



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de febrero de 2023, los magistrados Morales Saravia (con fundamento de voto), Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido el auto que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad planteada por la Municipalidad Provincial de Asunción contra la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A, “Ordenanza que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pampash, Distrito de Chacas de la Provincia de Asunción a la Ley 31079”.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza el auto y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

## **AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 21 de febrero de 2023

### **VISTA**

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Asunción contra la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A, aprobada por su propio concejo provincial y que regulaba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pampash, distrito de Chacas, provincia de Asunción, a la Ley 31079; y,

### **ATENDIENDO A QUE**

1. La calificación de la demanda de autos, presentada el 20 de diciembre de 2022, debe basarse en los criterios de admisibilidad y procedibilidad establecidos en la Constitución, el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) y en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal.
2. El artículo 200, inciso 4, de la Constitución, y el artículo 76 del NCPCo, establecen que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.
3. Mediante la presente demanda se cuestiona la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A, “Ordenanza que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pampash, Distrito de Chacas de la Provincia de Asunción a la Ley 31079”, emitida por la propia Municipalidad Provincial de Asunción.
4. El artículo 203, inciso 7, de la Constitución, y los artículos 98 y 101, inciso 5, del NCPCo, establecen que los alcaldes provinciales se encuentran legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad en materias de su competencia, para lo cual requieren el acuerdo previo de su concejo municipal y contar con patrocinio letrado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

5. Sin embargo, en este caso se advierte que la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A ha sido presentada por el mismo alcalde de la Municipalidad Provincial de Asunción que la suscribió, don Jesús Zaragoza Guzmán -cuando estaba en funciones- con autorización de su concejo municipal, conforme consta del “Acuerdo de Concejo Municipal 077-2022-Municipalidad Provincial de Asunción”, de 12 de diciembre de 2022<sup>1</sup>.
6. Queda claro, en consecuencia, que en el caso de autos la demanda se dirige contra la ordenanza aprobada por el propio concejo municipal, que acordó la presentación, y cuenta con la firma del mismo alcalde demandante.
7. A fin de analizar dicha cuestión, corresponde, primero, tomar en cuenta que la norma procesal constitucional vigente no contiene disposiciones expresas que regulen este tipo de supuesto. Por ello, este Tribunal estima necesario aplicar supletoriamente lo establecido en el Código Procesal Civil, a fin de asegurar el cumplimiento de los fines del proceso de inconstitucionalidad.
8. Efectivamente, de acuerdo con el artículo IX del Título Preliminar del NCPCo, ante un vacío o defecto del Código Procesal Constitucional, son de aplicación supletoria:

(...) Los códigos procesales afines a la materia discutida son de aplicación subsidiaria siempre y cuando no perjudiquen a las partes ni a los fines del proceso constitucional y sólo ante la ausencia de otros criterios.
9. En esta línea, corresponde advertir que el artículo 2 del Código Procesal Civil ha previsto lo siguiente:

Por el derecho de acción todo sujeto, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y en forma directa o a través de representante legal o apoderado, puede recurrir al órgano jurisdiccional pidiendo la solución a un conflicto de intereses intersubjetivo o a una incertidumbre jurídica.
10. De esta disposición se desprende que el accionante no puede demandarse a sí mismo, ya que la noción misma de proceso judicial presupone la existencia de un conflicto de intereses intersubjetivo o la configuración de una controversia entre partes obviamente distintas.

---

<sup>1</sup> Anexo 1, obrante en la página 7 del documento que contiene la demanda en el cuaderno digital.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

11. A ello debe añadirse que el artículo 424, inciso 4, del mencionado código, ha previsto como uno de los requisitos de la demanda la presentación del nombre y dirección domiciliaria del *demandado*.
12. Siendo así, este Tribunal aprecia que la demanda de autos no cumple con los requisitos mencionados *supra*, por lo que corresponde declarar su improcedencia.
13. Un caso distinto es el que se presenta cuando un conjunto de congresistas demanda contra una ley, por cuanto el constituyente ha habilitado expresamente la posibilidad de que las minorías parlamentarias puedan instar el control de constitucionalidad de las normas, independientemente de la posición política que hayan mantenido durante la tramitación de estas.
14. Sin perjuicio de lo señalado, este Tribunal aprecia también que de la demanda de autos no fluye que la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A, de 16 de setiembre del 2021<sup>2</sup>, haya sido efectivamente publicada. No obstante, habiéndose presentado un supuesto de improcedencia, no resulta indispensable requerir al órgano emisor que acredite la efectiva publicación. Desde luego, para su vigencia y aplicación, deberá haberse cumplido con dicho requisito impuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades.
15. En el presente caso queda claro que el propio concejo de la Municipalidad Provincial de Asunción puede derogar o modificar la ordenanza cuestionada, ya sea por razones constitucionales o de mera oportunidad.
16. Este Tribunal no es un órgano llamado a intervenir o dirimir las divergencias que pudieran presentarse en el proceso político. En consecuencia, quien debe determinar si corresponde derogar la ordenanza, o no, o modificarla, es el propio concejo de la Municipalidad Provincial de Asunción.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con el fundamento de voto del magistrado Morales Saravia, que se agrega,

