Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Tribunal Constitucional Fecha: 20/08/2025 09:22:22-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/08/2025 21:38:57-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de junio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Javier Urteaga Boy contra la Resolución 10, de fecha 16 de julio de 2024[1], expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que confirmó la apelada y declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de febrero de 2024, don Javier Urteaga Boy interpone demanda de amparo[2] contra don Carlos Alonso Rodríguez Ordoñez, alcalde de la Municipalidad Distrital de Cayaltí, y contra doña María Isabel Huacal Fernández, don Julio Blas Salas Huayhua, doña Alison Roxana Peralta Ramos, don Julio César Rojas Bustamante y don Fernando Javier Gonzales Cóndor, integrantes del concejo municipal. Denuncia la vulneración de los derechos al trabajo, a la libertad de empresa, de comercio, a la libre competencia, a la igualdad y a la libertad de reunión, materializada por la expedición y aplicación de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, de fecha 28 de diciembre de 2023.

Sostiene que es propietario de Disco Eventos Restobar Karaoke “5 Queens”, local ubicado en el distrito de Cayaltí, que cuenta con licencia de funcionamiento y certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones. Refiere que el 10 febrero de 2024 se le remitió una notificación preventiva que le puso en conocimiento la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, que regula el horario de funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios. Advierte que la ordenanza no ha sido publicada conforme a ley ni se sustenta en informe que justifique objetivamente el peligro para las personas por su funcionamiento en la madrugada; más aún

[1] Foja 131.
[2] Foja 19.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/08/2025 17:09:07-0500

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/03769-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/08/2025 16:44:31-0500

cuando diversos vecinos que residen cerca al establecimiento han confirmado la existencia de seguridad interna y externa en la zona. Afirma que la ordenanza busca hostilizar a empresarios que no apoyaron al demandado durante su campaña electoral y, que afecta la economía familiar, ya que su negocio constituye la fuente de ingreso de toda su familia.

Mediante escrito de subsanación de fecha 5 de marzo de 2024[3], el actor precisa su petitorio, e indica que lo que pretende es la inaplicación a su caso de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A.

El Primer Juzgado Constitucional de Chiclayo, mediante Resolución 2, de fecha 7 de marzo de 2024[4], admite a trámite la demanda.

Con fecha 4 de abril de 2024, el alcalde de la Municipalidad Distrital de Cayaltí se apersone al proceso y conteste la demanda[5], solicitando que sea declarada infundada. Manifiesta que si bien el actor cuestiona la validez y vigencia de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, no ha cumplido con acreditar su afirmación con medio probatorio alguno. Señala que de los medios de prueba ofrecidos tampoco se advierte la presentación de la licencia de funcionamiento respectiva por parte del accionante, por lo que no puede presumirse la afectación a sus derechos fundamentales invocados. En cuanto a la alegada imposición de sanciones administrativas, afirma que estas deben ser cuestionadas en el proceso contencioso-administrativo, que es una vía igualmente satisfactoria al presente proceso constitucional.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 4, de fecha 24 de abril de 2024[6], declara saneado el proceso. Asimismo, mediante Resolución 7, de fecha 24 de mayo de 2024[7], declara infundada la demanda. Sostiene que, de la diligencia efectuada por el juez de paz de Cuarta Nominación de Cayaltí, se verificó que la cuestionada ordenanza se publicó en el informativo municipal el 28 de diciembre de 2023. Aduce también que el actor no ha indicado el horario que anteriormente tenía su negocio a efectos de determinar si el mismo viene siendo limitado por la norma cuestionada; y que, la ordenanza municipal – en estricto – solo delimita horarios, mas no prohíbe el desarrollo de actividades comerciales.

[3] Foja 32.
[4] Foja 37.
[5] Foja 43.
[6] Foja 50.
[7] Foja 92.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 16 de julio de 2024[8], confirma la apelada, Resolución 7, por considerar que una forma de publicación de las ordenanzas municipales es mediante carteles impresos en lugares visibles y locales municipales, lo cual se encuentra acreditado con la diligencia de constatación del juez de paz de Cayaltí. Arguye que la emisión de la ordenanza cuestionada se sustenta en el Informe N° 101-2023/MDC-ORR, el cual da cuenta de que su objeto es prevenir situaciones de riesgo, brindar seguridad y tranquilidad a la colectividad.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y materia controvertida

1. De la demanda y escrito de subsanación, se advierte que lo que el actor pretende es la inaplicación a su caso de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, emitida por la Municipalidad Distrital de Cayaltí, que regula el horario de funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios en el referido distrito.

2. Al respecto, este Tribunal estima que lo alegado, además de encontrarse vinculado con los derechos a la libertad de trabajo, empresa y comercio, también lo está con el principio de publicidad de las normas, a pesar de no haber sido invocado expresamente en la demanda; por lo que, en aplicación del principio *iura novit curia*, también será materia del presente pronunciamiento.

Amparo contra normas y amparo contra actos de aplicación de normas

3. Este Tribunal ya ha reconocido en su jurisprudencia la posibilidad de 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 lo cual la norma materia de cuestionamiento debe ser autoaplicativa.[9] Las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez vigentes, resulta inmediata e incondicionada.[10]

[8] Foja 131.
[9] cfr. sentencia recaída en el Expediente 00540-2016-PA/TC, fundamento 3.
[10] cfr. sentencia recaída en el Expediente 02615-2010-PA/TC, fundamento 3.

4. Así, para este Tribunal, la sola vigencia de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A[11] afecta la situación jurídica de los sujetos a los cuales se dirige, tal como se desprende de su artículo 1, que regula su ámbito de aplicación, y dispone su obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades económicas en establecimientos comerciales y de servicios del distrito.[12]

5. Ahora bien, el actor no ha presentado la licencia de funcionamiento de su local comercial, pese a que la norma también refiere su "aplicación inmediata" a los locales con licencia de funcionamiento otorgadas antes y después de su vigencia (artículo 2). Sin embargo, se debe tener en cuenta que en autos obra el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones para Establecimientos N° 080-2023-MDC-DC, de fecha 17 de noviembre de 2023[13], emitido por la municipalidad demandada, que acredita la existencia del local que conduce el actor (Disco Eventos Restobar y Karaoke "5 Queens"), que fue objeto de una inspección a solicitud del accionante, donde también se precisó el giro o actividad del local (esparcimiento, recreativas y de servicios de bebidas). Asimismo, de acuerdo con el sistema de consulta RUC[14], se advierte que el actor ha sido registrado como persona natural con negocio en el establecimiento comercial antes referido (estado activo).

6. En ese orden de ideas, este Tribunal, en aplicación del principio *pro actione*, estima conveniente preferir la continuidad del proceso, ya que, de los elementos aportados, se puede colegir que la norma cuestionada es autoaplicativa.

7. Ahora bien, aun en el caso de las denominadas normas autoaplicativas, se debe distinguir las situaciones en las cuales, al no existir concretos actos de aplicación, el amparo se dirige de forma directa contra la norma, y las situaciones en las que, ya existiendo actos de aplicación, el amparo en realidad se dirige contra estos actos. Esto resulta relevante ya que, tratándose de normas autoaplicativas sin actos de aplicación, la única vía procesal existente para impugnar su contenido inconstitucional es un proceso de tutela de derechos, pues no existe proceso judicial ordinario de control concreto contra normas. Mientras que, si se trata de normas

---

[11] Foja 1.
[12] cfr. foja 2.
[13] Foja 14.
[14] https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias. Consulta del 6 de marzo de 2025.

autoaplicativas respecto de las que ya se han producido actos de aplicación, estos podrían ser impugnados, eventualmente, en un proceso ordinario.[15]

8. No escapa del análisis de este Tribunal que el actor denuncia una afectación a sus derechos como consecuencia de la clausura de su local "motivada en la cuestionada ordenanza municipal" (*sic*)[16], de lo cual podría entenderse que dicha ordenanza tendría actos de aplicación que podrían ser impugnados en el proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, de la revisión del acta de clausura que obra en autos, se aprecia que la misma se llevó a cabo el 27 de julio de 2023[17]; es decir, con anterioridad a la emisión de la ordenanza cuestionada, por lo que ello no podría ser considerado como acto de aplicación. Asimismo, si bien obra en autos una notificación preventiva[18], de esto no se desprende acto de aplicación que pueda ser cuestionado en otra vía ordinaria como tal; más aún cuando dicho documento no se encuentra legible a efectos de determinar su contenido íntegro. En tal sentido, corresponde continuar con el trámite del proceso.

El principio de publicidad de las normas

9. 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.[19]

10. En esta 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 eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, por lo que una ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia.[20] Así, 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,

[15] cfr. sentencia recaída en el Expediente 04613-2022-PA/TC, fundamentos 4 y 5.
[16] cfr. foja 24, punto VI.1. de la demanda.
[17] Foja 15.
[18] Foja 8.
[19] cfr. sentencia recaída en el Expediente 00049-2016-PA/TC, fundamento 2.
[20] cfr. sentencia recaída en el Expediente 00021-2003-AI/TC, fundamentos 3 y 4.

dentro del ámbito territorial correspondiente.[21]

11. 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.

12. Cabe precisar que para el caso de las municipalidades distritales y provinciales distintas a las de Lima y 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 cuenten con tales publicaciones o, en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.

13. Este Tribunal ha dejado en claro que la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales excluye la posibilidad de que las ordenanzas municipales sean publicadas, únicamente, por otro medio que asegure su publicidad. Siendo así, entender que solo 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 aludido diario. Además, la publicación de una ordenanza 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.[22]

Análisis del caso concreto

14. Considerando que el actor cuestionó la publicación de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, de fecha 28 de diciembre de 2023[23], el juzgado de primera instancia emitió el Oficio N° 150-2024-0-1706-JR-DC-01/SDMCH-ECV, de fecha 24 de abril de 2024[24], en el que solicitó al alcalde distrital de Cayaltí la remisión de diversos documentos, entre ellos,

[21] cfr. sentencia recaída en el Expediente 00951-2018-PA/TC, fundamento 7.
[22] id., fundamentos 8, 9 y 10.
[23] Foja 1.
[24] Foja 54.

el "documental que permita verificar la publicación de la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC/A, de fecha 28 de diciembre de 2023", de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972).

15. En virtud de este requerimiento, se expidió el Oficio N° 180-2024-MDC/A, de fecha 3 de mayo de 2024[25], mediante el cual la municipalidad emplazada atendió lo solicitado y remitió el acta de diligencia de constatación de publicación del 28 de diciembre de 2023[26], donde se da cuenta que la norma cuestionada fue publicada en un "informativo municipal", y se resumió a continuación sus artículos. De lo expuesto se desprende que, ante el pedido expreso del *a quo* para acreditar la publicación de la ordenanza cuestionada conforme al artículo 44 de la Ley 27972, la emplazada solo informó haber hecho la publicación en un informativo municipal.

16. Ahora bien, en torno a la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales, del portal web del Poder Judicial[27] se aprecia la Resolución Administrativa N° 415-2023-CED-CSJLA/PJ, de fecha 7 de setiembre de 2023, de la presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, en cuyo tercer considerando se hace referencia que el Consejo Ejecutivo Distrital designó al diario oficial encargado de las publicaciones judiciales en Lambayeque para el periodo de octubre 2021 a octubre de 2023; y, se precisó que la convocatoria y selección del diario oficial para el año judicial 2023, sería para el periodo del 1 de noviembre de 2023 al 1 de noviembre de 2025. Asimismo, mediante la Resolución Administrativa N° 279-2024-CED-CSJLA/PJ, se designó al diario Grupo Editora Panorama S.A.C. como el diario oficial encargado de las publicaciones judiciales del Distrito Judicial de Lambayeque, desde el día siguiente a la fecha de notificación de dicha resolución hasta el 1 de noviembre de 2025. Posteriormente, con la Resolución Administrativa N° 590-2024-CED-CSJLA/PJ, de fecha 18 de noviembre de 2024, se precisó que la duración del nuevo contrato de servicio de publicación de actividades y avisos judiciales de Lambayeque, suscrito con el Grupo Editora Panorama S.A.C, regiría a partir del 1 de junio de 2024 y sería hasta el 31 de mayo de 2026.

---

[25] Foja 83.
[26] Foja 82.
[27] cfr. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuperiorLambayequePJ/s_csj_lambayeque_nuevo/as_corte_superior_lambayeque/as_consejo_ejecutivo_distrital/as_documentos/as_resoluciones_administrativas/as_2023/. Consulta realizada el 6 de marzo de 2025.

17. Cabe precisar que los incisos 2 y 3 del artículo 44 de la Ley 27972, establecen que las ordenanzas deben ser publicadas:

> 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. (Subrayado es nuestro).

18. En esa línea, este Tribunal aprecia que, si bien no está acreditado que el 28 de diciembre de 2023, fecha de expedición de la ordenanza cuestionada, existía contratado un diario encargado de la publicación de los avisos judiciales en Lambayeque; el acta de la diligencia de constatación de publicación de fecha 28 de diciembre de 2023[28], emitida por el juez de paz de cuarta nominación del lugar, que consigna que se verificó que la ordenanza cuestionada se publicó en el informativo municipal de 7 páginas, es un documento que no genera suficiente convicción respecto del cumplimiento del principio de publicidad normativa. Esto, porque la municipalidad emplazada no ha presentado en estos autos el referido informativo, ni tampoco ha precisado el tiraje (ejemplares distribuidos) del mismo, para conocer el alcance de su difusión a nivel de su ámbito territorial.

19. A ello se debe agregar que al menos a partir del 1 de junio de 2024, conforme a lo señalado *supra*, ya existiría un diario encargado de las publicaciones judiciales en Lambayeque; no obstante, la parte emplazada tampoco ha acreditado acción alguna para cumplir con efectuar (o regularizar) dicha publicación. Así, de los elementos expuestos, este Tribunal estima que la emplazada no ha cumplido con publicar la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A según los términos establecidos en el artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, lo que contraviene el principio de publicidad de las normas; corresponde, en consecuencia, declarar fundada la demanda.

Consideraciones adicionales

20. Este Tribunal Constitucional estima pertinente recordar que la restricción de horarios de atención y venta de bebidas alcohólicas en establecimientos de entretenimiento nocturno busca garantizar y proteger diversos derechos,

[28] Foja 82.

como son el derecho a la tranquilidad y a la salud de los vecinos que residen en la zona donde opera la restricción, lo cual, en principio, forma parte de las facultades constitucionales de los municipios.[29] Así, en caso algún representante de establecimiento comercial considere que dicha restricción tiene incidencia en sus derechos a la libertad de trabajo, empresa o comercio, se debe verificar si dicha medida interviene en el contenido constitucionalmente protegido de estos derechos de forma razonable o si, por el contrario, resulta arbitraria, a tenor de la premisa de que ningún derecho es ilimitado ni absoluto; por el contrario, pueden ser objeto de límites que se sustenten en fines constitucionalmente legítimos.

21. Siendo así, si bien en el presente caso se ha determinado que la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A no ha sido publicada conforme al artículo 44 de la Ley 27972, esto no enerva las facultades constitucionales y legales que tienen las municipalidades para establecer restricciones que resulten razonables a los locales comerciales para la protección de los derechos de los vecinos de su localidad. En esa línea, lo expuesto en la presente sentencia no puede ser interpretado como una limitación a las facultades y competencias que tienen las municipalidades para emitir regulación sobre la materia; todo lo contrario, el presente pronunciamiento reconoce tales competencias, pero resalta que estas deben ser ejercidas de conformidad con la Constitución y la normatividad aplicable para la emisión de legislación municipal y, por supuesto, su eficacia.

Efectos de la sentencia

22. Al haberse estimado la demanda, corresponde declarar la ineficacia de la ordenanza cuestionada al caso concreto del actor, en tanto que, al no haber sido correctamente publicada, se trata de una norma – por definición – no vigente y, por ende, sin efecto jurídico alguno.[30]

23. Sin perjuicio de ello y de acuerdo con lo expresado *supra*, la municipalidad emplazada tiene a salvo el ejercicio de sus competencias para dictar normativa municipal en la que disponga restricciones de horarios en establecimientos de entretenimiento nocturno en el ámbito de su distrito (cuyo alcance incluye, desde luego, al demandante) o incluso para regularizar la publicación de la ordenanza cuestionada en estos autos, conforme al artículo 44 de la Ley 27972, para que pueda surtir efectos.

[29] cfr. sentencia recaída en el Expediente 02418-2021-PA/TC, fundamento 12.
[30] cfr. sentencia recaída en el Expediente 00049-2016-PA/TC, fundamento 2.

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 haberse acreditado la contravención del principio de publicidad de las normas.

2. Declarar **INEFICAZ** la Ordenanza Municipal N° 014-2023-MDC-A, de fecha 28 de diciembre de 2023[31], al caso concreto del actor, dejando a salvo las facultades constitucionales de la emplazada conforme a lo establecido en el fundamento 23, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

[31] Foja 1.