



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Sala Segunda. Sentencia 1082/2024

EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de julio de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha dictado la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular y el magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Eduardo Montoya Plasencia, abogado de doña Lola Libia Ramírez Rojas, contra la Resolución 9, de fecha 22 de marzo de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Segunda Sala Mixta y de Apelaciones de La Merced de la Corte Superior de Justicia de la Selva Central, que declaró infundada la demanda de amparo.

### ANTECEDENTES

Con fecha 18 de marzo de 2022, doña Lola Libia Ramírez Rojas interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Pichanaqui<sup>2</sup>, solicitando que se declare inaplicable a la demandante la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP, de fecha 14 de diciembre de 2020<sup>3</sup>, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui. En consecuencia, se declare la nulidad de la Papeleta de Infracción N° 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021<sup>4</sup>, del Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021<sup>5</sup>, del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021<sup>6</sup>, de la Resolución Gerencial N° 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021<sup>7</sup>, y los demás actos que deriven de la función edil por supuestamente infringir las normas municipales. También solicitó el pago de los costos procesales.

<sup>1</sup> Foja 205

<sup>2</sup> Foja 123

<sup>3</sup> Foja 3

<sup>4</sup> Foja 116

<sup>5</sup> Foja 118

<sup>6</sup> Foja 117

<sup>7</sup> Foja 119





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

Refirió que la demandada, a través de su Gerencia de Desarrollo Económico, ha venido fiscalizando los establecimientos de su jurisdicción, producto de lo cual le impuso una multa por ejecutar una obra en la vía pública sin autorización, lo que se evidencia en el Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021 y la Papeleta de Infracción N.º 000313, cuyo descargo e impugnación fue declarada improcedente mediante Resolución Gerencial N.º 167-2021-GIDUR/MDP. Cuestionó que dichas acciones se efectúen pese a que la ordenanza cuestionada carece de eficacia jurídica al no haberse publicado el texto completo de la misma, en contravención del artículo 44, inciso 2 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Precisó que la citada ordenanza fue publicada en el diario “Correo” de la ciudad de Huancayo, pero no en la forma correcta ni en su integridad. Alegó la vulneración de los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

El Juzgado Civil de La Merced, mediante Resolución 1, de fecha 20 de mayo de 2022<sup>8</sup>, admitió a trámite la demanda.

Con escrito de fecha 5 de agosto de 2022, el procurador público de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui contestó la demanda<sup>9</sup>, solicitando que sea declarada infundada y/o improcedente. Señaló que, si bien la ordenanza cuestionada no fue publicada en su totalidad en el diario “Correo”, sí se publicó íntegramente en la página web de su representada, en aplicación del artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que también permite la publicación en “otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. Adicionalmente, formuló excepción de prescripción extintiva de la acción, al considerar que la demanda fue interpuesta excediendo el plazo de 60 días hábiles desde la publicación de la citada ordenanza.

El Juzgado Civil de La Merced, mediante Resolución 5, de fecha 22 de noviembre de 2022<sup>10</sup>, declaró infundada la demanda, por considerar que, dentro de las diversas formas prescritas por la ley orgánica municipal para publicar las normas municipales, no existe un orden de prelación, ni se señala que todas deban realizarse bajo sanción de nulidad, por lo que puede entenderse por cumplida la formalidad de la publicación si se verifica la realización de alguna de ellas. Siendo así, la demandada publicó la integridad de la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP en su portal electrónico, por lo que se ha cumplido con la publicación en los términos establecidos por la Ley

---

<sup>8</sup> Foja 130

<sup>9</sup> Foja 143

<sup>10</sup> Foja 159



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

Orgánica de Municipalidades. También declaró infundada la excepción de prescripción extintiva formulada, debido a que la afectación es continuada.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 9, de fecha 22 de marzo de 2023<sup>11</sup>, confirmó la apelada, al considerar que no existe un orden de prelación de las diferentes formas de publicidad o difusión de las ordenanzas municipales, sumado al hecho de que la demandante tenía posibilidad plena de conocer la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP, debidamente publicada en el diario “Correo” y el portal institucional.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable a la actora la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP, de fecha 14 de diciembre de 2020, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui, en consecuencia, se declare la nulidad de la Papeleta de Infracción N.º 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021, del Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021, del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021, de la Resolución Gerencial N.º 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021, y los demás actos que deriven de la función edil por supuestamente infringir las normas municipales; asimismo, la actora solicita que se disponga el pago de los costos del proceso. Se alega la vulneración de los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.
2. Si bien es cierto la actora no ha invocado expresamente en su demanda la afectación del derecho al debido procedimiento en sede administrativa, esta Sala del Tribunal estima que, del análisis de los hechos, y en aplicación del principio *iura novit curia*, el mismo también debe ser materia de pronunciamiento, ya que se cuestionan actuaciones propias de la emplazada en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra la recurrente, los que se sustentarían en una norma que no tendría efectos jurídicos.

---

<sup>11</sup> Foja 205



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

### **Análisis de procedibilidad**

3. Este Tribunal ha definido el control de constitucionalidad de las leyes como una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar su inaplicabilidad, con efectos particulares, en los casos en que la ley aplicable a la resolución de una controversia resulta manifiestamente incompatible con la Constitución. Como tal, se trata de un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado Constitucional<sup>12</sup>.
4. En esa línea, este Colegiado también ha reconocido en su jurisprudencia la posibilidad que, en el marco de un proceso de tutela de derechos como es el amparo, pueda examinarse la constitucionalidad de las ordenanzas emitidas por los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales o municipalidades). Para tal fin, la norma materia de cuestionamiento debe ser autoaplicativa<sup>13</sup>.
5. Sobre este caso particular, se observa que la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP de fecha 14 de diciembre de 2020, tiene efectos directos sobre la demandante, pues su aprobación ha determinado una serie de infracciones y sanciones aplicables en la circunscripción distrital de Pichanaqui, donde residiría la actora, quien ha sido objeto de un procedimiento sancionador derivado de una infracción contemplada en la citada ordenanza. En ese sentido, el cuestionamiento de la lesión al derecho de la accionante se produce por una norma autoaplicativa, por lo que corresponde analizar el fondo de la demanda.

### **Respecto al principio de publicidad de las normas**

6. Respecto a la publicidad y vigencia de las normas en el contexto de un Estado Constitucional y Democrático de derecho, el requisito de su difusión constituye un elemento esencial para su vigencia, conforme al artículo 51 de la Constitución Política, por lo que una norma no publicada es por definición una norma no vigente, no existente y, por lo tanto, no tiene efecto jurídico alguno<sup>14</sup>.
7. Así, por ejemplo, en lo que respecta al procedimiento de formación de las leyes, el artículo 109 de la Constitución prescribe la necesidad de

---

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia 01680-2005-PA/TC, fundamento 2

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia 00540-2016-PA/TC, fundamento 3

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia 00049-2016-PA/TC, fundamento 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

publicación de la ley para que tenga obligatoriedad, efecto obtenido desde el día siguiente de su difusión en el diario oficial, salvo que la misma ley postergue su vigencia en todo o en parte.

8. Bajo esa línea, este Colegiado ya ha establecido que, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 51 y 109 de la Constitución, la publicación determina la vigencia y obligatoriedad de la norma,<sup>15</sup> por lo que una ley que no haya sido publicada, sencillamente no ha cobrado vigencia<sup>16</sup> y, por tanto, no debe ser considerada como exigible pues no forma parte del ordenamiento jurídico<sup>17</sup>.
9. Está fuera de toda duda que el requisito de la publicidad, tanto de las leyes como de las normas con rango de ley, tiene por objeto la difusión de su contenido, de manera tal que todos tengan conocimiento de las mismas y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente<sup>18</sup>.
10. Ahora bien, de acuerdo con lo normado en el último párrafo del artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, “no surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la 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.
11. Cabe precisar que para el caso de las municipalidades distritales y provinciales distintas a las de Lima y El Callao (como es el caso de la emplazada), el inciso 2 del referido artículo prevé que las ordenanzas se publican “en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción”, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones, “o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”.
12. Sobre dicho aspecto, este Tribunal señaló 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”<sup>19</sup>. Siendo así, “entender que sólo basta con publicar las

<sup>15</sup> Cfr. Sentencia 0021-2003-AI/TC, fundamento 3

<sup>16</sup> Ídem, fundamento 4

<sup>17</sup> Cfr. Sentencia 3389-2021-PA/TC, fundamentos 33 a 36.

