



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Civil de Comerciantes del Mercado de Chancay San Martín contra la Resolución 11, de fecha 17 de marzo de 2022¹, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Huaura que declaró infundada su demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de noviembre de 2021, don Valeriano Zorrilla Luarte, apoderado de la Asociación Civil de Comerciantes del Mercado de Chancay San Martín interpuso demanda de amparo², subsanada mediante escrito de fecha 29 de noviembre de 2021³, contra la Municipalidad Distrital de Chancay. Solicitó retrotraer las cosas al estado anterior a la violación de su derecho para lo cual se debe: a) inaplicar la Ordenanza Municipal 28-2020-MDCH, de fecha 7 de diciembre de 2020; b) se ordene la publicación oficial de la ordenanza y el acto administrativo con el cual se autoriza el tapiado de los accesos; y c) cesar al ejecutor coactivo.

Sostuvo que la asociación es posesionaria, por 74 años, de un inmueble cuya área es de 2862.57 m², el cual funciona con el nombre de “Mercado San Martín de Chancay”, ubicado en la calle 28 de julio, distrito de Chancay, provincia de Huaral, razón por la que demandaron la prescripción adquisitiva de dominio (Expediente 0039-2021-0-1302-JR-CI-02). Refirió que el 7 de noviembre de 2020 la emplazada emitió la Ordenanza Municipal 28-2020-MDCH, mediante la cual se dispuso la clausura definitiva del mercado antes mencionado, a ejecutarse en los 5 días de publicada la ordenanza, además del tapiado de los accesos, que se ejecutará una vez que todos los comerciantes

¹ Foja 217

² Foja 39

³ Foja 47





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

hayan desalojado el recinto público. Indicó que el 9 de julio de 2021 personal de serenazgo de la municipalidad tapiaron las puertas secuestrando a 50 personas que se encontraban en su interior. En su subsanación precisó que la ordenanza no se encuentra publicada, razón por la cual resultaría inaplicable e ineficaz a la asociación, por lo que deberá restituirse los accesos al mercado. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y publicidad de normas.

Mediante Resolución 2, de fecha 3 de diciembre de 2021⁴, el Juzgado Civil de Chancay admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública de la municipalidad demandada, mediante escrito de fecha 28 de enero de 2022⁵, se apersonó al proceso, interpuso excepción de litispendencia y contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente. Alegó que existe otro proceso de amparo contra su representada interpuesta previamente por la asociación (Expediente 00310-2020-0-1308-JR-CI-02), con las mismas pretensiones y que ya ha sido desestimada. Afirmó que es falso que hayan tapiado el mercado con personas dentro, puesto que fueron los comerciantes quienes ingresaron rompiendo los muros y afiches de clausura. Además, la asociación no tiene la propiedad del inmueble, pues con Partida Electrónica 60018037 se acredita la inmatriculación a favor de la Municipalidad Distrital de Chancay. Indicó que la ordenanza en cuestión fue publicada en el diario judicial denominado “Diario ASI” el 10 de diciembre de 2020, conforme al artículo 44 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Mediante la Resolución 5, de fecha 28 de marzo de 2022⁶, el juzgado declaró infundada la excepción propuesta por considerar que no se trata de procesos de amparo idénticos y declaró saneado el proceso. A través de la Resolución 7, de fecha 31 de marzo de 2022⁷, el juzgado declaró infundada la demanda al considerar que la ordenanza fue publicada conforme a la normativa regulada expresamente para las municipalidades distritales. Agregó que las acciones realizadas por la demandada se hicieron en cumplimiento de la ordenanza que clausuró el mercado de abastos al declararlo inhabitable, pero dispuso la reubicación de los comerciantes.

⁴ Foja 49

⁵ Foja 127

⁶ Foja 165

⁷ Foja 173



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 17 de marzo de 2022⁸, confirmó la apelada por fundamentos similares.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme se advierte de la demanda y su subsanación, la recurrente ha precisado que la Ordenanza Municipal 28-2020-MDCH, de fecha 7 de diciembre de 2020, no cumplió con el principio constitucional de publicidad de normas y, consecuentemente, todos los actos posteriores a ella devienen en vulneración a sus derechos de tutela procesal efectiva y debido procedimiento, por ello, el punto en controversia resulta ser precisamente la verificación de dicha publicidad. A razón de ello, solicitó: a) inaplicar la Ordenanza Municipal 28-2020-MDCH, de fecha 7 de diciembre de 2020; b) se ordene la publicación oficial de la ordenanza y el acto administrativo con el cual se autoriza el tapiado de los accesos; y c) cesar al ejecutor coactivo.

Principio de publicidad de las normas

2. Este Tribunal ha tenido la oportunidad de señalar⁹, 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), que 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, sin efecto jurídico alguno.
3. Es así que el artículo 109 de la Constitución del Estado establece como exigencia necesaria la 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. Lo propio sucede con el artículo 51 *in fine* de la Constitución, la cual dispone que “la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

⁸ Foja 217

⁹ Cfr. la STC recaída en el Expediente 1023-2021-PA/TC, fundamentos jurídicos 3 al 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

4. En el mismo sentido, como se ha precisado en anteriores oportunidades: “de una interpretación sistemática del artículo 51, in fine, y del artículo 109 de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no determina su constitución, pues ésta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas. Por lo tanto (...) una ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia”¹⁰.
5. No cabe duda entonces 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 que todos tengan conocimiento de aquella y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente.
6. Por otro lado, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, “no 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.
7. Cabe asimismo puntualizar que el referido artículo, en su inciso 2, prevé que las ordenanzas municipales se publican “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”. 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”.
8. Respecto a la publicación de las ordenanzas municipales este Tribunal ya se ha pronunciado en anteriores oportunidades al señalar que: “al haberse

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente 00021-2003-PI, fundamento jurídico 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

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”¹¹. 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 estas.

Análisis de la controversia

9. En el presente caso, la recurrente cuestiona la Ordenanza Municipal 28-2020-MDCH, de fecha 7 de diciembre de 2020, por cuanto el ente edil no habría cumplido con publicar, en forma íntegra, el texto completo de la citada ordenanza.
10. Con resolución administrativa de Sala Plena 00019-2020-P-CSJHA-PJ, de fecha 2 de diciembre de 2020¹², emitida por la Corte Superior de Justicia de Huaura, se oficializó el acuerdo por el cual se aprobó designar al diario judicial regional “ASI E.I.R.L.”, como diario judicial oficial de la Corte Superior de Justicia de Huaura; siendo esto así, corresponde verificar si la citada ordenanza fue publicada en el referido diario judicial oficial.
11. En autos aparece el acuerdo de concejo 107-2020-MDCH, de fecha 7 de diciembre de 2020¹³, que aprobó la ordenanza municipal denominada “Ordenanza Municipal que aprueba la clausura definitiva del antiguo mercado de abastos de Chancay, la reubicación de las personas que ejercen actividad comercial y tapiado de su infraestructura”.
12. El artículo séptimo de su parte resolutive señala textualmente: “encomendar a la Secretaría General la publicación de la referida Ordenanza de acuerdo a Ley y a la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones la publicación en el portal web de esta corporación edil”. En autos también obra copia de la página del diario judicial “ASÍ”, de fecha 10 de diciembre de 2020¹⁴, donde aparece publicada la ordenanza de manera íntegra y que coincide con el texto de

¹¹ Sentencia recaída en el Expediente 00578-2011-PA, fundamento jurídico 10.

¹² Foja 167

¹³ Foja 101

¹⁴ Foja 105



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

la ordenanza ofrecida como medio probatorio por la recurrente¹⁵.

13. La ordenanza fue publicada conforme a ley, por lo que se entiende que su contenido ha sido objeto de difusión de manera que todos han tenido conocimiento de aquella y, por tanto, puede exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente a la emplazada.
14. De otro lado, se tiene que por efecto de su publicación la norma existe y está vigente conforme lo establecen los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Perú, razón por la cual el pedido de notificación y/o publicación y consecuente inaplicación, solicitada por la recurrente, deviene en infundado.
15. A todo ello hay que agregar que el contenido de la ordenanza señala que la edificación donde funciona el mercado de abastos no cumple con las condiciones de seguridad en evacuación, no cumple con las condiciones de seguridad en sus instalaciones eléctricas, no cumple con las condiciones de seguridad en sus medios de protección contra incendios, no cumple con las condiciones de seguridad en su estructura de concreto y albañilería, no cumple con tablero electrónico conectado a tierra, se ha verificado el debilitamiento y deterioro de todos sus elementos estructurales lo que representa un riesgo de colapso, no tiene certificado ITSE, razones éstas por las que se dispone su inhabilitación e inhabitabilidad y evacuación de todas sus instalaciones, clausura definitiva y tapiado de accesos; todo ello basado en los múltiples informes de sus unidades competentes¹⁶, con lo que antepone el derecho a la vida, integridad física y salud no solo de los comerciantes, sino del público en general que pudiera ingresar a las instalaciones que representan un peligro. A pesar de todo ello, el Estado, representado en la autoridad municipal, no ha dejado en desamparo a los trabajadores (los asociados demandantes) y conexamente a sus familias, pues ha dispuesto la reubicación y construcción de un nuevo mercado al que pueden acceder los demandantes.
16. Finalmente, en relación con su pretensión de cesar a un ejecutor coactivo, claramente, ello no es objeto de un proceso de amparo, por lo que este extremo es improcedente al no estar referido en forma directa al

¹⁵ Foja 4

¹⁶ Fojas 24, 62, 71, 78, 79, 81, 86, 88, 89, 91.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01399-2023-PA/TC
HUAURA
ASOCIACIÓN CIVIL DE
COMERCIANTES DEL MERCADO
DE CHANCAY SAN MARTÍN

contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda en relación con la vulneración del principio de publicidad de las normas e **IMPROCEDENTE** en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA