



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
00004-2008-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 31 de agosto de 2010

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

720 ciudadanos contra la Municipalidad Provincial de Jauja

Síntesis:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 720 ciudadanos contra las Ordenanzas Municipales N.ºs 027-2002-A/MPJ, de fecha 27 de diciembre de 2002, y 025-2006/MPJ, de fecha 18 de diciembre de 2006, emitidas por la Municipalidad Provincial de Jauja, Departamento de Junín.

Magistrados firmantes:

**MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0004-2008-PI/TC
LIMA
JULIO CÉSAR MUNGI NÚÑEZ EN
REPRESENTACIÓN DEL 1% DE
CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de agosto de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Vergara Gotelli, Calle Hayén, Eto Cruz, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Julio Cesar Mungi Núñez, en representación del 1% de los ciudadanos de la provincia de Jauja, contra las ordenanzas municipales N° 027-2002-A/MPJ y 025-2006/MPJ emitidas por la Municipalidad Provincial de Jauja.

ANTECEDENTES

Argumentos de la demanda

Con fecha 29 de febrero de 2008 don Julio Cesar Mungi Núñez, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Monobamba, en representación del 1% de los ciudadanos de la Provincia de Jauja, solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ, de fecha 27 de diciembre de 2002, publicada por carteles el 2 de enero de 2003, y la N.º 025-2006/MPJ de fecha 18 de diciembre de 2006, publicada en el diario "Correo" de Huancayo con fecha 11 de marzo de 2007, ambas emitidas por la Municipalidad Provincial de Jauja, por considerar que transgreden el artículo 194º de la Constitución Política del Estado.

Sobre la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ señala que mediante ésta se aprobó la creación de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Chacaybamba, comprensión del Distrito de Monobamba, sin cumplirse con los requisitos que exigía el artículo 5º de la Ley N.º 23853 (Ley Orgánica de Municipalidades vigente en aquel entonces). Prueba de ello, señala el recurrente, no existe ningún expediente administrativo que contenga documentos que acrediten el cumplimiento de dichos requisitos.

Respecto del aludido incumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 5º, sostiene lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) En cuanto a la comprobada necesidad de servicios locales, manifiesta que en la fecha en que se emitió dicha ordenanza los anexos que hoy conforman el distrito menor de Chacaybamba tenían una escasa población que no llegaba a 200 personas incluyendo niños y adultos, y que en la actualidad su población sólo alcanza a 370 personas entre adultos y menores, conforme se acredita con el acta de constatación realizada por el juez de Paz de Primera nominación del Distrito de San Ramón (que es el más cercano al lugar), hecho que también se corrobora con la hoja de resumen del último Censo de Población 2007, en consecuencia alega que para un territorio pequeño y con escasa población no se justifica la creación de un mercado de abastos, camal, limpieza de vías públicas, registro civil, bibliotecas populares, etc., mientras que las necesidades básicas como agua potable, desagüe y energía eléctrica, desde el año 2002 las atiende directamente la municipalidad distrital de Monobamba. Asimismo señala que en el mismo lugar ya existía una posta medica cuya construcción y mejoramiento se está ejecutando, e inclusive los pobladores de Chacaybamba en forma organizada vienen participando en el presupuesto participativo, por lo que no se justifica un desmembramiento del distrito de Monobamba mediante la creación de un pequeño centro poblado.
- b) En cuanto al requisito de contar con más 500 personas mayores de edad, señala que en el mes diciembre de 2002, cuando se emitió la ordenanza cuestionada, la población no llegaba a 200 personas y en la actualidad, después de 5 años, solo llega a 370 entre adultos y menores.
- c) Respecto del requisito de poseer medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales, el recurrente señala que los pobladores se dedican principalmente a la pequeña agricultura, con escasa producción, por ello nunca han pagado el impuesto predial.
- d) Sobre la solicitud hecha por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad, alega que hace cinco años la solicitud debió ser suscrita por lo menos por 251 personas mayores de edad. Sin embargo, ello resulta imposible, pues conforme a la declaración jurada de los pobladores, estos jamás han firmado ninguna solicitud de creación de un centro poblado.

Asimismo señala que la cuestionada ordenanza infringió lo dispuesto por el artículo 70° inciso 10) de la Ley Orgánica de Municipalidades, que señala que las Municipalidades provinciales deberán "crear las municipalidades de centro poblado menor, con arreglo al artículo 5° de la presente ley encargándole los servicios públicos que deben atender". Sin embargo, no se señaló cuales serían los servicios públicos que debía atender la nueva municipalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por otro lado alega que la ordenanza en cuestión fue emitida el 27 de diciembre de 2002, cuando solo faltaban 4 días para que culminara la gestión del alcalde, lo cual pone en evidencia el apresuramiento y la festinación de los requisitos impuestos por ley.

En cuanto a la Ordenanza N.º 025-2006/MPJ señala que sin haber quedado consentida o ejecutoriada en sede administrativa la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ –toda vez que con fecha 8 de enero de 2003 se interpuso recurso de nulidad contra la mencionada ordenanza, el mismo que recién fue resuelto el 28 de marzo de 2007 mediante Acuerdo de Consejo N.º 041-2007-A/MPJ–; el “supuesto” (sic) alcalde Adolfo Félix Tenorio Aquino, con fecha 7 de diciembre de 2006, presentó una solicitud de adecuación a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que con extraña celeridad concluyó con la expedición de la Ordenanza N.º 025-2006/MPJ, también cuestionada en la presente demanda.

Agrega que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 135º, señala de manera expresa que “no se puede dictar ordenanzas de creación de centro poblados durante el último año del periodo de gestión municipal”, sin embargo la ordenanza de adecuación fue emitida faltando solo 13 días para la culminación de la gestión.

Sostiene a su vez que ni la Constitución ni la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen a las municipalidades de Centros Poblados la categoría de órganos de gobierno local y menos tener las mismas atribuciones o competencias que las municipalidades provinciales o distritales para el cobro del impuesto predial y el impuesto de alcabala entre otros, pues conforme a los artículos 8º y 29º de la Ley de Tributación Municipal dichos impuestos deben ser cobrados por la respectiva municipalidad distrital.

Agrega que esta inconstitucionalidad ha ocasionado un conflicto respecto al cobro del impuesto predial del contribuyente EDEGEL S.A.A., quien ante la incertidumbre suscitada interpuso una demanda de determinación de acreedor tributario contra las municipalidades de Jauja, Monobamba y Chacaybamba, donde se ha concedido medida cautelar genérica ordenándose a las municipalidades que se abstengan de realizar requerimientos de pago, lo cual le viene ocasionando un grave perjuicio.

Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 21 de julio de 2008 el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Jauja contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente por considerar que: i) las ordenanzas municipales cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 5º de la Ley N.º 23853; ii) sobre el considerando b), c) y d), carecen de veracidad pues solo son una afirmación subjetiva; iii) si bien en la ordenanza de creación del Centro Poblado de Chacaybamba no se estableció el encargo de los servicios públicos a ser atendidos, ésta se establece posteriormente con la emisión de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ordenanza N.º 025-2006-A/MPJ; y iv) no existió ningún interés económico al momento de la emisión de la ordenanza municipal.

Por otro lado señala que el conflicto obedece al cobro de los tributos municipales entre las Municipalidades de Monobamba y Chacaybamba. Agrega que la finalidad de la municipalidad demandante es ser acreedora de los tributos que venía cumpliendo EDEGEL S.A.A, hechos que constituyen una afectación subjetiva (sic).

Otros informes

Mediante Oficio N.º 0222-A/MPJ-2010 de fecha 23 de marzo de 2010, el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Jauja, se dirige al Tribunal Constitucional con el objeto de remitir, entre otros documentos, una parte del Expediente Administrativo N.º 3105-2002, el mismo que se ordenó reconstruir mediante Acuerdo de Concejo N.º 041-2007-A/MPJ de fecha 28 de marzo de 2007.

Mediante Oficio N.º 458-2010-A/MPJ de fecha 23 de julio de 2010, el mencionado Alcalde remite a este Colegiado copias certificadas de los documentos en trámite de la reconstrucción del Expediente Administrativo N.º 3105-2002 y del expediente *parcialmente* reconstruido.

Finalmente, mediante Oficio N.º 005-2010-A/MCPMCH entregado con fecha 19 de agosto de 2010, el Alcalde de la Municipalidad de Centro Poblado de Chacaybamba, se dirige al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Jauja, adjuntando documentos relacionados con el Expediente Administrativo N.º 3105-2002. Dentro de tales documentos, **remitidos al Tribunal Constitucional con fecha 20 de agosto de 2010**, figuran los siguientes: a) documentos de trámite sobre creación del Centro Poblado Menor de Chacaybamba; b) copia del Acta de Constatación de la Comisión del Municipio Provincial de Jauja, para la creación del Centro Poblado Menor de Chacaybamba; c) padrón de dicho centro poblado; d) proyecto de creación del centro poblado; e) copia de cinco planos del Expediente 3105-2002; y f) Expediente N.º 5696 de adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Chacaybamba 2006.

FUNDAMENTOS

§1. Control constitucional respecto de la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ

1. En cuanto a la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ de fecha 27 de diciembre de 2002, el respectivo control de constitucionalidad se circunscribe a verificar la existencia de vicios de forma, específicamente si en la expedición de tal ordenanza se observó el procedimiento establecido en el artículo 5º de la Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, vigente al momento de expedirse tal ordenanza.
2. Al respecto, el mencionado artículo 5º de la Ley N.º 23853 establecía lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para la creación de una Municipalidad Delegada [Municipalidad de Centro Menor] se requiere:

- 1.- La comprobada necesidad de servicios locales.
- 2.- Que su territorio no se halle comprendido dentro de los límites de la capital de la Provincia o en el núcleo poblacional central de su Distrito.
- 3.- Que cuente con más de 50 personas mayores de edad.
- 4.- Que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales.
- 5.- Que sea solicitado por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad.
- 6.- Que sea aprobada por el Concejo Provincial previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo.

3. La verificación del cumplimiento de tales requisitos legales, como parte del control de constitucionalidad de la ordenanza cuestionada (027-2002-A/MPJ), constituye una exigencia que proviene de la Norma Fundamental. En efecto, el artículo 194° de la Constitución establece que "(...) Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley (...)". (resaltado agregado).
4. En el presente caso, previamente a la verificación mencionada, cabe destacar que dada la estructura y finalidad de un proceso como el de inconstitucionalidad (proceso diseñado para verificar la compatibilidad *en abstracto* entre ley examinada y Norma Fundamental), no es posible examinar *en concreto* hechos tales como la población exacta de Chacaybamba en el año 2002, si se justifica o no la creación de un mercado de abastos, camal, limpieza de vías públicas, registro civil, bibliotecas populares, o necesidades básicas como agua potable, desagüe y energía eléctrica, o si una determinada población posee los medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales, entre otros, pues dicha labor concreta, conforme se desprende de la anterior Ley Orgánica N.º 23853 (artículo 70º inciso 10), le correspondía a un órgano técnico como el Municipio Provincial de Jauja.
5. Precisamente, de la revisión de los actuados que se han remitido al Tribunal Constitucional hasta el 20 de agosto de 2010 –en partes y por diferentes órganos municipales–, se aprecia la existencia de mínimos elementos probatorios que acreditan el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley para la creación de una "Municipalidad Delegada". En efecto, en autos aparecen documentos en que se deja constancia que la Municipalidad Provincial de Jauja verificó i) la comprobada necesidad de servicios locales (fojas 4, 11, 16 y 17, entre otros, del segundo cuaderno del documento adjuntado con fecha 26 de julio de 2010); ii) que el territorio de la "Municipalidad Delegada" de Chacaybamba no se encontraba dentro de los límites de la capital de la Provincia o en el núcleo poblacional central de su distrito (fojas 4, 11, 16 y 17, entre otros, del segundo cuaderno del documento adjuntado con fecha 26 de julio de 2010); iii) que existían más de 50 personas mayores de edad (padrón obrante a fojas 48 y ss. del documento adjuntado con fecha 20 de agosto de 2010, entre otros documentos); iv) que poseía medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales (fojas 4, 11, 16 y 17, entre otros, del segundo cuaderno del documento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adjuntado con fecha 26 de julio de 2010); v) que fue solicitado por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad (fojas 48 y ss. del documento adjuntado con fecha 20 de agosto de 2010); y vi) que fue aprobada por el Concejo Provincial de Jauja previo conocimiento del Concejo Distrital de Monobamba (dicho conocimiento y conformidad de la Municipalidad Distrital de Monobamba se hizo conocer mediante Oficio N.º 116-2002-M.D.M. de fecha 28 de noviembre de 2002, dirigido a la Municipalidad Provincial de Jauja por don Marcelo Torres, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Monobamba, obrante a fojas 12 del documento adjuntado con fecha 20 de agosto de 2010).

6. No obstante lo expuesto y pese al Acuerdo de Concejo N.º 041-2007-A/MPJ de fecha 28 de marzo de 2007, en el que se dispone reconstruir el expediente administrativo N.º 3105-2002, el mismo que, según se afirma allí, fue extraviado, no se cumplió con la respectiva reconstrucción del expediente administrativo en el momento oportuno, por lo que más allá del reciente inicio de un procedimiento disciplinario contra una persona determinada (fojas 33 del documento adjuntado con fecha 26 de julio de 2010), el respectivo órgano disciplinario (ordinario o especial) de la Municipalidad Provincial de Jauja debe investigar además la actividad omisiva por parte de los diferentes funcionarios que no cumplieron su deber de materializar la reconstrucción del aludido expediente, desde los alcaldes, miembros del concejo municipal y principales funcionarios y demás trabajadores, de la gestión actual y las precedentes.
7. Por tanto, habiendo verificado que el presente caso no se aprecian vicios de forma en el procedimiento de expedición de la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ de fecha 27 de diciembre de 2002, debe desestimarse este extremo de la demanda.

§2. Control constitucional respecto de la Ordenanza N.º 025-2006/MPJ

8. Respecto de los cuestionamientos planteados contra la Ordenanza N.º 025-2006/MPJ, de fecha 18 de diciembre de 2006, expedida por la Municipalidad Provincial de Jauja, cabe reiterar, en primer término, que el cuestionamiento en abstracto respecto de la validez formal o material de las ordenanzas municipales debe ser realizado mediante el proceso de inconstitucionalidad de las leyes y ante el Tribunal Constitucional, tal como lo exige el artículo 200º inciso 4) de la Constitución, así como el artículo 99º del Código Procesal Constitucional, de modo que un recurso de nulidad planteado en sede administrativa municipal no constituye un mecanismo procesal idóneo para cuestionar dichas ordenanzas.
9. En segundo lugar, si bien es cierto que el artículo 135º de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, establece que "No se pueden dictar ordenanzas de creación de municipalidades de centro poblado durante el último año del período de gestión municipal", también lo es que la cuestionada Ordenanza N.º 025-2006/MPJ, de fecha 18 de diciembre de 2006, no "crea" la Municipalidad de Centro Poblado de Chacaybamba —que fue creada mediante la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 27 de diciembre de 2002, bajo el amparo de la derogada Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades– sino “regula” el proceso de adecuación de dicha municipalidad a la Ley N.º 27972, nueva Ley Orgánica de Municipalidades, de modo que la prohibición de dicho artículo 35º no impedía la regulación contenida en la Ordenanza N.º 025-2006/MPJ.