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia 00951-2018-PA/TC, fundamento 7

<sup>19</sup> Ídem, fundamento 8



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

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”<sup>20</sup>.

13. A ello se debe sumar que la publicación de una ordenanza municipal a través de otros medios de publicidad, pese a la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales, generaría 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 de la normativa municipal, lo hace más complejo. Este accionar, inclusive, “desvía la atención del ciudadano, pues aquel que siempre anda pendiente de las publicaciones de la normativa local, se agencia del diario encargado de las publicaciones judiciales y no de otros medios”<sup>21</sup>.

14. Respecto a la prioridad establecida por la ley orgánica municipal a la publicación de las ordenanzas municipales en el diario encargado de las publicaciones judiciales, este Tribunal ya se ha pronunciado en un caso anterior donde concluyó 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”<sup>22</sup>

15. 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 su vigencia. Partiendo de este punto, sólo quedará habilitada la posibilidad de utilizar otros medios de difusión cuando las ciudades no cuenten con un diario que realice tales publicaciones.

### **Análisis del caso concreto**

16. Conforme se observa de autos, la demandante cuestiona la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP<sup>23</sup>, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) y el Cuadro Único

---

<sup>20</sup> Ídem, fundamento 9

<sup>21</sup> Ídem, fundamento 10

<sup>22</sup> Cfr. Sentencia 00578-2011-PA/TC, fundamento 10

<sup>23</sup> Foja 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui, en la medida que la emplazada no ha publicado la integridad de dicha ordenanza en el diario “Correo”, donde solo se publicó la parte resolutive. Ante esta omisión, es que solicita se declare la inaplicabilidad de dicha norma y, en consecuencia, la nulidad de diversos documentos emitidos por la demandada en el marco de un procedimiento sancionador seguido por la comisión de una infracción contemplada en la citada norma municipal.

17. Al respecto, es importante advertir que ambas partes afirman que la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP, de fecha 14 de diciembre de 2020, ha sido publicada en el diario “Correo” de Huancayo el día 30 de diciembre de 2020, lo que se comprueba del recorte periodístico que obra en autos<sup>24</sup>; en ese sentido, no ha sido materia de cuestionamiento, por ninguna de las partes, que el diario “Correo” sea el medio donde se realicen las publicaciones judiciales.
18. A ello se debe agregar que en el citado recorte periodístico del diario “Correo” de Huancayo, no solo se observa la publicación de la parte resolutive de la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP, sino también la publicación de las Ordenanzas Municipales N° 20, 21 y 22-2020-MDP, por lo que de dichas instrumentales se infiere que existe un diario que se encarga de las publicaciones judiciales de dicha jurisdicción y que, a través de este medio, se realiza la publicación de las ordenanzas municipales, hecho que no ha sido cuestionado por la demandada.
19. En torno a la forma de publicación de la norma municipal, la demandante ha afirmado que la Ordenanza Municipal 23-2020-MDP carece de efectos jurídicos ya que no ha sido publicada en el diario “Correo” en su integridad. Sobre este argumento, la municipalidad emplazada ha considerado que el requisito de publicidad de la norma se ha cumplido con la publicación íntegra en su portal web institucional. En ese sentido, corresponde determinar si la publicación de la Ordenanza Municipal 23-2020-MDP, en la forma que ha sido efectuada, vulnera el principio de publicidad de las normas y, por tanto, el debido procedimiento en sede administrativa de la actora, al haber sido invocada en el procedimiento sancionador seguido contra ella.
20. Al respecto, es importante traer a colación que este Colegiado, en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, ya se ha pronunciado sobre

---

<sup>24</sup> Foja 114



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

la validez de la publicación parcial del contenido de una ordenanza municipal. En ese sentido estableció lo siguiente:

[...]

8. En el presente caso, el demandante sostiene que el Reglamento del Concejo Municipal de Ancón no fue publicado en forma debida con la Ordenanza Municipal N.º 0027-2004-MDA toda vez que esta omite publicar en forma íntegra el texto de tal Reglamento y se limita a mencionar, en su artículo primero, la aprobación de tal disposición.

9. La Municipalidad demandada, por su parte, sostiene que el artículo 44.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 27972, no precisa que deba publicarse el texto íntegro de la norma sino que establece hasta cuatro formas de publicitarlas, por lo que optó por la publicación mediante carteles dado sus escasos recursos económicos y en aplicación de su autonomía económica.

[...]

15. En consecuencia, respecto de la Ordenanza Municipal N.º 027-2004-MDA, el Tribunal Constitucional considera que no se satisface los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, si la publicación solo se realiza respecto de extremos de la ordenanza que aprueban el reglamento, mientras este último permanece oculto<sup>25</sup>.

21. Asimismo, en otras ocasiones ha indicado que, excepcionalmente, cabe la publicación en un portal web de ciertas partes de una norma (por ejemplo, los anexos), pero siempre que estos “no contengan reglas de naturaleza regulativa, es decir, cláusulas mediante las cuales se establezcan permisiones, prohibiciones u obligaciones” y que la publicación web satisfaga ciertos requerimientos derivados del principio de publicidad de las normas, tales como que: “a. Exista un link en la página web inicial, de la institución estatal correspondiente (...) b. Dicho anuncio sea lo suficientemente notorio y de fácil acceso, permita a todos los ciudadanos informarse sin mayores dificultades (...) c. La página web, precise de manera clara y notoria la fecha en que se publicó en la web”<sup>26</sup>.
22. Asimismo, y de modo más directo, este Tribunal ha indicado que la publicación, por parte de una municipalidad, tan solo de la norma aprobatoria en el diario judicial correspondiente, más no el contenido del Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS), que contiene el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS) –el cual fue difundido únicamente a través de su página web–, incumple con el deber constitucional de publicación y, por ende, dicho

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia 00017-2005-PI/TC

<sup>26</sup> Sentencia 0021-2010-P1/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

contenido carece de vigencia<sup>27</sup>. Incluso más, en dicha ocasión se indicó a mayor abundamiento lo siguiente:

Respecto a las publicaciones en los portales institucionales de las diferentes entidades, resulta oportuno precisar que existe un gran sector de la población que, por diversas causas (geográficas, culturales, económicas, etc.), no tiene acceso a internet, es decir, la publicación de las normas, en la página web de la entidad, no garantiza el cumplimiento del principio de publicidad normativa, pues, en palabras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en una nota de prensa de fecha 16 de mayo de 2019, “[s]egún el lugar de residencia, en el se aprecia que el 62,2 % de la población del área urbana usa Internet, mientras que, área rural el 17,7 %” (Disponible en <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-del-50-de-la-poblacion-de-6-y-mas-anos-de-edad-usa-internet-11550/>, última visita 18 de agosto de 2019)<sup>28</sup>.

23. De lo expuesto, se observa que ya este Tribunal ha fijado una línea jurisprudencial en el sentido que el principio de publicidad de las normas y de seguridad jurídica no se satisface cuando se publican solo extremos de una ordenanza, sino que la misma debe ser publicada en su integridad. Y si bien excepcionalmente cabe la publicación de ciertos contenidos complementarios, ello se admite siempre que su contenido sea completamente asequible y se garantice su plena publicidad, y no contengan disposiciones regulativas, lo que no ha ocurrido en este caso, pues más bien se trataba, como ya fue indicado, del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones.
24. Siendo ello así, en el presente caso se encuentra acreditado que la Ordenanza Municipal 23-2020-MDP no fue publicada en su totalidad en el diario “Correo”, lo cual no puede ser subsanado por la publicación en el portal web de la emplazada, por lo que sus disposiciones no han adquirido vigencia y, por tanto, no pueden ser invocadas contra la recurrente, a quien le resulta inaplicable.
25. En ese orden de ideas, en relación al procedimiento sancionador seguido contra la actora, el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) aprobado por la emplazada contempla el Código de Infracción 09-301 (rubro: ejecución de obras en áreas de uso público)<sup>29</sup>, se aprecia que este coincide con el código de infracción contenido en la Papeleta de

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia 00049-2016-PA/TC, fundamentos 20 a 23.

