sala Civil Permanente de Huancayo confirmó la resolución impugnada con fundamentos similares.

[4] Foja 80.
[5] Foja 93.
[6] Foja 168.
[7] Foja 203.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicitó lo siguiente:

   i) Que se declare inaplicable para su representada, conductores y propietarios de vehículos adscritos a su empresa la Ordenanza Municipal 720-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Infracciones y Sanciones Administrativas (Raisa) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (Cuisa) de la Municipalidad Provincial de Huancayo y sus modificatorias (pretensión originaria principal).

   ii) Que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH, que declara área y vías saturadas por congestión vehicular y contaminación ambiental en los distritos de Huancayo, Tambo y Chilca (pretensión originaria principal).

   iii) La inaplicación de la Ordenanza Municipal 579-CM/MPH, que modifica la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH (pretensión accesoria).

   iv) El pago de costos y costas.

Análisis de la procedencia

2. La demanda de amparo ha sido interpuesta contra las Ordenanzas Municipales 720-CM/MPH y 559-CM/MPH, esta última modificada por la Ordenanza Municipal 579-CM/MPH, con la finalidad de que se declaren inaplicables para la demandante, sus conductores y propietarios de las unidades asignadas a su empresa, debido a la vulneración de los derechos a la libertad de trabajo, de defensa y al debido proceso, así como a los principios de legalidad, irretroactividad y publicidad.

3. De lo anterior se desprende que el acto lesivo de los derechos y principios constitucionales invocados por el demandante proviene de la regulación que contienen los documentos normativos municipales, razón por la cual corresponde evaluar su pretensión a la luz de las reglas del amparo contra norma legal.

4. Tal como tiene establecido este tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia[8], en los casos de los amparos contra normas, su procedencia se encuentra condicionada a que la norma cuya inconstitucionalidad se cuestiona no sea heteroaplicativa. Una norma heteroaplicativa es aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo. Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos.

5. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos y aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada. En el primer caso, el amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable[9]. Ambos casos se encuentran previstos en el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC), que reza como sigue: *"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"*.

[8] cfr. resoluciones recaídas en los Expedientes 00504- 2000-PA/TC, fundamento 2; 00830-2000-PA/TC, fundamento 2; 01311- 2000-PA/TC, fundamento 1; 00300-2002-PA/TC y otros (acumulados), fundamento 1; 02670-2002-PA/TC, fundamento 2; 00487-2003-PA/TC, fundamento 2; 02302-2003-PA/TC, fundamento 7; 02308-2004-PA/TC, fundamentos 4 y 5; 04677-2004-PA/TC, fundamentos 3 y 4, entre otras.

[9] cfr. sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC, fundamento 4.

6. En el presente caso, se advierte que las normas municipales son de naturaleza autoaplicativa, ya que su regulación incide en la esfera subjetiva de derechos de las personas que representa el recurrente. Así, la Ordenanza Municipal 720-CM/MPH regula la potestad del municipio para sancionar aquellas infracciones contra el ornato, el uso de las vías públicas, el tránsito, comercios, mercados, entre otros; en tanto que la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH y su modificatoria, Ordenanza Municipal 579-CM/MPH, regula aquellas normas sobre la prestación del transporte de pasajeros.

7. También es importante distinguir las situaciones en las cuales, al no existir aún concretos actos de aplicación, el amparo se dirige de forma directa contra la norma y las situaciones en las que, ya existiendo actos de aplicación, el amparo en realidad se dirige contra estos actos. Esta diferencia resulta relevante, toda vez que, tratándose de normas autoaplicativas sin actos de aplicación, la única vía procesal existente para impugnar su contenido inconstitucional es un proceso de tutela de derechos, ya que no existe proceso judicial ordinario de control concreto contra normas; mientras que, si se trata de normas autoaplicativas respecto de las que ya se han producido actos de aplicación, estos podrían ser impugnados, eventualmente, en un proceso ordinario[10].

8. En ese sentido, de los actuados que obran en autos no se aprecia documento que acredite actos concretos de aplicación de las ordenanzas, razón por la cual el proceso de amparo constituye la vía idónea para realizar un análisis de fondo.

Análisis de la controversia

9. En anterior pronunciamiento sobre la publicidad de las normas, este Tribunal ha enfatizado que *"[...] la publicidad de las normas es una garantía esencial en todo Estado Constitucional de Derecho, puesto que el cumplimiento de las exigencias de publicidad del referido principio permite determinar la vigencia de las normas, así como garantizar la seguridad jurídica en todo ordenamiento constitucional. Por ello, le corresponde a este Tribunal, como garante de la supremacía constitucional, en el análisis de constitucionalidad formal, determinar si la publicación de las leyes o normas con rango de ley cumplen con las exigencias constitucionales del principio de publicidad de las normas"*[11].

[10] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04613-2022-PA/TC, fundamentos 4 y 5.
[11] Sentencia emitida en el expediente 00001-2017-PI/TC, fundamentos jurídicos 59 y 60.

10. El artículo 51 *in fine* de la Constitución dispone que "*La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*, mientras que el artículo 109 de la Constitución establece que *"La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte"*.

11. En el mismo sentido, como se ha precisado en anteriores oportunidades *"(...) de una interpretación sistemática del artículo 51, in fine, y del artículo 109 de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no determina su constitución, pues ésta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas. Por lo tanto, una ley que no haya sido publicada sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia"*[12].

12. En el ámbito de los Gobiernos municipales, el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, precisa que *"no surten efecto las normas de Gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de publicación o difusión"*. Por tanto, la condición de vigencia de una ordenanza municipal en nuestro ordenamiento es que esta haya sido debidamente publicada.

13. En el caso *sub examine,* la demandante ha manifestado que la Ordenanza Municipal 720-CM/MPH no ha publicado el Informe Técnico y Económico que sustenta el costo de las sanciones por la comisión de infracciones o la elevación de estos conceptos[13], mientras que la Ordenanza Municipal 559-CM/MPH tampoco publicó el Estudio Técnico que le permitió llegar a la conclusión sobre las vías que deben quedar saturadas.

14. Como ha dejado establecido este Alto Tribunal en un caso similar, las entidades públicas no se encuentran obligadas a publicar los informes técnicos, pues estos no forman parte de los documentos normativos que sí necesitan de publicación para estar vigentes, de acuerdo a lo normado en nuestra Constitución[14]. En ese sentido, la demanda debe ser desestimada en este extremo.

---

[12] Sentencia emitida en el expediente 00021-2003-PI, fundamento jurídico 3.
[13] Foja 4.
[14] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 01321-2023-AA/TC, fundamentos 12-14.

15. Finalmente, el recurrente sostiene que la Ordenanza Municipal 720-CM/MPH establece en el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial (PASE) que, en la imputación de cargos (levantamiento del acta de fiscalización), se dictan medidas preventivas (internamiento del vehículo en la mayoría de veces) cuando aún no se ha determinado la responsabilidad, lo que vulnera los derechos de defensa, al debido proceso y a la propiedad.

16. Sin embargo, el Capítulo VII de dicha norma municipal, que regula el PASE (artículos 92-101), no recoge la afirmación vertida por el demandante. El artículo 94 señala el contenido mínimo de los documentos de imputación de cargos, el cual se remite a su vez a los artículos 244 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 y 6.3 del Decreto Supremo 004-2020-MTC. Este último, en su literal d), prevé que la imputación de cargos debe contener *"las sanciones que, en su caso, correspondería imponer"*. Ello no debe confundirse con la resolución final que se expide en el procedimiento, pues en realidad constituye información sobre la posible consecuencia jurídica que se aplicará por la comisión de una infracción y que debe ser conocida por el presunto infractor. En consecuencia, corresponde también desestimar este extremo.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE