



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

169
162

EXP. N.º 024-96-I/TC
LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de enero de dos mil uno, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez, Revoredo Marsano y García Marcelo, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, don Alexander Kouri Bumachar, contra el Decreto Legislativo N.º 808, que creó la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao y el artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal.

ANTECEDENTES:

Don Alexander Kouri Bumachar, Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, con fecha veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa y seis, interpone Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 808 que crea la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, por considerar que dicho decreto legislativo deroga la Ley N.º 23339 y el Decreto Supremo N.º 093-82-PCM y normas complementarias que dieron lugar a la creación, entre otras, de la Corporación de Desarrollo del Callao (CORDECALLAO) como persona jurídica de derecho público y señala que dicho decreto legislativo se contrapone abiertamente con el mandato constitucional y descentralista de la vigente Constitución, contenido en los artículos 43º, 189º, 190º, 192º. De igual manera, difiere de lo establecido en la Ley Orgánica del Municipaldades, N.º 23853, que reconoce como función primordial de los Gobiernos Municipales el planificar las ciudades y administrar con este propósito sus propios recursos. Señala el demandante que la Corporación de Desarrollo del Callao incorporaba en el Directorio al Alcalde Provincial del Callao y también a un Delegado de las municipalidades distritales, conforme a sus Estatutos; el Alcalde Provincial asumía la Vicepresidencia del Directorio y participaba de manera directa en el diseño y ejecución de los recursos que provienen del canon aduanero.

El demandante señala, asimismo, que la Constitución de 1993, en su Duodécima Disposición Final y Transitoria, establece que en lo que se refiere a la organización política del Perú, la Provincia Constitucional del Callao tiene rango departamental; que al haberse

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

expedido el Decreto Legislativo N.º 808, que fusiona la Corporación Departamental de Desarrollo de Lima con la Corporación de Desarrollo del Callao, ambas entidades provisionales y transitorias, se estaría dando, en los hechos, una fusión regional que tal como establece la misma Carta Política vigente, en su artículo 190º, sólo puede darse a través del referéndum conforme a ley, no como se ha pretendido hacer de una manera compulsiva e inconsulta.

Respecto al artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, se alega: que es una norma que atenta contra el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución, que consagra el derecho a la igualdad, y el artículo 103º de la misma, dado que se ha expedido una ley en razón de la diferencia de las personas; y que dicha norma, además, es discriminatoria, dado que todas las municipalidades del país, a excepción de la Provincia Constitucional del Callao, manejan el denominado canon aduanero de manera autónoma y directa.

Admitida la demanda, con fecha ocho de enero de mil novecientos noventa y siete, se corrió traslado al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, habiéndose designado como apoderado al señor Congresista Jorge Muñiz Ziches, mediante Acuerdo N.º 200-96-97/MESA-CR y a don Jesús Manuel Soller Rodríguez como Procurador ad hoc del Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema N.º 018-97-JUS.

El Procurador ad hoc del Poder Ejecutivo, con relación al Decreto Legislativo N.º 808, señala que no es cierto que éste haya derogado la Ley N.º 23339, Ley de Corporaciones Departamentales de Desarrollo, por cuanto el propio Estatuto de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao (Decreto Supremo N.º 013-96-PRES), en su artículo 17º, reconoce expresamente la plena vigencia de la Ley de Corporaciones Departamentales de Desarrollo; que, al crearse la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, sobre la base de la ex-Corporación de Desarrollo de Lima y la ex-Corporación de Desarrollo del Callao, no se está creando ningún gobierno regional dentro de la forma establecida en el Título Tercero del Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización, Decreto Supremo N.º 071-88-PCM, ni tampoco un Consejo Transitorio de Administración Regional, conforme a lo dispuesto por el Decreto Ley N.º 25432; agregando que lo que ha sucedido es que se ha creado una nueva institución.

El Apoderado del Congreso de la República sostiene que la Ley N.º 23339 mantiene plena vigencia y que la creación de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao se debe al nuevo marco de modernización del aparato estatal.

El Procurador ad hoc del Poder Ejecutivo, con relación a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 80º del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, señala que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) La Provincia Constitucional del Callao y la Provincia de Lima han tenido y tienen un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades y es en ese contexto que se promulga el Decreto Legislativo N.º 776, que es una ley especial referida a tributación municipal, la misma que declara de interés nacional la racionalización del sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos municipales que constituyen renta de los gobiernos locales y optimizar su recaudación, conforme lo dispone el artículo 1º del acotado decreto legislativo, razón por la cual, el distingo que se hace en el artículo 80º del mencionado cuerpo de leyes, se dio en función de las cosas (tributos para optimizar su recaudación) y no en función de las personas; en tal virtud, el artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776 no viola el derecho de igualdad ante la ley, ni puede argüirse que dicho artículo haya sido expedido por razón de diferencia de personas.
- b) No puede considerarse inconstitucional el referido dispositivo legal, pues si bien es cierto la Municipalidad Provincial del Callao no tiene participación de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas y postales que se generan en su jurisdicción, esto se debe única y exclusivamente a la previa existencia y vigencia plena de la Ley N.º 24017, expedida con una anterioridad de más de nueve años a la promulgación del Decreto Legislativo N.º 776, la misma que, en su artículo 1º, dispone: "Reconócese a favor de la provincia Constitucional del Callao, el 2% de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y Postal de la Provincia"; y, en su artículo 2º, expresamente señala que: "Los ingresos a que se refiere el artículo precedente, constituirán recursos propios de la Corporación de Desarrollo del Callao, independientemente de las rentas que se le tiene asignadas por el Gobierno Central [...]"; es decir, que dichos ingresos fueron administrados originalmente por CORDECALLAO, y luego por la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, por mandato expreso del inciso a) del artículo 22º del Estatuto de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao (Decreto Supremo N.º 013-96-PRES); recursos que son destinados para los planes, proyectos, programas y obras de desarrollo en beneficio de la Provincia Constitucional del Callao.
- c) Asimismo, sostiene que en la eventualidad de que el artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776 no hubiera exceptuado a la Municipalidad Provincial del Callao de gozar del 2% de rentas de Aduana, en ese caso sí se hubiese producido una violación flagrante del derecho de igualdad ante la ley y un abuso de derecho que la Constitución no ampara, toda vez que la Provincia Constitucional del Callao hubiese estado percibiendo un doble beneficio, esto es, el 4% de rentas de Aduana (2% por CORDELICA y 2% por la Municipalidad), a diferencia de los demás departamentos y concejos provinciales del país.
- d) No se trata de un canon aduanero, como erróneamente lo ha señalado el demandante en su escrito de demanda, sino de una renta de aduana, tal y conforme lo estipula la Ley N.º 24017. Por su propia naturaleza, son recursos que pertenecen exclusivamente al Gobierno Central, el cual en un acto de liberalidad, a través de la Ley N.º 24017,

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

otorgó parte de dicha recaudación (2%) a favor de la Provincia Constitucional del Callao, razón por la cual dichos recursos constituyen un ingreso destinado a favor de la Provincia Constitucional del Callao, que, al presentarse la demanda, lo administraba la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao.

El Apoderado del Congreso de la República, con relación a la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 80° del Decreto Legislativo N.° 776, Ley de Tributación Municipal, señala:

- [Handwritten signature]*
- a) El artículo 80° del Decreto Legislativo N.° 776 no es inconstitucional, toda vez que la norma pretende, por el contrario, favorecer no sólo a la Provincia Constitucional del Callao, sino a otras provincias y distritos en cuya jurisdicción funcionen igualmente aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres o terrestres, otorgándoles el 2% de las rentas recaudadas por éstas. Las rentas de aduanas constituyen parte de los recursos del Gobierno Central que, como tales, se destinan a financiar las actividades, planes y programas que establezca el Gobierno en beneficio del país, según sus lineamientos de política general. No existe, en este "acto de Gobierno" y "decisión política", inconstitucionalidad alguna, puesto que cumple con los requisitos de forma y de fondo contemplados en la propia Constitución.
- [Handwritten signature]*
- b) Es de tener en cuenta que no existe norma constitucional que establezca la participación en las "rentas de aduanas" como un derecho del Concejo Provincial del Callao, ni de ningún otro. Es la "ley" la que determina que recursos constituirán bienes y rentas de la municipalidad, lo cual quiere decir que corresponde al Congreso de la República o al Poder Ejecutivo, en caso que el primero le delegue, la facultad de "determinar" tal asignación.
- [Handwritten signature]*
- c) La Ley N.° 24017 reconoce a favor de la Provincia Constitucional del Callao el 2% de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postales de la provincia, constituyendo tal ingreso recurso propio de la Corporación de Desarrollo del Callao. El mencionado dispositivo legal no ha sido derogado por el Decreto Legislativo N.° 776, por lo que mantiene plena vigencia, reconocida además, expresamente, en los artículos 22° y 23° del Decreto Supremo N.° 013-96-PRES, Estatuto de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao.
- [Handwritten signature]*
- d) El Decreto Supremo N.° 013-96-PRES, Estatuto de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, señala en su artículo 22° que: "Son bienes y recursos de la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, los siguientes: a) Los provenientes de la Ley N.° 24017 [...] y, f) los que reciba de las disueltas Corporaciones de Desarrollo de Lima y Callao [...]". Asimismo, en el artículo 23° del mismo cuerpo normativo establece claramente que los recursos conferidos por la Ley N.° 24017 serán destinados para los planes, proyectos, programas y obras de desarrollo en beneficio de la Provincia Constitucional del Callao; o sea que la Provincia Constitucional del Callao ha percibido y percibe el mismo 2%
- [Handwritten signature]*
- [Handwritten mark]*

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que le otorgó la Ley N.º 24017, razón por la cual no se ajustan a la verdad las pretensiones del demandante.

Producidos los informes orales, con fecha trece de marzo de mil novecientos noventa y siete y habiéndose señalado el once de enero de dos mil uno como nueva fecha para vista de la causa, esta vez sin informes orales, la causa quedó al voto.

FUNDAMENTOS:

1. Que es objeto de la demanda se declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 808, del diecisiete de abril de mil novecientos noventa y seis, publicado el día dieciocho del mismo mes y año, que creó la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao, como organismo público descentralizado, dependiente del Ministerio de la Presidencia; asimismo, se declare la inconstitucionalidad del artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y seis, publicado el treinta y uno del mismo mes y año, el cual señala las municipalidades entre las cuales se distribuye las rentas recaudadas por las aduanas.
2. Que, con fecha treinta de mayo de dos mil, se han publicado en el diario oficial *El Peruano*, las Leyes N.º 27271 y N.º 27272 que crean el Consejo Transitorio de Administración Regional del Departamento de Lima, CTAR LIMA y el Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao, CTAR CALLAO, respectivamente, ambos como organismos públicos descentralizados con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones. Del contenido de dichas leyes se infiere que el Decreto Legislativo N.º 808, materia de Acción de Inconstitucionalidad, en cuanto este último fusionó la Corporación de Desarrollo de Lima con la Corporación de Desarrollo del Callao, ha sido derogado con posterioridad a la fecha de interposición de la demanda y de su admisión a trámite por el Tribunal Constitucional, habiéndose producido, en consecuencia, la sustracción de la materia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley N.º 27272, en su primera disposición complementaria, señala que el canon aduanero constituye recursos del CTAR CALLAO, lo que será materia de análisis más adelante.
3. Que en cuanto se refiere al artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, que también es materia de la Acción de Inconstitucionalidad, éste establece que: "El 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en las provincias distintas a la Provincia Constitucional del Callao, constituyen ingresos propios de los Concejos Provinciales y Distritales en cuya jurisdicción funcionan dichas aduanas".
4. Que debe tenerse en cuenta que el artículo 193º, inciso 6) de la Constitución, establece que son bienes y rentas de las municipalidades, entre otros: "Los recursos que les

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

correspondan por concepto de canon". Este artículo se refiere a los ingresos que corresponden a las municipalidades, en virtud a lo previsto en el artículo 77°, tercer párrafo, de la misma Constitución (modificado por Ley N.° 26472), el cual establece que: "Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon".

Si bien es cierto se deja a la ley establecer el tipo de canon y la forma de la participación, y así ha ocurrido en el caso del canon aduanero, sin embargo, no puede obviarse que el artículo 80° del Decreto Legislativo N.° 776 al exceptuar a la Provincia Constitucional del Callao, posibilita que, en este caso, subsista un tratamiento distinto para esta provincia, cual es el que los ingresos por concepto del 2% de las rentas recaudadas por las aduanas dentro de su jurisdicción, no constituyan parte de sus recursos, como corresponde por mandato constitucional, sino de la ex-Corporación de Desarrollo de Lima-Callao; hoy día del Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao (Ley N.° 27272), contraviniéndose el artículo 193° inciso 6) concordante con el artículo 77° de la Constitución.

5. Que corresponde analizar si, además, el tratamiento vigente encierra una transgresión al derecho constitucional a la igualdad ante la ley, como señala el demandante. Sobre el particular, cabe señalar que si bien el artículo 2°, inciso 2) de la Constitución reconoce un derecho subjetivo de las personas, al mismo tiempo dicha norma contiene un principio constitucional que prohíbe el tratamiento diferenciado, salvo por la naturaleza de las cosas, tal como lo prevé el artículo 103° de la misma Constitución.

Dicho principio fundamentalmente proyecta su eficacia sobre los poderes públicos; sobre el Poder Ejecutivo, en tanto que la administración no puede otorgar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones idénticas. Para el Poder Legislativo, el principio de igualdad constituye un límite a su actuación, tanto en el contenido de la propia ley, su alcance y su aplicación. La ley, en principio, debe ser general, abstracta y tener un alcance universal, lo cual sólo puede ser roto cuando se encuentra objetiva y razonablemente justificada por los hechos. La aplicación del principio de igualdad como límite de la actuación del legislador es amplia, en el sentido de que debe respetarse los parámetros de finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

En el presente caso, el contenido del artículo 80° del Decreto Legislativo N.° 776 al excluir de sus alcances a la Municipalidad Provincial del Callao, sin una justificación objetiva y razonable, a pesar que su situación es idéntica a las demás municipalidades provinciales, resulta arbitrario y por ende la norma constitucionalmente inadmisibles, en la parte que se excluye a la demandante.

6. Que cabe precisar, con respecto a la Ley N.° 27272, que, si bien ésta no ha sido invocada en la demanda, sin embargo, mantiene el mismo tratamiento desigual para la Municipalidad Provincial del Callao, previsto en el artículo 80° del Decreto Legislativo



7
179
168

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N.º 776; en consecuencia, teniendo en cuenta que las sentencias de Tribunal Constitucional tienen carácter de cosa juzgada material y por tal motivo son prohibitivas de la expedición y/o mantenimiento en vigencia de cualquier otra norma de contenido análogo a la impugnada en la demanda, este Tribunal está facultado para declarar también la inconstitucionalidad de la referida ley.

- 7. Que, por último, los argumentos esgrimidos por el Procurador ad hoc del Poder Ejecutivo, en su escrito de apersonamiento y contestación de la demanda, en el sentido de que no se trata de un canon aduanero, sino de una renta de aduana y de que, en consecuencia, son recursos que pertenecen exclusivamente al Gobierno Central, el cual, en un acto de liberalidad, otorgó parte de dicha recaudación a la Provincia Constitucional del Callao, que la administraba la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao y hoy día el Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao, no se condicen con el texto del artículo 193º, inciso 6) de la Constitución, concordante con el artículo 77º, este último modificado por la Ley N.º 26472.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:

Declarando **FUNDADA**, en parte, la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, en el extremo referido al artículo 80º del Decreto Legislativo N.º 776, en la parte que excluye a dicha provincia; en consecuencia, inconstitucional dicha exclusión; asimismo, declara inconstitucional el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria de la Ley N.º 27272, y que carece de objeto pronunciarse respecto al extremo de la demanda en el cual se solicita la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 808, por haberse producido la sustracción de la materia. Ordena su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

SS

AGUIRRE ROCA
 REY TERRY
 NUGENT
 DÍAZ VALVERDE
 ACOSTA SÁNCHEZ
 REVOREDO MARSANO
 GARCÍA MARCELO

U. Guirre Roca
9. [Signature]
Francisco J. Cortés
[Signature]
[Signature]

Lo que certifico:

[Signature]
 Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR

NF