



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 007-2001-AI/TC
DEFENSOR DEL PUEBLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de enero de 2003, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo contra la Ordenanza N.º 003 aprobada por el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho y publicada el 30 de abril de 1999.

ANTECEDENTES

Don Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo (e) con fecha 17 de mayo de 2001, interpone acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N.º 003, aprobada por el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho con fecha 12 de marzo de 1999 y publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 30 de abril de 1999. Cuestiona el extremo que declara inaplicable en la jurisdicción de San Juan de Lurigancho la Ordenanza N.º 211 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, emitida el 12 de febrero de 1999, por considerar esencialmente, que la citada norma vulnera el principio de legalidad en materia tributaria.

Sostiene el demandante que, aunque el artículo 74º de la Constitución reconoce poder tributario a los gobiernos locales y el artículo 191º les otorga autonomía, el ejercicio del referido poder no es absoluto, sino que se encuentra limitado por principios que garantizan el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Uno de tales principios es el de legalidad tributaria, que supone que el poder tributario debe ejercerse a través de órganos competentes, según la Constitución, sobre materias establecidas en ella y empleando los instrumentos legales idóneos de acuerdo con el marco constitucional. En este contexto cabe precisar que, si bien la Constitución no señala el instrumento legal mediante el cual los gobiernos locales ejercen el poder tributario, la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario actualmente vigente establece que las municipalidades ejercen su potestad tributaria mediante ordenanzas. Por consiguiente, si el principio de legalidad supone, además de lo dicho, que los instrumentos normativos a utilizar deben cumplir todos los requisitos legalmente establecidos y entre ellos figuran los que se encuentran en la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853 (artículos 94º y 95º), resulta inobjetable que, cuando se trata de ordenanzas tributarias emitidas por municipalidades distritales, aquellas

110



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesariamente deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales. Consecuentemente, la Ordenanza N.º 211 del Concejo Metropolitano de Lima, que regula el procedimiento de ratificación de las ordenanzas emitidas por las municipalidades distritales que integran la Municipalidad Metropolitana de Lima (tanto las referidas a materia tributaria como a las normas que aprueban los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos), no ha debido ser declarada inaplicable por la impugnada Ordenanza N.º 003.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho contesta la demanda negándola y contradiciéndola, por considerar, fundamentalmente, que la Ordenanza N.º 003, expedida por dicha comuna, es totalmente legal y de válida aplicación, habida cuenta de que ha sido emitida en aplicación estricta de la Norma IV del Código Tributario o Decreto Legislativo N.º 816, cuyo texto, en concordancia con el artículo 74º de la Constitución Política del Perú, establece que "Los Gobiernos locales, mediante Ordenanzas pueden crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley". En dicho marco, debe tomarse en cuenta que, antes de la vigencia del Código Tributario, las municipalidades creaban, modificaban, suprimían o exoneraban sus contribuciones y tasas a través de edictos, conforme a lo dispuesto en el artículo 94.º de la Ley Orgánica de Municipalidades que, efectivamente establecía que "Los gobiernos locales, mediante ordenanzas pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias que aprueban por la Municipalidad mediante Edictos que deben adoptarse con el voto conforme de no menos de la mitad del número legal de los miembros del Concejo", y que "Los Edictos de las Municipalidades Distritales requieren de la ratificación del Concejo Provincial para su vigencia"; sin embargo, dicha norma quedó tácitamente derogada con la dación del antes citado Código Tributario, cuya norma IV dejó sin efecto el criterio antes señalado, lo que supone que las ordenanzas ya no requieren, para su validez, ser ratificadas por el Consejo Provincial.

Producida la vista con fecha 13 de agosto de 2002 y escuchados los informes de las partes, la presente causa se encuentra en estado de resolver.

FUNDAMENTOS

1. Conforme aparece en el petitorio de la demanda, el presente proceso constitucional se dirige a que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N.º 003, aprobada por el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho con fecha 12 de marzo de 1999 y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de abril de 1999, por considerar que la citada norma vulnera el principio de legalidad en materia tributaria.
2. Este Colegiado considera que a efectos de resolver el fondo de la presente controversia, resulta necesario examinar dos aspectos esenciales en torno de la norma objeto de impugnación: **a)** si el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho se encontraba o no facultado para declarar inaplicable dentro de su propio ámbito



112

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

territorial el texto de la Ordenanza N.º 211, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima; y, **b)** si es o no constitucional que la Municipalidad Metropolitana de Lima exija que las ordenanzas con contenido tributario, emitidas por una Municipalidad Distrital (en este caso, San Juan de Lurigancho), tengan que ser necesariamente ratificadas por el Concejo Provincial.

3. En lo que respecta al primer extremo, el Tribunal estima que la municipalidad emplazada ha incurrido en un evidente exceso, pues la facultad de declarar inaplicables normas jurídicas, conforme a lo que establece el artículo 138º de nuestra Constitución Política, sólo se encuentra reservada para aquellos órganos constitucionales que, como el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el propio Tribunal Constitucional, ejercen funciones jurisdiccionales en las materias que les corresponden y no para los órganos de naturaleza o competencias eminentemente administrativas. Por consiguiente, si bien resulta inobjetable que cualquier poder público u organismo descentralizado tiene facultad para interpretar la Constitución y, por ende, para aplicarla en los casos que corresponda, no pueden, en cambio, arrogarse una potestad, como la de declarar inaplicables normas infraconstitucionales, que la Constitución no les ha conferido de modo expreso e inobjetable.
4. En cuanto al segundo extremo, considera el Tribunal que, aunque toda norma preconstitucional no puede asumirse *per se* como inmediatamente incorporada a un determinado ordenamiento jurídico si previamente no es cotejada con el modelo de fuentes normativas diseñado por una nueva Constitución, en el presente caso, el artículo 94º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853 no resulta incompatible con ningún dispositivo de la Constitución Política de 1993, actualmente vigente, pues, a pesar de que ya no son los edictos municipales los que regulan materia tributaria, sino las ordenanzas, lo establece la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario, el procedimiento de ratificación de tales normas expedidas por una municipalidad distrital por parte de una municipalidad provincial, no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria.
5. Por consiguiente y si bien es cierto que la regla de la fuente normativa conforme a la cual se regula en materia tributaria ha cambiado, no lo ha sido así el alcance de la obligación ratificatoria contenida en el artículo 94º de la citada Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho no puede oponerse a un procedimiento que, como se ha manifestado, resulta perfectamente acorde con lo establecido por la Constitución.
6. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, aunque la autonomía concedida a los gobiernos municipales les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos), la misma no supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden



113

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.

7. Dentro del contexto descrito, si un Estado como el peruano se organiza de forma descentralizada y, dentro de tal esquema, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, el diseño de una política tributaria integral (que es uno de dichos objetivos) puede perfectamente suponer, sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos de tales niveles, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí. Lo dicho implica que, si un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74° de la Constitución, tal opción no puede entenderse como contraria a su texto, sino como un modo de realizar los propios objetivos propugnados por la misma norma fundamental.

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

FALLA

Declarando **FUNDADA** la demanda interpuesta por el Defensor del Pueblo y, en consecuencia, inconstitucional por el fondo la Ordenanza N.° 003 expedida con fecha 12 de marzo de 1999 por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Dispone la notificación a las partes y su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

SS.

ALVA ORLANDINI
 BARDELLI LARTIRIGOYEN
 REY TERRY
 AGUIRRE ROCA
 REVOREDO MARSANO
 GONZALES OJEDA
 GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR