



SALA CIVIL MIXTA PERMANENTE DE LA MERCED

EXPEDIENTE : 00004-2025-0-3401-SP-CI-01
MATERIA : ACCIÓN POPULAR
RELATOR : ALLASI CUEVA, GUIDO GERMAN
DEMANDADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PERENE
DEMANDANTE : CONCEPCIÓN CARHUANCGO, WILMER GUSTAVO
MARMOLEJO OSCANOVA, HOBER MARCIAL

SENTENCIA

Sumilla: “(...) Entender que sólo basta con publicar las ordenanzas municipales por cualquier medio que asegure su publicidad, pese a la presencia de un diario de publicaciones judiciales, implica vaciar de contenido la norma que establece que las ordenanzas municipales se publican “en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones”.

Resolución Número: 06

La Merced, veinticinco de junio
Del año dos mil veinticuatro. -

VISTOS: La demanda Constitucional de Acción Popular interpuesta por Hober Marcial Marmolejo Oscanova y Wilmer Gustavo Concepción Carhuancha, contra la Municipalidad de Perene.

I. ANTECEDENTES PROCESALES:

1.1. De la demanda y la pretensión: Mediante escrito de demanda de fecha 24 de marzo del 2025 (fs.83/97), los demandantes Hober Marcial Marmolejo Oscanova y Wilmer Gustavo Concepción Carhuancha formularon su petitorio de la siguiente manera:

“Interpongo demanda de acción popular de conformidad con el artículo 75, 83, 84 numeral 1 parte final del Nuevo Código Procesal Constitucional bajo Ley Nro. 31307 concordante con el artículo 109 de la Constitución Política del Perú y en aplicación de lo que define el punto II) del quinto considerando de la sentencia de acción popular Nro. 7548-2016-Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, por no haber sido publicado de acuerdo al artículo 44 numeral 1, 2,3 y 4 de la Ley Nro. 27972, la Ordenanza Municipal Nro. 08-2021/MDP de fecha veintiuno de mayo del dos mil veintiuno, expedida por la Municipalidad Distrital de Perene”.

1.1.1. Fundamentos de hecho de su pretensión:

- a) Es importante precisar que no se puede cumplir con el requisito del numeral 5 del artículo 85 del NCPConst., ya que al no estar publicado no se tiene fecha de su



conocimiento, debiendo de contabilizarse desde la expedición de la O.M. 08-2021/MDP estando dentro del plazo, así, es importante precisar que no se ha publicado el íntegro de la ordenanza que regula la licencia de funcionamiento para establecimiento y autorizaciones en el Distrito de Perene en el Diario oficial el Peruano, y en caso de las Municipalidades Distritales en el Sistema Peruano de Información Jurídica, en el diario correo encargado de las publicaciones judiciales, en los carteles municipales, y en los portales electrónicos de la Municipalidad Distrital de Perene.

- b) En el caso solo esta publicado en el portal electrónico la O.M N° 08-2021/MDP en dos hojas, no encontrándose el texto íntegro con todos sus artículos y anexos del reglamento, no obrando ninguna publicación del texto íntegro conforme obliga el artículo 44 numeral 1, 2,3 y 4 de la Ley Nro. 27972 debiendo declararse inaplicable dicha norma.

1.2. Admisión de la demanda: Por resolución N° 01 de fecha 26 de marzo de 2025 (fs.98/100), se admite la demanda de proceso de acción de amparo, concediéndole al demandado traslado de la demanda a fin de que ejerza su derecho a la defensa; asimismo se realizó la Audiencia Única (fs.132/134), en el que se admitió y actuó los medios probatorios de la demandante y demandada, procediéndose a emitir la presente resolución.

1.3. De la absolución de la demanda: Mediante escrito de fecha 23 de abril de 2025 (fs.111/117), el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Perene, contesta la demanda, precisando esencialmente lo siguiente:

- a) El demandante interpone la presente acción por infracción del principio de publicidad de las normas y seguridad jurídica buscando la inaplicabilidad de la O.M N° 008-2021/MDP, en ese sentido, debemos comprender que la publicación tiene como finalidad la difusión de la norma, no obstante, debe tenerse a la vista lo señalado en el artículo 44 de la Ley N° 27972, debiendo precisar que dicha norma permite publicar en un medio distinto al encargado de las publicaciones judiciales siempre que en dicha jurisdicción no exista tal medio, siendo necesario tener a la vista la STC N° 021-2010-PI/TC que establece la viabilidad de la publicidad de la norma a través de la página web.
- b) La Corte Superior de la Selva Central no cuenta con diario para las publicaciones judiciales, no pudiendo solicitar ello para la Municipalidad del Distrito de Perene, asimismo, inaplicar dicha norma resulta un perjuicio para los comerciantes y emprendedores ya que regula el otorgamiento de licencias de funcionamiento.

1.4. De los actuados procesales: En virtud de lo expuesto, se emitió la resolución N° 02 de fecha 28 de abril del 2025, teniéndose por apersonado y por absuelta la demanda. De la demanda y la absolución, mediante resolución N° 04 se ha declarado la existencia de una relación jurídica procesal válida por ende saneado el proceso. Asimismo, mediante resolución N° 05 se admite los medios de prueba, que no requieren mayor actuación por ser documentales, quedando expedita la causa para ser resuelta.



II. RAZONAMIENTO JURÍDICO Y FÁCTICO.

PRIMERO: Consideraciones Generales.

1.1. De conformidad al Artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional “*Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa*”. Seguidamente, indica en su Artículo 74. que “*Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo. (...)*”. En tanto, el Artículo 75 detalla: “*La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso (...)*”.

1.2. En esa línea argumentativa, el proceso de acción popular, tienen por finalidad garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa, así lo tiene establecido el artículo II del Nuevo Código Procesal Constitucional, esto es, el objeto y fin de los procesos constitucionales responden a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y la supremacía constitucional.

SEGUNDO: Análisis de caso:

2.1. Para el caso sub judice, es necesario tener en consideración que el artículo 44 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, detalla:

“Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.

3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.

4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.

Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.

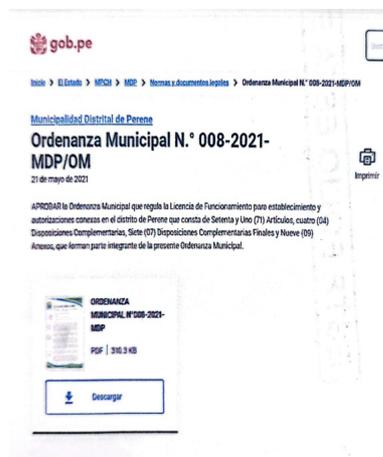
No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión”.

2.2. En atención a la norma citada precedentemente, los demandantes alegan que no se ha publicado la Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP de fecha 21 de mayo del 2021 expedida por la Municipalidad Distrital de Perene conforme lo establece el artículo 44



de la Ley N° 27972; mientras que el Procurador de la Municipalidad demandada, en su Contestación de demanda menciona que la ordenanza municipal si ha sido publicado en la web en el portal de la Municipalidad Distrital de Perene en su integridad, tal como se puede apreciar en la página web <https://www.gob.pe/institucion/muniperene/normas-legales/4423312-008-2021-mdp-om> Sin embargo, conforme se aprecia de autos, la parte demandante ha presentado el Acta de comprobación de visualización de enlace en la página institucional de la Municipalidad Distrital de Perene de fecha **18 de marzo de 2025 (fs.03/08)**, realizado ante la Notario Diana Auris Rodríguez, quien da fe, que, de la revisión del link de la página web antes señalada únicamente se visualizan las dos primeras páginas de la Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP en la página web de la Municipalidad Distrital de Perene, hecho que no resulta la Ordenanza Municipal en su integridad, ya que de los documentos presentados por el demandado relacionadas al expediente administrativo de la ordenanza en cuestión no solo consta de dos páginas sino de todo el reglamento que regula la licencia de funcionamiento para establecimientos y autorizaciones conexas en el Distrito de Perene. Si bien actualmente de la consulta en el link de la página antes señalada ya figura el archivo completo con la aprobación de la ordenanza y el reglamento en su integridad es evidente que el mismo archivo ha sido modificado variando incluso el tamaño del archivo tal como se puede apreciar en las siguientes imágenes:

Publicación realizada el 18 de marzo de 2025 / Publicación visualizada al 24 de junio del 2025



Archivos de los que se muestra clara modificación, por lo que no es posible advertir que a la fecha de interposición de la demanda la Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP haya sido publica en su integridad en la página web.

2.3. Ahora bien, El Tribunal Constitucional ha sido claro al exponer en la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 1023-201-PA/TC, los alcances sobre la publicación de las normas de mayor y menor rango, señalando lo siguiente:

“8. Por otro lado, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, “[n]o surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con



el requisito de publicación o difusión”. En consecuencia, la condición de vigencia de una ordenanza municipal en nuestro ordenamiento es que esta haya sido debidamente publicada o difundida.

9. Cabe asimismo puntualizar que el referido artículo, en su inciso 2, prevé que las ordenanzas municipales se publican, “[e]n el caso de las municipalidades distritales y provinciales, en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones, o en cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. Además del inciso 3) de la citada norma, se establece “En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.” **Debe entenderse entonces que la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción excluye la posibilidad de que las ordenanzas municipales sean publicadas, únicamente, por “cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”.**

10. Entender que sólo basta con **publicar las ordenanzas municipales por cualquier medio que asegure su publicidad, pese a la presencia de un diario de publicaciones judiciales, implica vaciar de contenido la norma que establece que las ordenanzas municipales se publican “en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones”.** Esta última norma no tendría razón de ser si no fuera obligatoria para las municipalidades, pues, si fuese potestativa, sólo hubiese bastado con disponer que la publicación se realice en cualquier medio “que asegure de manera indubitable su publicidad”. No está demás precisar que lo expresado no excluye la posibilidad que, además de la publicación en el diario las publicaciones judiciales, las ordenanzas municipales sean publicadas, complementariamente, en cualquier otro medio de publicidad.

11. Publicar una ordenanza municipal únicamente a través de otros medios de publicidad, cuando en la localidad existe un diario encargado de las publicaciones judiciales, implica que los ciudadanos tengan que realizar una labor de investigación para averiguar el medio de publicidad empleado por la municipalidad, lo cual, en vez de facilitar el conocimiento ciudadano de las ordenanzas municipales, lo hace más complejo, debido al desconocimiento del medio de publicación. Con este accionar, incluso, se desvía la atención del ciudadano, pues aquellas personas que siempre estén pendientes de las publicaciones de la normativa local, se agenciarán del diario encargado de las publicaciones judiciales y no de otros medios, es decir, se dificultará el conocimiento del contenido de las ordenanzas municipales para los demás ciudadanos, lo cual no se condice con el principio de publicidad de las normas.

12. Respecto a la publicación de las ordenanzas municipales este Tribunal ha expresado en el fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 00578- 2011-PA/TC que “al haberse probado en autos que existe un diario encargado de las publicaciones judiciales de dicha jurisdicción, la publicación de la ordenanza cuestionada debió realizarse mediante ese medio, situación que, como se ha visto, no ocurrió”. En este sentido, la publicación de las ordenanzas municipales en el diario encargado de los avisos judiciales, en caso existiese en la localidad, resulta obligatoria para la vigencia de las mismas. Partiendo de este punto, solo se quedará habilitada la posibilidad de utilizar otro medio que asegure su publicidad, cuando las ciudades no cuenten con un diario que realice tal publicación.”

2.4. En ese sentido, debemos decir que para el año 2021 de la revisión de la siguiente pagina web: <https://www.gob.pe/institucion/ingemmet/informes-publicaciones/2024195->



diarios-de-avisos-judiciales se aprecia que para la región Junín el diario encargado de realizar los avisos judiciales era el diario Correo; sin embargo, de los medios de prueba anexados a la absolución de demanda y del Expediente que dio lugar y origen a la Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP no se aprecia que se haya publicado en ningún diario dicha ordenanza municipal ni de forma parcial ni completa lo que determina el incumplimiento de la publicación; en el mismo sentido, tampoco se evidencia que exista certificación de la autoridad municipal de que haya sido publicado en los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales.

- 2.5. Dicho ello, el artículo 75 del Nuevo Código Procesal Constitucional, prescribe: “*Artículo 75. Procedencia de la demanda de acción popular. La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso. Las demandas contra resoluciones o actos no normativos son objeto del proceso contencioso-administrativo. No implica sustracción de la materia, la derogación de la norma objeto del proceso ni la convalidación posterior por norma con rango de ley*”. **En ese sentido**, en el presente caso se evidencia que la **Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP** no ha sido publicada conforme lo establece el artículo 44 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que debe ampararse la demanda en cuestión.
- 2.6. Asimismo, el Artículo 96 del NCPCConst., señala: “*Costos Si la sentencia declara fundada la demanda se impondrán los costos que el juez establezca, los cuales serán asumidos por el Estado. Si la demanda fuere desestimada por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de los costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad. En todo lo no previsto en materia de costos, será de aplicación supletoria lo previsto en el Código Procesal Civil*”. Por lo que, corresponde establecer el pago de costos del proceso que deben ser asumidos por el estado, además de ordenarse su publicación conforme lo detalla el artículo 95 del NCPCConst., asimismo, se dispone que la sentencia sea publicada vía edicto electrónica y a través del Diario el Peruano. Por último, en atención al artículo 94 del NCPCConst., “*(...) si la sentencia no es apelada, los autos se elevarán en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. La consulta se absolverá sin trámite y en un plazo no mayor de cinco días desde que es recibido el expediente*.”, corresponde remitir en consulta la presente causa en caso no sea impugnada la sentencia.

III. **DECISIÓN:**

Por estas consideraciones fácticas y normativas, y de conformidad con lo establecido en el apartado 1) del artículo 40° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial;

- i. **DECLARARON: FUNDADA** la Acción Popular interpuesta por Hober Marcial Marmolejo Oscanoa y Wilmer Gustavo Concepción Carhuancho contra la Municipalidad Distrital de Perene. **En consecuencia: DECLARON INAPLICABLE desde su emisión** la Ordenanza Municipal N° 08-2021/MDP al no haber sido debidamente publicado.



- ii. **DISPUSIERON** que la presente sentencia sea publica vía edicto judicial electrónico en el Portal Web Oficial del Poder Judicial y a través del Diario Oficial El Peruano. Con costos que deben ser asumidos por la Municipalidad Distrital de Perene.
- iii. **ELÉVESE** en consulta la presente sentencia en caso no fuera impugnada.

NOTIFICÁNDOSE con las formalidades de ley. **Juez Superior Ponente: señor Flores Rivera.**

Sres.

Flores Rivera.

Montes Abregú

Villón Ángeles