10. Finalmente, en cuanto al cuestionamiento de que las municipalidades de centros poblados no tienen las mismas atribuciones o competencias para el cobro del impuesto predial o el impuesto de alcabala pues los artículos 8º y 29º de la Ley de Tributación Municipal le otorgan dicha competencia a las municipalidades distritales, el Tribunal Constitucional considera que debe estimarse este extremo de esta pretensión y declarar la respectiva inconstitucionalidad. Las razones que fundamentan tal decisión son las siguientes:

11. La cuestionada Ordenanza Municipal N.º 025-206/MPJ de fecha 18 de diciembre de 2006, expedida por la Municipalidad Provincial de Jauja, establece, entre otras disposiciones la siguiente:

Artículo 1.- El objeto de la presente ordenanza es regular el proceso de Adecuación de la Municipalidad de Centro Poblado de Chacaybamba, Distrito de Monobamba, Provincia de Jauja, determinado las competencias, Funciones y Atribuciones Administrativas, Económico-tributarias, a ser ejercidas de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 (...)

Artículo 7.- Competencias y funciones:

(...)

1.2. Promoción del desarrollo económico, salubridad y beneficencia pública:

(...)

d. Administrar y recaudar ingreso por la prestación de servicios públicos locales en la jurisdicción del Centro Poblado de Chacaybamba. Así como impuesto predial, impuesto de alcabala (...). [resaltado agregado]

12. El artículo 194º de la Constitución establece que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”. [resaltado agregado]

13. El artículo 128º de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003, establece que “Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además: 1. La delimitación territorial. 2. El régimen de organización interior. 3. Las funciones que se le delegan. 4. Los recursos que se le asignan. 5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias”.

14. La Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo N.º 776, publicada con fecha 31 de diciembre de 1993, y cuyo Texto Único ordenado fue aprobado por Decreto supremo N.º 156-2004-EF, publicado el 15 de noviembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2004, establece en su artículo 8°, sustituido por el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 952, publicado el 03 de febrero de 2004, lo siguiente:

Artículo 8.- El Impuesto Predial es de periodicidad anual y grava el valor de los predios urbanos y rústicos.

Para efectos del Impuesto se considera predios a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio. [resaltado agregado]

15. Asimismo, el artículo 29°, sustituido por el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 952, publicado el 03 de febrero de 2004, establece lo siguiente:

“Artículo 29.- El impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble materia de la transferencia. En el caso de Municipalidades Provinciales que tengan constituidos Fondos de Inversión Municipal, éstas serán las acreedoras del impuesto y transferirán, bajo responsabilidad del titular de la entidad y dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al último día del mes que se recibe el pago, el 50% del impuesto a la Municipalidad Distrital donde se ubique el inmueble materia de transferencia y el 50% restante al Fondo de Inversión que corresponda”. [resaltado agregado]

16. De lo expuesto, resulta evidente que al momento de expedirse la cuestionada Ordenanza Municipal N.º 025-206/MPJ de fecha 18 de diciembre de 2006, expedida por la Municipalidad Provincial de Jauja, ya existían normas tributarias municipales *especiales* que establecían de modo claro y expreso que la competencia para recaudar, administrar y fiscalizar los impuestos predial y de alcabala corresponden a la Municipalidad Distrital donde se encuentre el predio, de modo tal que la emplazada Municipalidad Provincial de Jauja se encontraba prohibida de otorgar tal competencia a la Municipalidad de Centro Poblado de Chacaybamba, por lo que habiéndose afectado la autonomía económica y administrativa en los asuntos de competencia de la Municipalidad Distrital de Monobamba, Jauja, Junín, resulta inconstitucional el extremo de la Ordenanza 025-206/MPJ que así lo establece.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en cuanto a que la Ordenanza Municipal N.º 025-2006/MPJ de fecha 18 de diciembre de 2006, le dio facultades al Centro Poblado para recaudar indebidamente tributos que son de competencia de las Municipalidades Distritales a través de una ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Declarar **INFUNDADA** en el extremo que se cuestiona la Ordenanza N.º 027-2002-A/MPJ, de fecha 27 de diciembre de 2002.
3. Remitir copia de todo lo actuado a la Municipalidad Provincial de Jauja para la investigación de las responsabilidades a que hubiere lugar, conforme a lo expuesto en el fundamento 6 de la presente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI**

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR