



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 504/2020

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

Con fecha 18 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada formularon fundamentos de voto. La magistrada Ledesma Narváez formuló un voto singular.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa de Transportes Imperio Tours SCRL y otros contra la resolución de fojas 296, de fecha 30 de septiembre de 2015, expedida por la Segunda Sala Mixta de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de marzo de 2013, los recurrentes interponen demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huancayo y su Gerencia de Tránsito y Transportes, con emplazamiento de su procurador público municipal. Solicitan que se declaren inaplicables: a) la Ordenanza 454-CM/MPH, que aprueba el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo; b) la Ordenanza 470-CM/MPH, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial de Huancayo; y c) la Ordenanza 473-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial de Huancayo. Alega que la municipalidad emplazada pretende aplicar las referidas ordenanzas de manera forzada, debido a que las mismas no se encuentran vigentes y no son eficaces, por cuanto, no han sido debidamente publicadas. En este sentido, considera afectados sus derechos a la libertad de trabajo, al debido proceso (con especial énfasis en el derecho a la defensa), al principio de legalidad, a la irretroactividad y publicidad de las normas.

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Huancayo contestó la demanda alegando que la Ordenanza Municipal 454-MPH/CM fue publicada el 10 de noviembre de 2011 en los diarios *Correos y Primicia*, y que las Ordenanzas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

municipales 470 y 473-MPH/CM fueron publicadas el 12 de octubre y 28 de diciembre de 2012, respectivamente, en el diario *Correo*. Asimismo, respecto de estas dos últimas ordenanzas señala que fueron publicadas, en su integridad, en la página web de la Municipalidad (www.munihuancayo.gob.pe), en virtud de lo señalado en el último párrafo del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, que señala “o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”.

La Gerencia de Tránsito y Transporte de la Municipalidad Provincial de Huancayo contestó la demanda alegando, respecto a la Ordenanza Municipal 454-MPH/CM, que no es imperativo publicarla en el diario *Correo*, pues la Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 44, ha establecido que puede publicarse “en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. Respecto de las Ordenanzas Municipales 470 y 473-MPH/CM aduce que han sido publicadas en el Diario *Correo* y, en su integridad, en el portal electrónico oficial.

El Primer Juzgado Civil de Huancayo, con fecha 6 de enero de 2015, declaró fundada en parte la demanda y declaró inaplicables las Ordenanzas 454 y 473-CM/MPH por considerar que la primera de ellas no fue publicada de forma integral en el diario encargado de los avisos judiciales (diario *Correo*); sino, sólo en el diario *La Primicia*; por lo que no se ha asegurado en forma indubitable su publicidad; y, respecto a la segunda ordenanza, considera que, al aprobar el Reglamento de aplicación y sanciones administrativas (RAS) y el cuadro de infracciones y sanciones (CUIS), debió publicarse en forma completa e íntegra en el diario *Correo*, encargado de los avisos judiciales, pues al tratarse de normas que contemplan infracciones y sanciones requiere de la mayor divulgación entre los ciudadanos. Asimismo, declaró infundada la demanda en el extremo que se solicita la inaplicación de la Ordenanza 470-CM/MPH por considerar que al aprobar el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) resulta válido que su publicación se haya realizado en el diario *Correo* de forma resumida y no integral con la atinencia de que el TUPA completo se encuentra publicado en la página web www.munihuancayo.gob.pe, pues se trata de un instrumento de gestión que no contiene normas de naturaleza regulatoria que comprendan cláusulas mediante las cuales se establezca permisiones, prohibiciones u obligaciones, que sí requieren de una publicación integral.

La Sala Superior revisora, con fecha 30 de septiembre de 2015, revocó la apelada en los extremos declarados fundados y, reformándolos, los declaró infundados. Asimismo, confirmó el extremo declarado infundado. Dicha sala consideró que se ha cumplido con el requisito de publicidad, pues todas las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

ordenanzas fueron publicadas en el diario *Correo*, encargado de los avisos judiciales.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se declare la inaplicación de las siguientes ordenanzas:
 - La Ordenanza Municipal 454-CM/MPH, que aprueba el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo y modifica el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), respecto a los procedimientos establecidos por la Gerencia de Tránsito y Transporte,
 - La Ordenanza Municipal 470-CM/MPH, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial de Huancayo; y,
 - La Ordenanza Municipal 473-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial de Huancayo, el mismo que contiene el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS).

Los recurrentes, personas jurídicas de Derecho privado dedicadas al transporte de pasajeros en la modalidad de servicio de taxi, expresan que la municipalidad emplazada pretende aplicarles forzosamente las referidas Ordenanzas, “sin que estas se encuentren vigentes o sean eficaces, es esa la razón por la que solamente en la presente demanda [cuestionan] la formalidad constitucional de difusión, sin entrar a discutir el fondo de las normas cuestionadas, por no encontrarse vigentes”. En otras palabras, para los recurrentes, las mencionadas ordenanzas, al no haber sido debidamente publicadas, no forman parte del ordenamiento jurídico, por lo que, mal harían en cuestionar la constitucionalidad material de una norma que no se encuentra vigente. En tal sentido, la controversia se centra en determinar si las ordenanzas municipales cuestionadas vulneran el principio de publicidad de las normas.

Respecto al principio de publicidad de las normas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

2. Respecto a la publicidad y vigencia de las normas en el contexto de un Estado Constitucional y Democrático de derecho como el que fundamenta nuestro ordenamiento jurídico (artículos 3, 43 de la Constitución), el requisito de publicidad de las normas constituye un elemento constitutivo de su propia vigencia. Conforme a ello, una norma “no publicada” es por definición una norma “no vigente”, “no existente” y, por lo tanto, no surte ningún efecto.
3. El artículo 109 de la Constitución establece la necesaria publicación de la ley para que aquella sea obligatoria, de modo que lo será desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley, cuando postergue su vigencia en todo o en parte.
4. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la vigencia de una norma jurídica depende, fundamentalmente, de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz (STC N.º 0017-2005-PI/TC).
5. La publicidad es requisito básico para la vigencia de las normas. Ello es así pues a partir “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 (...) [u]na ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia” (STC 0021-2003-AI/TC, fundamento 3).
6. 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 que todos tengan conocimiento de aquella y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente.
7. 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.
8. Cabe asimismo puntualizar que el referido artículo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones, o en cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”. En este sentido, este Tribunal estima 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”.

9. 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.
10. 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 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, es decir, se llega a dificultar el conocimiento del contenido de las ordenanzas municipales, lo cual no se condice con el principio de publicidad de las normas.
11. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

municipales en el diario encargado de los avisos judiciales, en caso existiese en la localidad, resulta obligatoria para la vigencia de las mismas.

Análisis del caso concreto

Respecto a la Ordenanza Municipal 454-CM/MPH, que aprueba el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo y modifica el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), respecto a los procedimientos establecidos por la Gerencia de Tránsito y Transporte

12. La Ordenanza Municipal 454-CM/MPH fue publicada en el diario *Correo*, encargado de las publicaciones judiciales de Huancayo, con fecha 10 de noviembre de 2011 (fojas 112); sin embargo, dicha publicación la realizó de forma incompleta, pues sólo se publicó la Ordenanza que aprobó el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo y modificó el TUPA; mas no se publicó el referido reglamento, ni las modificaciones al TUPA, los cuales son parte integrante de la mencionada ordenanza.
13. En un caso similar, resuelto por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 0017-2005-PI/TC, se expresó:

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

14. En el caso de autos, al no haberse publicado debidamente la Ordenanza Municipal 454-CM/MPH, es decir, al no publicarse de manera completa en el diario Correo, encargado de las publicaciones judiciales de Huancayo, carece de efectos jurídicos al no encontrarse vigente; lo cual no puede ser subsanado con la publicación simultánea (10 de noviembre de 2011), en el diario *La Primicia* (fojas 137), del Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo (publicación que no incluye las modificaciones al TUPA, así como tampoco señala dónde se encuentran dichas modificaciones).

Respecto a la Ordenanza Municipal 470-CM/MPH, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial de Huancayo

15. La Ordenanza Municipal 470-CM/MPH, norma que aprueba el TUPA de la Municipalidad Provincial de Huancayo, fue publicada en el diario Correo el 12 de octubre de 2012 (fojas 37). El artículo tercero de la referida ordenanza dispuso que la Subgerencia de Informática la ingrese en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas PSCE (www.serviciosalciudadano.gob.pe) y en el portal institucional (www.munihuancayo.gob.pe). Asimismo, en su artículo cuarto dispuso que la Gerencia de Secretaría Municipal realice una publicación resumida de la ordenanza municipal en el diario de los avisos judiciales de Huancayo, con la mención de que el íntegro del contenido se encuentra publicado en el portal institucional, lo cual se realizó, pues en la publicación que consta a fojas 37 existe una nota que expresa: “[e]l documento completo del TUPA se encuentra publicado en la página web: www.munihuancayo.gob.pe”.
16. Según el artículo 43.1 del TUO de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, el TUPA de las entidades comprenden lo siguiente:
 1. Todos los procedimientos de iniciativa de parte requeridos por los administrados para satisfacer sus intereses o derechos mediante el pronunciamiento de cualquier órgano de la entidad, siempre que esa exigencia cuente con respaldo legal, el cual deberá consignarse expresamente en el TUPA con indicación de la fecha de publicación en el Diario Oficial.
 2. La descripción clara y taxativa de todos los requisitos exigidos para la realización completa de cada procedimiento, los cuales deben ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

establecidos conforme a lo previsto en el numeral anterior.

3. La calificación de cada procedimiento según corresponda entre procedimientos de evaluación previa o de aprobación automática.
 4. En el caso de procedimientos de evaluación previa si el silencio administrativo aplicable es negativo o positivo.
 5. Los supuestos en que procede el pago de derechos de tramitación, con indicación de su monto y forma de pago. El monto de los derechos se expresa publicándose en la entidad en moneda de curso legal.
 6. Las vías de recepción adecuadas para acceder a los procedimientos contenidos en los TUPA, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 127 y siguientes.
 7. La autoridad competente para resolver en cada instancia del procedimiento y los recursos a interponerse para acceder a ellas.
 8. Los formularios que sean empleados durante la tramitación del respectivo procedimiento administrativo, no debiendo emplearse para la exigencia de requisitos adicionales.
17. El artículo 44.1 del TUO de la Ley 27444 establece que el TUPA “es aprobado por Decreto Supremo del sector, por Ordenanza Regional, por Ordenanza Municipal, o por Resolución del Titular de organismo constitucionalmente autónomo, según el nivel de gobierno respectivo”. En el caso concreto, tratándose del TUPA de un gobierno local aprobado por ordenanza municipal, debemos remitirnos nuevamente al artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual dispone 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”.
18. Independientemente de que, para una mayor publicidad, el TUPA se publique gratuitamente en el portal del diario oficial *El Peruano*, en la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano del Estado Peruano y en el respectivo Portal Institucional de la entidad (artículo 44.3 del TUO de la Ley 27444), al ser aprobado por ordenanza municipal, de la cual forma parte integrante, debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

publicarse en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la circunscripción correspondiente, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones, o, en su defecto, en cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad. Se advierte, entonces, que el TUPA requiere de la mayor publicidad posible debido a la importancia que representa para la entidad y, especialmente, para los administrados, quienes a través de su publicidad identifican los distintos procedimientos administrativos ante la entidad, sus requisitos, plazos, costos por derechos de tramitación, la autoridad competente para resolver, entre otros. En otras palabras, el TUPA, más que organizar internamente la entidad (unificando sus procedimientos), constituye un instrumento que garantiza los derechos del administrado, incluyendo el monto de las tasas que deben pagarse por el trámite. He allí la especial relevancia del TUPA para los administrados, a diferencia de los instrumentos relativos al reglamento de organización y funciones (ROF) cuadros para asignación de personal (CAP), presupuesto analítico de personal (PAP) y manuales de organización y funciones (MOF).

19. 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, se aprecia que el 62,2 % de la población del área urbana usa Internet, mientras que, en el 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).
20. En autos se advierte que, en el diario *Correo*, encargado de los avisos judiciales, solo fue publicada la Ordenanza Municipal 470-MPH/CM, que aprueba el TUPA de la Municipalidad de Huancayo, con una anotación que el documento completo del TUPA se encuentra publicado en la página web de la municipalidad. En otras palabras, el íntegro del TUPA, aprobado por la referida ordenanza, no fue publicado en el diario de los avisos judiciales; por lo que, carece de vigencia, al no haberse cumplido con la publicación dispuesta en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Respecto a la Ordenanza Municipal 473-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC

JUNÍN

EMPRESA DE TRANSPORTES

IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y

OTROS

de Huancayo, el mismo que contiene el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS)

21. La Ordenanza Municipal 473-CM/MPH, norma que aprueba el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial de Huancayo, el mismo que contiene el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), fue publicada en el diario *Correo* el 28 de diciembre de 2012 (fojas 125). Dicha publicación cuenta con una nota, en su parte final, en la cual expresa que “el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS), y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), en su integridad se encuentran publicadas en la Página Web de la Municipalidad Provincial de Huancayo: www.munihuancayo.gov.pe.”
22. Nuevamente se observa que sólo se publicó, en el diario *Correo*, la norma aprobatoria, mas no lo que se aprueba, es decir, se publicó la Ordenanza Municipal 473-MPH/CM, pero no el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS), y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS). En este sentido, ante esta falta de publicación, el referido reglamento y su correspondiente cuadro carecen de vigencia por similares motivos esbozados al momento de analizar la Ordenanza Municipal 470-MPH/CM.
23. En este punto conviene precisar que la correcta publicación de las normas aprobatorias y de lo que se aprueba, constituye una exigencia indispensable para la vigencia de las normas que contienen reglas de naturaleza regulativa, es decir, “cláusulas mediante las cuales se establezcan permisiones, prohibiciones u obligaciones” (sentencia recaída en el Expediente 00021-2010-AI/TC, fundamento 21). En este sentido, el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS), y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), aprobados por Ordenanza Municipal 473-MPH/CM, contienen reglas de naturaleza regulativa, pues describen las conductas de los administrados que constituyen una infracción, cuya comisión, al no estar permitidas (prohibidas), conlleva una sanción por parte de la municipalidad. Por la naturaleza misma de las normas que establecen infracciones y sanciones deben ser debidamente publicadas, pues inciden directamente en el ámbito subjetivo de las personas, quienes, enteradas de las conductas prohibidas y de las correspondientes sanciones, adecúan su accionar a las reglas establecidas. Por este motivo, no resulta vigente el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS), y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), al no haberse publicado en el diario de los avisos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

judiciales de Huancayo, tal como lo exige el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sobre el pago de costos y costas

24. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece que *“si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada (...) En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos”*. Entonces, al haberse demandado, en el presente caso, a la Municipalidad Provincial de Huancayo, sólo corresponde ordenar a éste el pago de costos procesales.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Declarar inaplicable: **a)** el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo y las modificaciones al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), respecto a los procedimientos establecidos por la Gerencia de Tránsito y Transporte, aprobado por Ordenanza Municipal 454-CM/MPH; **b)** el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial de Huancayo, aprobado por Ordenanza Municipal 470-CM/MPH; y **c)** el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial de Huancayo, el mismo que contiene el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), aprobado por Ordenanza Municipal 473-CM/MPH.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

3. **CONDENAR** a la emplazada al pago de costos procesales a favor de los recurrentes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la decisión de declarar fundada la demanda, estimo necesario exponer algunas precisiones en torno a la obligación que tienen los gobiernos locales de publicar las ordenanzas municipales.

1. El artículo 51 de la Constitución consagra el principio de supremacía constitucional, disponiendo que esta prevalece sobre toda norma legal y las leyes sobre las normas de inferior jerarquía, y añade que “la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
2. Del mismo modo, el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución establece cuáles son las normas que tienen rango de ley, entre las que se encuentran a las leyes, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, el reglamento del Congreso, las normas regionales de carácter general y las ordenanzas municipales.
3. Las ordenanzas municipales son aprobadas por el Concejo Municipal y adquieren eficacia y obligatoriedad al ser publicadas. Al respecto, el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, LOM, establece que:

*“(…) No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación y difusión.
(…)”*

4. Lo expuesto quiere decir que una ordenanza será válida cuando haya sido aprobada por el órgano competente y dentro del marco de sus competencias. Vale decir, respetando las reglas de producción normativa previstas en la Ley N.º 27972, LOM –como norma integrante del bloque de constitucionalidad– y siempre que adquiera legitimidad para ser exigida en su cumplimiento, mediante el requisito del requisito de publicidad exigido, clara y categóricamente, por el artículo 51 de la Constitución.
5. La exigencia constitucional de que las normas sean publicadas conforme a la Constitución y las leyes está directamente vinculada al principio de seguridad jurídica, toda vez que solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

(sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente 2050-2002-AA, fundamento 24).

6. Finalmente, considero oportuno puntualizar que la exigencia constitucional de publicidad de las ordenanzas municipales solo se verá satisfecha una vez que se publique el contenido de las mismas en su totalidad, incluyéndose todos los anexos que pudieran formar parte de ellas, según sea el caso.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente fundamento de voto, por las siguientes consideraciones.

La publicación de las ordenanzas, de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), es un requisito esencial de su eficacia.

La exigencia constitucional de que las normas sean publicadas conforme a la constitución y las leyes está directamente vinculada al principio de seguridad jurídica; pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas (Sentencia 2050-2002-AA, fundamento 24).

Lo expuesto quiere decir que una ordenanza será válida cuando ha sido aprobada por el órgano competente y dentro del marco de sus competencias, esto es, respetando las reglas de producción normativa previstas —como norma integrante del bloque de constitucionalidad— y siempre que adquiera legitimidad para ser exigida en su cumplimiento (es decir, mediante el requisito de publicidad derivado del artículo 51 de la Constitución) (Sentencia 0016-2018-PI/TC, fundamento 18).

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso disiento de la opinión de declarar fundada la demanda pues, a mi consideración, la misma debe ser declarada improcedente. Mis fundamentos son los siguientes:

1. Los recurrentes interponen demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huancayo y su Gerencia de Tránsito y Transportes pidiendo que se declaren inaplicables: **a)** la Ordenanza 454-CM/MPH, que aprueba el Reglamento Complementario de Administración de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo; **b)** la Ordenanza 470-CM/MPH, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial de Huancayo; y **c)** la Ordenanza 473-CM/MPH, que aprueba el Reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas (RAS) de la Municipalidad Provincial de Huancayo. Alegan que la municipalidad emplazada pretende aplicar las referidas ordenanzas de manera forzada, debido a que las mismas no se encuentran vigentes y no son eficaces, por cuanto, pese a que las mismas no han sido debidamente publicadas. En este sentido, consideran afectados sus derechos a la libertad de trabajo, al debido proceso (con especial énfasis en el derecho a la defensa), al principio de legalidad, a la irretroactividad y publicidad de las normas.
2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.º del Código Procesal Constitucional, el proceso de amparo sólo procede contra “actos que tienen como sustento la aplicación de una norma autoaplicativa incompatible con la Constitución”; es decir, que el proceso de amparo no procede contra normas heteroaplicativas, dado que su eficacia está condicionada a la realización de actos posteriores.
3. Así, en el presente caso las normas cuya inaplicación pretende la parte demandante no tienen la calidad de autoaplicativas, toda vez que la sola posibilidad abstracta de que aplicando las mismas se les imponga una sanción o se les cobre montos que consideran excesivos por trámites ante la comuna demandada, no constituyen una amenaza inminente ni una afectación de los derechos constitucionales invocados en la demanda. Por el contrario, por su naturaleza las normas en cuestión requieren, necesariamente, de la realización de una actividad por parte de los recurrentes y de la autoridad edil demandada, lo que en autos no consta que hubiere ocurrido, motivo por el cual debe rechazarse la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00049-2016-PA/TC
JUNÍN
EMPRESA DE TRANSPORTES
IMPERIO TOURS S.C.R.L. Y
OTROS

Por estos fundamentos, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda

S.

LEDESMA NARVÁEZ