---

<sup>2</sup> Anexo A-4, obrante en las páginas 19-30 del cuaderno digital



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad planteada por la Municipalidad Provincial de Asunción contra la Ordenanza Municipal 008-2021-MPA/A, “Ordenanza que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pampash, Distrito de Chacas de la Provincia de Asunción a la Ley 31079”.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Coincido en que la demanda de autos debe ser declarada **IMPROCEDENTE**, pero considero que la base jurídica para rechazar esta demanda debe ser otra, no correspondiendo aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil. Y es que la aplicación de códigos procesales afines a la materia discutida se debe realizar sólo ante “la ausencia de criterios” en el Código Procesal Constitucional. Para el caso de autos se pueden identificar disposiciones de este código, como los artículos 7.6 y 105, de los que se desprende la exigencia de que *exista una controversia entre partes distintas*, de modo tal que no es posible que una parte accionante plantee una demanda de inconstitucionalidad contra sí misma. Seguidamente ampliaré tales argumentos.

1. La aplicación supletoria del Código Procesal Civil no es pertinente en el presente caso, si no más bien que debe aplicarse el Código Procesal Constitucional. Así, se debe partir citando el texto del artículo 105 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que: “El auto admisorio concede a la **parte demandada** el plazo de treinta días útiles para contestar la demanda. El Tribunal **emplaza con la demanda**: 1) Al Congreso o a la Comisión Permanente, en caso de que el Congreso no se encuentre en funciones, si se trata de leyes y Reglamento del Congreso. 2) Al Poder Ejecutivo, si la norma impugnada es un decreto legislativo o decreto de urgencia. 3) Al Congreso, o a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo, si se trata de tratados internacionales. 4) A los órganos correspondientes si la norma impugnada es de carácter regional o municipal”.
2. De dicho artículo 105 se evidencia claramente que el Legislador ha identificado a una “parte demandada” en el proceso de inconstitucionalidad, lo que sumado al respeto de artículos pertinentes que regulan la intervención de una “parte demandante” generan el *reconocimiento de una controversia constitucional, mínimamente entre dos partes*, lo que excluye, obviamente que se puede desarrollar un proceso de inconstitucionalidad entre una misma parte. Desde el punto de vista procesal, si una parte se demanda a sí misma, entonces no existe controversia, no existen posiciones incompatibles, no existe antagonismo. En un proceso de inconstitucionalidad la parte demandante cuestiona una ley o norma con rango de ley y la parte demandada defiende esa misma ley o norma con rango de ley. Esto no sucede cuando las partes demandante y demandada son la misma persona.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00014-2022-PI/TC  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE  
ASUNCIÓN  
AUTO – CALIFICACIÓN

3. Lo antes expuesto no impide reconocer que los conceptos “parte demandante”, “parte demandada” o “controversia” tengan un significado distinto en un proceso de inconstitucionalidad, que es un proceso de control normativo en el que propiamente no existen intereses “subjetivos” de las partes. Quienes demandan en un proceso de inconstitucionalidad son determinados órganos del Estado o sujetos dotados de una especialidad cualidad, quienes no representan intereses subjetivos (porque pudieran verse afectados directamente por leyes que consideran inconstitucionales), sino representan a todos, desde un punto de vista objetivo (defensa abstracta de normas constitucionales). Este no es el caso de las demandas que interponen un número de congresistas contra el Congreso de la República, puesto que están habilitados por la Constitución y el Código Procesal Constitucional
4. Finalmente, cabe mencionar que la existencia de una “controversia constitucional” en un proceso de constitucionalidad también ha sido reconocida en el artículo 7 inciso 6 del Nuevo Código Procesal Constitucional cuando establece que: “En estos casos, la **controversia** se tramita por la vía de los procesos de inconstitucionalidad o ...”.

S.

**MORALES SARAVIA**