

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de **DERECHO**

“PRINCIPIOS JURÍDICOS AFECTADOS POR LA  
FALTA DE PUBLICACIÓN DE LA ORDENANZA  
MUNICIPAL N°738 EN CAJAMARCA”

Tesis para optar al título profesional de:

**Abogada**

**Autor:**

Milene Milagros Cabanillas Cabanillas

**Asesor:**

Dr. Emilio Augusto Rosario Pacahuala

<https://orcid.org/0000-0003-2421-548X>

Cajamarca - Perú

2024

### JURADO EVALUADOR

Jurado 1 Presidente(a)	<b>EDWIN ADOLFO MOROCCO COLQUE</b>
	Nombre y Apellidos

Jurado 2	<b>RICARDO SALVATIERRA YI</b>
	Nombre y Apellidos

Jurado 3	<b>EMILIO AUGUSTO ROSARIO PACAHUALA</b>	
	Nombre y Apellidos	N° DNI

## INFORME DE SIMILITUD



Página 2 of 159 - Integrity Overview

Identificador de la entrega trn:oid:::1:3251205576




### 14% Overall Similarity

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

#### Filtered from the Report

- ▶ Bibliography
- ▶ Quoted Text
- ▶ Cited Text
- ▶ Small Matches (less than 8 words)

#### Top Sources

- 14%  Internet sources
- 2%  Publications
- 2%  Submitted works (Student Papers)

#### Integrity Flags

##### 0 Integrity Flags for Review

No suspicious text manipulations found.

Our system's algorithms look deeply at a document for any inconsistencies that would set it apart from a normal submission. If we notice something strange, we flag it for you to review.

A Flag is not necessarily an indicator of a problem. However, we'd recommend you focus your attention there for further review.

## DEDICATORIA

Destino este estudio a mis progenitores, quienes siempre me han ofrecido su respaldo constante y su cariño sin condiciones a lo largo de mi trayectoria. También deseo expresar mi agradecimiento a mis maestros y compañeros por su continua fuente de motivación y dirección. Sin su respaldo, este logro no habría sido alcanzado. Este proyecto se dedica a aquellos que confían en la capacidad del saber y la persistencia para lograr nuestros objetivos. ¡Gracias por ser mi fuente de inspiración!

## AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a la finalización de esta investigación. En primer lugar, extendiendo un reconocimiento especial a la Dra. Marcia Patricia Rodríguez Urteaga, cuya guía y apoyo en diversas ocasiones resultaron esenciales para el desarrollo de este estudio. Del mismo modo, manifiesto mi gratitud hacia mi asesor Emilio Augusto Rosario Pacahuala, cuya experiencia y acompañamiento en la etapa final fueron determinantes para la consolidación de este trabajo. Del mismo modo, agradezco profundamente a mi familia, cuyo apoyo incondicional y aliento constante fueron un pilar fundamental en los momentos más desafiantes. También quiero reconocer la valiosa contribución de todas las fuentes y recursos consultados. Su aporte fue esencial para la solidez de esta investigación. Finalmente, gracias a todos quienes, de una u otra forma, fueron parte de este proceso y me ayudaron a alcanzar este importante logro académico.

**TABLA DE CONTENIDO**

DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTO	5
TABLA DE CONTENIDO	6
ÍNDICE DE TABLAS	7
RESUMEN	8
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	68
CAPÍTULO III: RESULTADOS	80
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	121
REFERENCIAS	136
ANEXOS	147

## Índice de tablas

<b>TABLA 1</b> .....	72
<b>TABLA 2</b> .....	84
<b>TABLA 3</b> .....	88
<b>TABLA 4</b> .....	94
<b>TABLA 5</b> .....	98
<b>TABLA 6</b> .....	104
<b>TABLA 7</b> .....	107
<b>TABLA 8</b> .....	114
<b>TABLA 9</b> .....	115
<b>TABLA 10</b> .....	116
<b>TABLA 11</b> .....	117
<b>TABLA 12</b> .....	118
<b>TABLA 13</b> .....	119
<b>TABLA 14</b> .....	120

## RESUMEN

La falta de publicación oficial impide el conocimiento generalizado de la norma, generando incertidumbre sobre su aplicación y validez. Esto puede provocar conflictos normativos y afectar la previsibilidad de las decisiones administrativas. En este contexto, la investigación tuvo como objetivo determinar los principios jurídicos vulnerados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738 en Cajamarca. Para ello, se examinó su regulación en el marco normativo peruano y el cumplimiento del procedimiento de promulgación según la Ley N°27972. También se evaluaron las consecuencias de su omisión en los principios de publicidad normativa, legalidad y seguridad jurídica. Finalmente, se analizaron casos relevantes para identificar los criterios jurisdiccionales aplicados en su resolución. Metodológicamente, se empleó un enfoque cualitativo, con un diseño hermenéutico y un alcance descriptivo-explicativo, basado en el análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial. Los resultados evidenciaron que la omisión generó incertidumbre sobre la obligatoriedad de la norma, afectó la legalidad al dificultar su aplicación conforme al derecho y comprometió la seguridad jurídica de los administrados. Se concluyó que la publicación de las normas es esencial para su validez y aplicación efectiva.

**PALABRAS CLAVES:** Publicidad normativa, legalidad, seguridad jurídica, ordenanza municipal, seguridad jurídica.

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

### 1.1. Realidad problemática

A diferencia de las sociedades organizadas del reino animal, que se rigen principalmente por el instinto, la sociedad humana requiere de un sistema jurídico que establezca normas claras y accesibles para regular la convivencia y mantener el orden social (Bermejo Vera, 1987). Dentro del ámbito del Derecho positivo, corresponde a los especialistas establecer el sistema y la jerarquía de las fuentes normativas, así como asegurar que las disposiciones legales no solo sean creadas, sino también aplicadas de manera efectiva. En este contexto, la difusión de las normas jurídicas resulta fundamental, pues garantiza que la ciudadanía tenga acceso al conocimiento de las reglas que regulan su comportamiento y sus derechos.

Históricamente, la publicidad de las normas ha sido una constante en las comunidades humanas organizadas. A través de diversos medios, las sociedades han procurado que sus miembros conozcan las normas jurídicas que regulan la convivencia. El maestro Marshall Barberán (2010) sostiene que este principio es esencial en un Estado de Derecho, ya que asegura que las leyes y reglamentos sean accesibles y comprensibles para toda la ciudadanía. En este sentido, es importante destacar que la obligación de dar a conocer las normas está reconocida en la Constitución Política del Perú y en diversas disposiciones legales. Su inobservancia puede generar un impacto significativo en la seguridad jurídica y en el respeto al principio de legalidad.

En el caso de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, aprobada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca el 6 de noviembre de 2020, se ha presentado

una situación preocupante. Dicha ordenanza, encargada de regular la imposición de medidas sancionadoras y de definir el listado único de infracciones y sus respectivas sanciones, no fue publicada de manera adecuada, a pesar de su impacto directo en la ciudadanía y de establecer efectos legales sobre sus acciones.

La omisión en la publicación de una norma jurídica transgrede principios esenciales del derecho, tales como la publicidad normativa, la legalidad y la seguridad jurídica. Según Valadés (2012), esta falta de difusión afecta derechos constitucionales, entre ellos el debido proceso y la garantía de defensa, ya que impide que los ciudadanos tengan conocimiento de las conductas sujetas a sanción y de los procedimientos aplicables.

A pesar de esta situación irregular, se han registrado casos en los que la autoridad municipal de Cajamarca ha impuesto cierres de establecimientos comerciales con base en dicha ordenanza. Esto genera un alto grado de incertidumbre jurídica y podría implicar una afectación a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Debemos señalar que el problema relacionado con la omisión en la publicación de normas municipales no es exclusivo de Cajamarca o Perú, sino que se presenta en diversos países alrededor del mundo. Según el informe anual del secretario general de las Naciones Unidas (2020), la ausencia de claridad y acceso a la información normativa en el ámbito internacional puede provocar inseguridad jurídica, impactando de manera significativa los derechos de la ciudadanía.

Asimismo, de acuerdo con un informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 68% de los Estados en vías de desarrollo presenta deficiencias considerables en la divulgación y accesibilidad de sus normativas locales (ONU, 2022). Este problema se ha manifestado en diversas jurisdicciones con importantes consecuencias.

Por ejemplo, en Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha determinado que la omisión en la publicación de ordenanzas municipales impide su aplicación, resaltando la relevancia de la difusión normativa para su validez (CSJN, Fallos 315:2243). Del mismo modo, en Chile, la Ley N°18.695 sobre Transparencia y Probidad Pública establece que las disposiciones municipales deben difundirse en el Diario Oficial para adquirir vigencia (Ley 18.695, art. 8), garantizando así que la ciudadanía pueda acceder a las normas que regulan su comportamiento y derechos. De manera similar, en España, la Ley 50/1999 sobre el Procedimiento Administrativo Común dispone que las regulaciones generales de las entidades locales deben publicarse en el Boletín Oficial del Estado (Ley 50/1999, art. 40), asegurando con ello la transparencia y disponibilidad de la normativa local.

En el contexto nacional, particularmente en Perú, la difusión de las normas representa un requisito esencial reconocido tanto en la Constitución como en la normativa vigente, resultando imprescindible para asegurar su validez y aplicación. En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado, a través del Expediente N° 00006-2013-HD, que la ausencia de publicación de ordenanzas municipales conlleva a su inaplicabilidad, reafirmando así la trascendencia de la publicidad como garante de la

seguridad jurídica. No obstante, la falta de publicación de normas municipales representa una problemática significativa que menoscaba la certeza jurídica de los ciudadanos.

En el contexto particular de Cajamarca, la omisión en la difusión de la Ordenanza Municipal N°738 ha generado dudas y posibles conflictos legales debido a la inseguridad jurídica que esto provoca. De acuerdo con reportes de medios locales, distintos sectores de la sociedad han expresado inquietud por la dificultad de acceso a esta normativa, lo que podría repercutir en los derechos y obligaciones de la ciudadanía. (Portafolio Periodístico, 2022).

Por lo descrito, la investigación se desarrolla en la Municipalidad Provincial de Cajamarca y dentro de su ámbito territorial, donde se ha identificado la omisión en la publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC y sus posibles implicancias jurídicas.

La Municipalidad Provincial de Cajamarca es una entidad del gobierno local situada en la región, provincia y distrito de Cajamarca, encargada de la dirección y gestión administrativa de dicha provincia. Esta institución tiene la responsabilidad de emitir y difundir las ordenanzas municipales que se aplican dentro de su jurisdicción.

En la Municipalidad Provincial de Cajamarca se encuentran las oficinas administrativas y de gestión, en las cuales se desarrollan los procedimientos para la formulación, aprobación y publicación de las normas municipales. Además, en esta

entidad se ubican los archivos y registros oficiales donde se deberían encontrar las ordenanzas municipales vigentes, incluyendo la Ordenanza N°738-CMPC.

Es importante destacar que la omisión en la publicación de esta ordenanza no solo impacta a la administración municipal de Cajamarca, sino también a toda la comunidad provincial, incluyendo ciudadanos, empresas, organizaciones y demás actores que deben regirse por las normas municipales en su jurisdicción.

La falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca, pudo haberse debido a diversas causas que abarcan aspectos administrativos, legales y organizacionales. En primer lugar, el desconocimiento o descuido administrativo pudo haber jugado un papel crucial; los funcionarios municipales podrían no haber estado completamente informados sobre los requisitos legales para la publicación de las ordenanzas, resultado de una capacitación insuficiente o una falta de atención a los procedimientos administrativos. Además, los procedimientos internos ineficientes en la creación, revisión y publicación de las ordenanzas municipales pueden haber contribuido significativamente; ya que estos procesos pueden haber sido mal estructurados, llevando a omisiones y errores en la etapa de publicación.

La falta de supervisión y control dentro de la municipalidad es otra causa importante; la ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y control pudo haber resultado en la falta de seguimiento y verificación de que las ordenanzas se publicaran conforme a la normativa vigente. Además, el desinterés o mala fe por parte de ciertos funcionarios puede haber sido un factor determinante; en algunos casos, pudo haber habido un desinterés deliberado o incluso mala fe por parte de funcionarios que

prefirieron no publicar ciertas ordenanzas para mantener un control discrecional sobre su aplicación. Por último, la falta de coordinación interinstitucional también pudo haber influido; esto debido a que, la falta de coordinación entre diferentes departamentos y niveles de gobierno pudo haber causado retrasos y omisiones en la publicación de las ordenanzas.

La falta de investigación sobre la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, emitida en noviembre de 2020, puede tener serias consecuencias tanto a nivel administrativo como en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. No investigar esta omisión contribuiría a mantener un escenario de incertidumbre legal para personas y empresas, al no haber claridad sobre la vigencia y aplicabilidad de la ordenanza durante el período en que no fue publicada oficialmente. Esto resultaría en decisiones administrativas inconsistentes y en la aplicación arbitraria de sanciones (Ferreyra. 2020). Además, los ciudadanos cuyos establecimientos fueron sancionados bajo una ordenanza no publicada oficialmente sufrirían violaciones a sus derechos constitucionales, particularmente el derecho a ejercer una defensa adecuada y a un debido proceso es así que sin una investigación adecuada, estos casos de violación de derechos no serían identificados ni remediados.

La falta de transparencia y la omisión en la publicación de normativas erosionarían la confianza pública en las instituciones municipales, en otras palabras, si no se investiga este problema, la percepción de ineficiencia y corrupción incrementaría, afectando negativamente la legitimidad de la municipalidad. Asimismo, las sanciones administrativas aplicadas tendrían repercusiones significativas para los negocios locales

y los afectados no tendrían la oportunidad de reclamar compensaciones o rectificaciones por las sanciones injustas.

No investigar este problema establecería un precedente peligroso, sugiriendo que la falta de cumplimiento con los procedimientos legales y administrativos puede ser tolerada, lo que incentivaría futuras negligencias en la publicación de normativas y otras prácticas administrativas. El maestro Cieza (2018) señala que, la desconfianza y la falta de claridad sobre la ordenanza complicarían la implementación de futuras normativas, ya que los ciudadanos y las empresas cuestionarían la validez y la transparencia de cualquier nueva regulación emitida por la municipalidad.

Por lo descrito, esta investigación se enfocó en analizar los principios jurídicos afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca, teniendo en cuenta el aporte de Almanzor Blanco (2023) quién destaca que la transparencia y la publicidad de las normativas son esenciales para garantizar un sistema legal justo y previsible, garantizando que las sanciones se apliquen de manera justa y conforme a la normativa vigente.

Se estudió la categoría 1 (Falta de Publicación de la Ordenanza) porque es el hecho central y detonante del problema de investigación. La difusión de las disposiciones legales constituye un elemento esencial para que sean válidas y efectivas, dado que garantiza que los ciudadanos y las entidades afectadas conozcan las reglas a las que están sujetos. Respecto a la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en particular, su no publicación significó que las sanciones administrativas derivadas de ella se aplicaron sin que los destinatarios tuvieran acceso previo a la normativa. Esto crea un

ambiente de incertidumbre y posible arbitrariedad en la aplicación de las leyes, generando desconfianza en la ciudadanía respecto a las instituciones públicas y limitando su capacidad para ejercer sus derechos con pleno conocimiento.

Asimismo, la categoría 2 (Principios Jurídicos afectados) se estudió porque era necesario determinar qué principios jurídicos fundamentales podrían verse afectados o vulnerados debido a la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC. El análisis de esta categoría permitía comprender el alcance y la gravedad del problema, al analizar las posibles consecuencias legales y jurídicas de no publicar una norma municipal. Identificar y analizar los principios jurídicos involucrados proporcionaba un marco teórico sólido para fundamentar las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## **1.1. Justificación e importancia**

### **1.1.1. Justificación Teórica**

La investigación tiene importancia teórica porque contribuye a profundizar el conocimiento jurídico respecto a los principios fundamentales que sustentan el orden normativo en un Estado de Derecho, como la publicidad normativa, la legalidad y la seguridad jurídica. En particular, permite analizar cómo la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca vulnera dichos principios, afectando tanto la legalidad de la norma como la interacción entre la administración pública y la ciudadanía.

### **1.1.2. Justificación Práctica**

Desde un enfoque práctico, este estudio aborda una problemática específica con impacto directo en la población y en la administración pública local: la falta de publicación de una ordenanza municipal. Identificar y analizar las implicancias legales y administrativas derivadas de esta omisión contribuye a ofrecer herramientas para prevenir situaciones similares en el futuro, fomentando la observancia y el cumplimiento de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Municipalidades.

### **1.1.3. Justificación Metodológica**

El enfoque metodológico empleado en esta investigación combina el análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial, lo que permite un examen integral de los principios jurídicos afectados. La utilización de jurisprudencia relevante y casos concretos proporciona una perspectiva aplicada que no solo facilita la comprensión de la problemática en Cajamarca, sino que también sienta las bases para investigaciones futuras sobre la publicación normativa en otras municipalidades del Perú.

### **1.1.4. Justificación Institucional y Personal**

En el ámbito institucional, este trabajo contribuye al fortalecimiento del conocimiento académico sobre las ordenanzas municipales y su importancia dentro del ordenamiento jurídico peruano, promoviendo una reflexión crítica sobre su promulgación y aplicación. A nivel personal, la investigación ha permitido consolidar mis conocimientos en derecho administrativo y municipal, áreas en las cuales orienta mi desarrollo profesional. Asimismo, este trabajo

reafirma mi compromiso con el estudio riguroso de problemas jurídicos que afecta la relación entre la gestión pública y la ciudadanía.

## 1.2. Antecedentes

Prosiguiendo con la presentación de este estudio y centrándonos en el objetivo que orienta esta investigación, se expondrán los antecedentes identificados, lo que permitirá fortalecer la solidez del análisis.

A continuación, se abordan los **antecedentes a nivel internacional** de estudios vinculados con la temática:

En una investigación realizada en Ecuador, Fonseca (2009) examina la manera en que los operadores jurídicos interpretan y aplican el principio de legalidad dentro de la gestión administrativa. El autor sostiene que este principio, fundamental en el Estado de derecho, garantiza que las acciones de la administración pública se desarrollen conforme al marco legal vigente, evitando arbitrariedades. Fonseca examina la jurisprudencia, las resoluciones de amparo del Tribunal Constitucional y las consultas de la Procuraduría General del Estado, entre el enfoque teórico y su implementación en la aplicación del principio de legalidad. Además, indica que una interpretación rígida y desproporcionada de este principio puede reducir la eficiencia de la administración pública y comprometer la garantía de los derechos ciudadanos. El autor sostiene que es fundamental replantear el enfoque teórico del principio de legalidad en el ámbito administrativo, buscando un equilibrio entre el cumplimiento normativo y la eficiencia en la gestión pública, proponiendo una interpretación más flexible y razonable que considere las particularidades del contexto ecuatoriano.

Por otro lado, en España, Ugartemendia Eceizabarrena (2009) examina la noción y el alcance de la seguridad jurídica dentro del derecho administrativo español. Afirma que este concepto guarda una relación estrecha con el respeto al principio de legalidad y la difusión adecuada de las normas. En su investigación, resalta que la divulgación normativa resulta indispensable para asegurar su conocimiento y garantizar su validez dentro del ordenamiento jurídico. Asimismo, enfatiza que la certeza jurídica demanda que las disposiciones sean comprensibles y específicas, evitando interpretaciones ambiguas que puedan generar incertidumbre en su aplicación. Ugartemendia Eceizabarrena concluye que la correcta difusión y precisión de las normas son pilares esenciales para fortalecer la seguridad jurídica en el derecho administrativo.

Del mismo modo, en Colombia, Osorio Uribe y Alape Osorio (2023) en su investigación analizan de qué manera las autoridades sanitarias departamentales cumplen con el principio de legalidad en la ejecución de los procedimientos sancionadores dentro del ámbito administrativo. La autora afirma que el régimen sancionador en materia administrativa constituye una atribución de la administración pública, cuyo propósito es asegurar el acatamiento de las disposiciones sanitarias y salvaguardar la salud de la población. Destaca la importancia de que las conductas sancionadas y las sanciones impuestas estén previamente establecidas en la ley, asegurando transparencia y previsibilidad en la actuación administrativa. Además, indica que la ausencia de una correcta observancia del marco normativo puede derivar en decisiones arbitrarias y en la transgresión de derechos de los administrados. La investigación concluye que es esencial fortalecer la formación y capacitación de los funcionarios encargados de estos procesos, así como actualizar y armonizar la normativa

sanitaria, para garantizar una aplicación efectiva y justa del principio de legalidad en el ámbito sancionatorio administrativo.

Por su parte, Rodríguez-Toubes Muñiz (2023) analiza el rol de los principios jurídicos esenciales como fuente del ordenamiento jurídico en España, conforme al artículo 1.1 del Código Civil, y su relación con la exigencia de publicidad normativa establecida en el artículo 9.3 de la Constitución española. A lo largo de su estudio, explora la conceptualización de estos principios, su carácter normativo y sus manifestaciones implícitas, además del impacto de la garantía de publicidad en su aplicación. Finalmente, sostiene que la difusión adecuada de las normas es un elemento clave para fortalecer la seguridad jurídica y que los principios jurídicos esenciales, aun cuando no estén expresamente formulados, deben ser tomados en cuenta en la práctica jurídica.

En el contexto mexicano, Islas Montes (2009) explora el principio de legalidad en la función administrativa. El autor destaca que este principio es fundamental para garantizar que las acciones de los órganos administrativos estén acorde a la ley, lo que proporciona un marco jurídico que habilita y limita su actuación. Además, resalta que la legalidad implica no solo la obligación de la administración de cumplir con la normativa, sino también la dependencia de la ley respecto del marco constitucional, lo cual determina su validez. Islas Montes concluye que el principio de legalidad es fundamental para el ordenamiento jurídico, ya que controla la aplicación de normas y asegura que las autoridades actúen dentro del marco legal establecido.

Los **antecedentes nacionales** encontrados son los siguientes:

Tiza Huaranga (2014) estudia divulgación y aplicación de las ordenanzas municipales en el contexto de la modernización de la gestión pública en el Perú. Sostiene que la adopción de un sistema de difusión normativa municipal alineado con la transformación administrativa contribuye al fortalecimiento de la certeza jurídica dentro del ordenamiento estatal. En su estudio, resalta la necesidad de que la ciudadanía tenga acceso a las disposiciones emitidas por las autoridades locales, abordando conceptos clave como el respeto al marco legal y la estabilidad normativa, fundamentales para el desarrollo de una sociedad democrática orientada al bienestar colectivo. Además, menciona que el máximo intérprete de la Constitución ha emitido pronunciamientos relevantes sobre la divulgación de normas municipales, especialmente en controversias que involucran a administraciones locales. Tiza Huaranga concluye que la creación de un Boletín Oficial Municipal en formato electrónico, disponible a través de los portales web de los municipios y del sitio oficial del Estado peruano, es esencial para asegurar la correcta difusión de la normativa municipal y, en consecuencia, la previsibilidad jurídica en la gestión pública.

Por otro lado, Rodríguez-Arana (2015) Analiza la conexión entre la estabilidad jurídica y los métodos empleados en la formulación normativa dentro del ámbito administrativo peruano. Afirma que el diseño normativo, entendido como disciplina que estudia la estructuración de las disposiciones legales, mantiene una estrecha relación con la previsibilidad y certeza del ordenamiento jurídico. En su investigación, resalta que el respeto a normas previamente establecidas fomenta la confianza en las relaciones legales y otorga solidez a los vínculos jurídicos, promoviendo la convivencia social. Asimismo, menciona que un adecuado desarrollo de la técnica legislativa resulta crucial

para la correcta creación de normas y, en consecuencia, para la garantía de seguridad jurídica. Rodríguez Arana concluye que la formulación de normas debe alinearse con los principios constitucionales para fortalecer la estabilidad y previsibilidad en el derecho administrativo peruano.

Asimismo, León (2021) analiza la aplicación del deber de publicidad en las ordenanzas municipales peruanas. Afirma que las disposiciones emitidas por los gobiernos locales adquieren vigencia a partir del día siguiente a su difusión oficial., salvo disposición contraria, y que la falta de publicación adecuada impide su eficacia jurídica. En su análisis, destaca Señala que la divulgación en el diario oficial El Peruano y en el periódico designado para publicaciones judiciales en la capital de la región es un aspecto clave para para garantizar la validez de las ordenanzas. Además, señala que la omisión de este requisito contraviene el principio de publicidad y genera incertidumbre jurídica de los ciudadanos. León concluye que es indispensable cumplir estrictamente con los procedimientos de publicación establecidos para asegurar la eficacia y legitimidad de las normas municipales en el Perú.

Así también, Rojas Paredes (2022) estudia el impacto de la falta de publicación de las ordenanzas municipales en el acceso a la información jurídica en el Perú. Sostiene que la ausencia de mecanismos adecuados de publicación genera incertidumbre en los administrados y dificulta el cumplimiento de las normas. En su análisis, resalta la importancia del acceso a la información normativa como un derecho fundamental vinculado a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. Además, subraya que la falta de publicación de las normas municipales afecta la predictibilidad de la actuación

administrativa, pudiendo derivar en conflictos jurídicos innecesarios. Rojas Paredes concluye que es fundamental reforzar la normativa sobre la publicación de las ordenanzas municipales a través de plataformas digitales oficiales que aseguren su accesibilidad y difusión efectiva.

Por su parte, Almanzor Blanco (2023) Almanzor Blanco investiga la seguridad jurídica dentro del proceso peruano. Afirma que esta representa la garantía de previsibilidad, estabilidad y cumplimiento normativo en la actuación de las entidades estatales. En su estudio, resalta la estrecha conexión entre el respeto al marco normativo (principio de legalidad) y la seguridad jurídica, destacando que ambos principios contribuyen a la construcción de un sistema justo y a la confianza en la aplicación del derecho. Además, enfatiza la importancia de la coherencia normativa y del rol de los operadores jurídicos en su correcta interpretación para evitar contradicciones que generen incertidumbre. Finalmente, concluye que la aplicación adecuada del marco legal es esencial para preservar la seguridad jurídica dentro del proceso peruano.

Finalmente, Alburqueque Zevallos (2024) el estudio examina el impacto de los mecanismos de difusión de las ordenanzas municipales en su conformidad con la Constitución dentro de la Municipalidad Distrital de Catacaos. Señala que, en 2020, la omisión de su publicación en un medio oficial atentó contra los principios de divulgación normativa y jerarquía constitucional contemplados en la Carta Magna peruana, específicamente en sus artículos 51 y 109. A través de un enfoque cualitativo, concluye que la falta de una difusión adecuada compromete la validez constitucional de

dichas normas, subrayando la importancia de utilizar los canales de publicación estipulados para garantizar su eficacia y cumplimiento.

### **1.3. Marco Teórico**

Con el propósito de reforzar el análisis de este estudio, es necesario sintetizar las siguientes **precisiones conceptuales o teóricas**:

#### **1.4.1. Ordenanza Municipal**

##### **1.4.1.1. Definición y naturaleza jurídica**

Una ordenanza municipal constituye una disposición normativa aprobada por los gobiernos locales (municipalidades) en ejercicio de su capacidad autónoma y dentro del ámbito de sus atribuciones. Se trata de disposiciones generales mediante las cuales se organiza, administra o regula la prestación de los servicios públicos propios del ámbito local, se determinan restricciones y condiciones al ejercicio de la propiedad privada y se fijan disposiciones sobre tributos. (Mállap Rivera, 2013, p. 389).

Las ordenanzas tienen un carácter normativo y obligatorio, aplicándose dentro del ámbito territorial de la municipalidad que las emite. Danós Ordoñez (2022) explica que, su finalidad es regular diversos temas de competencia municipal, como el desarrollo urbano, la administración pública local, y los tributos. Desde esta perspectiva, el máximo intérprete de la Constitución considera que las disposiciones emitidas por los gobiernos locales son las de mayor jerarquía dentro del esquema normativo de la

administración municipal. (0020-2005-PI/TC, 2006, fundamento 35), lo que refuerza su carácter vinculante y general para los ciudadanos y entidades dentro de la jurisdicción respectiva.

En cuanto a sus características principales Juan Manuel (2021) sostiene que son las siguientes:

1. **Carácter obligatorio y de cumplimiento general:** Las ordenanzas municipales tienen fuerza vinculante dentro del territorio municipal. Su observancia es obligatoria tanto para los ciudadanos como a los organismos públicos y actores del sector privado que desarrollan actividades en esa jurisdicción.
2. **Valor normativo a nivel local:** En el espacio de su jurisdicción, las ordenanzas municipales tienen fuerza normativa equiparable a la ley. Esto implica que tienen preeminencia sobre otras disposiciones normativas emitidas por el mismo municipio y son aplicables con exclusividad en su jurisdicción.
3. **Regulación de competencias municipales:** Estas normas abordan aspectos vinculados directamente a las competencias asignadas a los gobiernos locales, tales como urbanismo, medio ambiente, servicios públicos, transporte, entre otros. De este modo, aseguran que las decisiones municipales tengan una base jurídica sólida y coherente.

Por otro lado, respecto a su naturaleza jurídica Moreno (2019) señala que, las ordenanzas municipales poseen una naturaleza jurídica dual, lo cual significa que actúan tanto como actos administrativos como normas jurídicas. En primer lugar, como acto administrativo, Las ordenanzas son resultado del accionar normativo de los entes municipales, elaboradas y aprobadas conforme a las competencias que la ley les reconoce y siguiendo el procedimiento previsto para su adopción. En este sentido, como señala Sánchez (2018), representan decisiones administrativas adoptadas en la actuación de la gestión pública local.

Por otro lado, como norma jurídica, las ordenanzas no solo representan decisiones administrativas, sino que también son normas jurídicas propiamente dichas. García y López (2021) precisa que, son instrumentos mediante los cuales las autoridades locales configuran, modifican o cesan determinados derechos y obligaciones que afectan a los ciudadanos dentro de su territorio. Debido a esta característica, las ordenanzas poseen un carácter normativo que les otorga la capacidad de regular la vida en la comunidad local, siempre respetando los lineamientos de la ley, la autonomía institucional y las garantías fundamentales (Rodríguez, 2023, p.24)

#### **1.4.1.2. Marco legal de las Ordenanzas Municipales**

En cuanto a su **enmarcamiento legislativo**, Las ordenanzas municipales deben estar en sintonía con las atribuciones asignadas a los

gobiernos locales conforme a la Constitución y a la legislación correspondiente. La Carta Magna del Perú reconoce a las municipalidades la facultad de emitir normas dentro de su jurisdicción, en función de sus competencias tanto exclusivas como compartidas, respetando en todo momento el ordenamiento jurídico nacional. Las ordenanzas son una manifestación de esta autonomía normativa y están sujetas a procedimientos y controles establecidos por la ley para garantizar su legitimidad. (Art. 194°). Asu vez, el inciso 4 del artículo 200° del mismo cuerpo legal confiere rango de ley a las ordenanzas municipales. Por lo tanto, la capacidad normativa de las municipalidades, que surge de su autonomía política, las posiciona como entes encargados de generar normas de carácter general dentro de sus competencias.

Por otro lado, la Ley N° 27972, que establece el marco normativo para las municipalidades, regula la emisión, promulgación y publicación de sus actos administrativos, incluyendo las ordenanzas municipales. Para que una ordenanza tenga fuerza de ley dentro de la jurisdicción municipal, debe cumplir con un proceso formal: aprobación por el concejo municipal, promulgación por el alcalde y publicación. Estas ordenanzas deben ser cumplidas de manera obligatoria dentro del ámbito territorial de la municipalidad que las ha emitido, regulan materias esenciales para la gestión y desarrollo local. Sin embargo, su validez está sujeta a que se cumplan las condiciones legales necesarias., como su promulgación y

publicación en un medio oficial autorizado, garantizando así su vigencia y aplicación efectiva.

Asimismo, la Ley N.º 27972, en el artículo 40º establece que las ordenanzas emitidas por las municipalidades de nivel provincial y distrital constituyen las normas generales de mayor rango dentro del sistema normativo municipal. Mediante estas ordenanzas, se define la estructura interna, además de regular, gestionar y supervisar los servicios públicos y otros temas sobre los cuales la municipalidad tiene competencias normativas.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el valor de ley de estas normas se determina según el rango que la propia Carta Magna les confiere, específicamente en el artículo 200º, inciso 4. Así, aunque estas normas no se originen en un órgano formal como el Parlamento, tienen el mismo valor que las emitidas por él. De esta manera, la ordenanza, al ser una ley municipal, se convierte en un instrumento clave para que las municipalidades ejerzan y expresen su autonomía.

#### **1.4.1.3. Proceso de aprobación y publicación de ordenanzas municipales**

El proceso de aprobación y difusión de las ordenanzas municipales está establecido fundamentalmente por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y comprende varias fases que garantizan su legitimidad y validez.

La iniciativa para proponer proyectos de ordenanzas en una municipalidad puede ser ejercida por diversas autoridades y grupos dentro del marco legal establecido. El alcalde, como máxima autoridad administrativa, tiene la facultad de someter al Concejo Municipal propuestas para la creación de ordenanzas, alineado con sus atribuciones señaladas en el artículo 20°, inciso 4. De igual manera, los regidores tienen la capacidad de presentar iniciativas de ordenanzas, en concordancia con el primer inciso del artículo 10°, ya sea de forma individual o colectiva, cumpliendo su rol normativo.

Además, la legislación permite la involucración activa de los ciudadanos en la creación de normas municipales. La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300) faculta a los ciudadanos para presentar proyectos de ordenanzas, siempre que cuenten con el respaldo necesario de un porcentaje de la población electoral de la jurisdicción. Esto garantiza un mecanismo inclusivo donde la iniciativa ciudadana también forma parte del proceso normativo municipal.

Una vez planteada la iniciativa, sigue la elaboración del proyecto. Esta tarea generalmente recae en las gerencias municipales competentes según la materia, las cuales se encargan de su redacción. Este proceso incluye un análisis técnico y legal para garantizar la viabilidad y legalidad de la propuesta, pudiendo solicitarse opiniones técnicas a otras áreas de la municipalidad o a entidades externas especializadas; además, el proyecto

debe contar con una exposición de motivos que justifique su necesidad. Aunque no existe un artículo específico que regule esta etapa, se deduce de las funciones generales de la administración municipal.

Posteriormente, el proyecto es remitido a las comisiones del concejo municipal pertinentes, donde se emite un dictamen. Las comisiones analizan el contenido de la ordenanza y pueden proponer modificaciones o emitir una opinión favorable o desfavorable.

Tras el dictamen, el proyecto de ordenanza se somete a debate en una sesión pública del concejo municipal, en la cual se discuten los detalles del proyecto, permitiendo que los regidores expresen sus opiniones y se consideren las observaciones de las comisiones. Este debate garantiza la transparencia y proporciona una plataforma para analizar abiertamente el alcance y contenido de la norma. Según el artículo 13°, las sesiones del concejo son públicas, salvo en casos que afecten derechos fundamentales como el honor o la intimidad.

La aprobación del proyecto de ordenanza municipal requiere la aprobación de más de la mitad de los miembros legales del concejo (Art. 17°). Al alcanzarse esta mayoría, el proyecto se convierte formalmente en una ordenanza. En el desarrollo de este proceso, el concejo municipal, según lo dispuesto en el artículo 9°, inciso 14, tiene la obligación de aprobar normas.

La ordenanza, una vez aprobada, debe ser promulgada por el alcalde, quien mediante su firma oficializa la norma y le otorga carácter obligatorio. Esto se debe a que el artículo 20°, inciso 5, precisa que es competencia del alcalde promulgar las ordenanzas y ordenar su publicación.

Una vez promulgada, la ordenanza se difunde en el diario oficial o en la página web municipal, según corresponda, para que entre en vigor y sea de conocimiento público.

1. **Publicación obligatoria:** Es obligatorio difundir las ordenanzas, los decretos emitidos por la alcaldía y los pactos relacionados con la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.
2. **Medios de publicación:** La difusión de estos actos normativos debe realizarse a través de los siguientes medios:
  - En el Diario Oficial El Peruano, aplicable a todas las municipalidades de la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.
  - En el periódico autorizado para publicaciones judiciales dentro de cada jurisdicción correspondiente, para las municipalidades distritales y provinciales que dispongan de dicho recurso, o a través de otro medio que asegure de manera clara su difusión.

- En carteles visibles instalados dentro de los locales municipales, con la debida certificación de la autoridad judicial competente, en caso de que no se disponga de otros medios de difusión.
- En los portales electrónicos municipales, en las localidades donde estos existan.

Estos requisitos buscan asegurar la difusión normativa, la cual es fundamental para el entendimiento y la correcta aplicación de las normas, en línea con el respeto a las normas legales y la estabilidad jurídica. La falta de publicación impide que los ciudadanos y las instituciones conozcan y cumplan las disposiciones contenidas en la ordenanza, lo cual afecta su validez jurídica (Guzmán Napurí, 2015, p. 142).

Es importante señalar que, máximo órgano encargado de interpretar la Constitución; en el Pleno 504/2020, numeral 9, ha indicado que considerar suficiente la publicación de las ordenanzas municipales en cualquier medio que asegure su difusión, a pesar de contar con un diario destinado a publicaciones judiciales, vaciaría de sentido la norma que exige que tales ordenanzas sean publicadas en el diario oficial correspondiente a cada jurisdicción, siempre y cuando exista este tipo de publicaciones en la ciudad. Además, subraya que esta disposición solo tendría razón de ser si se considerara una obligación para las municipalidades, ya que, en caso contrario, bastaría con permitir que la publicación se realice en cualquier medio que garantice su amplia difusión. No obstante, también aclara que

esto no impide que, además de la publicación en el diario oficial de publicaciones judiciales, las ordenanzas puedan ser divulgadas en otros medios de manera adicional.

#### **1.4.1.4. Importancia de la publicación de ordenanzas municipales**

La publicación de las ordenanzas municipales es fundamental para asegurar su eficacia jurídica. Según Guzmán Napurí (2015), La difusión de las disposiciones jurídicas es una condición necesaria para que estas produzcan efectos jurídicos, mas no para su validez. Una norma jurídica adquiere validez desde el momento en que es emitida por la autoridad competente, pero solo produce efectos jurídicos. Esto significa que, sin publicación, la ordenanza no puede surtir efectos jurídicos, independientemente de su validez formal.

En diversas sentencias, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la falta de publicación de una norma implica que esta carece de vigencia y, en efecto, de existencia jurídica. Esto significa que cualquier disposición no publicada es jurídicamente ineficaz, al no ser vinculante ni exigible. La falta de eficacia de una norma implica, a su vez, la nulidad de los actos administrativos que se fundamenten en dicha disposición, dado que estos no pueden producir efectos legales. Así, en la resolución N°01023-2021-PA/TC, el máximo interprete de la constitución señala claramente que la ineficacia de una ordenanza deriva directamente de su falta de publicación. Es decir, una norma no publicada no solo pierde su capacidad de obligar, sino que se considera inexistente en el marco legal.

Además, el principio de publicidad es clave para los ciudadanos tengan acceso al conocimiento de las normas que regulan su comportamiento. Rubio Correa (2018) sostiene que el principio de publicidad normativa constituye una garantía esencial del orden constitucional, ya que refuerza la seguridad jurídica y previene actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades. Este principio se fundamenta en la máxima jurídica de que el desconocimiento de una norma no libera a nadie de la obligación de acatarla, lo cual solo puede justificarse si se proporciona a los ciudadanos la oportunidad de conocer las normas.

La publicación también refuerza la seguridad jurídica, al permitir que tanto ciudadanos como entidades conozcan con certeza el momento a partir del cual deben cumplir una norma. Landa Arroyo (2017) afirma que "la seguridad jurídica se ve fortalecida cuando las normas son publicadas, pues ello permite a los ciudadanos conocer con precisión sus derechos y obligaciones, así como prever las consecuencias de sus actos" (p. 309). Esto es particularmente importante en el ámbito municipal, donde las ordenanzas pueden afectar directamente la vida cotidiana de los ciudadanos.

Otro aspecto relevante es la transparencia administrativa. Morón Urbina (2019) sostiene que la publicación de normas promueve una gestión municipal más abierta y responsable, ya que facilita el control ciudadano sobre las autoridades locales. Esto refuerza la confianza en la administración pública, permitiendo el escrutinio público de las decisiones administrativas.

Por último, la publicación contribuye a la predictibilidad, un principio que busca generar confianza en los administrados. Según Danós Ordóñez (2009), la previsibilidad del derecho administrativo permite a los ciudadanos y empresas ajustar su conducta de acuerdo con las disposiciones vigentes, evitando así posibles infracciones.

La falta de publicación no solo afecta la eficacia jurídica de una ordenanza municipal, sino que también socava la confianza ciudadana y puede dar lugar a inseguridad jurídica. El máximo intérprete de la Constitución ha destacado reiteradamente en sus fallos la importancia fundamental de la difusión oficial de las disposiciones normativas, destacando su carácter esencial para que una norma sea obligatoria, tal como en la resolución N°0021-2003-AI/TC, donde afirmó que una norma no publicada carece de obligatoriedad (Tribunal Constitucional del Perú, 2004, fundamento 6).

## **1.4.2. Principios Jurídicos Afectados**

### **1.4.2.1. Concepto y función de los principios jurídicos**

El concepto de "principio" se refiere a dos elementos fundamentales: por un lado, un cimiento, base o fin; y por otro, un vínculo que conecta ese cimiento o fin con aquello que se busca sustentar o asegurar. Sánchez de la Torre (1993), señala que esta idea tiene un respaldo etimológico claro; en latín, la palabra *principium* es compuesta, derivada de *pris* (lo antiguo y

valioso) y *ep*, presente tanto en el verbo *capere* (asir, coger, tomar) como en el sustantivo *caput* (cabeza).

En griego, la palabra equivalente a "principio" es *arché*, cuyo significado abarca la primacía en tiempo, rango o lugar. Como primacía temporal, se refiere al punto inicial de una secuencia; en cuanto a rango, implica nociones como dominio, fundamento o autoridad; y como primacía espacial, señala el origen o punto de partida (Cornford, 1952).

Según la definición proporcionada por la Real Academia Española (2023) "principio" es el "comienzo" o "origen", describiéndolo como el primer punto de una extensión, que lleva necesariamente a un segundo punto. También deriva el verbo "principiar", que significa iniciar algo, y el adverbio "principalmente", que denota lo fundamental o esencial, es decir, el fundamento sobre el cual se sostiene algo.

De acuerdo con la descripción ofrecida por el Diccionario de la RAE (2023), un principio es una norma fundamental que sirve como base o punto de partida para algo, es una idea o regla que guía nuestro pensamiento, comportamiento o acciones. Los principios son como los cimientos de un edificio, ofreciendo el soporte necesario para edificar el resto del sistema.

En el ámbito filosófico, se entienden como creencias básicas sobre las cuales se construyen valores, normas y acciones (Pérez, 2021). Desde una perspectiva ética y moral, los principios orientan las decisiones y

permiten discernir entre lo correcto y lo incorrecto; ejemplos de estos principios son la honestidad, la justicia y la responsabilidad (García, 2019).

Así, "principio" contiene inherentemente un punto inicial y una relación con lo que se desea sostener o asegurar. Por lo tanto, puede decirse que un principio implica tanto una base como el vínculo con aquello que se pretende afianzar. Bajo esta premisa, un principio jurídico sería la relación razonada que vincula un fundamento, valor, objetivo o estándar relevante en el derecho con lo que deba relacionarse.

En concreto, los principios actúan como cimientos del sistema legal, ayudando a interpretar y aplicar las leyes con justicia y coherencia (Islas Montes, 2011). Los principios jurídicos son directrices fundamentales que informan y estructuran el ordenamiento jurídico. Según Gordillo (2017), los principios jurídicos son fundamentos esenciales que inspiran y estructuran el sistema jurídico, guiando su desarrollo y aplicación.

Dworkin (1977) emplea el término "principio" de manera general, refiriéndose a todos aquellos estándares que, a diferencia de las normas, guían decisiones fundamentadas en la moralidad o en la necesidad de alcanzar ciertos objetivos. Ronald Dworkin define los principios jurídicos como normas que deben observarse no por su utilidad para promover determinadas condiciones económicas, sociales o políticas vistas como beneficiosas, sino que deben ser seguidas porque reflejan mandatos que

proviene de valores fundamentales como la justicia, la equidad o cualquier otro principio ético.

Alexy (1985), por su parte, define los principios como directrices que buscan lograr una optimización, es decir, pautas que demandan la implementación de algo en la mayor medida posible, dentro de los límites jurídicos y factibles. Esta perspectiva subraya la flexibilidad y adaptabilidad de los lineamientos frente a las normativas inflexibles, permitiendo su aplicación proporcional a las particularidades de cada situación; de esta manera, los principios jurídicos no solo establecen estándares de actuación que deben perseguirse en la medida máxima compatible con otras normas y factores prácticos, sino que también facilitan una interpretación dinámica del derecho que puede responder eficazmente a los cambios sociales y contextuales, promoviendo así una mayor justicia y equidad al momento de implementar las disposiciones legales.

Atienza y Ruiz (1998), en cambio, considera que los principios son normas de carácter muy amplio que indican la conveniencia de alcanzar determinados propósitos o metas en ámbitos económicos, sociales o políticos, o bien responden a exigencias de tipo moral.

Torre (2021) señala que, conceptualmente, los principios jurídicos pueden entenderse como:

- **Normas Fundamentales:** Los principios jurídicos son normas generales y fundamentales que orientan y esenciales que guían y regulan el diseño, interpretación y puesta en práctica de las leyes dentro de un ordenamiento jurídico. Están en la base del derecho y contribuyen a dar coherencia y sentido a todo el ordenamiento legal.
- **Valores Jurídicos:** Los principios jurídicos representan valores y objetivos esenciales del derecho, tales como la equidad, el trato equitativo entre las personas y la estabilidad normativa. Actúan como guías valorativas que permiten juzgar la legitimidad de las disposiciones legales y las resoluciones judiciales.
- **Fuente de Interpretación:** Son utilizados por jueces y abogados para interpretar las leyes de manera que se adapten a situaciones específicas. Actúan como guías en la resolución de conflictos y en la interpretación de normas que pueden ser ambiguas o contradictorias.
- **Criterios Supletorios:** En situaciones donde las leyes son insuficientes o no ofrecen una solución directa, los principios jurídicos sirven como criterios supletorios. Pueden llenar vacíos legales, proporcionando una base para decisiones que buscan ser justas y razonables, incluso en ausencia de normas específicas.

Cabe señalar que, el no tener en cuenta los principios jurídicos en un ordenamiento jurídico puede tener consecuencias significativas que afectan tanto la coherencia interna del sistema legal como la confianza pública en las instituciones. Como bien señalaba Zagrebelsky (1999), Los principios

jurídicos desempeñan un rol esencial al garantizar que las normas legales se apliquen con imparcialidad y en condiciones de igualdad. Cuando estos principios no son adecuadamente considerados, las decisiones y acciones de las autoridades pueden volverse arbitrarias o inconsistentes, lo que origina ambigüedad en el entendimiento y ejecución de las normas legales, afectando el respeto a los derechos esenciales de las personas y debilitando tanto la legitimidad del orden jurídico como la credibilidad en el Estado de Derecho.

En este contexto, Morón Urbina (2023) indica que los fundamentos del derecho desempeñan un papel tripartita: constituyen la base del ordenamiento jurídico, orientan el sentido que debe dársele a las disposiciones legales y operan como criterio complementario cuando no existe una regulación expresa o carece de respaldo en la práctica consuetudinaria.

Por su parte, Romero Antola (2019), sostiene que, los principios jurídicos desempeñan funciones esenciales dentro del sistema legal, resultando decisivos al momento de interpretar e integrar disposiciones normativas; a través de su función interpretativa, guían el sentido de las disposiciones legales, especialmente cuando estas son ambiguas, alineándolas con los valores fundamentales del sistema. Además, actúan como fuentes auxiliares en su función integradora, llenando vacíos legales y ofreciendo soluciones coherentes cuando el ordenamiento carece de una

respuesta específica, algo particularmente valioso en áreas como el derecho administrativo.

Asimismo, Morales Luna (2019), señala que, los principios jurídicos cumplen una función limitativa, ya que establecen restricciones al accionar estatal, resguardando las garantías individuales de las personas y asegurando que la administración respete los valores esenciales del sistema jurídico. También poseen una función orientadora, pues dirigen la actuación tanto de las autoridades como de los particulares, proporcionando un marco de referencia para que todos ajusten su conducta de acuerdo con los principios rectores del derecho (Licó, 2020).

#### **1.4.2.2. Principio de Publicidad Normativa**

La difusión pública de las disposiciones legales es fundamental para establecer la premisa de que todos conocen las leyes; de esta manera, cuando la legislación es accesible para la sociedad en su conjunto, se puede demandar que todos la acaten. En este sentido, Del Vecchio (1980) sostenía que, una vez aprobada una ley, resulta imprescindible hacerla pública, a fin de que los ciudadanos estén informados de su contenido, pues una ley no publicada carece de fuerza obligatoria. A lo largo del tiempo, este principio ha adoptado diversas manifestaciones; en algunas épocas se realizaba mediante pregones o anuncios en templos, mientras que en las sociedades donde el pueblo participaba directamente en asambleas legislativas, la publicación ocurría simultáneamente con la creación de la ley.

El máximo intérprete de la Constitución ha resaltado que la exigencia constitucional de dar a conocer las normas mediante su publicación se sustenta en el principio de transparencia, el cual constituye un componente clave en un régimen democrático basado en el respeto al Derecho, como lo establece el artículo 3° de la Constitución. Una cualidad esencial de un sistema constitucional democrático radica en su carácter de “gobierno ejercido ante la ciudadanía y bajo su escrutinio”, según la perspectiva de Bobbio, donde la transparencia, no el secreto, constituye la norma fundamental dentro de la esfera jurídica que regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. (Bobbio, 1985)

La publicidad de las normas resulta crucial por dos razones fundamentales: primero, por el principio lógico que establece que no se puede exigir el cumplimiento de algo desconocido o imposible de conocer; segundo, porque la implementación del principio de publicidad normativa implica la prohibición del secretismo, una tendencia que debe ser contrarrestada en los gobiernos democráticos regidos por el Estado de Derecho.

#### **a. Concepto y fundamentos**

La conceptualización del principio de publicidad normativa ha sido objeto de un extenso desarrollo doctrinario, constituyéndose como un elemento cardinal del Estado Constitucional de Derecho. Su

trascendencia supera la mera formalidad procedimental para erigirse como una auténtica garantía constitucional que asegura que las personas a quienes van dirigidas las normas puedan acceder a su contenido de manera efectiva.

En el plano conceptual, García de Enterría (2000), afirma que la transparencia en la difusión de las normas es una expresión fundamental del modelo jurídico basado en el Estado de Derecho, configurándose como un presupuesto básico de la seguridad jurídica y del propio sistema normativo. Esta concepción es complementada por Guastini (2016), quien enfatiza que la publicidad normativa constituye una condición *sine qua non* para la existencia misma del derecho como sistema regulador de conductas, fundamentando su posición en la máxima jurídica que establece la imposibilidad de exigir el cumplimiento de aquello que no puede ser conocido.

En el contexto doctrinario peruano, García Toma (2018) desarrolla una conceptualización integral del principio, definiéndolo como aquella exigencia de rango constitucional que condiciona la eficacia de las normas jurídicas a su comunicación adecuada mediante procedimientos constitucionalmente establecidos, los cuales deben garantizar tanto su conocimiento formal como la posibilidad de su comprensión material por parte de los destinatarios. Esta definición es enriquecida por Rubio Correa (2006), quien enfatiza que la publicidad normativa trasciende la mera

existencia formal de la norma, requiriendo una comunicación efectiva a través de los mecanismos constitucionalmente previstos.

Los fundamentos de este principio, según desarrolla Hernández Valle (2014), se asientan en la propia naturaleza del derecho como ordenador social, identificando como elementos medulares la necesidad del conocimiento previo de las normas para su cumplimiento, la racionalidad inherente al sistema jurídico, la previsibilidad de las consecuencias jurídicas y la proscripción de la arbitrariedad. Esta fundamentación encuentra resonancia en el pensamiento de Häberle (2016), quien sitúa la publicidad normativa como una manifestación del principio democrático y un mecanismo esencial para la transparencia en el ejercicio del poder público.

Dromi (2015) profundiza en la dimensión pragmática del principio, señalando que su fundamento también radica en la obligación de asegurar que el sistema jurídico funcione de manera efectiva y la seguridad en las relaciones jurídicas. Esta perspectiva se complementa con el análisis de Cassagne (2020), quien identifica tres dimensiones fundamentales del principio: la jurídica, como condición de eficacia normativa; la democrática, como instrumento de transparencia gubernamental; y la práctica, orientada al conocimiento efectivo de las normas.

En el ámbito municipal, este principio adquiere especial relevancia dada la proximidad entre la administración local y los ciudadanos. La publicidad de las ordenanzas municipales no solo constituye un requisito

formal para su vigencia, sino que se erige como un mecanismo fundamental para asegurar que la población intervenga activamente en los asuntos del gobierno municipal y la legitimidad de las disposiciones municipales.

### **b. Regulación en el ordenamiento jurídico peruano**

Según el sistema normativo peruano, el principio de publicidad normativa encuentra su fundamento en diversos cuerpos normativos de relevancia. En primer lugar, la Carta Magna peruana consagra este principio en dos de sus disposiciones. El artículo 51° indica que la divulgación oficial es condición indispensable para que una norma tenga validez en el país. A su vez, el artículo 109° establece que una ley entra en vigor al día siguiente de ser publicada formalmente.

Asimismo, la normativa contenida en la Ley N.° 27972, conocida como Ley Orgánica de Municipalidades, dispone lineamientos específicos sobre la publicidad normativa en el ámbito municipal. El Artículo 44° de dicha ley se detallan los canales mediante los cuales deben darse a conocer dichas disposiciones, diferenciando los tipos de municipalidades. Además, este artículo define los plazos y las etapas que deben cumplirse para lograr una difusión efectiva de las disposiciones locales, asegurando con ello que la población esté informada sobre las normas que inciden en su vida cotidiana.

Es importante señalar que las disposiciones emitidas por los municipios, al igual que las normas regionales, poseen jerarquía legal debido al modelo de descentralización, que confiere a las entidades subnacionales la facultad de emitir sus propias regulaciones con autonomía.

En este sentido, no olvidemos que el concepto de publicidad normativa no se limita únicamente a las leyes en sentido estricto, es decir, aquellas promulgadas por el Poder Legislativo. Este postulado también se extiende a disposiciones normativas con efectos generales, incluyendo disposiciones de rango infra legal. Siguiendo esta perspectiva, el máximo intérprete de la Constitución peruana ha señalado que la mención al término “ley” en el artículo 109° de la Carta Magna, que indica que una norma entra en vigor tras su difusión a través del diario oficial, debe entenderse de manera amplia, abarcando cualquier fuente formal del derecho que tenga un carácter impersonal y abstracto (Sentencia 02050-2002-AA/TC, fundamento 24).

Del mismo modo, el artículo 51° de la Constitución Política reafirma de forma clara y contundente que la difusión oficial constituye una condición indispensable para que cualquier disposición normativa del Estado tenga validez y efectividad, sin distinción alguna respecto a su rango o naturaleza.

### c. Consecuencias de la falta de publicación

La falta de publicación de una norma jurídica afecta su operatividad y existencia dentro del ordenamiento legal, generando importantes consecuencias. Aunque existe consenso en que la publicación es fundamental para la norma, el debate doctrinal gira en torno a si esta constituye un requisito de validez o una condición de eficacia. Estas posturas evidencian distintas interpretaciones respecto a cómo influye la difusión oficial en la validez, fuerza obligatoria y puesta en práctica de una disposición normativa.

- **Doctrina que considera que la falta de publicación de una norma la convierte en inválida:** En los sistemas democráticos y constitucionales de derecho, difundir oficialmente una norma resulta imprescindible para cumplir con la exigencia de transparencia jurídica y asegurar que las personas tengan acceso efectivo a las disposiciones que regulan su actuar. Conforme a lo señalado por García de Enterría (2002) la publicación no es un simple trámite administrativo, sino que representa una condición indispensable para que la norma adquiera validez dentro del sistema jurídico. Sin la publicación oficial, afirma García de Enterría, los destinatarios de la norma podrían cuestionar su existencia y contenido al no disponer de una fuente de conocimiento fiable. De esta forma, la publicación se concibe como un "acto constitutivo" de la norma, sin el cual esta no puede tener validez jurídica.

Esta doctrina también argumenta que la falta de publicación sitúa a la norma fuera del marco legal, recordando prácticas totalitarias, como la de los regímenes nacionalsocialistas, que implementaban "leyes secretas" o normas no publicadas, basadas en la voluntad exclusiva de sus líderes. Esta comparación subraya que, en un Estado de derecho, la publicidad de las leyes es un pilar que asegura la transparencia y la accesibilidad del ordenamiento jurídico, y por tanto, constituye una formalidad esencial para la legitimidad de la norma.

Desde este enfoque, la publicación no solo garantiza el conocimiento público de la norma, sino que es un requisito intrínseco de su validez, afianzando la norma dentro del marco jurídico legal y reafirmando el derecho de los ciudadanos a conocer las normas que les afectan.

- **Doctrina que considera que la falta de publicación de una norma la convierte en ineficaz:** Otra corriente doctrinal, con autores como Garrido y algunas decisiones del Tribunal Constitucional peruano, sostiene que la publicación no es necesaria para la validez formal de una norma, sino que condiciona su eficacia. Según esta doctrina, la norma adquiere existencia y se constituye formalmente con su aprobación y sanción en el Congreso, pero no será eficaz ni vinculante hasta su publicación oficial. Garrido (2002) sostiene que, aunque una norma puede considerarse como existente antes de su publicación, su

vigencia y aplicabilidad dependen de su divulgación oficial, por lo cual, sin publicación, la norma se mantiene ineficaz, o “existente, pero no vigente.”

La validez de una de una disposición legal está condicionada a su debida creación conforme al proceso legal establecido. Es decir, para que una norma sea válida, debe seguir el procedimiento regulado en el ordenamiento, cumpliendo los requisitos de competencia y forma (validez formal) y respetando los principios, valores y materias de normas superiores con las que debe ser compatible (validez material). Sin embargo, validez y vigencia son conceptos distintos: la validez se refiere al cumplimiento de estos requisitos, mientras que la vigencia implica su pertenencia y aplicabilidad dentro del sistema normativo.

En el sistema legal, una norma vigente no necesariamente es válida; puede mantener una presunción de validez hasta que un acto judicial declare su invalidez. Por lo tanto, mientras que toda norma válida es considerada vigente, no todas las normas vigentes son necesariamente válidas. Para que una norma entre en vigor, solo es necesario que haya sido creada conforme a los procedimientos establecidos del sistema y aprobada por la autoridad competente, aunque su validez dependerá de su alineación con las normas superiores y los principios del ordenamiento.

Desde esta perspectiva, la vigencia está condicionada a que la norma haya sido adoptada, formalizada y, crucialmente, publicada conforme a lo establecido por el artículo 51° de la Carta Magna. Una vez cumplido este proceso, la norma adquiere eficacia, lo que significa que puede exigirse su cumplimiento y ser aplicada como mandato.

Esta postura ha sido ratificada por máximo intérprete de la Constitución, que la resolución N.º 0017-2005-PI/TC Afirmó que, si bien la publicación constituye una etapa del procedimiento normativo que le confiere fuerza ejecutiva a la norma, esta adquiere su validez jurídica en el momento en que esa la norma, esta adquiere su validez jurídica en el momento en que es aprobada y refrendada por el Congreso. La publicación determina entonces su vigencia, obligatoriedad y exigibilidad. Asimismo, en el caso N.º 3901-2007-PA/TC, reiteró que la falta de publicación deja la norma ineficaz, pues impide su vigencia en el ordenamiento jurídico sin cuestionar su validez o existencia formal.

Bobbio (2014), explica que la validez operativa de una norma está condicionada por su capacidad para incidir en el comportamiento social y ser efectivamente aplicada; la falta de publicación impide el cumplimiento de su función normativa, puesto que, al no ser accesible públicamente, carece de la fuerza obligatoria que le conferiría su vigencia. Bobbio subraya que, la omisión en la publicación genera una

ineficacia estructural que limita la capacidad de la norma para operar dentro del sistema jurídico y afecta su rol regulador en la realidad social.

Desde esta posición, constituye un requisito indispensable para que la norma adquiera vigencia, por lo que su omisión conlleva a la ineficacia jurídica de la disposición, limitando así su capacidad para regular conductas y ser aplicada en la práctica.

Cabe precisar que, la omisión en la publicación de una norma jurídica conlleva consecuencias trascendentales en su operatividad y en el derecho de los ciudadanos a conocer las normas que los rigen. Morón Urbina (2017) advierte que esta omisión no solo afecta la eficacia de la norma, sino también el derecho a la certeza jurídica y podría derivar en escenarios de arbitrariedad al momento de aplicar la ley, afectando la confianza pública en el sistema legal. En esta línea de ideas, Baca Oneto (2021) amplía este punto, señalando que la que el incumplimiento de este principio socava la legitimidad del ejercicio del poder público, debilitando la garantía de seguridad jurídica como base para la convivencia social.

#### **1.4.2.3. Principio de legalidad**

El respeto al principio de legalidad representa un componente esencial dentro de la estructura del sistema jurídico democrático contemporáneo, surgido como resultado de las revoluciones liberales del

siglo XVIII y consolidado a través del desarrollo constitucional contemporáneo. García de Enterría y Fernández (2002) lo define como el mecanismo que asegura que todas las autoridades públicas cumplan sus funciones respetando los límites que la ley establece, concebida como la manifestación de la voluntad.

Desde una perspectiva histórico-evolutiva, Ferrajoli (2011) sostiene que, el principio de legalidad surge como un logro del Estado moderno, garantizando la primacía del derecho sobre cualquier forma de arbitrariedad, es así como, este principio determina que el ejercicio de la autoridad estatal debe regirse por la ley y no por las decisiones arbitrarias de quienes la ejercen.

Desde una perspectiva dogmática, Atienza (2021) señala que el principio de legalidad puede concebirse desde tres dimensiones fundamentales; en la dimensión formal, constituye la regla de competencia que establece qué sujetos están autorizados a producir normas jurídicas y bajo qué procedimiento; en cuanto a la dimensión material, este principio no solo implica la sujeción a normas formalmente válidas, sino también la concordancia con valores y principios constitucionales que dotan de legitimidad material a la actuación pública; finalmente en la dimensión axiológica, el principio relacionado con la preeminencia de la ley, representa la materialización del valor seguridad jurídica y la garantía de los derechos fundamentales.

García Máynez (2024), señala que las funciones del principio de legalidad pueden sistematizarse en cuatro categorías principales; la función legitimadora establece que el ejercicio del poder público debe estar respaldado por normas jurídicas preexistentes, proporcionando así una base de legitimidad; la función garantista actúa como un sistema de protección para los ciudadanos frente al poder estatal; en cuanto a la función organizativa, el principio de legalidad delimita los procedimientos formales necesarios para el ejercicio del poder público; finalmente, la función integradora refuerza la cohesión del ordenamiento jurídico al crear conexiones sistemáticas entre las diversas normas y niveles normativos (p. 145).

#### **a) El principio de legalidad en el derecho administrativo**

Dentro del Derecho Administrativo, el principio de legalidad reviste una relevancia particular, ya que representa el sustento esencial del sistema jurídico-administrativo. En esa línea, Cassagne (2019) afirma que “la legalidad en la función administrativa actúa como un respaldo normativo previo a cualquier ejercicio de poder: siempre que la Administración se encuentre amparada por dicho respaldo, su accionar se considera conforme a Derecho.” (p. 126).

El principio de legalidad constituye, indudablemente, uno de los fundamentos esenciales del Derecho Administrativo, al disponer que las autoridades administrativas, y en general todos los órganos del Estado, deben ejercer sus funciones con estricto apego a la Constitución, a la

normativa legal vigente y al ordenamiento jurídico en su conjunto. Su actuación debe ceñirse a las atribuciones que les han sido conferidas legalmente y dirigirse al cumplimiento de los objetivos públicos para los cuales se les otorgaron dichas potestades, conforme a lo señalado en el artículo IV, numeral 1, apartado 1.1 del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Este principio supone, ante todo, que la Administración se encuentra subordinada de manera prioritaria al ordenamiento jurídico, entendido como el conjunto de normas creadas por el Parlamento en representación de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, debemos precisar que, el principio de legalidad no se limita a la ley formal, sino que comprende todo el ordenamiento jurídico, incluyendo la Constitución y normas con igual o menor jerarquía. Como señala Mir Puigpelat (2003), “el principio de legalidad no se agota en la sumisión a la ley formal, sino que debe entenderse como sujeción al conjunto del ordenamiento jurídico”.

Dentro de un orden jurídico institucional, la Administración cumple una función eminentemente ejecutiva, sustentando su actuación en la ley, la cual determina tanto su origen como sus restricciones. (Beladiez Rojo, 2000). Esta se encuentra sujeta al marco jurídico vigente y, si bien cuenta con la facultad de expedir disposiciones de carácter

general, como reglamentos y normas internas (tales como directivas e instrumentos de gestión), estas normas deben mantenerse en estricta concordancia con lo dispuesto por la ley.

Por otro lado, a diferencia de los particulares, la Administración Pública no goza de la llamada libertad negativa, entendida como el principio según el cual las personas solo están obligadas a cumplir lo que la ley expresamente ordena y son libres de realizar todo aquello que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. En lugar de esto, solo puede actuar en aquello para lo que esté expresamente facultada (Ochoa Cardich, 2003). Con relación a ello, la noción de facultades no expresamente señaladas en la norma ha sido casi eliminado en la legislación actual, restringiendo esta posibilidad al mínimo.

Consecuentemente, la discrecionalidad administrativa ha sido reducida progresivamente, en consonancia con las teorías modernas de administración pública y la jurisprudencia, especialmente la publicada por el máximo intérprete de la Constitución. Esta facultad discrecional en la emisión de actos administrativos se encuentra principalmente restringida a situaciones excepcionales, como las solicitudes de gracia, las cuales solo pueden presentarse cuando el administrado no cuenta con un derecho subjetivo amparado por la ley que le permita exigir su pedido como un interés particular (según el artículo 123 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444).

Además, al emitir actos administrativos, definidos como decisiones que producen consecuencias jurídicas individuales para personas determinadas la Administración Pública está obligada a seguir los reglamentos generales previamente establecidos, conforme a lo previsto en el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Las normas reglamentarias tienen la función de desarrollar y precisar el contenido de la norma legal que les da origen. En el caso de los reglamentos ejecutivos, su elaboración debe ceñirse a lo establecido por la Constitución Política del Perú. Por su parte, cuando se trata de reglamentos autónomos, la Administración debe actuar con respeto al marco legal vigente, en especial a la norma que le confiere la facultad para emitir este tipo de disposiciones.

#### **b) Regulación en el ordenamiento jurídico peruano**

Dentro del marco normativo peruano, el principio de legalidad alcanza su forma más elevada en la Carta Magna de 1993. Según lo expuesto por Danós Ordóñez (2008), el principio de legalidad está implícitamente consagrado en los artículos 3° y 43° de la Constitución, al reconocerse al Perú como un Estado constituido sobre el respeto al Derecho (p. 245).

La normativa contenida en la Ley N.º 27444, conocida como Ley del Procedimiento Administrativo General, contempla de manera explícita el principio de legalidad en el artículo IV de su Título

Preliminar, al disponer que las entidades administrativas deben ejercer sus funciones conforme a lo establecido por la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en su conjunto.

### **1.3.2.3. Principio de seguridad Jurídica**

Al hablar de seguridad, nos referimos a una situación exenta de riesgos, una condición que el ser humano siempre aspira alcanzar. En ese sentido, puede afirmarse que, por naturaleza, el ser humano experimenta un mayor bienestar al sentirse seguro. En este sentido, Zavala Egas (2012) sostiene que, la necesidad de seguridad es una constante en la dimensión emocional del ser humano, pues surge del temor frente a los riesgos, la incertidumbre y lo imprevisible de su existencia (p. 219).

Desafortunadamente, en la actualidad, la sociedad se caracteriza por una constante percepción de vulnerabilidad en distintos ámbitos de la vida individual. Esta percepción genera una atmósfera de inestabilidad que conlleva diversas consecuencias sociales, ya que, en numerosas ocasiones, las personas se ven impedidas de llevar a cabo diversas actividades, al no contar con el mínimo de garantías que protejan sus derechos.

Por otra parte, el ser humano, por su propia esencia, tiende a vivir en comunidad y a establecer vínculos sociales que requiere de la interacción con otros para desarrollarse plenamente y otorgar contenido y propósito a su existencia. Durante este proceso de evolución, se vincula e interactúa con otros individuos, intentando cubrir múltiples necesidades mediante la

celebración de actos jurídicos. No obstante, no tiene la capacidad de conocer ni predecir con certeza el comportamiento de aquellos con quienes se relaciona, por lo que debe asumirlo y depositar su confianza en ellos.

Es aquí donde el Derecho adquiere un rol fundamental, pues nace como respuesta a la imperiosa necesidad de brindar seguridad y certeza dentro de la convivencia social, proponiéndose organizar la vida en comunidad (Castellano Martínez Báez, 2005, p. 1). Morales Godo (2000) afirma que la búsqueda de protección y estabilidad jurídica ha impulsado históricamente la creación de los sistemas normativos, reflejando así el anhelo humano de vivir en un entorno ordenado y previsible.

En este contexto, el ente estatal desempeña un papel fundamental al esforzarse por otorgar seguridad, garantizando que los derechos individuales se ejerzan bajo el amparo de la ley, evitando cualquier acto arbitrario. Este ordenamiento permite a la sociedad desarrollarse plenamente, dado que, la seguridad constituye un pilar esencial, pues sin ella resulta inviable el desarrollo de la libertad, la democracia y la justicia, obstaculizando además el progreso de las sociedades. (Castellano y Martínez Báez, 2005, pág. 5). Por ello, la seguridad suele considerarse como el deber primordial del Estado.

La aspiración de seguridad abarca todas las dimensiones de la vida humana, abarcando diversas dimensiones de protección. En el ámbito económico, se busca una estabilidad que garantice la subsistencia futura,

proteja los ingresos y asegure una vejez digna. En el ámbito social, la seguridad se fundamenta en la comprensión y la previsión de las disposiciones que regulan las interacciones humanas, permitiendo a cada persona actuar con certeza y anticipar las respuestas de su entorno. (Moisset De Espanes, 2015, pág. 411). Este ideal de seguridad se configura así como un anhelo fundamental de toda sociedad que desea alcanzar un desarrollo sostenido.

De este ideal deriva el concepto de seguridad jurídica, que se presenta como una necesidad inherente al ser humano de comprender el marco de derechos que lo protege. La seguridad jurídica garantiza que, al emprender cualquier actividad, los derechos de las personas serán respetados y no sufrirán interferencias injustas, consolidándose así como un pilar indispensable para la convivencia y el progreso social.

#### **a) Concepto**

El concepto de "seguridad" está relacionado con la certeza, la estabilidad y la confianza, reflejando la necesidad de protección ante diferentes riesgos. Asimismo, abarca un ambiente de serenidad y confianza recíproca entre los individuos.

Dentro de este marco, la seguridad jurídica se entiende como la permanencia y estabilidad del sistema normativo de un Estado,

compuesto por reglas duraderas que aseguren un balance adecuado en las relaciones entre las autoridades estatales y los ciudadanos (Ortecho Villena, 2010). El maestro Cáceres Valencia (1998) coincide con esta perspectiva, destacando que la seguridad jurídica constituye un principio esencial para garantizar estabilidad y confianza, basado en un sistema jurídico diseñado para lograr la correcta aplicación de las normas y resguardar los derechos de las personas.

Así también, la seguridad jurídica puede entenderse, en términos generales, como la protección que ofrece el derecho para anticipar, en cierta medida, el comportamiento y los efectos que de este se derivan. En sentido estricto, se refiere a la aptitud del ordenamiento jurídico para garantizar que valores fundamentales como la igualdad y la libertad sean previsibles y estén protegidos de manera estable. Por lo tanto, este principio actuaría como un valor complementario en relación con los demás, permitiendo definir la justicia como la garantía de que el Derecho maximiza la libertad y la igualdad (Atienza, 2001).

Por otra parte, Cardenas Alvarado (2010) afirma que la seguridad jurídica supone brindar a los integrantes de la sociedad la confianza de que el sistema legal protegerá efectivamente sus derechos y que los conflictos de intereses o las situaciones de

incertidumbre serán tratados de manera previsible y confiable dentro del sistema jurídico.

Entre las definiciones doctrinarias, Arrázola Jaramillo (2014) sostiene que este principio supone, por un lado, la garantía de conocer con claridad las normas aplicables a cada situación concreta, y por otro, la expectativa razonable de que jueces y tribunales interpreten dichas normas de manera coherente y uniforme. De este modo, se asegura el respeto al principio de igualdad ante la ley, al procurar que los casos análogos reciban decisiones jurisdiccionales coherentes y uniformes.

Asimismo, la garantía de certeza en el ordenamiento jurídico constituye un derecho individual que salvaguarda a los ciudadanos contra posibles actos arbitrarios por parte de las autoridades, asegurando un marco normativo coherente, transparente y cognoscible (Pérez Luño, 2018).

Su fundamento radica en la necesidad de generar certidumbre respecto a las consecuencias jurídicas de las acciones individuales y colectivas, estableciendo límites claros a la intervención estatal y preservando la dignidad de los ciudadanos. Implica una garantía de regularidad en la actuación de las instituciones, donde las normas, procedimientos y decisiones administrativas y judiciales deben

responder a criterios de racionalidad y previsibilidad (García de Enterría, 2002).

