



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 106/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00015-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25 de marzo de 2025

Caso de la Ordenanza Municipal 045-2022

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA C. MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE LLACANORA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 045-
2022, emitida por la Municipalidad Distrital de Llacanora

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



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.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00015-2023-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal 045-2022 | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

§3. PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA ORDENANZA 045-2022

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de marzo de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Morales Saravia.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de octubre de 2024, la Municipalidad Provincial de Cajamarca interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 045-2022, emitida por la Municipalidad Distrital de Llacanora. En concreto, se sostiene que dicha norma contraviene los artículos 2.22, 68 y 195 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 18 de abril de 2024, el alcalde de la Municipalidad Distrital de Llacanora contesta la demanda, solicitando que sea declarada improcedente.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca (MPC), son los siguientes:

- Comienza sosteniendo que, con fecha 3 de octubre de 2001, la Municipalidad Distrital de Llacanora (MDLL) emitió la Ordenanza Municipal 003-2001-CDLL, que declaró “Zona Reservada Intangible Municipal Distrital” al valle de Yanamarca y a las demás zonas verdes de La Victoria, Iscoconga, La Banda, Uranhuacta, Cochambul y Huayrapongo Grande (foja 3 de la demanda).
- Al respecto, la parte demandante alega que las normas que justificaron la expedición de la primera ordenanza no regulaban los alcances, efectos ni la entidad competente para la declaración de una zona reservada intangible, ni tampoco reconocían la existencia de una categoría de protección con dicha denominación.
- En la demanda también se indica que con la suscripción del Convenio 697-2017-VIVIENDA, de fecha 17 de agosto de 2017, la MPC delegó en el Ministerio de



Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) el ejercicio de las funciones específicas compartidas y las competencias municipales en materia de saneamiento en la provincia de Cajamarca, para la entrega total o parcial al sector privado de la prestación de uno o más servicios de saneamiento en dicho ámbito, bajo la modalidad de Asociación Público Privada” (cfr. fojas 3 de la demanda).

- La Municipalidad Provincial de Cajamarca precisa que la MDLL emitió la Ordenanza Municipal 016-MDLL/CMD, de fecha 10 de abril de 2020, que derogó parcialmente la Ordenanza 003-2001-CDLL respecto de la “Zona Reservada Intangible Municipal Distrital” correspondiente al Valle de Yanamarca, y la caracterizó como “ecosistema y zona de necesidad pública” (cfr. fojas 4 de la demanda).
- Refiere que, posteriormente, con fecha 23 de noviembre de 2017, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) admitió a trámite la iniciativa privada cofinanciada denominada “Tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso, ciudad de Cajamarca, Cajamarca, Perú”, que contó con una opinión favorable del MVCS.
- Anota que, según el Oficio 421-2021-VIVIENDA/VMCS-DGPPCS, de fecha 22 de junio de 2021, el MVCS comunicó la viabilidad de la IPC denominada “Creación del servicio de tratamiento de aguas residuales para disposición final y/o reúso, mejoramiento y ampliación de la infraestructura de la red de recolección en los distritos de Cajamarca y los Baños del Inca de la provincia de Cajamarca - departamento de Cajamarca”, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Agrega que a través de la Ordenanza Municipal 045-2022, de fecha 16 de diciembre de 2022, el Concejo Municipal de la MDLL restituyó la vigencia en su totalidad de la Ordenanza Municipal 003-2001-CDLL. También alega que, en ese mismo mes, se publicó el Acuerdo 122-3-2022-CD, adoptado por el Consejo Directivo de Proinversión, que aprobó la incorporación de la IPC al proceso de promoción de la inversión privada.
- Ante dicha situación, explica que la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Cajamarca (SEDACAJ) solicitó a la MDLL dejar sin efecto la Ordenanza 045-2022, por cuanto esta afectaría el proyecto y el desarrollo económico local en la zona de Yanamarca, así como también crearía una barrera burocrática, de acuerdo con lo previsto por la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1362.
- Asimismo, la demandante precisa que el valle de Yanamarca no solo se encuentra en la jurisdicción de Llacanora, sino que también forma parte del distrito de Jesús, departamento de Cajamarca, por lo que la ordenanza impugnada también afecta a dicho territorio. De igual forma, advierte que existe incompetencia por razón de la



materia al restituir la Ordenanza 003-2001-CDLL, ya que no existe en la legislación vigente la figura denominada como “zona reservada intangible”, lo cual afecta el principio de legalidad.

- Al respecto, asevera que la restitución de todos los extremos de la Ordenanza 003-2001-CDLL por parte de la Ordenanza 045-2022, transgrede los artículos 2.22 y 68 de la Constitución, debido a que las normas que justificaron la expedición de la primera ordenanza no regulaban, a su criterio, los alcances, efectos y la entidad competente para la declaración de una zona reservada intangible, ni tampoco reconocían la existencia de una categoría de protección bajo dicha denominación.
- Sostiene que la impugnada Ordenanza 045-2022 contraviene el artículo VIII de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y el Decreto Supremo 242-2022-EF, norma que prevé que el proyecto de tratamiento de aguas residuales sea considerado como unos de los proyectos a priorizar en el plan nacional de infraestructura sostenible para la competitividad (PNISC) 2022-2025.
- Advierte que, mediante el Decreto Supremo 116-90-PCM, de fecha 14 de octubre de 1990, se transfirieron a favor de la municipalidad provincial de Cajamarca las acciones del Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) en la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Cajamarca (SEDACAJ).
- Concluye que a la fecha de emisión de la Ordenanza 003-2001-CDLL, cuya vigencia fue restituida por la Ordenanza 045-2022, como ya se explicó previamente, los servicios de agua potable y alcantarillado en la provincia de Cajamarca calificaban como servicio público local, por lo cual se ha vulnerado el artículo 106 de la Constitución, relativo al principio de reserva de ley orgánica, así como el artículo 195 de dicha Norma Fundamental, que dispone que las municipalidades son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales; los artículos 11, 12, 70 y 71 de la LOM; entre otras normas relativas al servicio de saneamiento.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por la Municipalidad Distrital de Llacanora (MDLL) son los siguientes:

- Solicita que se declare la improcedencia de la demanda ante la alegada imposibilidad jurídica de control constitucional de la Ordenanza 045-2022, puesto que dicha norma no cumplió con la exigencia del principio de publicidad para su vigencia.
- Refiere que de la revisión en los archivos que obran en su entidad, se ha verificado que dicha ordenanza no fue publicada. Precisa además que la MDLL realizó la



búsqueda en el diario oficial *El Peruano*, y corroboró que no existe registro de la publicado de la ordenanza impugnada.

- Finalmente, sostiene que, de conformidad con los artículos 51 y 109 de la Constitución, la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. Por tanto, concluye que la Ordenanza 045-2022 no forma parte del ordenamiento, de modo que resulta imposible llevar a cabo el control de constitucionalidad de dicha norma.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI

1. En el presente caso, este Tribunal debe determinar si la Ordenanza 045-2022, del 16 de diciembre de 2022, denominada “Ordenanza Municipal que aprueba la modificación del artículo quinto de la Ordenanza Municipal 016-MDLL/CMD de fecha 10 de abril del 2020 la misma que declara zonas de necesidad pública a los terrenos de propiedad estatal y público privados ubicados en la jurisdicción distrital de Llacanora a fin de potenciar la salud pública de la población”, ha contravenido la Norma Fundamental, o no.
2. A continuación, este Tribunal examinará si la mencionada ordenanza ha incurrido en infracciones formales a la Constitución.

§2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

3. De conformidad con el artículo 74 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser como sigue:
 - a. directa o indirecta;
 - b. de carácter total o parcial, y
 - c. tanto por la forma como por el fondo.
4. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido expresamente por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del dispositivo legal, se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
5. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
6. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero



juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.

7. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan “normas interpuestas”. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
8. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
9. La forma de publicación de las ordenanzas no se encuentra regulada por la Constitución. El artículo 51 de la Constitución fija el deber de publicar las normas legales y el artículo 194 se limita a establecer que los gobiernos locales gozan de autonomía política, pero deriva en el legislador el modo de satisfacer el deber de publicidad.
10. Para decidir la constitucionalidad de las ordenanzas que las municipalidades expidieran, se deberán tomar en cuenta las disposiciones de la LOM como parámetro de constitucionalidad, como normas que conforman el bloque de constitucionalidad, puesto que desarrollan las exigencias de publicidad de las normas locales, y estas fungen como normas interpuestas al principio de publicidad establecido en la Constitución.
11. Efectivamente, el deber de publicidad formal de las ordenanzas expedidas por las municipalidades situadas en circunscripciones ajenas al ámbito de Lima y la provincia Constitucional del Callao deberán regirse por las exigencias de publicidad del artículo 44 de la LOM, como norma interpuesta al artículo 51 de la Constitución.
12. En resumen, si la publicación de las ordenanzas no satisface las exigencias contenidas en el artículo 44 de la LOM, resultarán inconstitucionales, por contener vicios de forma.

§3. PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

13. El artículo 51 de la Constitución establece que la publicidad es esencial para la vigencia de las normas en el Estado. Asimismo, el artículo 109 de la Norma Fundamental dispone que “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.
14. Sobre ello, este Tribunal ha dejado sentado que, de una interpretación sistemática de



los artículos antes citados, se sigue que la norma debe ser aprobada por el órgano que ejerce la potestad legislativa, y que la publicación determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad.

15. En este sentido, la exigencia de publicidad de las leyes y de las normas con rango ley permite la difusión de su contenido, de manera que su cumplimiento sea exigible a toda la ciudadanía, ya sea a nivel nacional o en un determinado territorio. Por ello, los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia.
16. Respecto a las ordenanzas municipales, el artículo 44 de la LOM establece que: “No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión”. Asimismo, dispone que las ordenanzas municipales de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao deben ser publicadas en el diario oficial *El Peruano*.
17. En lo que aquí interesa, el artículo 44 de la LOM establece que las ordenanzas emitidas por el resto de municipalidades distritales y provinciales deberán ser publicadas en los siguientes medios:
 - a. 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;
 - b. 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;
 - c. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.
18. Respecto al inciso “c”, que establece el requisito de publicación en página web, este Tribunal tiene resuelto que dicha exigencia deberá cumplirse en tanto:
 - i. Exista un link en la página web inicial, de la institución estatal correspondiente
 - ii. Dicho anuncio sea lo suficientemente notorio y de fácil acceso, permita a todos los ciudadanos informarse sin mayores dificultades [...]
 - iii. La página web, precise de manera clara y notoria la fecha en que se publicó en la web [...] [Sentencia 00021-2010-PI/TC, fundamento 21].
19. Así entonces, el análisis de constitucionalidad de la ordenanza impugnada deberá ser desarrollado a continuación tomando en cuenta los requisitos indicados.



§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA ORDENANZA 045-2022

20. En el presente caso, la Municipalidad Provincial de Cajamarca impugna la Ordenanza Municipal 045-2022, que fuera emitida por el Concejo de la Municipalidad Distrital de Llacanora con fecha 16 de diciembre de 2022 (cfr. fojas 54 a 56 de la demanda obrante en el cuadernillo digital). Queda claro que el requisito de publicación en el diario oficial *El Peruano* no resulta aplicable para el caso de la entidad demandada, sin perjuicio de lo cual debe cumplir con las disposiciones pertinentes del artículo 44 de la LOM.
21. Por otro lado, es necesario advertir que debido a que en la demanda no se adjuntó copia de la publicación de la ordenanza, este Tribunal requirió, mediante el auto de inadmisibilidad de fecha 28 de noviembre de 2023, que la Municipalidad Distrital de Llacanora cumpla con:
 - (i) Informar cuál era el diario encargado de las publicaciones judiciales correspondiente a su jurisdicción en el momento en que se publicó la Ordenanza Municipal 045-2022.
 - (ii) Adjunte copia de la publicación de la Ordenanza Municipal 045-2022 en el diario encargado de las publicaciones judiciales en su jurisdicción o, en caso de no existir, acredite de manera indubitable que realizó la publicidad de la misma en otro diario, conforme lo dispone el inciso 2 del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
 - (iii) Brindar el enlace de su página web institucional en el que se ha colgado la ordenanza impugnada.
22. Con posterioridad, al emitir el Auto 2 – Admisibilidad, de fecha 30 de enero de 2024, este Tribunal volvió a requerir que la entidad demandada cumpla con lo solicitado dentro del mismo plazo otorgado para la contestación de la demanda, bajo apercibimiento de emitir pronunciamiento de fondo con los documentos obrantes en autos.
23. Pues bien, en el presente caso se advierte que, en la contestación de la demanda, la Municipalidad Distrital de Llacanora ha sostenido que la Ordenanza Municipal 045-2022 no cumple con el principio de publicidad para su vigencia y “que de la revisión en los registros y archivos que obran en nuestra entidad (Portal Web de la Municipalidad Distrital de Llacanora y Archivo) se ha verificado que esta ordenanza no fue publicada; del mismo modo, se realizó la búsqueda en la hemeroteca del Diario Oficial el Peruano (sic), corroborándose que tampoco existe registro alguno de publicación de la ordenanza cuestionada” (numeral 2.3 del escrito obrante a fojas 130 y 131 del cuadernillo digital).
24. En virtud de lo expuesto, queda claro que la Ordenanza Municipal 045-2022 no fue



publicada en la página web de la Municipalidad Distrital de Llacanora. Asimismo, la parte demandada no cumplió con informar cuál era el diario encargado de las publicaciones judiciales correspondientes a su jurisdicción al momento en que se publicó la ordenanza impugnada, ni presentó ninguna prueba que acredite dicha publicación; sino que, más bien, reconoció, sin lugar a duda, que la ordenanza sometida a control fue aprobada pero no publicada.

25. Por lo tanto, corresponde concluir la Ordenanza Municipal 045-2022, emitida por la Municipalidad de Llacanora adolece de vicios de inconstitucionalidad formal, ya que la referida entidad edil no cumplió con su deber de garantizar la publicidad de las normas, conforme surge de lo establecido en el artículo 44 de la LOM, como norma interpuesta con el artículo 51 de la Constitución. En consecuencia, la presente demanda debe ser estimada en el presente extremo.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 045-2022, expedida por la Municipalidad Distrital de Llacanora.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Si bien estoy de acuerdo con lo resuelto en la presente sentencia, en el sentido de declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 045-2022, considero pertinente realizar algunas precisiones en relación a los fundamentos jurídicos 17 al 20.

En ellos se señala que, conforme a lo dispuesto en el artículo 44, inciso 4, de la Ley Orgánica de Municipalidades¹, la publicación de las ordenanzas emitidas por las municipalidades distritales y provinciales a través de sus portales electrónicos deben cumplir con ciertas exigencias establecidas en la sentencia emitida en el Expediente 00021-2010-PI/TC a fin de que no se incurra en un vicio de inconstitucionalidad por la forma.

Al respecto, en el referido inciso se establece que las municipalidades que cuenten con portal electrónico deberán publicar sus ordenanzas a través de este; sin embargo, se sobreentiende que, en el ámbito específico de la publicidad de las ordenanzas de los gobiernos locales, esta exigencia es adicional a la establecida en los incisos 1, 2, y 3 del mencionado artículo 44 de la LOM, ya que la publicidad de las normas que viene impuesta por la Constitución no puede satisfacerse sólo con la publicidad en los portales electrónicos.

En el presente caso, mediante los autos de fecha 28 de noviembre de 2023 y 30 de enero de 2024, el Tribunal Constitucional requirió a la Municipalidad Distrital de Llacanora: a) informe cuál era el diario encargado de las publicaciones judiciales correspondiente a su jurisdicción en el momento en que se publicó la Ordenanza Municipal 045-2022; b) presente copia de la publicación de la Ordenanza Municipal 045-2022 en el diario encargado de las publicaciones judiciales en su jurisdicción o, en caso de no existir, acredite de manera indubitable que realizó la publicidad de la misma en otro diario; y, c) presente el enlace de su página web institucional en el que se ha publicado la ordenanza impugnada.

En ese sentido, en la contestación de la demanda, la demandada sostuvo que la Ordenanza Municipal 045-2022 no cumple con el principio de publicidad para su vigencia y que de la revisión en sus registros y archivos se ha verificado que esta ordenanza no fue publicada; del mismo modo, se realizó la búsqueda en la hemeroteca del Diario Oficial el Peruano (sic), corroborando que tampoco existe registro alguno de publicación de la

¹ Artículo 44.- Publicidad de las normas municipales

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

(...)

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

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal 045-2022 | 12

ordenanza cuestionada².

Por lo tanto, se advierte que la publicación de la Ordenanza Municipal no satisface las exigencias contenidas en el artículo 44 de la LOM; en consecuencia, corresponde estimar la demanda de inconstitucionalidad al incurrir en un vicio por la forma.

S.

MORALES SARA VIA

² Página 130 y 131 del cuadernillo digital.