<sup>28</sup> Ídem, 00049-2016-PA/TC, fundamento 19.

<sup>29</sup> Foja 97



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

Infracción N.º 000313<sup>30</sup>, el cual también cita como base legal la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP. Siendo así, se evidencia la aplicación de dicha regulación, que no adquirió vigencia, a la accionante.

26. Por lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Papeleta de Infracción N.º 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021, así como de la Resolución Gerencial N.º 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021<sup>31</sup>, esta última, solo en los extremos que se declaran improcedente el recurso de reconsideración y la solicitud de descargo de la demandante contra la citada papeleta (artículos 1 y 2); ello en la medida que ambos documentos se vinculan a una infracción contenida en el CUIS, aprobado por la municipalidad emplazada mediante una norma que carece de efectos jurídicos, vulnerando el derecho al debido procedimiento en sede administrativa de la demandante.
27. Ahora bien, en torno a la pretendida nulidad del Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021<sup>32</sup>, y del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021<sup>33</sup>, se observa que estos documentos se limitan a evidenciar hechos en el ejercicio de las funciones de fiscalización de la municipalidad emplazada, atribución que no es materia de controversia ni cuestionamiento en el presente proceso de amparo, sino el procedimiento sancionador y la determinación de infracciones contempladas en la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP, más aún, cuando los mismos no representan una lesión *per se* a los derechos de la accionante, por lo que corresponde desestimar dicho extremo de la demanda en aplicación del artículo 7 inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
28. De igual manera, resulta improcedente el extremo de la pretendida nulidad de “los demás actos que deriven de la función edil” por supuestamente infringir las normas municipales, ya que de autos no se advierte cuáles serían los actos materia de cuestionamiento, y si los mismos están relacionados al procedimiento sancionador contemplado en la Ordenanza Municipal N.º 23-2020-MDP.
29. Finalmente, corresponde disponer el pago de los costos del proceso a la emplazada, de conformidad al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

---

<sup>30</sup> Foja 116

<sup>31</sup> Foja 119

<sup>32</sup> Foja 118

<sup>33</sup> Foja 117



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al acreditarse la afectación del derecho al debido procedimiento en sede administrativa de la accionante.
2. Declarar la **NULIDAD** de la Papeleta de Infracción N° 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021, y de los artículos 1 y 2 de la Resolución Gerencial N° 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021, por haber sido emitidas en aplicación de la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de nulidad del Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021, del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021, y de “los demás actos que deriven de la función edil”, conforme a los fundamentos 25 y 26 *supra*.
4. Dejar a salvo la facultad de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui de determinar las infracciones y sanciones a las normas municipales de su circunscripción, siempre que se cumpla con publicar en forma debida la ordenanza municipal respectiva.
5. **CONDENAR** a la emplazada al pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE OCHOA CARDICH**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

Si bien concuerdo con la posición de la sentencia, no obstante, debo aclarar que lo expresado en su fundamento 5 es incorrecto. La cuestionada Ordenanza Municipal 23-2020-MDP, cuya inaplicación de solicita en este proceso, de ninguna manera es una norma “autoaplicativa” como sostiene la mayoría, sino que se trata de una norma “heteroaplicativa”. Tanto es así que la misma sentencia ha declarado la nulidad de una papeleta de infracción y de una resolución de gerencia expedidas por la municipalidad emplazada. Es decir, actos de aplicación sin los cuales no se hubiera podido comprometer los derechos fundamentales del accionante.

Y es que la aprobación de un Cuadro Único de Infracciones y Sanciones por una ordenanza municipal sin publicar por sí solo no incide en el contenido de los derechos de los administrados de un distrito, sino que ello sucederá cuando dicho cuadro de sanciones se aplique efectivamente a algún caso concreto, como ha sucedido en la presente causa, donde el recurrente fue objeto de una multa administrativa por haber ejecutado una obra en la vía pública sin autorización y a cuyo caso se le aplicó el cuadro de sanciones.

En ese sentido, la controversia de autos se trató de una norma heteroaplicativa y, siendo que los hechos expresados en la demanda eran relevantes al tratarse de normas sin publicar, dio mérito para que este colegiado emita un pronunciamiento de fondo.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

### VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia, no obstante, me aparto del fundamento 5 en el cual se menciona que la vulneración al derecho de la accionante se produce por una «norma autoaplicativa».

Al respecto, tal como se aprecia del contenido de la Ordenanza Municipal 23-2020-MDP, de fecha 14 de diciembre de 2020 (f.3) se desprende que contiene disposiciones que requieren de actos posteriores que permitan el cabal cumplimiento de dicha ordenanza. Razón por la cual, constituye una norma heteroaplicativa.

Sin perjuicio de ello, la presente causa reviste relevancia constitucional, pues el cuestionamiento medular de la demanda se funda en que la precitada ordenanza fue aplicada —prueba de ello lo configura la imposición de la papeleta de infracción en contra de la accionante— sin que dicha norma haya sido debidamente publicada, tal como lo establece el artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. De ahí que la publicación parcial de la referida ordenanza en el diario de la jurisdicción, no resulta suficiente para cumplir con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política y el correspondiente *principio de publicidad de las normas*.

En tal sentido, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al acreditarse la afectación del derecho al debido procedimiento en sede administrativa de la accionante.
2. Declarar la **NULIDAD** de la Papeleta de Infracción N° 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021, y de los artículos 1 y 2 de la Resolución Gerencial N° 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021, por haber sido emitidas en aplicación de la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de nulidad del Acta de Constatación de fecha 13 de setiembre de 2021, del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021, y de “los demás actos que deriven de la función edil”, conforme a los fundamentos 25 y 26 *supra*.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

4. Dejar a salvo la facultad de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui de determinar las infracciones y sanciones a las normas municipales de su circunscripción, siempre que se cumpla con publicar en forma debida la ordenanza municipal respectiva.
5. **CONDENAR** a la emplazada al pago de los costos procesales.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, por los siguientes fundamentos que paso a exponer:

#### Pretensión

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable a la actora la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP, de fecha 14 de diciembre de 2020, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui. En consecuencia, se declare la nulidad de la Papeleta de Infracción N° 000313, de fecha 13 de setiembre de 2021, del Acta de Constatación de la misma fecha, del Acta de Constatación de Establecimiento Comercial de fecha 22 de abril de 2021, de la Resolución Gerencial N° 167-2021-GIDUR/MDP, de fecha 31 de diciembre de 2021, y los demás actos que deriven de la función edil.
2. Se alega la vulneración de los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

#### Principio de publicidad de las normas

3. La publicidad y vigencia de las normas en nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho, se contempla en los artículos 51 y 109 de la Constitución.
4. Al respecto, el artículo 109 de la Constitución establece que la publicación de una ley (o norma con rango de ley) es esencial para que esta tenga obligatoriedad, comenzando su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano o en el diario que corresponda en cada jurisdicción. Sin este requisito *sine qua non*, no entra en vigor.
5. De igual forma, cabe resaltar que el principio de la publicidad tiene como objetivo asegurar que todos conozcan el contenido de las leyes y normas con rango de ley, garantizando así su cumplimiento obligatorio en el ámbito territorial correspondiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

### Requisitos para la publicación de las normas municipales

6. El artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), menciona lo siguiente:

“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.”

7. La citada disposición establece diferentes métodos de publicación para el caso de las municipalidades distritales y provinciales distintas a las de Lima y El Callao, adaptados a las capacidades y características de cada localidad. La finalidad de estos mecanismos es garantizar que las normas municipales sean accesibles al público de manera efectiva. Sin embargo, considero que su interpretación y aplicación no necesariamente implica que todos los métodos mencionados líneas arriba deban ser cumplidos simultáneamente. Del mismo modo, tampoco se establece una jerarquía u orden de prelación entre los distintos mecanismos para asegurar la publicidad de las normas.
8. La diversidad de métodos reconoce que no todas las municipalidades tienen las mismas capacidades o recursos para utilizar un único medio. Considero que la LOM, por el contrario, permite que las corporaciones ediles elijan la manera más adecuada y factible para su contexto específico como se ha visto en la STC 00011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC Acumulados (Caso “Límites Territoriales Satipo – La Convención”). En tal oportunidad, el Tribunal consideró que se cumplió con la publicidad de la ordenanza impugnada mediante:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

- Carteles en los pizarrones de la municipalidad con la validación judicial (certificado del Juez de Paz Letrado de Pichari), con base en el numeral 3 del artículo 44 de la LOM.
  - Capturas de pantalla que demuestran que la ordenanza fue publicada en la página web de la municipalidad el 27 de abril de 2017, según lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 44 de la LOM.
9. Esta flexibilidad asegura que ninguna municipalidad quede exenta de cumplir con la obligación de publicidad debido a limitaciones logísticas o económicas. Y es que, es razonable suponer que muchas municipalidades del interior del país no pueden sufragar los costos de publicación en el Diario Oficial o regional que muchas veces son exorbitantes, dependiendo de la extensión de la publicación. Razones también por la que en muchos casos, la publicación se hace de manera parcial y el contenido de anexos o cuadros en los portales electrónicos.

### **Análisis del caso concreto**

10. Conforme se observa de autos, la demandante cuestiona la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MD, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Distrital de Pichanaqui, en la medida que la emplazada no ha publicado dicha ordenanza de manera completa en el diario “Correo”; pero sí, en su página web.
11. Ante ello, el actor solicita la inaplicabilidad de dicha norma y, en consecuencia, la nulidad de diversos documentos emitidos por la demandada en el marco de un procedimiento sancionador seguido por la comisión de una infracción contemplada en la citada norma municipal.
12. Si bien es cierto, la Ordenanza Municipal N° 23-2020-MDP había sido publicada parcialmente en el diario “Correo”, medio oficial de publicaciones judiciales de la jurisdicción correspondiente, con fecha 30 de diciembre de 2020 <sup>(34)</sup>. Sin embargo, esta también fue publicada de manera íntegra en la página web de la Municipalidad de Pichanaqui <sup>(35)</sup> con fecha 14 de diciembre de 2020 <sup>(36)</sup>.

---

<sup>34</sup> Fojas 140 – 141

<sup>35</sup> Fojas 142

<sup>36</sup> <https://www.gob.pe/institucion/munipichanaqui/buscador?term=23-2020>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01716-2023-PA/TC  
SELVA CENTRAL  
LOLA LIBIA RAMÍREZ ROJAS

13. En otras palabras, podemos concluir que se ha cumplido con lo establecido en el numeral 4 del artículo 44 de la LOM, al haberse realizado la difusión correspondiente para que los administrados puedan conocer las normas emitidas por la Municipalidad Provincial de Pichanaki, por lo cual la pretensión es infundada.

### **Exhortación**

14. Debido al avance de las comunicaciones y las tecnologías de la información, resulta cada vez más eficaz la publicación de normas, disposiciones y comunicados a través de los mecanismos electrónicos.
15. En ese orden de ideas, en pleno siglo XXI carece cada vez de mayor relevancia la difusión en papel (además de ser lesiva al medio ambiente); en sentido contrario, genera gasto que bien puede emplearse en mejoras para los administrados.
16. Es por ello que EXHORTO al Congreso de la República para que legisle en materia de publicidad de normas acorde con las nuevas tecnologías.

Por estas consideraciones, mi voto es porque se declare INFUNDADA la demanda en todos sus extremos.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**