La seguridad jurídica se fundamenta en el principio de predictibilidad, lo que implica que los ciudadanos deben poder anticipar las consecuencias legales en sus interacciones tanto con el Estado como con otros particulares. Así, el principio de certeza jurídica permite a los ciudadanos formar una expectativa justificada sobre las decisiones y acciones de la administración pública en la aplicación del derecho (Rivera Cervantes, 2018).

La predictibilidad también se conoce bajo los principios de seguridad jurídica o certeza, su propósito la incertidumbre legal y fortalecer la confianza de los ciudadanos, permitiéndoles tener claridad o anticipar con mayor seguridad el resultado de sus procesos ante el sistema de justicia. (Ruiz Figueroa, 2011). En este sentido, Zagrebelsky (1999), sostiene que la falta de publicación genera un vacío en la regulación que afecta la predictibilidad del sistema normativo.

Por otro lado, la seguridad puede interpretarse desde diversas perspectivas; una de las más relevantes es la que la considera una cualidad inherente al Derecho. Desde esta óptica, Centenera Sánchez (2013) afirma que se destacan manifestaciones como la certeza de orientación, que se refiere la precisión en la redacción normativa

facilita que las personas conozcan con precisión qué está prohibido, permitido o exigido.

La garantía de la seguridad jurídica requiere también que el ordenamiento legal tenga efectividad. Cuando las disposiciones no se observan, se pierde la certeza jurídica y, con ello, la posibilidad de anticipar el comportamiento de terceros o de las entidades públicas. (Centenera Sánchez, 2013).

En el terreno de la justicia sustancial, la seguridad también adquiere relevancia dentro del sistema judicial, en tanto exige que las resoluciones jurisdiccionales se dicten con coherencia, sin arbitrariedad y con respaldo ético. Cuanto más claras y precisas sean las normas, mayor será la garantía de previsibilidad y estabilidad jurídica. (Centenera Sánchez, 2013).

En el caso peruano, la noción de seguridad jurídica se presenta como un principio de carácter constitucional con efectos transversales, cuya existencia se infiere de la Constitución de 1993 y ha sido precisada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta instancia ha señalado que la seguridad jurídica constituye no solo un principio orientador, sino también un derecho fundamental destinado a brindar garantías como la predictibilidad de las actuaciones estatales. En su sentencia STC Exp. N°0016-2002-AI/TC, el máximo intérprete constitucional destacó que este principio exige que las

situaciones jurídicas no sean modificadas de manera arbitraria o imprevisible (Tribunal Constitucional del Perú, 2002).

## **b) Elementos de la seguridad jurídica**

Ortecho Villena (2010) señala diversos componentes esenciales que conforman el concepto de seguridad jurídica.

- **Certeza jurídica:** Esto implica que exista una comprensión estable, precisa y accesible de las disposiciones legales en vigor, de modo que los ciudadanos puedan prever cómo aplicarán dichas normas.
- **Eficacia del derecho:** Este elemento implica que las disposiciones emitidas sean aptas para generar efectos positivos y deseados, facilitando un desempeño correcto en las interacciones entre las instituciones públicas y las personas, como entre los ciudadanos mismos.
- **Ausencia de arbitrariedad:** Este principio asegura que en la elaboración y ejecución de las normas predominen criterios de equidad y racionalidad, evitando que se impongan intereses personales de quienes detentan la autoridad.

Por su parte, el jurista Humberto Ávila sostiene que la seguridad jurídica demanda la concurrencia de ciertos elementos esenciales:

- **Cognoscibilidad:** Este elemento hace referencia a la facultad de los ciudadanos para interpretar y entender los diversos sentidos que puede tener una disposición normativa. (Ávila, 2012). Esto implica que una persona común, no experta en Derecho, prudente e informada, debe poder entender las normas sin dificultad. Esta idea se alinea con la noción de certeza jurídica desarrollada por Ortecho Villena.
- **Confiabilidad:** Este principio demanda que el sistema jurídico proteja las expectativas legítimas de los ciudadanos y garantice cambios estables. En otras palabras, el ciudadano debe poder anticipar cuáles modificaciones normativas son previsibles y cuáles no, lo que evita la frustración de sus derechos (Ávila, 2012, pág. 106).
- **Previsibilidad:** Este elemento hace referencia a la capacidad total de anticipar las implicancias legales de actos o hechos, comprendiendo de manera precisa los límites a la actuación del Poder Público y del grado de discrecionalidad estatal en dichos actos (Ávila, 2012, pág. 107).

#### **1.4. Formulación del problema**

¿Cuáles son los principios jurídicos afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca?

## 1.5. Objetivos

### 1.5.1. Objetivo General

Determinar los principios jurídicos que se han visto afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca.

### 1.5.2. Objetivos Específicos

- Analizar la regulación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en el marco legal vigente en el Perú.
- Analizar cómo la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC afecta al principio de publicidad de la normas.
- Describir las implicaciones de la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC con relación al principio de legalidad.
- Determinar cómo la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC afecta al principio de seguridad jurídica.
- Analizar los casos derivados de la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC con énfasis en los criterios jurisdiccionales adoptados para su resolución.

## 1.6. Limitación de la investigación

La presente investigación enfrentó diversas restricciones que dificultaron el acceso y análisis de información relevante. En primer lugar, se experimentó un acceso limitado a resoluciones judiciales relacionadas con la falta de publicación de la

Ordenanza Municipal N°738-CMPC, lo que requirió gestiones administrativas prolongadas ante la Corte Superior de Justicia de Cajamarca.

Así también, se encontraron también obstáculos significativos para acceder a expedientes y documentación municipal vinculada a la ordenanza en estudio, debido a procedimientos administrativos complejos y retrasos en el procesamiento de pedidos de información por parte de la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

Adicionalmente, se identificó una notable escasez de investigaciones previas con rigor científico que analicen específicamente los principios jurídicos vulnerados debido a la omisión en la publicación de ordenanzas municipales dentro del marco jurídico peruano. Estas limitaciones exigieron una labor exhaustiva de búsqueda, gestión y sistematización de información, así como el desarrollo de estrategias alternativas para obtener datos relevantes que sustenten la investigación.

## CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo de Investigación:

La investigación en curso se desarrolló bajo la modalidad de **investigación básica**, también denominada investigación fundamental, cuyo propósito principal radica en la ampliación y profundización del corpus de conocimiento teórico existente, sin una orientación inmediata hacia aplicaciones pragmáticas específicas. Si bien esta metodología no persigue directamente la implementación práctica de sus hallazgos, resulta fundamental destacar que constituye un fundamento clave en el desarrollo y avance del conocimiento científico, estableciendo los fundamentos teóricos que posteriormente posibilitan el desarrollo de investigaciones aplicadas y el avance sistemático de la ciencia (Ñaupas Paitán, Valdivia Dueñas, Palacios Vilela y Romero Delgado, 2018).

### 2.2. Diseño de Investigación:

Este estudio se fundamenta en un diseño **hermenéutico**, caracterizado por la interpretación y análisis de textos jurídicos, normativos y jurisprudenciales con el fin de comprender el significado y las implicancias de la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC. De acuerdo con Ortega (2017), la metodología hermenéutica se distingue por su enfoque en la interpretación de fenómenos preexistentes a través del análisis crítico de documentos y discursos, sin intervención directa del investigador sobre las variables de estudio. Este enfoque permite examinar la normativa aplicable, las decisiones jurisdiccionales y los principios jurídicos vulnerados, a fin de establecer una comprensión profunda y contextualizada de la problemática en su estado natural.

### **2.3. Enfoque de Investigación:**

El estudio emplea un enfoque cualitativo, una metodología que prioriza la recopilación y el examen de información no cuantificable, permitiendo la exploración y refinamiento progresivo de las preguntas de investigación durante el proceso interpretativo (Hernández et al., 2010, p. 9). Esta aproximación metodológica se fundamenta en la obtención sistemática de información de naturaleza teórica-conceptual, facilitando la identificación y comprensión de atributos, características y dimensiones que, por su complejidad y profundidad, trascienden las posibilidades de cuantificación estadística convencional.

### **2.4. Alcance de la Investigación:**

La investigación se circunscribe a un alcance descriptivo, caracterizado por su orientación hacia la identificación y exposición sistemática de las propiedades fundamentales del fenómeno objeto de estudio (Tantaleán Odar, 2015, p. 06). En el marco de una investigación cualitativa con alcance descriptivo, el propósito fundamental consiste en generar una caracterización detallada y rigurosa del fenómeno analizado, establecer taxonomías pertinentes, recopilar perspectivas significativas para el diseño de políticas y estrategias de acción, identificar categorías analíticas interrelacionadas y establecer los fundamentos metodológicos para la posterior verificación de hipótesis (Ramos Galarza, 2020).

### **2.5. Métodos de la Investigación:**

A lo largo de la investigación, se recurrió a la aplicación de los métodos jurídicos exegético, dogmático y funcional, cada uno contribuyendo de manera específica al análisis y comprensión del objeto de estudio.

El **método exegético**, Huamán et al. (2021) indica que este enfoque "analiza el significado de textos de manera detallada y objetiva". Asimismo limita su enfoque al campo de la ley, lo cual no solo es valioso en sí mismo al permitirnos examinar el Derecho de manera formal, que es innegablemente válido y actual, sino que también actúa como referencia inicial para contrastar la normativa con la situación en la vida real. (Cornejo Guerrero, 2010)

El **método dogmático**. Este método se caracteriza por examinar y estudiar de manera exhaustiva las normas legales, jurisprudencia y doctrina legal existentes. Su objetivo principal es interpretar y aplicar las leyes y regulaciones vigentes de manera sistemática y coherente, con el fin de establecer principios legales claros y consistentes. El método dogmático no se limita exclusivamente a la ley ni a su estructura; trasciende estos límites para reconocer los principios y nociones esenciales que fundamentan la estructura del sistema. (Cornejo Guerrero, 2010)

El **método funcional** busca redefinir profundamente los conceptos y establecer una evaluación sobre la armonización o divergencia entre el marco normativo teórico y las condiciones sociales reales. Este método jurídico tiene un carácter predominantemente inductivo, sustentándose en la casuística y la jurisprudencia como sus pilares fundamentales. (Ramos Nuñez, 2005).

Asimismo, se utilizaron de manera general los métodos descriptivo, analítico e interpretativo, los cuales resultan adecuados para identificar la existencia o ausencia de determinados elementos y precisar en qué sujetos o en qué momentos se manifiesta un fenómeno específico. Mediante estos enfoques, se analizan igualmente los elementos que tienen un impacto significativo en el fenómeno investigado. (de Canales, de Alvarado y Pineda, 1988)

Siguiendo los propósitos del estudio, la investigación se llevó a cabo mediante la revisión y examen de la normativa vigente, el análisis doctrinario y el estudio de la jurisprudencia en el Perú, enfocándose en los principios jurídicos que resultan impactados ante la ausencia de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca.

Para estos efectos, se utilizó el **método exegético** para interpretar de manera literal la normativa nacional vigente, con especial atención a la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Constitución Política del Perú. A su vez, mediante el **método dogmático**, se examinaron los enfoques doctrinarios nacionales en torno a la relevancia de la publicidad normativa, el principio de legalidad y la seguridad jurídica. Finalmente, con el objetivo de contrastar el marco jurídico teórico con la realidad social en el contexto del estudio, se empleó el **método funcional**, lo que permitió un análisis detallado de la jurisprudencia nacional sobre controversias vinculadas al tema, favoreciendo una comprensión integral de la relación entre la teoría y la práctica jurídica.

## 2.6. Categorías, Subcategorías y matriz de categorización

Estas surgen a partir del planteamiento del problema de investigación que se examinará para alcanzar respuestas positivas respecto a la temática propuesta. De este modo, a través de los objetivos específicos, emergen las subcategorías que representan los aspectos a investigar y que contribuirán a enriquecer la investigación de manera integral. Es crucial formularlas adecuadamente para lograr una estructura sólida en la investigación, de modo que la problemática se dirigirá hacia una dirección excelente, con la consecución de valiosas contribuciones y resultados. En este trabajo Se definieron las siguientes categorías como base para el análisis:

**Tabla 1**

*Categorías y Subcategorías de Estudio*

<b>Categoría 1</b>	<b>Falta Publicación de la Ordenanza Municipal</b>
<b>Subcategorías</b>	Definición y naturaleza jurídica de una Ordenanza Municipal.
	Marco legal de las Ordenanzas Municipales
	Proceso de aprobación y publicación de ordenanzas municipales
<b>Categoría 2</b>	<b>Principios Jurídicos Afectados</b>
<b>Subcategorías</b>	Principio de Publicidad Normativa
	Principio de Seguridad Jurídica
	Principio de Legalidad

*Nota.* El presente cuadro organiza las categorías y subcategorías de estudio para facilitar el análisis

## 2.7. Escenario de estudios y participantes:

La presente investigación, orientada a determinar los principios jurídicos afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca, se lleva a cabo mediante un análisis integral de las normas, principios doctrinarios y fallos jurisprudenciales en el ámbito peruano, determinando los siguientes componentes metodológicos:

### I. Con relación al análisis normativo:

- Escenario de estudio: Comprende el conjunto de disposiciones normativas del sistema legal peruano aplicables al procedimiento de publicación de ordenanzas municipales.
- Participantes normativos: Siete (07) disposiciones constitucionales, dos (02) preceptos de la Ley Orgánica de Municipalidades y un (01) artículo de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

### II. Con relación al análisis doctrinario:

- Escenario de estudio: Todas las corrientes doctrinarias relacionadas con el derecho administrativo y constitucional en Perú, que aborden la regulación de ordenanzas municipales y los principios de publicidad, legalidad y seguridad jurídica.
- Participantes doctrinarios: Dada la naturaleza cualitativa de la investigación y el carácter no probabilístico de la selección, se trabajó con las principales corrientes doctrinarias disponibles en textos, artículos académicos y tratados jurídicos accesibles para este estudio.

### III. Con relación al análisis jurisprudencial:

- Escenario de estudio: Todas las resoluciones judiciales y constitucionales emitidas por tribunales peruanos que aborden los principios de difusión normativa, legalidad y certeza jurídica.
- Participantes jurisprudenciales: Se ha seleccionado una muestra no probabilística por conveniencia, conformada por veintinueve (29) resoluciones judiciales distribuidas de la siguiente manera:
  - Siete (07) pronunciamientos judiciales de la Sala Superior de Cajamarca sobre sanciones derivadas de la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca.
  - Seis (06) pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de publicidad normativa.
  - Seis (06) pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad.
  - Diez (10) pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, es importante mencionar que la comprensión integral de un fenómeno jurídico exige trascender el análisis normativo para adentrarse en sus dimensiones interpretativas y aplicativas (Hernández Sampieri et al., 2006). Por lo que, considerar estos tres escenarios no es solo válido, sino metodológicamente necesario para una investigación jurídica comprehensiva.

### 2.8. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos:

Para la recopilación de información, se utilizó la técnica de revisión documental. Esta metodología permite reunir y examinar material escrito relacionado con un tema específico, con el propósito de identificar factores vinculados, de forma directa o indirecta, al objeto de estudio. Este proceso permite establecer conexiones, analizar posturas o identificar etapas que reflejan el estado actual del conocimiento sobre un fenómeno o problemática particular. (Hurtado, 2008).

Para ello, se utilizaron fichas de registro destinadas al análisis de normas, doctrina y jurisprudencia en el ámbito peruano. Estas fichas permitieron recopilar y examinar el contenido de las disposiciones legales relevantes dentro del ordenamiento jurídico nacional vinculados a la regulación de las ordenanzas municipales y los principios de publicidad normativa, legalidad y seguridad jurídica; los autores y corrientes doctrinarias que fundamentan el rol esencial de estos principios dentro de la gestión pública y el derecho constitucional, junto con la información esencial de las resoluciones judiciales analizadas y sus fundamentos legales respecto a las consecuencias derivadas de la omisión en la publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca y casos similares en el Perú. (Véase apéndices I, II y III)

## **2.9. Procedimiento:**

El procedimiento empleado en el desarrollo de esta investigación siguió la siguiente secuencia estructurada de pasos:

1. Se realizó una revisión exhaustiva de la doctrina y legislación vinculadas a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales, al igual que de los principios jurídicos de publicidad normativa, legalidad y seguridad jurídica; y su marco normativo dentro del sistema jurídico peruano.
2. Se cursaron oficios a la dirección de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, y a la Municipalidad Provincial de Cajamarca para solicitar acceso a los expedientes administrativos y judiciales relacionados con la Ordenanza Municipal N°738-CMPC.
3. Mediante el Proveído N°000124-2024-P-CSJCA-PJ, se obtuvo la información solicitada a la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, así como la autorización por parte de la entidad para acceder a la información a los siete expedientes judiciales relacionados con apelaciones a sanciones derivadas de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC.
4. En relación con las solicitudes presentadas a la administración municipal de Cajamarca, es importante señalar que; debido a la falta de respuesta inicial a los requerimientos formales, fue necesario realizar múltiples gestiones presenciales para obtener acceso a la información, mismas que permitieron finalmente acceder a:
  - Siete (07) expedientes administrativos relacionados con sanciones impuestas en virtud de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC.

5. Posteriormente, se realizó una revisión exhaustiva y sistemática de los expedientes administrativos y judiciales disponibles en formato físico. Este proceso incluyó la digitalización y copia de los documentos relevantes para asegurar su conservación y facilitar su análisis posterior. De manera complementaria, se procedió a descargar y examinar minuciosamente las resoluciones seleccionadas del Tribunal Constitucional, con el propósito de identificar criterios jurídicos aplicables.
6. Finalmente, la información recopilada fue organizada y registrada en guías diseñadas específicamente para este estudio, las cuales comprenden los datos relevantes sobre legislación, doctrina y jurisprudencia relacionadas con el caso.

## **2.10. Tratamiento y análisis de los datos**

Una vez concluido el proceso de recolección, se procedió al tratamiento y análisis de los datos obtenidos, los cuales fueron abordados desde un enfoque cualitativo e interpretativo. Para ello, se aplicaron los métodos jurídico-exegético, dogmático y funcional de manera complementaria, con el objetivo de interpretar las normas relevantes, examinar su fundamentación teórica y contrastarlas con su aplicación práctica.

En primer lugar, se organizó la información contenida en las fichas de registro en función de las categorías y subcategorías definidas en el marco teórico, agrupando las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales según el principio jurídico

afectado (publicidad, legalidad, seguridad jurídica). Esta clasificación permitió establecer relaciones temáticas y facilitar la interpretación contextual de los datos.

Posteriormente, se aplicó el método exegético para analizar el contenido literal de la normativa vigente, especialmente la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Procedimiento Administrativo General. A través del método dogmático, se identificaron los postulados doctrinarios más relevantes que sustentan los principios analizados. Finalmente, mediante el método funcional, se contrastó el marco jurídico con los casos concretos, permitiendo evaluar cómo la falta de publicación afectó la eficacia normativa y los derechos fundamentales de los administrados.

Este tratamiento permitió identificar patrones interpretativos, contradicciones jurisprudenciales y vacíos normativos, así como sistematizar los efectos concretos derivados de la omisión en la publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC. Así, el análisis integró lo normativo, teórico y práctico, brindando una comprensión comprensiva y articulada del fenómeno jurídico investigado.

### **2.11. Aspectos Éticos:**

La investigación se realizó respetando principios éticos fundamentales, con énfasis en la honestidad académica y la adecuada gestión de los datos. Para garantizar la confidencialidad, se protegieron los datos personales contenidos en los expedientes judiciales y administrativos analizados, omitiendo nombres y cualquier información que pudiera identificar a los involucrados.

La autenticidad y veracidad de la información se salvaguardaron mediante un tratamiento riguroso y objetivo de las fuentes consultadas, sin alteraciones ni manipulaciones que pudieran comprometer la fidelidad de los datos. El contenido original fue desarrollado meticulosamente, Asegurando la protección de los derechos de autor mediante el uso adecuado de las normativas APA para las citas y referencias. La originalidad del trabajo fue validada a través del sistema antiplagio Turnitin, obteniendo un índice de similitud inferior al 20% (Cornejo Guerrero, 2010).

El acceso y uso legítimo de la información se respaldó mediante autorizaciones formales otorgadas por la Sala Superior de Justicia de Cajamarca y la Municipalidad Provincial de Cajamarca, permitiendo la consulta de expedientes judiciales, documentos administrativos y actas municipales relacionadas con la Ordenanza Municipal N°738-CMPC. Estas autorizaciones, junto con el riguroso manejo ético de la información, contribuyen a la solidez, la credibilidad y rigor de los resultados alcanzados en la investigación.

### **CAPÍTULO III: RESULTADOS**

Las disposiciones municipales deben ajustarse a los requisitos previstos en el marco normativo vigente para asegurar su validez y aplicación. Tanto la Constitución Política del Perú como la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27972) regulan el proceso de promulgación y difusión de estas normas, garantizando el cumplimiento de los principios de difusión normativa, legalidad y certeza jurídica. No obstante, la omisión de alguna de estas etapas puede ocasionar inseguridad jurídica y comprometer la efectividad de la regulación local.

En este capítulo, se muestran los resultados alcanzados conforme a los objetivos específicos trazados en la investigación, analizando la regulación vigente, su grado de cumplimiento del procedimiento de promulgación y las implicancias de su falta de publicación. Para ello, se han utilizado fuentes normativas, doctrina especializada y jurisprudencia relevante.

Para este propósito, mediante guías específicas (véase anexos I al III), se llevó a cabo el registro y análisis de la normativa vigente, el pensamiento doctrinal y la jurisprudencia nacional vinculada al objeto de estudio. En especial, se examinaron 29 resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional y la Corte Superior de Justicia de Cajamarca.

Los resultados han sido organizados en cuadros que detallan el análisis realizado para cada objetivo específico. A continuación, se presentan los cuadros con los hallazgos obtenidos en cada uno de estos aspectos.

### **Objetivo Específico 1: Analizar la regulación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en el marco legal vigente en el Perú.**

Como se evidencia en la construcción del Marco Teórico de esta investigación, la Ordenanza Municipal N°738-CMPC se encuentra regulada en el siguiente marco legal vigente del Perú. En primer lugar, en el ámbito constitucional, El artículo 194° de la Constitución Política reconoce que los gobiernos locales tienen independencia en la gestión de sus asuntos políticos, económicos y administrativos. Este reconocimiento constitucional legitima la creación de disposiciones normativas municipales, como la Ordenanza N°738-CMPC.

En segundo lugar; El artículo 200°, inciso 4, de la misma Constitución, otorga a las disposiciones municipales el carácter de normas con rango de ley, otorgándoles una jerarquía normativa equivalente a las leyes nacionales. Esta característica se manifiesta al considerarlas dentro del conjunto de disposiciones susceptibles de ser impugnadas mediante una acción de inconstitucionalidad, al igual que las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso y normativas regionales de alcance general.

En tercer lugar, dentro del contexto de la Ley Orgánica de Municipalidades, el artículo 40° establece de manera específica la naturaleza jurídica de las disposiciones municipales, señalando que constituyen las normas de mayor jerarquía dentro del

ordenamiento local. Asimismo, su finalidad abarca la regulación de la estructura interna, la gestión y el control de los servicios públicos. Además, se estipula que estas normativas permiten la creación, modificación, eliminación o exoneración de tributos municipales, tales como arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones.

Del análisis de este marco normativo se desprende que la Ordenanza Municipal N°738-CMPC; como norma municipal, tiene rango de ley. Por consiguiente, debe respetar los parámetros establecidos en la Constitución y en la legislación vigente, asimismo se encuentra facultada para regular materias dentro de la competencia municipal y forma parte del ordenamiento jurídico peruano como una regulación de aplicación general dentro de su jurisdicción.

**Objetivo Específico 2: Analizar las implicaciones de la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC con relación al principio de publicidad normativa.**

### **1. Análisis normativo sobre el principio de publicidad normativa**

Conforme con lo expuesto en el marco teórico de esta investigación, el análisis del ordenamiento jurídico peruano establece un marco normativo claro respecto al principio de publicidad normativa. Para comenzar, la Carta Magna del Perú, mediante su artículo 51°, consagra un mandato imperativo que reconoce la publicidad como elemento fundamental para la vigencia de cualquier norma dentro del ordenamiento jurídico estatal. Esta disposición constitucional no solo determina la jerarquía normativa, sino que además reconoce la publicidad como un requisito

esencial para la validez y eficacia jurídica de las disposiciones dentro del marco normativo peruano.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley Orgánica de Municipalidades, a través de su artículo 44°, regula de manera detallada la difusión de las disposiciones municipales. Dicho precepto establece que las disposiciones municipales deben ser difundidas en el Diario Oficial El Peruano cuando involucren asuntos de municipalidades del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Para los gobiernos locales de nivel distrital y provincial que disponen de diarios oficiales destinados a publicaciones judiciales dentro de su jurisdicción, la norma exige la publicación en dichos medios. Subsidiariamente, en ausencia de estos medios, la ley contempla mecanismos alternativos como Los anuncios municipales impresos colocados en espacios de fácil acceso, las sedes edilicias con certificación de la autoridad judicial correspondiente y las plataformas digitales oficiales de cada municipalidad.

Un aspecto fundamental derivado del análisis normativo se encuentra en el último párrafo del artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades estipula taxativamente que las disposiciones municipales carecen de efectos jurídicos si no cumplen con el requisito de publicación o difusión. Esta disposición refuerza el carácter imperativo de la publicidad normativa y establece una consecuencia jurídica inequívoca: la ineficacia de las normas no publicadas.

Del análisis realizado se desprende que el marco normativo peruano no considera la publicidad como un mero requisito formal, sino como un elemento constitutivo para para la validez y aplicabilidad de las disposiciones municipales. Asimismo, se evidencia que la legislación establece una gradualidad en los mecanismos de publicación, priorizando los medios oficiales cuando estos existen en la jurisdicción correspondiente. Finalmente, resulta claro que el incumplimiento del requisito de publicidad genera como consecuencia directa la ineficacia de la norma, independientemente de su validez formal en términos de su proceso de aprobación.

En el caso específico de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, se identificó que esta no ha sido publicada conforme a los requisitos establecidos en el artículo 44 de la LOM. Este incumplimiento impide que dicha ordenanza adquiera vigencia y eficacia jurídica, dejando a los ciudadanos en un estado de incertidumbre respecto a sus obligaciones y derechos derivados de la norma.

## 2. Análisis Doctrinal

La doctrina, como se ha detallado en el apartado teórico de este estudio, presenta múltiples enfoques sobre el principio de publicidad normativa. A continuación, se exponen las corrientes doctrinarias que se derivan de dicho análisis:

**Tabla 2**

*Resultados del análisis doctrinal sobre el principio de publicidad normativa*

<b>Autor</b>	<b>Definición</b>
<b>Eduardo García de Enterría</b>	Sostiene que el principio de publicidad normativa es esencial para el orden jurídico, garantizando la certeza normativa y la validez del sistema normativo. La publicación oficial no es solo un

	medio de divulgación, sino un acto fundamental para el reconocimiento de las leyes.
<b>Ricardo Guastini</b>	Enfatiza que la publicidad normativa representa un requisito indispensable para la validez misma del derecho como sistema regulador de conductas, fundamentando su posición en la máxima jurídica que establece la imposibilidad de exigir el cumplimiento de aquello que no puede ser conocido.
<b>Víctor García Toma</b>	Lo define como aquella exigencia de rango constitucional que condiciona la eficacia de las normas jurídicas a su comunicación adecuada mediante procedimientos constitucionalmente establecidos, los cuales deben garantizar tanto su conocimiento formal como la posibilidad de su comprensión material por parte de los destinatarios
<b>Marcial Antonio Rubio Correa</b>	Sostiene que la publicidad normativa trasciende la mera existencia formal de la norma, requiriendo una comunicación efectiva a través de los mecanismos constitucionalmente previstos.
<b>Rubén Hernández Valle</b>	Señala que este principio se asienta en la propia naturaleza del derecho como ordenador social, identificando como elementos medulares la necesidad del conocimiento previo de las normas para su cumplimiento, la racionalidad inherente al sistema jurídico, la previsibilidad de las consecuencias jurídicas y la proscripción de la arbitrariedad.
<b>Sabino Cassese</b>	Afirma que este principio ha evolucionado desde una concepción meramente formal hacia una comprensión material del principio, exigiendo no solo la publicación física de las normas, sino su efectiva accesibilidad y comprensibilidad por parte de los destinatarios.
<b>Peter Häberle</b>	Sitúa la publicidad normativa como una manifestación del principio democrático y un mecanismo esencial para la transparencia en el ejercicio del poder público.
<b>Roberto Dromi</b>	Profundiza en la dimensión pragmática del principio, señalando que su fundamento también radica en la obligación de asegurar la efectividad

	del marco normativo y la seguridad en las relaciones jurídicas.
<b>Norberto Bobbio</b>	Sostiene que en un régimen democrático, La claridad y la accesibilidad a las resoluciones estatales resultan fundamentales para la supervisión por parte del ciudadano. Aunque prevalece la democracia representativa, la publicidad del poder sigue diferenciando un Estado constitucional de uno absoluto.

De la revisión sistemática de las posiciones doctrinarias presentadas, se evidencia que el principio de publicidad normativa trasciende la mera formalidad administrativa para constituirse en un elemento esencial del Estado de Derecho. En este sentido, Eduardo García de Enterría y Ricardo Guastini coinciden en señalar que la publicidad una exigencia procedimental, sino que representa un elemento indispensable para la propia existencia del derecho como sistema regulador de conductas.

Por su parte, autores como Víctor García Toma y Marcial Rubio Correa enfatizan la dimensión práctica del principio, señalando que la publicidad debe garantizar no solo el conocimiento formal de la norma, sino también su comprensión material por parte de los destinatarios. Esta posición es complementada por Sabino Cassese, quien destaca la evolución del principio desde una concepción meramente formal hacia una comprensión material que exige la efectiva accesibilidad y comprensibilidad de las normas.

En cuanto a los efectos derivados de la omisión en la publicación de una norma jurídica, el análisis doctrinal revela dos posiciones principales. La primera,

sostenida por autores como García de Enterría y Guastini, considera que la falta de publicación compromete la validez de la norma, impidiendo su integración al marco jurídico vigente. Esta posición se fundamenta en la consideración de la publicidad como elemento constitutivo del acto normativo.

La segunda posición, representada por autores como Rubio Correa y Häberle, sostiene que la falta de publicación no compromete la validez de la norma, pero sí incide en su aplicabilidad y cumplimiento efectivo. Según esta perspectiva, la norma existe y es válida desde su aprobación por el órgano competente, pero no puede producir efectos jurídicos hasta su debida publicación. Esta postura distingue entre el momento de creación de la norma y el momento de su eficacia jurídica.

Ambas posturas resaltan las graves consecuencias de omitir el requisito de publicidad normativa, lo cual afecta la vigencia, aplicabilidad y previsibilidad del derecho. Con relación a la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, la falta de publicación no solo la vuelve ineficaz, sino que además genera incertidumbre jurídica, vulnerando la certeza jurídica y transgrediendo el principio de legalidad.

Este debate doctrinal resulta particularmente relevante para el estudio de los efectos legales de la falta de publicación de ordenanzas municipales, pues permite comprender las distintas dimensiones del principio de publicidad normativa y su impacto en la validez y aplicabilidad de las disposiciones normativas dentro del marco legal peruano.

### **3. Interpretación jurisprudencial sobre el Principio de Publicidad Normativa.**

Así también, se ha realizado un estudio detallado de la jurisprudencia a nivel nacional, del cual se han derivado los siguientes hallazgos:

**Tabla 3**

*Resultados de la interpretación jurisprudencial sobre el Principio de Publicidad Normativa.*

<b>N° Jurisprudencia</b>	<b>Año</b>	<b>Órgano Jurisdiccional</b>	<b>Sobre el Principio de Publicidad Normativa.</b>
Exp. N° 03389-2021-PA/TC	2022	Tribunal Constitucional	La divulgación de las normas en el Diario Oficial El Peruano es un requisito fundamental para que las leyes y todas las normas jurídicas tengan eficacia. Sin esta publicación, una norma no puede considerarse obligatoria. Este mandato constitucional responde al principio de publicidad, un principio central que caracteriza a nuestro Estado como un “Estado Democrático de Derecho”.
Exp. N°00017-2020-PI/TC	2020	Tribunal Constitucional	La exigencia de publicidad para las leyes y disposiciones con fuerza legal busca asegurar la difusión de su contenido, permitiendo que la ciudadanía, tanto a nivel nacional como local, las conozca y las acate. En este contexto, la publicación resulta fundamental, pues determina su efectividad, entrada en vigor y carácter obligatorio.
Exp. N°01023-2021-PA/TC	2021	Tribunal Constitucional	En un Estado de derecho con fundamentos constitucionales y democráticos, la divulgación de las normas es un requisito indispensable para su validez. En este sentido, una norma que no ha sido difundida oficialmente carece de vigencia, lo que la convierte en inaplicable y sin

			efectos jurídicos dentro del ordenamiento legal.
Exp. N°00872-2022-PA/TC	2023	Tribunal Constitucional	A partir de una interpretación integral del artículo 51, en su parte final, y del artículo 109 de la Constitución, se concluye que la publicación es el acto que otorga eficacia, vigencia y obligatoriedad a una norma, sin ser el elemento constitutivo de su creación, la cual se materializa con la aprobación del órgano competente con potestad legislativa. En consecuencia, una norma no publicada carece de efectos jurídicos, pues aún no ha adquirido fuerza obligatoria.
Exp. N°00001-2017-PI/TC	2020	Tribunal Constitucional	La efectividad, entrada en vigor y carácter obligatorio de una norma dependen de su publicación. Así, la exigencia de publicidad de las leyes y de las normas con rango de ley tiene como propósito difundir su contenido para que la ciudadanía, tanto a nivel general como en una determinada jurisdicción, puedan conocerlas, y de este modo se haga exigible su cumplimiento.
Exp. N°00049-2016-PA/TC	2020	Tribunal Constitucional	La publicación de una norma es fundamental para su eficacia y obligatoriedad, garantizando su conocimiento y exigibilidad. En un Estado Constitucional de Derecho, las disposiciones constitucionales (Art. 51° y Art. 109°) establecen que las normas no publicadas carecen de efectos jurídicos. Respecto a las ordenanzas municipales, la Ley 27972 señala que su validez depende de su publicación en el diario oficial correspondiente, siendo inválida su difusión por otros medios si dicho diario existe.

Exp. N°950-00-HD/TC	2000	Tribunal Constitucional	Indica que la publicidad no solo afecta la eficacia de la norma, sino que también es un elemento constitutivo de su validez. Afirma que normas "no publicadas" son incompatibles con el orden constitucional, lo que podría poner en cuestión su existencia jurídica.
---------------------	------	-------------------------	---

Del análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional referida al principio de publicidad normativa, se evidencia una evolución interpretativa significativa por parte del máximo intérprete de la Constitución. Inicialmente, en el caso N°950-00-HD/TC, el Tribunal parecía inclinarse por considerar la publicidad como un elemento de validez de la norma, al señalar que resultaba incompatible con el Estado Constitucional de Derecho la existencia de dispositivos no publicados, vinculando el principio de publicidad con la propia validez normativa.

Sin embargo, la jurisprudencia posterior ha consolidado una posición que distingue claramente entre validez y eficacia normativa. En el registro jurisdiccional N°03389-2021-PA/TC, la instancia constitucional superior determina que la publicidad es un requisito esencial para que las normas sean eficaces, aunque no condiciona su validez. Esta postura se reafirma en el archivo procesal N°00872-2022-PA/TC, donde se lleva a cabo un análisis integral de las disposiciones contenidas en los artículos 51° y 109° de la Constitución, concluyéndose que la difusión oficial de una norma garantiza su aplicación y obligatoriedad, sin constituir un factor determinante en su origen o legitimidad.

Resulta especialmente relevante lo señalado en el caso jurisdiccional N°00049-2016-PA/TC, donde la máxima instancia constitucional aborda de manera específica la difusión de las disposiciones municipales. En esta resolución, se analiza el precepto normativo contenido en el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades, concluyendo que la existencia de un periódico oficial para publicaciones judiciales en determinada jurisdicción impide la utilización de otros medios de difusión. Esta interpretación reafirma el carácter obligatorio de los procedimientos de publicidad dispuestos en la normativa vigente y descarta la posibilidad de recurrir a medios alternativos cuando existen los medios oficiales previstos en la norma.

Esta línea jurisprudencial consolida una interpretación que privilegia la seguridad jurídica y la predictibilidad en la aplicación de las normas, estableciendo claramente que una norma no publicada, si bien existe jurídicamente, carece de eficacia y no puede generar efectos jurídicos hasta su debida publicación en los medios establecidos por ley.

#### **Objetivo Específico 4: Describir cómo la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC afecta al principio de legalidad.**

##### **1. Marco normativo del principio de legalidad**

De acuerdo con lo expuesto en el marco teórico de esta investigación, el estudio normativo demuestra un sólido respaldo constitucional y legal al principio de

legalidad dentro del sistema jurídico peruano, destacando su importancia como pilar esencial del Estado de Derecho

Dentro del marco constitucional peruano, los artículos 3° y 43° configuran los fundamentos esenciales del principio de legalidad. El artículo 43° define al Perú como un Estado democrático, social, independiente y soberano, estructurado bajo el principio de separación de poderes, lo que obliga a cada entidad estatal a actuar dentro de los márgenes legales. A su vez, el artículo 3° amplía esta base al reconocer que los derechos constitucionales no son taxativos, sino que derivan de principios fundamentales como la dignidad humana, la soberanía popular y el Estado democrático de derecho

En este contexto, el artículo 2°, inciso 24, de la Constitución reconoce dos garantías fundamentales vinculadas al principio de legalidad. La primera, es la reserva legal, que establece que las personas solo pueden ser obligadas a cumplir con lo que la ley dispone y que no se les puede prohibir aquello que no esté expresamente vedado por la norma. La segunda, es el principio de tipicidad, el cual exige que ninguna persona sea juzgada o sancionada por una conducta que, al momento de su realización, no haya sido definida de manera clara y precisa como infracción punible.

Por otro lado, dado que se trata de una norma de carácter administrativo, Es fundamental examinar la normativa establecida en la Ley N°27444, que regula el Procedimiento Administrativo General. En su Título Preliminar, específicamente en el artículo IV, se detalla el alcance del principio de legalidad, disponiendo que las

entidades administrativas deben ejercer sus funciones dentro del marco constitucional, legal y jurídico vigente.

Dentro de la gestión pública, el respeto al principio de legalidad presenta características distintivas que lo diferencian de la actuación de los particulares. A diferencia de estos, cuya regulación se basa en la autonomía de la voluntad, las entidades públicas solo pueden actuar cuando una norma legal específica las habilita. Esto implica una sujeción estricta al ordenamiento jurídico, el cumplimiento de procedimientos previamente establecidos y la adhesión a los valores y principios consagrados en la Constitución.

De este modo, el análisis normativo corrobora que la primacía del principio de legalidad sustenta el ordenamiento jurídico en un Estado regido por el Derecho. Su propósito esencial es garantizar que tanto las personas como las autoridades se sometan a un marco normativo preestablecido, asegurando la tutela de los derechos fundamentales y restringiendo posibles actos de arbitrariedad por parte del poder público. Ante ello, actúa como un instrumento regulador que salvaguarda la seguridad jurídica y armoniza las atribuciones del Estado con los derechos de los ciudadanos.

La ausencia de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC representa una vulneración directa el principio de legalidad, dado que la divulgación de las normas es un requisito indispensable para conferir validez y efectividad a los actos administrativos. En el marco normativo analizado, la falta de publicación impide que la norma pueda ser conocida, comprendida y aplicada por los

administrados, lo cual transgrede los fundamentos constitucionales establecidos en los artículos 3° y 43°, que garantizan un Estado de Derecho basado en la transparencia y seguridad jurídica. Al no publicarse la ordenanza, se genera un escenario de incertidumbre legal donde los ciudadanos no pueden conocer con precisión sus derechos, obligaciones y las disposiciones que les son aplicables, contraviniendo el principio de reserva legal y el mandato constitucional que exige que las normas sean previamente determinadas, ciertas y públicas. Esta omisión no solo afecta la legitimidad de la actuación administrativa, sino que también menoscaba la capacidad de los ciudadanos de ejercer un control efectivo sobre los actos del gobierno local, restringiendo de este modo uno de los pilares esenciales de un sistema democrático: la transparencia y la publicidad. normativo.

## 2. Análisis doctrinario

La doctrina, como se ha analizado en el marco teórico de este estudio, ofrece múltiples perspectivas en torno al principio de legalidad. A continuación, se desarrollan las principales corrientes doctrinarias identificadas a partir de dicho análisis:

**Tabla 4**

*Resultados del análisis doctrinario sobre el principio de legalidad.*

<b>Autor</b>	<b>Sobre el principio de legalidad</b>
<b>Eduardo García de Enterría</b>	Señala que este principio funciona como un mecanismo para asegurar que todos los poderes públicos operen dentro de los límites legales, considerando la ley como la manifestación de la voluntad general.

<b>Ferrajoli</b>	Sostiene que el principio de legalidad emerge como una conquista del Estado moderno que supone la supremacía del derecho sobre el poder arbitrario, estableciendo que todo ejercicio del poder público debe estar sujeto al mandato de la ley y no a decisiones discrecionales de las personas.
<b>Manuel Atienza</b>	El principio de legalidad se entiende desde tres dimensiones: formal, como regla de competencia para crear normas; material, como sujeción a fundamentos y directrices establecidos en la Constitución; y axiológica, como garantía de seguridad jurídica y derechos fundamentales.
<b>Danós Ordóñez</b>	Enfatiza que este principio se encuentra reconocido implícitamente en los artículos 3° y 43° de la Carta Magna, que reconocen al Perú como un Estado regido por el Derecho.
<b>EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>Cassagne</b>	En el ámbito administrativo, el principio de legalidad actúa como un respaldo normativo previo a cualquier potestad, asegurando que las acciones de la Administración sean legítimas.
<b>Mir Puigpelat</b>	Este principio dispone que la Administración debe regirse principalmente por la ley, concebida como la norma emanada del Parlamento. No obstante, la evolución del principio de legalidad ha ampliado su alcance, abarcando no solo leyes formales, sino también disposiciones de igual jerarquía.
<b>Beladiez Rojo</b>	Establece que, en un Estado de Derecho, la Administración tiene un rol esencialmente ejecutivo y debe actuar dentro de los límites establecidos por la ley. Si bien tiene la facultad de dictar disposiciones generales, como reglamentos y directivas internas, estas nunca pueden contradecir ni exceder el marco legal vigente.
<b>Ochoa Cardich</b>	La gestión pública, no goza de la denominada libertad negativa, dado que su accionar debe estar estrictamente delimitado por la normativa vigente. A diferencia de los ciudadanos, cuyas acciones no requieren justificación legal previa salvo prohibición expresa, las entidades estatales solo

	pueden actuar cuando la ley las faculta explícitamente.
<b>Coscolluela Montaner</b>	La administración debe seguir las disposiciones reglamentarias generales, las cuales deben complementar la normativa legal que les sirve de fundamento. En el caso de los reglamentos ejecutivos, estos deben alinearse con el marco constitucional vigente en el país. Por su parte, los reglamentos autónomos deben acatar las normas legales, en particular aquellas que confieren la facultad normativa conferida a la institución competente.

El análisis de estas corrientes doctrinarias revela una comprensión multidimensional del principio de legalidad, que va más allá de una simple sujeción formal a la norma y se constituye como un principio fundamental en la protección de los derechos ciudadanos y la fiscalización del ejercicio del poder público.

Las perspectivas doctrinarias analizadas presentan una evolución conceptual del principio de legalidad que trasciende su concepción inicial. Eduardo García de Enterría lo conceptualiza como el mecanismo que asegura que todos los órganos del poder público operen dentro de los límites de la ley, concebida esta como la manifestación de la voluntad general; sin duda, una visión inicial de establecer un primer límite al ejercicio del poder público, sometiéndolo a un marco normativo definido.

Luigi Ferrajoli profundiza esta comprensión al conceptualizar el principio de legalidad como una conquista del Estado moderno que supone la supremacía del derecho sobre el poder arbitrario, de esta manera, toda manifestación del poder

público debe estar subordinada al imperio de la ley y no a la discrecionalidad de los individuos, estableciendo una barrera fundamental contra la discrecionalidad administrativa.

Manuel Atienza aporta una comprensión más compleja al proponer tres dimensiones esenciales dentro del principio de legalidad. En la dimensión formal, lo concibe como una regla de competencia que determina qué sujetos están autorizados a producir normas jurídicas y bajo qué procedimientos. En la dimensión material, va más allá de la mera validez formal, exigiendo concordancia con valores y principios constitucionales que doten de legitimidad material a la actuación pública. En la dimensión axiológica, lo representa como la materialización del valor de seguridad jurídica y la protección de los derechos esenciales.

En el contexto administrativo, diversos autores aportan perspectivas complementarias. Juan Cassagne sostiene que el principio de legalidad funciona como un respaldo jurídico previo a cualquier potestad, asegurando que la actuación de la Administración sea legítima cuando se encuentra amparada por la normativa vigente. Ochoa Cardich es más restrictivo al señalar que la Administración Pública carece de libertad negativa, pudiendo actuar únicamente en aquello para lo que esté expresamente facultada.

Beladiez Rojo sintetiza visión esta al establecer que, dentro de un Estado de Derecho, la Administración tiene un carácter esencialmente ejecutivo, actuando con base en la ley, que a su vez constituye su fundamento y límite. Esta perspectiva implica una sujeción rigurosa al ordenamiento jurídico, donde la Administración,

aunque tiene potestad de emitir reglamentos y normas internas, debe mantenerse siempre subordinados a la ley.

En relación específica con la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, el análisis doctrinario evidencia una flagrante vulneración de los principios doctrinarios expuestos. La falta de publicación de la ordenanza representa un quebrantamiento directo de las dimensiones formales, materiales y axiológicas del principio de legalidad. Al no publicarse, se impide el conocimiento público de la norma, se obstaculiza el control ciudadano y se genera un estado de incertidumbre jurídica que contradice los fundamentos doctrinarios desarrollados por los autores más representativos del derecho administrativo contemporáneo. La omisión de publicación no solo afecta la validez formal de la norma, sino que compromete su legitimidad material y su capacidad para preservar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

### 3. Interpretación jurisprudencial sobre el principio de legalidad

Así también, se ha realizado un estudio detallado de la jurisprudencia nacional, a partir del cual se han identificado los siguientes aspectos clave:

**Tabla 5**

*Resultados de la interpretación jurisprudencial sobre el principio de legalidad.*

N° Jurisprudencia	Año	Órgano Jurisdiccional	Sobre el principio de legalidad
Exp. N°2192-2004-AA/TC	2004	Tribunal Constitucional	El principio de legalidad protege los derechos fundamentales de los ciudadanos y orienta el ejercicio del poder punitivo del Estado. La Constitución lo reconoce en el artículo 2°, inciso 24, literal d), al

			<p>disponer que ninguna persona puede ser juzgada o sancionada por un acto que no haya sido tipificado previamente como infracción punible, ni recibir una pena que no esté establecida en la ley.</p>
Exp. N°00197-2010-PA/TC	2010	Tribunal Constitucional	<p>El principio de legalidad, reconocido en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, protege los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este principio comprende dos garantías esenciales: una material, que demanda la determinación previa y clara de las conductas sancionables y sus respectivas consecuencias, brindando certeza jurídica; y una formal, que exige que dichas disposiciones se establezcan en una norma con rango legal, garantizando su legitimidad y jerarquía normativa.</p>
Exp. N°2050-2002-AA/TC	2003	Tribunal Constitucional	<p>A diferencia de los particulares, cuya actuación es libre salvo prohibición legal, la Administración Pública solo puede actuar si una norma lo permite. Al emitir un acto administrativo, es fundamental que se ajuste al ordenamiento jurídico y respete los procedimientos establecidos; de lo contrario, vulneraría el principio de legalidad y el debido procedimiento. Asimismo, es esencial diferenciar el principio de legalidad, que establece que las infracciones y sanciones deben estar previstas en la ley, del principio de tipicidad, que exige una delimitación clara y precisa de la conducta sancionable para evitar interpretaciones arbitrarias.</p>
Casación N°25311-2018	2018	Corte Suprema	<p>En ese marco normativo, queda claro que el principio de legalidad dispone que ninguna entidad pública puede imponer sanciones sin el respaldo</p>

			expreso de una norma con rango de ley.
Exp. N°00026-2021-PI/TC	2024	Tribunal Constitucional	En el derecho administrativo sancionador, al igual que en el ámbito penal, el principio de legalidad requiere tres condiciones esenciales: la existencia de una norma escrita (lex scripta), su vigencia previa a la comisión de la infracción (lex previa) y la determinación clara y precisa de la conducta sancionable (lex certa). Esto implica que no pueden imponerse sanciones sin una base legal previa, clara y específica. Además, los reglamentos no pueden crear infracciones sin respaldo legal, ya que ello vulneraría los principios de legalidad y tipicidad, pilares esenciales del ordenamiento jurídico.
Exp. N°00535-2009- PA/TC	2009	Tribunal Constitucional	El principio de legalidad exige que toda sanción, tanto penal como administrativa, cumpla tres condiciones esenciales: (i) estar prevista en una norma jurídica, (ii) ser aplicable únicamente a hechos ocurridos con posterioridad a su promulgación y (iii) describir con precisión la conducta sancionable. En consecuencia, no pueden imponerse sanciones sin un respaldo normativo expreso, siendo indispensable que se deriven de la transgresión de una disposición legal claramente establecida.

La jurisprudencia ha reconocido el principio de legalidad como un pilar esencial del ordenamiento jurídico constitucional que trasciende el ámbito penal y se extiende al derecho administrativo sancionador. En la resolución correspondiente al caso N°2192-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional lo reconoció como una

garantía esencial de las libertades individuales y un eje fundamental en el ejercicio del poder sancionador dentro de un Estado Democrático.

Un hito jurisprudencial significativo se presenta en el proceso N°00197-2010-PA/TC, donde se reconoce una doble garantía del principio de legalidad. La primera, de naturaleza sustantiva, requiere la previa definición normativa de las conductas infractoras y sus respectivas sanciones, garantizando un nivel adecuado de certeza jurídica. La segunda, de índole formal, establece la necesidad de una disposición con rango normativo adecuado.

Po su parte, la resolución del caso N°2050-2002-AA/TC introduce una distinción crucial para la administración pública: tienen libertad para actuar salvo prohibición expresa de la ley, las entidades públicas solo pueden actuar dentro de los límites que la ley les impone de manera expresa. Este criterio reafirma la estricta subordinación de la Administración al principio de legalidad.

En la más reciente resolución del caso N°00026-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional reafirmó los tres elementos esenciales del principio de legalidad: (i) la presencia de una norma escrita (*lex scripta*), (ii) su vigencia previa al hecho sancionado (*lex previa*) y (iii) la determinación clara del supuesto de hecho (*lex certa*).

En relación específica con la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, la jurisprudencia analizada permite concluir que la falta de publicación representa una vulneración sustancial del principio de legalidad. La ausencia de publicación impide

la materialización de los elementos jurisprudencialmente establecidos, especialmente la exigencia de certeza legal y la garantía de conocimiento previo de las normas que regulan las conductas de los administrados.

La línea jurisprudencial estudiada evidencia que la publicación no es un requisito formal accesorio, sino un elemento sustancial que garantiza la eficacia y legitimidad de las normas administrativas, constituyéndose como un presupuesto ineludible para la validez de cualquier disposición normativa municipal.

**Objetivo Específico 5: Determinar cómo la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC afecta al principio de seguridad jurídica.**

**1. Análisis normativo sobre el principio de legalidad**

Del análisis normativo realizado en relación con el principio de seguridad jurídica, se identifican tres disposiciones constitucionales fundamentales que sirven como base para su configuración según el marco legal vigente en el Perú. El artículo 2°, inciso 24, párrafo a) de la Constitución consagra el principio de libertad, estableciendo que ninguna persona puede ser forzada a actuar sin un mandato legal ni restringida en aquello que la norma no prohíba. Esta disposición constituye una garantía esencial de la seguridad jurídica al establecer límites claros entre las conductas permitidas y prohibidas en el sistema jurídico.

En segundo lugar, el artículo 2°, inciso 24, párrafo d) de la Carta Magna establece el principio de legalidad en el ámbito sancionador, disponiendo que ninguna persona podrá ser juzgada ni castigada por una conducta que, al momento de realizarse, no haya sido definida de forma clara y expresa en la ley como punible,

ni recibir una sanción no contemplada en la normativa vigente. Esta disposición refuerza la seguridad jurídica al exigir la preexistencia y claridad de las normas sancionadoras.

En tercer lugar, la Constitución, en su artículo 139°, inciso 3, reconoce el derecho a ser juzgado por un juez competente y a un debido proceso, asegurando que ninguna persona sea apartada de la jurisdicción establecida por la ley ni sujeta a procedimientos distintos a los previstos en el marco normativo vigente. Esta norma fortalece la seguridad jurídica al garantizar la predictibilidad en la aplicación de justicia y evitar la arbitrariedad en los procedimientos jurisdiccionales.

Este marco normativo constitucional evidencia que, aunque no se encuentra explícitamente consignado en la Constitución, el principio de seguridad jurídica se configura a partir de múltiples disposiciones orientadas a asegurar la estabilidad, certeza y previsibilidad del marco normativo. En el caso específico de la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, estas disposiciones constitucionales resultan transgredidas al generarse incertidumbre sobre la existencia y contenido de una norma que pretende regular situaciones jurídicas en la jurisdicción de Cajamarca.

## **2. Análisis doctrinal**

A partir del análisis doctrinal realizado sobre el principio de seguridad jurídica, se han identificado diversas posiciones y conceptualizaciones que permiten comprender su alcance y relevancia en el ordenamiento jurídico. Los principales

autores han desarrollado definiciones y características que se sintetizan en el siguiente cuadro doctrinario:

**Tabla 6**

*Resultados del análisis doctrinal del principio de seguridad jurídica.*

<b>Autor</b>	<b>Sobre el principio de seguridad jurídica</b>
<b>Ortecho Villena</b>	Señala que la seguridad jurídica se entiende como la estabilidad del marco normativo en un Estado, conformado por reglas de carácter duradero que aseguren un equilibrio en las interacciones entre las instituciones estatales.
<b>Jhonny Cáceres Valencia</b>	Destaca que la seguridad jurídica es un principio fundamental que otorga certeza y estabilidad, sustentado en un sistema normativo estructurado para garantizar la correcta aplicación de las leyes y salvaguardar las garantías individuales.
<b>Manuel Atienza</b>	Afirma que la seguridad jurídica funciona como un valor que complementa a los demás, contribuyendo a que la justicia se manifieste como la certeza de que el Derecho promueve la máxima.
<b>Cardenas Alvarado</b>	Menciona que la seguridad jurídica implica la garantía de que los ciudadanos puedan confiar en que ordenamiento legal protegerá efectivamente sus derechos y que los conflictos de intereses o las situaciones de incertidumbre serán abordados con un margen razonable de certeza y previsión.
<b>Arrázola Jaramillo</b>	Sostiene que el principio de seguridad jurídica conlleva; por un lado, la claridad respecto a las normas aplicables en cada situación concreta y; por otro, la posibilidad de anticipar, en términos razonables, la manera en que serán interpretadas y aplicadas por los órganos jurisdiccionales.
<b>Pérez Luño</b>	Señala que la certeza jurídica constituye una garantía fundamental que resguarda a los ciudadanos contra posibles actos arbitrarios de las autoridades estatales, asegurando un marco normativo coherente, transparente y cognoscible.
<b>García de Etenerría</b>	Afirma que este principio implica una garantía de regularidad en la actuación de las instituciones,

	donde las normas, procedimientos y decisiones administrativas y judiciales deben responder a criterios de racionalidad y previsibilidad.
<b>Rivera Cervantes</b>	Enfatiza que la certeza legal se fundamenta en el principio de predictibilidad, lo que implica que los ciudadanos deben poder anticipar las consecuencias legales en sus interacciones tanto con el Estado como con otros particulares.
<b>Ruiz Figueroa</b>	Sostiene que la omisión en la divulgación de una norma genera un vacío en la regulación que afecta la predictibilidad del sistema normativo.
<b>Centenera Sánchez-Seco</b>	El principio de certeza y previsibilidad es inherente a un Estado de Derecho, basada en la certeza de orientación, que permite a los ciudadanos conocer con claridad qué está prohibido, permitido o exigido. Además, requiere que las normas sean efectivas en su aplicación, ya que su incumplimiento afecta la previsibilidad de las conductas tanto de individuos como de instituciones.

Del análisis de las posiciones doctrinarias presentadas, se pueden extraer importantes consideraciones sobre el principio de seguridad jurídica y su afectación por la falta de publicación de normas como la Ordenanza Municipal N°738-CMPC. Los autores coinciden en señalar que la previsibilidad del ordenamiento jurídico es un elemento central del marco legal que se manifiesta en múltiples dimensiones.

En primer lugar, autores como Ortecho Villena y Jhonny Cáceres Valencia enfatizan que la seguridad jurídica requiere estabilidad en el régimen normativo y certeza en la aplicación de las reglas legales. Esta posición resulta particularmente relevante cuando se analiza la falta de publicación de una ordenanza municipal, pues dicha omisión genera inestabilidad e incertidumbre en el sistema normativo local.

Por su parte, Atienza y Cardenas Alvarado resaltan la función de la seguridad jurídica como respaldo a la tutela de derechos y mecanismo para abordar conflictos con previsibilidad. Esta situación se ve comprometida cuando una norma municipal no se publica, ya que genera incertidumbre en los ciudadanos sobre las implicaciones legales de sus acciones e impide que conozcan el marco normativo aplicable a sus actividades.

Arrázola Jaramillo y Pérez Luño aportan una dimensión adicional al vincular la seguridad jurídica con la protección contra la arbitrariedad y el principio de contar con reglas claras y de fácil conocimiento. En este sentido, la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC constituye una forma de arbitrariedad que impide el conocimiento efectivo de las normas por parte de los ciudadanos.

Los planteamientos de García de Enterría y Rivera Cervantes son especialmente relevantes al enfatizar la importancia de la predictibilidad y regularidad en la actuación de las instituciones. La ausencia de publicación de una ordenanza municipal contradice directamente estos principios, al generar un escenario de incertidumbre sobre las reglas aplicables en la jurisdicción municipal.

Ruiz Figueroa aborda específicamente la problemática de la falta de publicación, señalando que esta omisión genera un vacío en la regulación que afecta la predictibilidad del sistema normativo. Esta posición resulta directamente aplicable al caso de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, confirmando que su falta de publicación vulnera elementos esenciales de la seguridad jurídica.

Finalmente, Centenera Sánchez-Seco al conectar la previsibilidad legal con la efectividad del orden jurídico y la seguridad en su interpretación. Este enfoque permite comprender que la falta de publicación no solo afecta el conocimiento formal de la norma, sino que compromete su eficacia y la capacidad de los ciudadanos para orientar su conducta conforme al ordenamiento jurídico.

### 3. Interpretación jurisprudencial sobre el principio de seguridad jurídica

Con base en el estudio de las resoluciones del Tribunal Constitucional peruano respecto al principio de seguridad jurídica, se han identificado importantes pronunciamientos que desarrollan su contenido y alcances. Las principales posiciones jurisprudenciales se sintetizan en el siguiente cuadro:

**Tabla 7**

*Resultados de la interpretación jurisprudencial sobre el principio de seguridad jurídica.*

N° Jurisprudencia	Año	Órgano Jurisdiccional	Sobre el Principio de Seguridad Jurídica
Exp. N°00016-2002-AI/TC	2002	Tribunal Constitucional	El constituyente no incorporó de manera explícita el principio de seguridad jurídica en la Constitución. Sin embargo, este puede inferirse a partir de lo dispuesto en el artículo 2, inciso 24, literales "a" y "b", así como en el artículo 139, inciso 3 de la misma norma.
Exp. N.º 0006-2002-AI/TC	2003	Tribunal Constitucional	El principio de seguridad jurídica es un elemento esencial del Estado Constitucional de Derecho. La previsibilidad de las acciones, particularmente las de los poderes públicos, ante situaciones reguladas

			<p>previamente por el ordenamiento jurídico, actúa como una garantía que sustenta todo el sistema normativo y refuerza la prohibición de la arbitrariedad.</p>
Exp. N.° 00010-2020-PI/TC	2021	Tribunal Constitucional	<p>El principio de seguridad jurídica demanda que las acciones de los poderes públicos mantengan un grado de previsibilidad, lo que permite generar expectativas legítimas en los ciudadanos a quienes van dirigidas. Asimismo, este principio asegura que las decisiones de las autoridades no incurran en actos arbitrarios, evitando modificaciones inesperadas en las normas o alteraciones en el marco jurídico que vulneren los preceptos constitucionales.</p>
Exp. N.° 00017-2019-PI/TC	2019	Tribunal Constitucional	<p>En el contexto de los cambios normativos, este principio constitucional implica que toda modificación debe efectuarse en estricto cumplimiento del marco jurídico vigente, garantizando que no contradiga ni transgreda las disposiciones establecidas en la Constitución.</p>
Exp. N.° 03111-2023-PA/TC	2024	Tribunal Constitucional	<p>El principio de predictibilidad y certeza en las decisiones judiciales, como expresión de la seguridad jurídica, requiere que los órganos judiciales mantengan coherencia y uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho, salvo cuando exista una diferenciación justificada y razonable. De este modo, su propósito fundamental es fortalecer el orden constitucional y garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales.</p>
Exp. N.° 05178-2022-PA/TC	2024	Tribunal Constitucional	<p>El principio no solo implica la inactividad absoluta de los poderes públicos mientras no se configuren</p>

			<p>los supuestos legales que justifiquen su actuación en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que también les impone la obligación de intervenir de manera inmediata frente a alteraciones ilegales de las situaciones jurídicas. Dicha intervención debe responder de manera previsible, ya sea para mantener el statu quo cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico, o para propiciar las modificaciones pertinentes cuando la normativa lo prevea.</p>
Exp. N.º 00010-2021-PI/TC	2024	Tribunal Constitucional	<p>La seguridad jurídica es un principio de rango constitucional, aunque no esté expresamente reconocido, que orienta la actuación de todos los poderes públicos. Se manifiesta como la exigencia de que sus decisiones y acciones se desarrollen dentro del marco de los principios, normas y valores establecidos en la Constitución.</p>
Exp. 00010-2014- PI/TC	2015	Tribunal Constitucional	<p>La seguridad jurídica es un principio fundamental que orienta la creación y aplicación de las normas, actuando como un límite para su establecimiento e implementación.</p>
Exp. 00002-2022-PI/TC	2023	Tribunal Constitucional	<p>Lo que contraviene la seguridad jurídica es cualquier acción que altere o modifique las normas establecidas en desacuerdo con el Derecho, generando así un cambio indebido, injustificado o arbitrario respecto de las disposiciones vigentes.</p>
Exp. N.º 01023-2021-PA/TC	2021	Tribunal Constitucional	<p>La combinación de certeza, legalidad, jerarquía y publicidad normativa garantiza que los ciudadanos puedan ejercer y proteger sus derechos, así como asegurar la obediencia tanto de estos como de los poderes públicos al marco jurídico.</p>

---

Esto solo es posible si las normas son accesibles y conocidas a través de mecanismos de difusión general que certifiquen su existencia y contenido. En este sentido, cualquier norma cuyo acceso resulte imposible o excesivamente difícil vulnera el principio de publicidad.

---

A partir del análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional, es posible identificar criterios relevantes para interpretar la relación entre el principio de seguridad jurídica y la publicación de normas jurídicas. El desarrollo jurisprudencial evidencia una evolución y consolidación de este principio como un pilar esencial dentro del modelo de Estado basado en el respeto al Derecho.

El máximo intérprete de la Constitución, dentro del proceso N°00016-2002-AI/TC, estableció un primer criterio fundamental al reconocer que, Aunque la Constitución no menciona de manera explícita el principio de seguridad jurídica, este puede inferirse de distintas disposiciones constitucionales, en especial de los artículos 2°, inciso 24, literales "a" y "b", y 139°, inciso 3. Su reconocimiento implícito refleja la relevancia fundamental que el Tribunal Constitucional le asigna.

Posteriormente, en el caso N°0006-2002-AI/TC, el Tribunal profundizó en la dimensión institucional de la seguridad jurídica, señalando que forma parte consubstancial del Ordenamiento Constitucional y su expresión primordial en la previsibilidad de las acciones, en particular las de las entidades estatales. Este criterio resulta particularmente relevante al analizar la falta de publicación de la Ordenanza

Municipal N°738-CMPC, pues dicha omisión afecta directamente la predictibilidad de la actuación municipal.

La jurisprudencia más reciente, como la contenida en la resolución N°00010-2020-PI/TC, ha enfatizado que el principio de certeza jurídica demanda que las actuaciones de las autoridades sean previsibles y brinden confianza a la ciudadanía. Además, ha establecido que este principio actúa como garantía contra la arbitrariedad y los cambios injustificados en el marco normativo.

En la resolución N°00017-2019-PI/TC, el máximo interprete de la Constitución ha señalado que las modificaciones normativas deben realizarse conforme al orden jurídico-constitucional vigente, lo que implica respetar tanto las prohibiciones como los mandatos constitucionales. Este criterio es relevante para evaluar la validez de las ordenanzas municipales no publicadas.

La jurisprudencia de 2024, especialmente en las resoluciones N°03111-2023-PA/TC y N°05178-2022-PA/TC, ha profundizado en la dimensión de predictibilidad y certeza de las decisiones, exigiendo coherencia en la interpretación y aplicación del derecho. Además, ha enfatizado que la seguridad jurídica no se reduce a una actitud pasiva de los poderes públicos, sino que exige su intervención activa ante perturbaciones ilegales del ordenamiento jurídico.

Finalmente, los pronunciamientos más recientes, como el caso N°00010-2021-PI/TC, han fortalecido la concepción de la seguridad jurídica como un principio que guía la actuación de todos los poderes públicos y que debe interpretarse como

una directriz alineada con los principios, normas y valores constitucionales. Este desarrollo jurisprudencial resulta fundamental para evaluar la constitucionalidad de prácticas administrativas como la falta de publicación de ordenanzas municipales.

**Objetivo Específico 7. Analizar los casos derivados de la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC con énfasis en los criterios jurisdiccionales adoptados para su resolución.**

El presente apartado expone los resultados obtenidos en relación con el análisis de los casos derivados de la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC, con especial énfasis en los criterios jurisdiccionales adoptados para su resolución. A través de la revisión de sentencias y decisiones judiciales, se han identificado inconsistencias en la fundamentación de los fallos, así como divergencias en la interpretación del principio de publicidad normativa y su impacto en la seguridad jurídica y la legalidad de las sanciones impuestas.

En los cuadros siguientes, se sintetizan los aspectos clave de cada caso analizado, incluyendo la fundamentación de las resoluciones judiciales, las razones expuestas por las partes involucradas y la valoración de los principios vulnerados. Este análisis permite evidenciar la ausencia de coherencia en la aplicación del derecho y la importancia de establecer criterios claros para garantizar la predictibilidad y coherencia en las decisiones judiciales relacionadas con normas municipales cuya vigencia se encuentra en entredicho debido a la omisión de su publicación oficial.



## Tabla 8

Detalles del expediente N°00288-2022-0-0601-JR-CI-03

<b>DATOS GENERALES:</b>			
N° de expediente:	00288-2022-0-0601-JR-CI-03	Demandante:	Quispe Sousa Omar Dayan
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros
<b>PETITORIO</b>			
El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.			
<b>HECHOS</b>			
<ul style="list-style-type: none"><li>- El demandante expone que la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC no fue publicada en el medio oficial correspondiente, lo cual le impidió conocer su contenido y, en consecuencia, ajustarse a las disposiciones normativas que esta establecía. Asimismo, refiere que la aplicación de dicha ordenanza en su caso derivó en una sanción administrativa (de fecha 30 de octubre del 2021) que considera injusta e ilegítima, dado que desconoció su existencia.</li><li>- La Municipalidad Provincial de Cajamarca, como parte demandada, presenta una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que el demandante no ha demostrado la vulneración efectiva de sus derechos fundamentales y que, en su lugar, existen vías judiciales idóneas para resolver la controversia. Sostiene que la demanda busca anular la norma para invalidar una sanción administrativa y no proteger derechos constitucionales. Posteriormente, solicita la sustracción de la materia, dado que la sanción fue declarada nula mediante.</li></ul>			
<b>FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA</b>			
La Corte admite que hubo una omisión en la publicación oficial de la ordenanza, requisito fundamental para su vigencia y conocimiento público. Sin embargo, considera que el demandante no logró probar de manera concluyente que dicha omisión afectó directamente sus derechos constitucionales, ya que la sanción administrativa impuesta previamente fue anulada por la Municipalidad, eliminando el conflicto que motivó la demanda. Asimismo, recalca que la vía del amparo debe emplearse exclusivamente en aquellos supuestos en que no existan otras vías judiciales efectivas para tutelar los derechos constitucionales.			
<b>FALLO</b>			
La Sala Superior resolvió desestimar la demanda de amparo presentada por la parte actora, declarándola IMPROCEDENTE.			

**Tabla 9***Detalles del expediente N°00289-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	00289-2022-0-0601-JR-CI-03	Demandante:	Pérez Chávez, Segundo Julián
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.

**HECHOS**

- El demandante sostiene que la ordenanza en cuestión nunca fue publicada en el diario oficial correspondiente al periodo 2020, incumpliendo lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Alega que el 23 de octubre del 2021, se le imputó el incumplimiento de disposiciones que desconocía por falta de publicación.
- La entidad edil interpone una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que el proceso de amparo es excepcional y existe una vía más idónea (proceso contencioso administrativo). Además, sostiene que la ordenanza fue publicada el 12 de noviembre de 2020 en el diario "Panorama", cumpliendo con el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, fundamenta la validez de la ordenanza en la autonomía constitucional de los gobiernos locales y afirma que el procedimiento administrativo sancionador se basa en una norma vigente y aplicable.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte concluye que la falta de publicación en el medio oficial designado por la normativa legal invalida la aplicación de la ordenanza, precisando que la publicación en medios alternativos no es suficiente para cumplir con el principio de publicidad normativa. Además, establece que la omisión de publicación oficial comprometió los derechos fundamentales del demandante, en particular su derecho a la seguridad jurídica, ya que se le impuso una sanción con base en una norma que no estaba debidamente vigente.

**FALLO**

La Sala Superior acogió favorablemente la demanda de amparo promovida por el accionante, declarándola FUNDADA.

**Tabla 10***Detalles del expediente N°00302-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	00302-2022-0-0601-JR-CI-03	Demandante:	Cerquin Llico Luis Fernando
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación oficial.

**HECHOS**

- El demandante argumenta que la ordenanza no fue publicada en el medio oficial establecido (diario "La República"), que era el diario oficial para publicaciones judiciales en Cajamarca durante 2019-2021, lo que viola el principio de publicidad normativa y afecta directamente su derecho a la seguridad jurídica. Además, sostiene que el desconocimiento de esta norma le colocó en una situación de desventaja frente al procedimiento sancionador iniciado en su contra el 12 de febrero de 2022.
- La entidad edil plantea una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que existe una vía más idónea (proceso contencioso administrativo). Sostiene que las alegaciones del demandante son falsas y que se ha respetado el derecho de publicidad. Fundamenta la validez de la ordenanza en la autonomía constitucional de los gobiernos locales y afirma que la solicitud busca evadir una sanción impuesta más que proteger derechos constitucionales.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte reconoce la importancia del principio de publicidad normativa como requisito esencial para la vigencia de las normas municipales. Sin embargo, determina que el demandante no aportó pruebas suficientes que demuestren una vulneración efectiva de sus derechos constitucionales. Esto debido a que, en su análisis, la Corte verifica que mediante Acuerdo de Sala se estableció al diario "Panorama Cajamarquino" como Diario Judicial del Distrito, y constata que la ordenanza fue efectivamente publicada el 12 de noviembre de 2020 en dicho diario y posteriormente, el 20 de noviembre de 2020, en la página web municipal, concluyendo así que la ordenanza cumplió debidamente con los requisitos de publicación al ser difundida tanto en el diario oficial de la jurisdicción como en el portal web institucional. Enfatiza que, aunque la omisión en la publicación es un defecto formal, no se probó un perjuicio real que justifique la inaplicación de la norma en este caso.

**FALLO**

La Sala Superior resolvió desestimar la demanda de amparo presentada por el accionante, declarándola INFUNDADA.

**Tabla 11***Detalles del expediente N°00303-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	00303-2022-0-0601-JR-CI-03	Demandante:	Rengifo Quenema Rosmarina
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.

**HECHOS**

- La Ordenanza Municipal N° 738-CMPC no fue debidamente publicada en el medio oficial correspondiente (Diario “La República”), que era el diario oficial para publicaciones judiciales en Cajamarca durante 2019-2021. Asimismo, refiere que el 12 de abril de 2022, se le imputó el incumplimiento de normas establecidas en dicha ordenanza, cuya existencia desconocía por falta de publicación.
- La Municipalidad plantea una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que el proceso de amparo es excepcional y subsidiario. Además, sostiene que la autonomía municipal está protegida constitucionalmente y que se ha garantizado el derecho de publicidad. Finalmente, alega que la solicitud de inaplicación busca anular una sanción previa y no proteger derechos constitucionales.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte determina que la falta de publicidad de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC vulnera el principio de publicidad de las normas y la seguridad jurídica. Asimismo, enfatiza que el acto lesivo no reside en el procedimiento administrativo sancionador sino en la aplicación de una norma no vigente por falta de publicación oficial, por lo que la publicación oficial en el diario designado es indispensable para la vigencia de las normas municipales. Finalmente, considera que la publicación en medios alternativos no puede suplir este requisito y que su omisión vulnera los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica.

**FALLO**

La Sala Superior acogió favorablemente la demanda de amparo promovida por el accionante, declarándola FUNDADA.

**Tabla 12***Detalles del expediente N°00307-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	00307-2022-0-0601-JR-CI-03	Demandante:	Mejía Saucedo Iván Bladimir
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.

**HECHOS**

- El demandante afirma que la ordenanza no fue publicada en el medio oficial designado, vulnerando principios constitucionales fundamentales. Durante 2019-2021, el diario oficial para publicaciones judiciales en Cajamarca era La República, pero la ordenanza no fue publicada en este medio ni en los boletines judiciales. Asimismo, sostiene que la sanción administrativa impuesta el 30 de octubre del 2021 carece de validez al haberse basado en una norma no publicada.
- La Municipalidad plantea una excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, señalando que no existe pronunciamiento definitivo sobre la Resolución de Imputación de Cargos. Asimismo, señala que la ordenanza fue debidamente publicada en el diario Panorama Cajamarquino y en el portal web municipal, cumpliendo con el artículo 44° de la Ley 27972. Argumenta que la demanda busca anular una sanción previa y no proteger derechos constitucionales.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte determina que la falta de publicidad de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC vulnera los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica. Establece que el acto lesivo no radica en el inicio ni en la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador, sino en la aplicación de una norma que no cumple con el requisito de vigencia. Destaca que los medios alternativos utilizados no sustituyen la obligación de publicar en el diario oficial correspondiente.

**FALLO**

La Sala Superior acogió favorablemente la demanda de amparo promovida por el accionante, declarándola FUNDADA.

**Tabla 13***Detalles del expediente N°00433-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	00433-2022-0-0601-JR-CI-02	Demandante:	Quinto Álvarez Jersse Karol
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	2° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.

**HECHOS**

- El demandante argumenta que la ordenanza no fue publicada en el diario oficial correspondiente, lo que le impidió conocer sus disposiciones y ajustarse a sus exigencias legales. Afirma que el 13 de febrero del 2022, se le imputó el incumplimiento de disposiciones que desconocía por falta de publicación.
- La Municipalidad plantea una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que el proceso de amparo es excepcional y subsidiario. Sostiene que la ordenanza fue debidamente publicada en el diario Panorama Cajamarquino y en el Portal Web de la Municipalidad, cumpliendo con el artículo 44° de la Ley 27972. Finalmente, invoca la autonomía municipal como garantía institucional reconocida constitucionalmente y argumenta que la demanda busca anular una sanción previa más que proteger derechos constitucionales.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte establece que la falta de publicidad de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC vulnera los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica. Determina que las publicaciones en medios alternativos deben ser complementarias y no sustituir la publicación en el diario oficial de publicaciones judiciales. Asimismo, de la búsqueda realizada por el juez, se constató que la ordenanza no estaba disponible en el portal web institucional ni en el rubro correspondiente. Finalmente, la Corte señala que el acto lesivo no se encuentra en el inicio ni en la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador, sino en la aplicación de una norma que carece de vigencia, ya que la publicación adecuada es un requisito fundamental para que las normas sean válidas.

**FALLO**

La Sala Superior acogió favorablemente la demanda de amparo promovida por el accionante, declarándola FUNDADA.

**Tabla 14***Detalles del expediente N°01478-2022-0-0601-JR-CI-03***DATOS GENERALES:**

N° de expediente:	01478-2022-0-0601-JR-CI-01	Demandante:	Mendoza Cacho Hernan Joseph
Distrito Judicial:	Cajamarca	Demandado:	Municipalidad Provincial de Cajamarca / Procurador Público
Proceso:	Constitucional	Materia:	Acción de Amparo
		Órgano Jurisdiccional:	1° JUZGADO CIVIL - Sede Zafiros

**PETITORIO**

El demandante solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC debido a su falta de publicación, así como la restitución de sus derechos constitucionales vulnerados.

**HECHOS**

- El demandante sostiene que la ordenanza no fue publicada en el medio oficial correspondiente, lo que vulneró sus derechos constitucionales al desconocer la existencia de dicha norma. Asimismo, señala que el 03 de febrero del 2023, se le imputó el incumplimiento de disposiciones contenidas en dicha ordenanza, cuya existencia desconocía por falta de publicación adecuada.
- La Municipalidad plantea una excepción de incompetencia por razón de materia, argumentando que el proceso de amparo es excepcional y subsidiario. Asimismo, defiende la autonomía municipal como garantía institucional reconocida constitucionalmente y, sostiene que las afirmaciones del demandante son infundadas toda vez que se ha respetado el derecho de publicidad, argumentando que la demanda busca anular una sanción administrativa previa más que proteger derechos constitucionales.

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

La Corte establece que la vía constitucional del amparo es adecuada, efectiva y suficiente para resolver los derechos constitucionales alegados. Además, enfatiza la importancia de la publicación de ordenanzas municipales en el medio adecuado para garantizar el acceso ciudadano a la normativa local. La Corte verifica que la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC, emitida el 6 de noviembre de 2020, fue publicada el 25 de julio de 2022 en el Diario Panorama Cajamarquino, antes a la fecha de inspección del establecimiento ALEGORÍA RJR SAC (3 de febrero de 2023).

**FALLO**

La Sala Superior resolvió desestimar la demanda de amparo presentada por la parte actora, declarándola IMPROCEDENTE.

## CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 4.1. Discusión

El propósito central de este estudio ha sido identificar los principios jurídicos afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca, evidenciándose a través del análisis integral de los resultados que los principios fundamentales vulnerados son el principio de publicidad normativa, el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Esta afectación se manifiesta de manera sistémica y concatenada, donde la vulneración de un principio desencadena inevitablemente la transgresión de los otros, creando un efecto dominó que compromete la legitimidad y eficacia del ordenamiento jurídico municipal.

Los hallazgos de esta investigación coinciden sustancialmente con estudios previos realizados tanto a nivel nacional como internacional, lo que demuestra la naturaleza universal de los desafíos que plantea la publicación inadecuada de normas jurídicas.

Sin embargo, nuestra investigación amplía estos estudios previos al proporcionar un análisis detallado de las consecuencias jurisdiccionales de la no publicación, un aspecto no examinado a fondo en investigaciones previas. Si bien estudios previos se han centrado principalmente en aspectos teóricos y normativos, nuestra investigación proporciona evidencia empírica de cómo las deficiencias en la publicación se traducen en decisiones judiciales contradictorias y violaciones prácticas de principios jurídicos fundamentales.

### **Objetivo específico 1: Análisis de la regulación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en el marco legal vigente en el Perú.**

El análisis del marco legal vigente demuestra que la Ordenanza Municipal N°738-CMPC se encuentra plenamente regulada dentro del ordenamiento jurídico peruano a través de una estructura normativa jerárquica que le otorga legitimidad constitucional y legal. Como se evidenció en el marco teórico, esta regulación opera en tres niveles fundamentales que configuran su naturaleza jurídica y determinan sus exigencias formales.

En el nivel constitucional, el artículo 194° de la Constitución Política reconoce la autonomía de los gobiernos locales en la gestión de sus asuntos políticos, económicos y administrativos, legitimando constitucionalmente la creación de la Ordenanza N°738-CMPC. Complementariamente, el artículo 200°, inciso 4, otorga a las disposiciones municipales el carácter de normas con rango de ley, equiparándolas jerárquicamente a las leyes nacionales y sometiénolas al control de constitucionalidad mediante acción de inconstitucionalidad.

Esta configuración constitucional encuentra desarrollo específico en el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece la naturaleza jurídica de las ordenanzas como normas de mayor jerarquía dentro del ordenamiento local, con competencias para regular la estructura interna municipal, la gestión de servicios públicos y la creación, modificación o eliminación de tributos municipales.

Sin embargo, la investigación demuestra que, pese a esta sólida fundamentación normativa, la Ordenanza Municipal N°738-CMPC no se ajustó a las exigencias

procedimentales contempladas en el marco legal peruano, específicamente lo establecido en el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades respecto a la publicación. Esta omisión resulta paradójica considerando que el mismo marco normativo que legitima su creación establece imperativamente los requisitos para su validez y eficacia.

La contradicción entre la legitimidad material de la ordenanza y su invalidez formal por falta de publicación evidencia una desconexión crítica entre el diseño normativo y su implementación práctica. El hecho de que una norma con rango de ley, respaldada constitucionalmente y dotada de competencias específicas, carezca de eficacia jurídica por incumplimiento de requisitos procedimentales, revela deficiencias sistemáticas en la gestión normativa municipal.

A nivel nacional, nuestros hallazgos muestran una notable convergencia con investigaciones peruanas previas que han identificado patrones similares de incumplimiento normativo. León (2021) aborda específicamente el requisito de publicación de las ordenanzas municipales, afirmando que las disposiciones de los gobiernos locales entran en vigor al día siguiente de su difusión oficial y que una publicación inadecuada impide su eficacia jurídica. Esta conclusión valida directamente nuestro hallazgo de que la Ordenanza N.º 738-CMPC, pese a su legitimidad normativa, carece de eficacia jurídica debido a su falta de publicación.

Particularmente significativo es el trabajo de Alburqueque Zevallos (2024), quien examina un caso notablemente similar al nuestro en la Municipalidad Distrital de Catacaos. El autor concluye que la omisión de publicación en un medio oficial viola

los principios de divulgación normativa y jerarquía constitucional, demostrando que el problema trasciende el caso específico de Cajamarca. Esta investigación proporciona un precedente directo que sustenta nuestros hallazgos, evidenciando que los problemas identificados representan un patrón sistémico en la gobernanza municipal peruana que requiere atención estructural.

El análisis comparativo revela que la problemática de la Ordenanza N°738-CMPC no constituye un caso aislado, sino que forma parte de un fenómeno más amplio de desajuste entre el marco normativo municipal y su aplicación práctica. Esta situación genera una paradoja jurídica donde normas plenamente legitimadas por el ordenamiento constitucional y legal carecen de eficacia por deficiencias en su proceso de publicación, comprometiendo la coherencia del sistema normativo municipal en su conjunto.

### **Objetivo específico 2: Análisis de la afectación al principio de publicidad de las normas.**

En primera instancia, respecto al principio de publicidad normativa, los resultados demuestran que la Ordenanza Municipal N°738-CMPC no se ajustó a las exigencias de publicidad contempladas en el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta omisión constituye una vulneración grave que trasciende la mera formalidad administrativa. El análisis doctrinal, particularmente los planteamientos de García de Enterría y Guastini, destacan que la difusión normativa no constituye un mero trámite formal, sino un elemento indispensable para la validez misma del derecho como sistema regulador de conductas.

A nivel internacional, el trabajo de Ugartemendia Eceizabarrena (2009) en España proporciona un respaldo teórico crucial a nuestros hallazgos, ya que el autor enfatiza que la adecuada difusión de las normas es esencial para garantizar su validez dentro del sistema jurídico y que la seguridad jurídica requiere que las disposiciones sean comprensibles y específicas para evitar interpretaciones ambiguas.

Esta posición se ve reforzada por la jurisprudencia constitucional, específicamente en la resolución N° 00049-2016-PA/TC, en dicho pronunciamiento, el Tribunal señala que la presencia de un diario oficial destinado a difundir disposiciones judiciales en determinada jurisdicción impide considerar válida cualquier otra forma alternativa de publicación.

La controversia sobre la publicación de la ordenanza en distintos medios, como se evidencia en los expedientes analizados, refleja una problemática más profunda que la mera discrepancia sobre el medio de publicación. Mientras que en el expediente 00302-2022-0-0601-JR-CI-03 se afirma la publicación en Panorama Cajamarquino, los casos declarados fundados corroboran que el diario oficial designado era La República. Esta discrepancia no solo genera confusión, sino que invalida cualquier intento de publicación en medios no oficiales, conforme a la interpretación jurisprudencial que privilegia la seguridad jurídica y la predictibilidad en la aplicación de las normas.

La investigación de Tiza Huaranga (2014) ofrece una perspectiva importante sobre la modernización de la gestión pública y la difusión de las ordenanzas municipales, proponiendo la creación de un Boletín Oficial Municipal electrónico.

Esta propuesta cobra especial relevancia a la luz de nuestros hallazgos sobre la confusión existente en torno a los medios de publicación en Cajamarca, lo que sugiere que las soluciones tecnológicas podrían ayudar a resolver los problemas sistemáticos identificados.

### **Objetivo específico 3: Implicaciones de la falta de publicación con relación al principio de legalidad**

En cuanto al principio de legalidad, la investigación revela una afectación sustancial que se manifiesta en múltiples dimensiones. La doctrina, particularmente los aportes de Manuel Atienza, establece tres dimensiones fundamentales del principio de legalidad: formal, material y axiológica. La falta de publicación de la ordenanza transgrede estas tres dimensiones al impedir el conocimiento público de la norma, obstaculizar el control ciudadano y generar un estado de incertidumbre jurídica. Esta vulneración se ve agravada por la naturaleza específica de la actuación administrativa, donde, como señala Ochoa Cardich, la Administración Pública carece de libertad negativa y puede actuar únicamente en aquello para lo que está expresamente facultada.

El estudio mexicano de Islas Montes (2009) refuerza nuestras conclusiones sobre el principio de legalidad, enfatizando que este principio no solo exige el cumplimiento administrativo de las normas, sino que también establece la dependencia de la ley con respecto al marco constitucional. Este fundamento teórico sustenta nuestra conclusión de que la no publicación de la Ordenanza N.º 738-CMPC vulnera el principio de legalidad al impedir que los ciudadanos conozcan el marco legal que rige su conducta.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en especial a través del caso N.º2192-2004-AA/TC, ha reconocido al principio de legalidad como una garantía que emana del orden constitucional fundamental que trasciende el ámbito penal y se extiende a la rama del Derecho encargada de regular las potestades sancionadoras de la administración pública. La falta de publicación de la ordenanza compromete esta garantía al impedir la materialización de los elementos jurisprudencialmente establecidos, especialmente la exigencia de certeza legal y la garantía de conocimiento previo de las normas que regulan las conductas de los administrados.

#### **Objetivo específico 4: Determinación de la afectación al principio de seguridad jurídica.**

Respecto al principio de seguridad jurídica, los resultados evidencian una afectación sistemática que compromete la predictibilidad y certeza del ordenamiento jurídico municipal. La construcción constitucional de este principio, aunque no explícitamente con respaldo constitucional, encuentra su fundamento en distintos preceptos normativos contenidos en dicho texto buscan garantizar la predictibilidad, certeza y estabilidad del ordenamiento jurídico. La falta de publicación de la ordenanza transgrede directamente estos elementos al generar incertidumbre sobre la existencia y contenido de una norma que pretende regular situaciones jurídicas en la jurisdicción de Cajamarca.

El trabajo desarrollado por Ugartemendia Eceizabarrena (2009) respalda directamente nuestra conclusión de que la no publicación de la Ordenanza N.º 738-CMPC compromete fundamentalmente la seguridad jurídica en la jurisdicción de

Cajamarca, al establecer que la seguridad jurídica requiere que las disposiciones sean comprensibles y específicas para evitar interpretaciones ambiguas.

La posición doctrinaria de Arrázola Jaramillo y Pérez Luño, que vincula la seguridad jurídica con la protección contra la arbitrariedad y la exigencia de disponer de un conjunto normativo cognoscible, resulta particularmente relevante. La falta de publicación de la ordenanza constituye una forma de arbitrariedad que impide la comprensión real de las disposiciones legales por parte de la población, afectando su capacidad para orientar su conducta conforme al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia más reciente, específicamente en la resolución N°00010-2020-PI/TC, que la seguridad jurídica requiere que las acciones de los órganos del Estado sean predecibles y generen expectativas razonables en los ciudadanos. La falta de publicación de la ordenanza contradice directamente este mandato jurisprudencial al crear un escenario de incertidumbre sobre las reglas aplicables en la jurisdicción municipal.

La investigación realizada por Rojas Paredes (2022) aporta un respaldo empírico adicional a nuestras conclusiones al demostrar que la falta de mecanismos adecuados de publicación genera incertidumbre ciudadana y dificulta el cumplimiento de las normas. Este hallazgo se refleja directamente en nuestro análisis de caso, donde las inconsistencias jurisdiccionales y las decisiones judiciales contradictorias demuestran las consecuencias prácticas de las deficiencias de publicación identificadas por Rojas Paredes.

**Objetivo específico 5: Análisis de los casos derivados con énfasis en los criterios jurisdiccionales.**

Un aspecto particularmente preocupante que emerge del análisis de los casos judiciales se debe a la inconsistencia en los enfoques jurisdiccionales para resolver las controversias derivadas de la no publicación de la ordenanza. La existencia de fallos contradictorios, como se evidencia en los expedientes analizados, no solo genera inseguridad jurídica, sino que también compromete la predictibilidad de las decisiones judiciales, un elemento fundamental del Estado de Derecho.

A nivel internacional, la investigación colombiana de Osorio Uribe y Alape Osorio (2023) demuestra cómo el apego indebido al marco legal en los procedimientos administrativos sancionadores puede resultar en decisiones arbitrarias y violaciones de los derechos ciudadanos. Este hallazgo es particularmente relevante para nuestro análisis de caso, donde las inconsistencias jurisdiccionales en la aplicación de la ordenanza no publicada han dado lugar a decisiones judiciales contradictorias, lo que confirma la afirmación de los autores sobre las consecuencias del cumplimiento legal inadecuado.

La divergencia en los fallos judiciales, particularmente entre los expedientes 00302-2022-0-0601-JR-CI-03 y 00433-2022-0-0601-JR-CI-02, refleja una problemática más profunda en el ámbito jurisdiccional. En ciertos pronunciamientos, se valora de forma decisiva el rol que cumple la publicación en el diario oficial designado, en otros se acepta la validez de publicaciones en medios alternativos,

contraviniendo la jurisprudencia constitucional y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico.

Es especialmente relevante notar que la vulneración de estos principios jurídicos no opera de manera aislada sino que forma parte de una cadena de afectaciones que comprometen la legitimidad del sistema normativo municipal en su conjunto. La inobservancia del deber de publicar la ordenanza no solo afecta la validez formal de la norma sino que compromete su legitimidad material y su capacidad con el fin de asegurar certeza normativa para los ciudadanos.

Este contexto se torna más crítico a raíz de la aparente contradicción en los hechos relacionados con la publicación de la ordenanza en medios digitales. La discrepancia entre las afirmaciones sobre su disponibilidad en la página web municipal evidencia una falta de criterios claros y uniformes para la publicación y acceso a las normas municipales, lo que incrementa la incertidumbre legal y merma la predictibilidad del marco normativo.

Los resultados demuestran que la vulneración de estos principios jurídicos tiene implicaciones acciones concretas dentro del sistema judicial y en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. La falta de uniformidad en los criterios jurisdiccionales no solo genera inseguridad jurídica, sino que también compromete la eficacia del sistema de control judicial sobre los actos administrativos municipales.

## 4.2. Implicancias

### **Implicancias prácticas**

La investigación evidencia que la falta de publicación de una ordenanza no es una simple omisión formal, sino un hecho que puede comprometer directamente los derechos de los ciudadanos. En términos prácticos, se revela que actos administrativos como sanciones derivadas de una norma no publicada pueden ser anulados por el poder judicial, lo cual impacta en la eficacia de la gestión municipal, reduce la confianza en la institucionalidad local y expone a la administración pública a litigios innecesarios. Además, se muestra que los jueces han adoptado criterios dispares frente a casos similares, lo cual acentúa la necesidad de reforzar la uniformidad jurisprudencial y la predictibilidad de las decisiones en el ámbito del derecho administrativo.

### **Implicancias teóricas**

En el plano teórico, el estudio contribuye a una comprensión más compleja de principios fundamentales como la publicidad normativa, la legalidad y la seguridad jurídica. Al analizar diversas corrientes doctrinarias (como las de García de Enterría, Guastini, Ferrajoli o Atienza), se concluye que estos principios no son únicamente garantías formales, sino condiciones estructurales para la vigencia del Estado de Derecho. La investigación refuerza la idea de que el derecho solo puede ser exigible cuando ha sido debidamente difundido, y profundiza el debate entre las posturas que consideran la publicación como requisito de validez frente a las que la consideran condición de eficacia. Esto permite enriquecer el desarrollo dogmático del derecho administrativo y constitucional desde una perspectiva crítica y aplicada.

### **Implicancias metodológicas**

La investigación demuestra que el enfoque cualitativo y hermenéutico es adecuado para analizar problemas jurídicos complejos como la falta de publicación de normas. La combinación de métodos exegético, dogmático y funcional permitió interpretar la normativa, contrastarla con la doctrina y evaluar su aplicación práctica mediante jurisprudencia. Esta triangulación metodológica fortaleció la validez del análisis y evidenció cómo la omisión de la publicación normativa genera consecuencias jurídicas reales. Además, el uso de técnicas como la revisión documental y el análisis de expedientes judiciales mostró que es posible alcanzar conclusiones sólidas sin recurrir a mediciones estadísticas, haciendo de este modelo una base replicable para estudios similares en el ámbito del derecho público.

### **4.3. Conclusiones**

- Se determina que los principios jurídicos afectados por la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca son el principio de publicidad normativa, el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.
- Sobre la regulación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en el marco legal vigente en el Perú, se concluye que, la Ordenanza Municipal N°738-CMPC se encuentra apoyada en una base constitucional y normativa consistente que le reconoce su carácter legal dentro del sistema jurídico peruano. Esta atribución se sustenta en el artículo 194° de la Constitución

Política, que consagra la autonomía municipal, así como en el artículo 200°, inciso 4, que otorga a las ordenanzas municipales una jerarquía normativa equivalente a la ley. Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades desarrolla específicamente su naturaleza como disposición de mayor rango dentro del sistema normativo local. Sin embargo, este estatus jurídico elevado implica también una mayor responsabilidad respecto al cumplimiento de las exigencias formales necesarias para su validez y aplicación efectiva.

- En cuanto a cómo la falta de publicación afecta al principio de publicidad normativa, se concluye que, la omisión en la publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC representa una transgresión directa al principio de publicidad normativa, el cual es un elemento esencial dentro del Estado de Derecho. Esta omisión contraviene el mandato constitucional conforme a lo previsto en el artículo 51° de la Carta Magna y las disposiciones específicas del artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades. El incumplimiento del requisito de publicidad no solo afecta la eficacia de la norma sino que genera un estado de incertidumbre jurídica que impide a los ciudadanos conocer y comprender las disposiciones que les son aplicables, comprometiendo así la legitimidad del sistema normativo municipal.
  
- En relación con las implicaciones de la falta de publicación respecto al principio de legalidad, se concluye que, la ausencia de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC representa una transgresión significativa del principio de legalidad, tanto en su dimensión formal como material. Esta

vulneración se materializa en la imposibilidad de los ciudadanos de conocer con certeza el contenido y alcance de la norma, lo que contraviene los fundamentos constitucionales establecidos en los artículos 3° y 43° de la Carta Magna. La omisión de publicación impide que la norma cumpla con los requisitos esenciales de predeterminación normativa y certeza legal, elementos esenciales que sustentan el respeto a la legalidad en un sistema democrático basado en el Derecho.

- En lo que se refiere a cómo la falta de publicación afecta al principio de seguridad jurídica, se concluye que, la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC afecta gravemente al principio de seguridad jurídica al generar un estado de incertidumbre sobre la existencia y contenido de una norma que pretende situaciones jurídicas regulares en la jurisdicción de Cajamarca. Esta afectación se manifiesta en la imposibilidad de los ciudadanos de anticipar los efectos legales que pueden derivarse de sus acciones y en la falta de predictibilidad de la actuación administrativa municipal. La vulneración de este principio, aunque no se encuentra de manera explícita en el texto constitucional., socava elementos fundamentales del Estado de Derecho como la certeza jurídica y la expectativa razonable de los ciudadanos respecto al comportamiento coherente y predecible de las instituciones.
- Finalmente, en lo relativo a los casos derivados de la no publicación y los criterios jurisdiccionales aplicados, se concluye que, el análisis de los casos judiciales derivados de la no publicación de la Ordenanza Municipal N°738-

CMPC revela una preocupante falta de uniformidad en los criterios jurisdiccionales adoptados para su resolución. Esta disparidad se evidencia en la existencia de fallos contradictorios sobre hechos similares, particularmente en lo referente a la verificación de la publicación de la ordenanza. La inconsistencia en las decisiones judiciales, sumada a la confusión sobre el medio oficial de publicación (La República vs. Panorama Cajamarquino), ha generado una mayor inseguridad jurídica y ha profundizado la afectación de los principios de publicidad normativa, legalidad y seguridad jurídica en el ámbito municipal de Cajamarca.

### Referencias

- Albuquerque Zevallos, W. G. (2024). *Los medios de publicación de las ordenanzas municipales y la afectación a su constitucionalidad en la Municipalidad Distrital de Catacaos*. Universidad Nacional de Piura.  
<https://repositorio.unp.edu.pe/handle/20.500.12676/3658>
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales. (Obra original publicada en 1985)
- Almanzor Blanco, J. (2023). *El principio de seguridad jurídica en el proceso peruano*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/18453>
- Atienza, M. (2021). *El sentido del derecho*. Editorial Ariel.
- Atienza, M., & Ruiz Manero, J. (1998). *Las piezas del derecho: teoría de los enunciados jurídicos* (5ta ed.). Ariel.
- Arrázola Jaramillo, F. (2014). *El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho*. *Revista de Derecho Público*, (32), 9-27. [https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4760108.pdf?utm\\_source](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4760108.pdf?utm_source)
- Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica* (L. Criado Sánchez, Trad.). Marcial Pons  
[https://www.marcialpons.es/libros/teoria-de-la-seguridad-juridica/9788497689724/?utm\\_source](https://www.marcialpons.es/libros/teoria-de-la-seguridad-juridica/9788497689724/?utm_source)
- Baca Oneto, V. (2021). *Derecho administrativo sancionador en el Perú: dimensiones constitucionales y legales*. Palestra Editores.

Bermejo Vera, J. (1987). La publicación de la norma jurídica. Federación Sindical de la Administración Pública.

Beladiez Rojo, M. (2000). La vinculación de la Administración al Derecho. Revista de Administración Pública. (153).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1988). *Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.*  
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29714>

Bobbio, N. (2014). *Teoría general del derecho* (4ª ed.). Témis.

Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Cáceres Valencia, J. M. (1998). La seguridad jurídica y los principios registrales. *Iuris Omnes*, 1(1), 51-68. [https://csjarequipa.pj.gob.pe/main/wp-content/uploads/2021/05/REVISTA-IURIS-OMNES-DICIEMBRE-2012-2.pdf?utm\\_source](https://csjarequipa.pj.gob.pe/main/wp-content/uploads/2021/05/REVISTA-IURIS-OMNES-DICIEMBRE-2012-2.pdf?utm_source)

Castellano Martínez-Báez, R. (2005). *Estado de derecho y seguridad jurídica. Factores de desarrollo.* [https://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Castellano.pdf?utm\\_source](https://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Castellano.pdf?utm_source)

Cassagne, JC (2022). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marcial Pons.

Cassese, S. (2020). *Las bases del derecho administrativo* (2ª ed.). Ediciones Olejnik

Centenera Sánchez-Seco, L. (2013). *La seguridad jurídica en la aplicación judicial del Derecho: entre la certeza y la discrecionalidad*. Revista de Derecho, (16), 143-166.

[https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-16-P143.pdf?utm\\_source](https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-16-P143.pdf?utm_source)

Constitución Política del Perú. (1993). Sistema Peruano de Información Jurídica.

Cornejo Guerrero, C. A. (2010). *La metodología según el modelo de formación por competencias en las facultades de derecho*. Fondo Editorial.  
[https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14074/4054/Tesis%20Florentino%20Fonseca.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm\\_source](https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14074/4054/Tesis%20Florentino%20Fonseca.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source)

Cornford, F.M. (1952). *Principium Sapientiae: Un estudio de los orígenes del pensamiento filosófico griego*. Cambridge University Press.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Fallos de la Corte Suprema*.  
<https://sj.csjn.gov.ar/sj/>

Coscolluela Montaner, L. (1993). *Manual de derecho administrativo* (pág. 31). Civitas.

Danós Ordóñez, J. (2008). *El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano*. En H. Fix-Fierro, M. Carbonell, & E. Zaldívar (Eds.), *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas* (Vol. VI, pp. 169-182). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/15.pdf>

De Canales, M., de Alvarado, E., & Pineda, C. (1988). *Métodos de investigación en ciencias sociales*. Editorial Universitaria.

Del Vecchio, G. (1980). *Filosofía del derecho* (9ª ed.; L. Legaz y Lacambra, Trad.). Bosco.  
(Trabajo original publicado en 1953)

Dromi, R. (2015). *Derecho administrativo* (13ª ed.). Ciudad Argentina.

[https://www.praxisjuridica.com.ar/productos/derecho-administrativo-2-tomos-13-edicion-autor-dromi-jose-roberto/?srsltid=AfmBOoommjW3r9y5UwXbo9QGt2ONs2UMUR49W-5uLLUtW3MvNMTDU1IR&utm\\_source](https://www.praxisjuridica.com.ar/productos/derecho-administrativo-2-tomos-13-edicion-autor-dromi-jose-roberto/?srsltid=AfmBOoommjW3r9y5UwXbo9QGt2ONs2UMUR49W-5uLLUtW3MvNMTDU1IR&utm_source)

Dworkin, R. (1999). *Los derechos en serio* (M. Guastavino, Trad.; 4ª reimpresión). Editorial Ariel. (Trabajo original publicado en 1977)

Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia* (2ª ed.). Trota

Fonseca, J. (2009). *Funciones y límites del principio de legalidad administrativa*.

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/931>

García, A. (2019). *Ética y valores en el comportamiento humano*. Ediciones Ética.

García de Enterría, E., & Fernández, T. (2002). *Curso de derecho administrativo* (11ª ed., Vol. I). Civitas.

García de Enterría, E. (2000). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas.

García Máynez, E. (2024). *Introducción al estudio del derecho* (65ª ed.). Porrúa.

[https://porrua.mx/introduccion-al-estudio-del-derecho-9786070913457.html?utm\\_source](https://porrua.mx/introduccion-al-estudio-del-derecho-9786070913457.html?utm_source)

García Toma, V. (2018). *El principio de publicidad normativa en el derecho peruano*.

Fondo Editorial PUCP.

Garrido Falla, F. (2002). *Tratado de derecho administrativo* (13ª ed., Vol. I). Tecnos.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general* (1ª ed. peruana). ARA Editores.

Guastini, R. (2016). *Teoría del derecho: Un enfoque metodológico*. Editorial Zela Grupo.

Guzmán Napurí, C. (2015). *La Constitución Política: Un análisis funcional*. Gaceta Jurídica.

Häberle, P. (2016). *El Estado constitucional* (2ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4291/19.pdf?utm\\_source](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4291/19.pdf?utm_source)

Hernández Valle, R. (2014). *El derecho de la constitución* (Vol. 1, 2ª ed.). Editorial Juricentro.  
[https://books.google.co.cr/books/about/El\\_derecho\\_de\\_la\\_constituci%C3%B3n.html?id=7\\_UJSAAACAAJ&utm\\_source](https://books.google.co.cr/books/about/El_derecho_de_la_constituci%C3%B3n.html?id=7_UJSAAACAAJ&utm_source)

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2010). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.  
[https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_-\\_roberto\\_hernandez\\_sampieri.pdf?utm\\_source](https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf?utm_source)

Huamán, A., Pérez, J., & Torres, M. (2021). *Técnicas de investigación jurídica*. Editorial Jurídica.

Hurtado de Barrera, J. (2008). *Metodología de la investigación holística*. Caracas: Fundación Sypal.

Islas Montes, R. (2011). La relación entre el principio y el estándar: su esencia y aplicación en el derecho constitucional. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*,

22, 345-360. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3974/3490>

Islas Montes, R. (2009). *El principio de legalidad en el derecho administrativo mexicano*.

Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art4.htm>

Jefatura del Estado. (1999). *Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos*. Boletín Oficial del Estado,

(307), 44988-44992. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24419>

Juan Manuel. (2021). *Características principales de las ordenanzas municipales*. FECAT.

Landa Arroyo, C. (2018). *Derecho procesal constitucional*. Fondo Editorial PUCP.

León, R. (2021). *El principio de publicidad en las ordenanzas municipales peruanas*.

Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/19456>

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. (2003, 27 de mayo). Diario Oficial El Peruano.

Licó, M. (2020). *Una aproximación a los principios jurídicos desde su función de orientación*. Revista de Estudios de Derecho Civil, 5(2), 45–68. Recuperado de

<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/514>

Mállap Rivera, J. (2013). *Comentarios al régimen normativo municipal*. Gaceta Jurídica.

Marshall Barberán, P. (2010). El principio de proporcionalidad y su aplicación en el derecho penal. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23(2), 203-224.

<https://doi.org/10.4067/S0718-97532010000200008>

Mir Puigpelat, O. (2003). El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional. *Revista de Administración Pública*. (162), 76 y ss.

Moisset de Espanés, L. (1983). *Cambio social y cambio legislativo*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, 4(1), 1-15.

[https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46517.pdf?utm\\_source](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46517.pdf?utm_source)

Morales Godo, J. (2000). *La seguridad jurídica y los principios registrales*.

Moreno, J. (2019). *La naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales*. Jurista Editores.

Morón Urbina, J.C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (12ª ed.). Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (16ta ed.). Gaceta Jurídica.

Morales Luna, FF (2015). *Principios jurídicos y sistemas normativos*. Foro Jurídico, (14), 1–15. Recuperado de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18275>

Naciones Unidas. (2022). *Informe de la Comisión de Estadística sobre su 53er período de sesiones* (E/2022/24-E/CN.3/2022/41).

[https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session\\_53/documents/2022-41-FinalReport-S.pdf](https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session_53/documents/2022-41-FinalReport-S.pdf)

Ñaupas Paitán, H., Valdivia Dueñas, M. R., Palacios Vilela, J. J., & Romero Delgado, H.

E. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis* (5ª ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.

[https://edicionesdelau.com/wp-content/uploads/2018/09/Anexos-Metodologia\\_%C3%91aupas\\_5aEd.pdf?utm\\_source](https://edicionesdelau.com/wp-content/uploads/2018/09/Anexos-Metodologia_%C3%91aupas_5aEd.pdf?utm_source)

Ochoa Cardich, C. (2003). Los principios generales del procedimiento administrativo. En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N.º 27444* (fág. 53). ARA.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020, 14 de julio). Nuevas estadísticas mundiales sobre derechos humanos destacan en el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Naciones Unidas*.  
<https://www.ohchr.org/es/stories/2020/07/new-global-data-human-rights-showcased-sustainable-development-goals-report>

Ortecho Villena, V. J. (2010). *Seguridad jurídica y democrática*. Lima, Perú: Rodhas.  
[https://isbn.bnpp.gov.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=39857&utm\\_source](https://isbn.bnpp.gov.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=39857&utm_source)

Ortega y Gasset, J. (2009). *La hermenéutica narrativa de Ortega y Gasset*. Madrid, España: Biblioteca Nueva. [https://katakarak.net/cas/lib/la-hermen-utica-narrativa-de-ortega-y-gasset?utm\\_source](https://katakarak.net/cas/lib/la-hermen-utica-narrativa-de-ortega-y-gasset?utm_source)

Ortega, J. (2017). *La metodología hermenéutica en la investigación jurídica*. *Revista de Derecho*, 45(1), 89-102.

Osorio Uribe, M. A., & Alape Osorio, L. F. (2023). *La aplicación del principio de legalidad en los procesos administrativos sancionatorios sanitarios adelantados por las*

*entidades departamentales del sector salud en Colombia.* Universidad Libre.

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/25103>

Pérez, M. (2021). ¿Cuáles son los pilares de la filosofía? Recuperado de

<https://comprender.mx/cuales-son-los-pilares-de-la-filosofia/>

Pérez Luño, A. E. (2018). *L seguridad Jurídica*. Madrid, España: Tecnos.

[https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius\\_et\\_Praxis/article/download/3447/3385/](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/download/3447/3385/)

Portafolio Periodístico. (2022). [Publicación sobre la falta de publicación de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC en Cajamarca]. Facebook.

<https://www.facebook.com/PortafolioPeriodistico>

Ramos Núñez, C. J. (2005). *El método funcional en el derecho contemporáneo*. Revista Jurídica del Perú, 55(2), 123-145.

Ramos Galarza, C. (2020). *Metodología de la investigación científica: Un enfoque práctico*. Editorial Universitaria.

Real Academia Española. (2023). *Principio*. En *Diccionario de la lengua española* (23.<sup>a</sup> ed.). Recuperado de <https://dle.rae.es/principio>

Rivera Cervantes, F. (2018). *La seguridad jurídica y la predictibilidad en el derecho peruano*. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://tesis.pucp.edu.pe/bitstreams/441996ac-033e-40f2-9560-03d1ef7c49a9/download?utmtesissource>

Rodríguez-Arana, J. (2015). *Seguridad jurídica y técnica normativa en el derecho administrativo peruano*. Revista de Derecho Administrativo, 15(2), 123-145.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14256>

- Rodríguez-Toubes Muñiz, J. (2023). *Los principios generales del derecho como fuente del derecho español y la garantía de publicidad de las normas en la Constitución española*. Universidad de Santiago de Compostela.  
<https://www.usc.gal/es/publicacions/los-principios-generales-del-derecho-como-fuente-del-derecho-espanol>
- Rojas Paredes, M. (2022). *Impacto de la falta de publicación de las ordenanzas municipales en el acceso a la información jurídica en el Perú*. Universidad de Lima.  
<https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/14785>
- Romero Antola, M. (2013). *Los principios del derecho como fuente del derecho*. Lumen, (9), 157-164. <https://doi.org/10.33539/lumen.2013.n9.517>
- Rubio Correa, M. (2006). *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio Correa, M. (2009). *El sistema jurídico: Introducción al Derecho* (10ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
<https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/derecho/45-el-sistema-juridico.html>
- Ruiz Figueroa, R. (2011). *La predictibilidad en la justicia peruana*. Poder Judicial del Perú.  
[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/4a11c6004795d9cb9670f61f51d74444/20110220.pdf?CACHEID=4a11c6004795d9cb9670f61f51d74444&MOD=AJPERES&utm\\_source](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/4a11c6004795d9cb9670f61f51d74444/20110220.pdf?CACHEID=4a11c6004795d9cb9670f61f51d74444&MOD=AJPERES&utm_source)
- Sánchez de la Torre, Á. (1993). *Los principios generales del derecho*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Tantaleán Odar, M. (2015). *Metodología de la investigación científica y elaboración de tesis* (2ª ed.). Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Tiza Huaranga, J. (2014). *La publicidad de las normas municipales en el proceso de la modernización de la gestión pública en el Perú*. Universidad Nacional de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/3445>

Ugartemendia Eceizabarrena, J. (2009). *Seguridad jurídica y publicidad de las normas en el derecho administrativo español*. Universidad del País Vasco. <https://addi.ehu.es/handle/10810/20215>

Valadés, D. (2007). La no aplicación de las normas y el Estado de derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(120), 11-58. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3708/4553>

Zagrebelsky, G. (1999). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia* (M. Carbonell, Trad.). Trota. (Obra original publicada en 1992)

Zavala Egas, J. (2010). *Teoría de la seguridad jurídica*. Iuris Dictio, 12(14). <https://doi.org/10.18272/iu.v12i14.709>

**Anexos**

**ANEXO N°1. Guía de registro de doctrina.**

<b>Autor</b>	<b>Definición</b>

**ANEXO N°2: Guía de registro de jurisprudencia.**

<b>N° Jurisprudencia</b>	<b>Año</b>	<b>Órgano Jurisdiccional</b>	<b>Sobre el Principio de Publicidad Normativa.</b>



**ANEXO N°3: Guía de registro de casos.**

**DATOS GENERALES:**

N° de expediente:

Demandante:

Distrito Judicial:

Demandado:

Proceso:

Materia:

Órgano Jurisdiccional:

**PETITORIO**

**HECHOS**

**FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA**

**FALLO**

**ANEXO N°4: Solicitud de acceso a la información de los procesos judiciales derivados  
de la Ordenanza Municipal N°738-2020.**

Sumilla: **SOLICITO ACCESO A LA INFORMACIÓN**

**SEÑOR PRESIDENTE DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CAJAMARCA**

**MILENE MILAGROS CABANILLAS CABANILLAS**,  
identificado con **DNI N°70989672**, con domicilio en el Jr.  
Marruecos F1-5 del distrito de Baños del Inca, provincia  
y departamento de Cajamarca, ante Ud. me presento y  
respetuosamente digo:

Por la presente, me dirijo a usted con el fin de solicitar acceso a la información pública, derecho amparado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y el artículo 7 del T.U.O. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, **por motivos netamente académicos**.

Específicamente, solicito acceso a los siguientes expedientes judiciales relacionados con procesos contenciosos administrativos derivados de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC de fecha 06 de noviembre del 2020, "Ordenanza Municipal que aprueba y reglamenta la aplicación de sanciones administrativas (RASA), derivada de la comisión de infracciones a las normas municipales en la jurisdicción del distrito de Cajamarca y determina el cuadro único de infracciones y sanciones (CUIS) de la Municipalidad Provincial de Cajamarca":

- 00288-2022-0-0601-JR-CI-03
- 00289-2022-0-0601-JR-CI-03
- 00302-2022-0-0601-JR-CI-03
- 00303-2022-0-0601-JR-CI-03
- 00307-2022-0-0601-JR-CI-03
- 00433-2022-0-0601-JR-CI-02
- 01478-2022-0-0601-JR-CI-01

La información contenida en estos expedientes es fundamental para una investigación académica que estoy desarrollando, la cual tiene como objetivo analizar el impacto y la implementación de las sanciones administrativas establecidas por la mencionada ordenanza en la comunidad.

**RECIBIDO**  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA - CAJAMARCA  
OFICINA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
16 MAY 2024  
HORA: FIRMA:

Asimismo, adjunto la resolución del Poder Judicial mediante la cual se da como "CUMPLIDA" mi solicitud de acceso a la información pública respecto de expedientes judiciales relacionados con procesos contenciosos administrativos derivados de la Ordenanza Municipal en mención.

La información contenida en estos expedientes es fundamental para una investigación académica que estoy desarrollando, la cual tiene como objetivo analizar el impacto y la implementación de las sanciones administrativas establecidas por la mencionada ordenanza en la comunidad.

#### ANEXOS

1. Copia simple de DNI
2. Constancia de matrícula 2024-1, con la que se puede acreditar mi condición de estudiante.
3. Proveído N°000124-2024-P-CSJCA- PJ que da como "CUMPLIDA" mi solicitud de acceso a la información pública respecto de expedientes judiciales relacionados con procesos contenciosos administrativos derivados de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC.

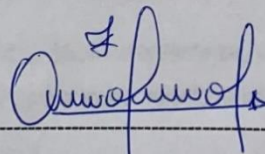
**OTRO SÍ DIGO:** Con el fin de recibir una respuesta, indico mis medios de comunicación virtual:

- Correo electrónico: [milenemcabanillas@gmail.com](mailto:milenemcabanillas@gmail.com)
- Celular: 922473069

#### POR TANTO:

Solicito respetuosamente que se me otorgue acceso a los expedientes mencionado. Agradezco de antemano su atención y colaboración. Quedo a la espera de una respuesta favorable dentro del plazo legal establecido.

Cajamarca, 20 de mayo del 2024



**MILENE MILAGROS CABANILLAS CABANILLAS**  
D.N.I. N°70989672  
ESTUDIANTE

**ANEXO N°5: Respuesta de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca.**



Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las  
heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Cajamarca, 17 de Mayo del 2024

PROVEIDO N° 000124-2024-P-CSJCA-PJ



Firmado digitalmente por HCDJCA,  
LICDA Percy Henry PÁZ 20220620000  
MII  
Cargo: Presidente De La Corte  
Superior De Justicia De Cajamarca  
Módulo: Firm. M. Autor. del Documento  
Fecha: 17.05.2024 08:34:14 -05:00

Referencia : Solicitudes de acceso a la Información Pública.

**DADO CUENTA** con la solicitud de acceso a la información pública, presentada por la ciudadana Milene Milagros Cabanillas Cabanillas, recibido el día jueves 16 de mayo de 2024; mediante la cual solicita se disponga dar acceso a diversos expedientes que se encuentran en el Archivo Central, relacionados con procesos contenciosos administrativos, derivados de la Ordenanza Municipal N° 738-CMPC de fecha 06 de noviembre de 2020; habiendo proporcionado una lista de los expedientes de los cuales solicita tener acceso; por lo que, se debe solicitar al responsable del Archivo Central, para que proporcione las facilidades necesarias, para el estudio de los procesos que se indica, dentro de las instalaciones del Archivo Central.

En consecuencia, en atención a la Ley N° 27808 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

1. **REQUIÉRASE** al servidor Alex Silva Díaz, Responsable del Archivo Central de esta Corte Superior de Justicia, para que, **PROPORCIONE** las facilidades a la ciudadana Milene Milagros Cabanillas Cabanillas, para el estudio dentro de las instalaciones del Archivo Central, de los siguientes expedientes:

- 00288-2022-0-0601-JR-CI-03.
- 00289-2022-0-0601-JR-CI-03.
- 00302-2022-0-0601-JR-CI-03.
- 00303-2022-0-0601-JR-CI-03.
- 00307-2022-0-0601-JR-CI-03.
- 00433-2022-0-0601-JR-CI-02.
- 01478-2022-0-0601-JR-CI-01.





Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca

2. **COMUNÍQUESE** a la recurrente Milene Milagros Cabanillas Cabanillas, que tienen que constituirse a las Oficinas del Archivo Central de esta Corte Superior de Justicia, a efectos, de tener acceso a los procesos antes indicados.
3. Se deja constancia, que se encuentra **CUMPLIDA** su solicitud de acceso a la información pública.
4. **PÓNGASE** a conocimiento lo resuelto a la interesada antes indicada al correo electrónico [milenemcabanillas@gmail.com](mailto:milenemcabanillas@gmail.com), para los fines pertinentes.

Documento firmado digitalmente

\_\_\_\_\_  
**PERCY HARDY HORNA LEÓN**  
Presidente  
Corte Superior de Justicia de Cajamarca

PHL/wgp



**ANEXO N°6: Solicitud de acceso a la información a los expedientes administrativos  
derivados de la Ordenanza Municipal N°738-2020.**

Sumilla: **SOLICITO ACCESO A LA INFORMACIÓN**

**SEÑOR ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAJAMARCA**

RECIBIDO

20 MAY 2024

Fecha: .....

Reg. N° 32766 Folios: .....

Hora: 10:45 Firma: *[Firma]*

M  
A  
C

**MILENE MILAGROS CABANILLAS CABANILLAS,**  
identificado con DNI N°70989672, con domicilio en el Jr.  
Marruecos F1-5 del distrito de Baños del Inca, provincia  
y departamento de Cajamarca, ante Ud. me presento y  
respetuosamente digo:

Por la presente, me dirijo a usted con el fin de solicitar acceso a la información pública, derecho amparado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y el artículo 7 del T.U.O. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **por motivos netamente académicos.**

Específicamente, solicito acceso a los expedientes derivados de la Ordenanza Municipal N°738-CMPC de fecha 06 de noviembre del 2020, "*Ordenanza Municipal que aprueba y reglamenta la aplicación de sanciones administrativas (RASA), derivada de la comisión de infracciones a las normas municipales en la jurisdicción del distrito de Cajamarca y determina el cuadro único de infracciones y sanciones (CUIS) de la Municipalidad Provincial de Cajamarca*".

Los expedientes se derivan del procedimiento administrativo sancionador, cada expediente es iniciado mediante las siguientes resoluciones:

- Resolución de imputación de cargos N°063-2021-O.F./SFCEM-GDE-MPC
- Resolución de imputación de cargos N°060-2021-O.F./SFCEM-GDE-MPC
- Resolución de imputación de cargos N°005-2022-O.F./SFCEM-GDE-MPC
- Resolución de imputación de cargos N°032-2022-O.F./SFCEM-GDE-MPC
- Resolución de imputación de cargos N°062-2022-O.F./SFCEM-GDE-MPC
- Resolución de imputación de cargos N°007-2022-O.F./SFCEM-GDE-MPC

Y demás expedientes derivados de dicha ordenanza, ya que tengo conocimiento de que algunos locales habrían presentado apelaciones relacionadas con infracciones cometidas bajo dicha ordenanza.

**ANEXOS**

3. Copia simple de DNI
4. Constancia de matrícula 2024-1, con la que se puede acreditar mi condición de estudiante.

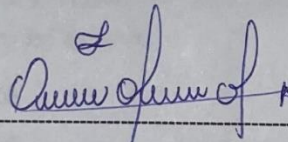
**OTRO SÍ DIGO:** Con el fin de recibir una respuesta, indico mis medios de comunicación virtual:

- Correo electrónico: [milenemcabanillas@gmail.com](mailto:milenemcabanillas@gmail.com)
- Celular: 922473069

**POR TANTO:**

Solicito respetuosamente que se me otorgue acceso a los expedientes mencionado. Agradezco de antemano su atención y colaboración. Quedo a la espera de una respuesta favorable dentro del plazo legal establecido.

Cajamarca, 16 de mayo del 2024



**MILENE MILAGROS CABANILLAS CABANILLAS**  
D.N.I. N°70989672  
ESTUDIANTE

