TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente N.° 00015-2008-PI/TC

SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipalidad Provincial del Callao contra el Congreso de la República

Sentencia del 6 de enero de 2010

Síntesis:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial del Callao contra el Congreso de la República, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.° 28414, que concede la afectación en uso de un inmueble a favor del Club Departamental Tumbes.

Magistrados presentes:

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

EXP. N.° 0015-2008-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de enero de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Presidente; Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial del Callao contra la Ley N.° 28414, que concede la afectación en uso de un inmueble a favor del Club Departamental Tumbes, así como contra la Ley N.° 28917, que adjudica terreno de propiedad del Estado en favor del Club Departamental Tumbes, disposiciones publicadas en el diario oficial *El Peruano* el 10 de diciembre de 2004 y el 7 de diciembre de 2006.

DISPOSICIONES CUESTIONADAS

- Ley N.° 28414, que establece:

> Artículo 1.- Afectación en uso
> Concédese la afectación en uso a favor del Club Departamental Tumbes del terreno propiedad del Estado que actualmente viene poseyendo. El Inmueble, materia de afectación, tiene un área de 526.50 metros cuadrados y está situado en la Calle Cádiz Nº 192, Manzana G, lote 4, Urbanización "Los Cerezos", Distrito de La Perla. Provincia Constitucional del Callao.
>
> Artículo 2.- Formalización de la afectación en uso
> Autorízase a la Superintendencia de Bienes Nacionales para que, de conformidad con el Decreto Supremo Nº 154-2001-EF y sus modificatorias, proceda a formalizar la afectación en uso del inmueble submateria, bajo responsabilidad, y solicitar su inscripción en el Registro de Propiedad Inmueble del Callao.
>
> Artículo 3.- Derogatoria
> Deróganse todas las normas que se opongan a la presente Ley.
>
> Artículo 4.- Vigencia
> La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano

- Ley N.° 28917, que establece:

> Artículo Único.- Adjudicación de Terreno
> Adjudícase en propiedad a título gratuito, el terreno afectado en uso por Ley Nº 28414 a favor del Club Departamental Tumbes, ubicado en el distrito de La Perla, Provincia Constitucional del Callao, de un área de 526.50 m2, que será destinado exclusivamente para la construcción de su local institucional, quedando la Superintendencia de Bienes Nacionales encargada de formalizar la transferencia de dominio hasta su inscripción en el Registro de Propiedad Inmueble de la Provincia del Callao.

ANTECEDENTES

Argumentos de la demanda

Con fecha 6 de junio de 2008, don Félix Manuel Moreno Caballero, Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, debidamente representado por su apoderado don José Rivera Meléndez, solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28414, mediante la cual se concede la afectación en uso de un inmueble a favor del Club Departamental Tumbes, el mismo que se encuentra ubicado en la Manzana G, Lote 4 de la Urbanización Los Cerezos, Distrito de La Perla - Callao, por considerar que vulnera los artículos 103º, 194º y 195º de la Constitución Política.

Sostiene que la cuestionada ley viola el principio de generalidad, toda vez que no resulta ser abstracta y los destinatarios de la misma no son indeterminados. Agrega que establece un régimen contrario al derecho de igualdad toda vez que favorece a una persona jurídica determinada (el Club Departamental Tumbes) en perjuicio de los habitantes de la Urbanización Los Cerezos.

Asimismo, manifiesta que también se ha vulnerado lo dispuesto en el articulo 86º del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado por Decreto Supremo Nº 154-2001-EF, toda vez que la solicitud de afectación en uso debe ser presentada y tramitada ante la Superintendencia de Bienes Nacionales, y ser aprobada mediante resolución de superintendencia, bajo sanción de nulidad.

Refiere también que el Ministerio de Vivienda y Construcción, mediante Resolución Nº 188-89-VC-5600, de fecha 28 de junio de 1988, concedió la cesión en uso del mismo terreno al Club Departamental Tumbes para sus fines institucionales, bajo la sanción de reversión en caso de ser destinado a fines diferentes o no se hubiere ejecutado las construcciones pertinentes en el plazo de 2 años. Agrega que la Superintendencia de Bienes Nacionales mediante Resolución Nº 011-2004-SBN-GO-JAR procedió a declarar la desafectacion del terreno cedido al comprobar que se encontraba desocupado, libre de edificación, y que luego de transcurridos más de 14 años no se cumplió con la finalidad de la afectación en uso. En consecuencia señala que también se ha vulnerado el artículo 89º literal b) del mismo reglamento, que establece como uno de los efectos de la desafectacion que quien hubiera tenido calidad de afectatario no podrá solicitar nuevamente por sí mismo o mediante terceros la afectación en uso del mismo inmueble.

De otro lado, alega que la Resolución Directoral Ejecutiva Nº 305-80-NC-6155 del 17 de julio de 1980, declara que el terreno disputado perteneciente a la Asociación Pro Vivienda de Empleados Particulares del Callao, hoy Urbanización los Cerezos, constituye un terreno para el aporte de "otros fines", que se había destinado para la construcción de su sede comunal; y porque el Reglamento Nacional de Construcciones en su Titulo II – Habilitación y Sub división de Tierra y Capítulo VI: Habilitación para

uso de vivienda (Urbanizaciones), señala con relación al aporte destinado a otros fines, que será entregado al consejo distrital en cuya jurisdicción se encuentra la habilitación. Por ello, señala el recurrente, que los consejos municipales receptores debían destinar estos terrenos exclusivamente para fines de servicios públicos complementarios, pero la cuestionada Ley N.º 28414 "cede en uso el mencionado bien inmueble a favor de una institución particular, ajena a la comunidad Perleña", afectando de este modo la autonomía de la Municipalidad Provincial del Callao.

Finalmente, con fecha 25 de junio de 2008, la municipalidad demandante amplia sus argumentos de defensa y señala que por conexidad debe examinarse la Ley N.º 28917, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de diciembre de 2006, que adjudica el mencionado terreno de propiedad del Estado en favor del Club Departamental Tumbes.

Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 17 de marzo de 2009, el apoderado del Congreso de la República, don Jorge Campana Ríos, contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada.

Refiere que sobre la cuestionada Ley N.º 28414 ha operado el supuesto de sustracción de la materia toda vez que ha sido derogada tácitamente por la también cuestionada Ley N.º 28917, que regula la misma materia en forma totalmente distinta. En consecuencia, según refiere, debe desestimarse la pretensión sobre el cuestionamiento de la Ley N.º 28414, siendo la Ley N.º 28917 la única norma que debe ser objeto de control en el presente proceso.

Sobre la Ley N.º 28917, manifiesta que constituye una norma especial emitida en razón de la naturaleza de las cosas, lo cual es acorde con el artículo 103º de la Constitución. Señala que la norma impugnada no afecta la dignidad de las personas porque su razonabilidad objetiva es fomentar y preservar las manifestaciones e identidad cultural del departamento de Tumbes, así como promover la integración del país, lo que coadyuva a la consecución del bienestar general de la población y al desarrollo integral de la nación, todo esto de conformidad con los artículos 2º inciso 19), 17º y 44º de la Constitución. Agrega además que es acorde con la política cultural constitucional del Estado, la cual está orientada a promover las diversas manifestaciones culturales y garantizar la interacción armoniosa.

Expresa que teniendo en consideración que Lima es una ciudad que cuenta con un alto aporte migratorio, el Estado tiene como política socio-cultural promover los clubes departamentales, por ello ya ha adjudicado a diversos clubes departamentales (Amazonas, San Martín, Huancavelica, Huancayo, Ica, Tacna, Puno, Pasco, La libertad y Ayacucho) terrenos para la edificación de sus sedes institucionales.

Agrega que el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de diversas leyes especiales que fueron impugnadas por supuestamente transgredir el principio de prohibición de legislar en razón de las personas y el principio de no

discriminación, más precisamente en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0031-2004-AI/TC y 0018-2007-AI/TC.

Por otro lado, refiriéndose a la afectación de la autonomía municipal, señala que la recurrente no tiene derecho real alguno sobre dicho terreno, ya que según la ficha registral N.° 45057 del Registro de Propiedad Inmueble del Callao, el terreno adjudicado era de propiedad del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Asimismo afirma que la Ley N° 28917 es una norma con rango de ley que ha sido emitida por el Congreso de la República, de modo que prima sobre cualquier norma de inferior jerarquía como el ya derogado Reglamento Nacional de Construcciones.

FUNDAMENTOS

1. De la revisión de autos se desprende que el cuestionamiento de la municipalidad demandante gira en torno al examen de constitucionalidad del artículo único de la Ley N.° 28917, que adjudica un terreno de propiedad del Estado en favor del Club Departamental Tumbes, alegando que tal disposición vulnera el artículo 103° de la Constitución, pues establece un trato diferenciado que es contrario a la dignidad humana, así como los artículos 194° y 195°, por cuanto vulnera la autonomía municipal y determinadas competencias de los gobiernos locales. Sostiene que tal terreno lo pretendía utilizar para servicios públicos a favor de la respectiva comunidad.

2. Previamente al pronunciamiento de fondo debe precisarse que en el presente caso el Tribunal Constitucional no se pronunciará sobre la constitucionalidad de la Ley N.° 28414, toda vez que fue derogada implícitamente por la mencionada Ley N.° 28917, publicada el 7 de diciembre de 2006. En efecto, la Ley N.° 28917 establece: "Adjudícase en propiedad a título gratuito, el terreno afectado en uso por Ley N° 28414 a favor del Club Departamental Tumbes (...)", por lo que, como se aprecia, respecto del mismo bien inmueble se reemplaza la condición de "afectación en uso" por la de "propiedad" a favor del mencionado Club Departamental. Por tanto, habiéndose sustraído la materia respecto de la Ley N.° 28414, el examen de constitucionalidad en el presente caso se circunscribirá al artículo único de la Ley N.° 28917.

Leyes especiales y naturaleza de las cosas

3. La corporación demandante fundamenta su pretensión en la violación del artículo 103° de la Constitución, que sólo permite que puedan expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas; y que la ley que cuestiona es inconstitucional porque se trata de una norma especial que favorece a una persona jurídica determinada como es el Club Departamental Tumbes.

4. Al respecto, teniendo en cuenta que los cuestionamientos de la demandante tienen que ver con la interpretación del artículo 103° de la Constitución, y dentro de éste la expresión "naturaleza de las cosas", verificar lo sostenido por el Tribunal

Constitucional en cuanto al contenido constitucional de tal artículo. Al efecto, la sentencia recaída en el Expediente N.º 0001-2003-AI/TC (fundamento 7), el Tribunal sostuvo que el término "cosa" previsto en el primer párrafo del artículo 103° de la Constitución, no puede ser entendido en su sentido coloquial. La cosa no puede ser vista como un objeto físico, sino como todo elemento vinculado a la juridicidad: inmanente pero real; objetivo pero intrínsecamente vinculado a las relaciones interpersonales. *"Cosa" es, pues, la materia del Derecho y, por tanto, puede aludir a una relación jurídica, un instituto jurídico, una institución jurídica o simplemente un derecho, un principio, un valor o un bien con relevancia jurídica*" (resaltado agregado). Asimismo, en la aludida sentencia, se menciona que

> (....) la materia jurídica es poseedora de un dinamismo en orden a su trascendencia. Dicho dinamismo surge desde su contenido o sustancia y se proyecta hacia su finalidad. La "naturaleza" de la "cosa" está informada tanto de su contenido como de su finalidad.
>
> La naturaleza de la "cosa" que hace a la materia del Derecho, se encuentra inserta en una realidad social que puede tender hacia la disfuncionalidad de la cosa, esto es, a desvirtuar su finalidad. En estos casos, el orden constitucional debe permitir a la ley incidir en aquella realidad de hecho y componer la funcionalidad de la naturaleza de las cosas. Así pues, cuando el artículo 103° de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales "porque así lo exige la naturaleza de las cosas", no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas.

5. La "cosa" regulada por el artículo único de la Ley N.º 28917 es la adjudicación en propiedad, a título gratuito, de un bien inmueble de propiedad del Estado a favor del Club Departamental Tumbes, y su contenido y finalidad (su naturaleza) es fomentar y preservar las manifestaciones e identidad cultural de todas aquellas personas que han nacido en el Departamento de Tumbes, pero que residen en Lima, así como de sus descendientes.

6. De este modo, teniendo en cuenta que el artículo único cuestionado está orientado a fomentar y preservar las manifestaciones culturales de quienes han nacido en Tumbes pero viven en Lima, así como de sus descendientes, este Colegiado considera que la disposición legislativa cuestionada no ha legislado en contra de la naturaleza de las cosas sino precisamente porque ella así lo exigía.

Leyes especiales y diferencia de las personas. Igualdad material y protección del derecho fundamental a la identidad cultural

7. De otro lado, el artículo 103° de la Constitución proscribe la posibilidad de que se expidan leyes especiales "por razón de la diferencia de las personas". El principio interpretativo constitucional de "concordancia práctica" exige analizar esta

disposición a la luz del inciso 2) del artículo 2° de la propia Carta Fundamental, que establece el derecho a la igualdad ante la ley.

8. El principio de igualdad en el Estado constitucional exige del legislador una vinculación negativa o abstencionista y otra positiva o interventora. La **vinculación negativa** está referida a la ya consolidada jurisprudencia de este Colegiado respecto de la exigencia de "tratar igual a los que son iguales" y "distinto a los que son distintos", de forma tal que la ley, como regla general, tenga una vocación necesaria por la generalidad y la abstracción, quedando proscrita la posibilidad de que el Estado, a través del legislador, pueda ser generador de factores discriminatorios de cualquier índole. Sin embargo, enfocar la interpretación del derecho a la igualdad desde una faz estrictamente liberal supondría reducir la protección constitucional del principio de igualdad a un contenido meramente formal, razón por la cual es deber de este Colegiado, de los poderes públicos y de la colectividad en general, dotar de sustancia al principio de igualdad reconocido en la Constitución. En tal sentido, debe reconocerse también una **vinculación positiva** del legislador a los derechos fundamentales, de forma tal que la ley esté llamada a revertir las condiciones de desigualdad o, lo que es lo mismo, a reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales.

9. En ese sentido, cuando el artículo 103° de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales "en razón de las diferencias de las personas", abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2) de su artículo 2°, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno este artículo puede ser interpretado de forma tal que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante "acciones positivas" o "de discriminación inversa", ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos.

10. Atendiendo a lo expuesto, es evidente que aquellas personas que han nacido y viven en las diferentes comunidades de Lima, tienen la posibilidad de compartir diferentes expresiones culturales propias de tales comunidades, lo que en definitiva contribuye a desarrollar, entre otros, su derecho a la identidad cultural y además coadyuva en la preservación de tales expresiones culturales, constituyéndose así en una ventaja respecto de aquellas personas que han nacido en distritos, provincias y departamentos distintos de Lima, quienes encontrándose en esta ciudad por distintas razones (laborales, económicas, etc.), se ven disminuidos en las posibilidades de compartir las manifestaciones culturales propias de su comunidad. Por ello, atendiendo a que todos los peruanos tenemos el derecho a la identidad cultural (artículo 2º.19, Constitución), que el Estado tiene la obligación de preservar las diversas manifestaciones culturales del país (artículo 17º, Constitución), que el Estado tiene la obligación de realizar progresivamente la igualdad material en la sociedad (artículo 2º.2 y 103º, Constitución), y que una de las características básicas que configuran un Estado Democrático y Social de Derecho es fomentar condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos (artículo 3º y 43º, Constitución), entonces es deber precisamente del Estado tomar medidas que en distintos grados tengan por finalidad remover aquellos obstáculos que no propicien

las condiciones de igualdad de oportunidades, no resultando inconstitucional una medida, como es el caso de la ley cuestionada, mediante la cual una propiedad perteneciente al Estado (de 526.50 metros cuadrados) sea adjudicada en propiedad al Club Departamental Tumbes con el fin exclusivo, como la propia disposición lo establece, de que en tal inmueble se construya su local institucional.

11. Por tanto, la disposición cuestionada tampoco ha vulnerado la disposición constitucional que proscribe la posibilidad de dictar leyes especiales en razón de la diferencia de las personas, pues lejos de crear o fomentar tales diferencias, busca revertirlas.

12. Adicionalmente a lo antes expuesto conviene mencionar que la ley cuestionada no es la primera mediante la cual el Estado adjudica en propiedad, a título gratuito, un determinado bien inmueble en Lima, sino existen hasta 10 leyes que ya otorgan terrenos para la construcción de los respectivos locales institucionales de clubes departamentales. Así, se tiene la Ley N.º 24963 (Amazonas), la Ley N.º 24873 (San Martín), la Ley N.º 24621 (Huancavelica), la Ley N.º 24559 (Huancayo), la Ley N.º 24033 (Ica), la Ley N.º 16682 (Tacna), la Ley N.º 16391 (Puno), la Ley N.º 16226 (Pasco), la Ley N.º 25114 (La Libertad) y la Ley N.º 25117 (Ayacucho).

13. Asimismo, confirmando esta orientación del Estado peruano, con fecha 22 de julio de 2007 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N.º 29072, que otorga a los Clubes Departamentales, beneficiados con predios adjudicados por el Estado, un plazo único y excepcional de seis (6) años para que culminen con la edificación de sus locales institucionales; y con fecha 22 de mayo de 2009 se publicó en el diario oficial la Ley N.º 29363, de clubes departamentales, provinciales y distritales, la misma que tiene el objeto de regular el funcionamiento y otorgar normas promocionales (exoneración de impuesto predial e inafectación de impuestos) a los clubes departamentales, provinciales y distritales, así como a las asociaciones que los representen.

14. Esta última ley conceptúa los clubes departamentales, como aquellas "asociaciones integradas por ciudadanos nacidos en una misma circunscripción y por sus descendientes, con sede en localidad distinta a la circunscripción de procedencia, que, reconociendo un origen común, comparten una identidad, buscan preservar y difundir las expresiones culturales propias y contribuir al desarrollo de sus pueblos de origen".

15. Como fines y objetivos de los clubes departamentales, provinciales y distritales, mencionados por la propia Ley N.º 29363, así como de las asociaciones que los representen –además de lo que libremente establezcan los respectivos estatutos–, destacan los siguientes:

> a) Rescatar, preservar y difundir los valores de la peruanidad para contribuir a la consolidación de la identidad nacional mediante la difusión del acervo cultural, histórico, folclórico, económico, gastronómico, social, geográfico, entre otros, de su circunscripción de origen.

b) Cultivar los sentimientos de unión, solidaridad y respeto mutuo llevando a cabo actividades culturales, sociales, deportivas y recreacionales.
c) Identificar y evaluar los problemas de la jurisdicción que representan, contribuyendo a proponer soluciones, así como cooperando con las autoridades y organizaciones sociales de la jurisdicción que representan.
d) Contribuir a la integración de sus pueblos colaborando con el proceso de regionalización.
e) Promover el turismo sostenible hacia sus pueblos de origen y difundir su gastronomía tradicional.
f) Expresar y representar los intereses de los ciudadanos originarios de la jurisdicción de referencia.
g) Aquellos otros que contribuyan a sus fines y objetivos.

16. Al respecto, teniendo en cuenta que dentro de los intérpretes de la ley destaca nítidamente el Parlamento, de conformidad con el art. 102º inciso 1) de la Constitución, tal formulación legislativa de los fines y objetivos de los clubes departamentales coincide plenamente con el desarrollo de los postulados de la Norma Fundamental ya mencionados (artículos 2º.2, 2º.19, 3º, 17º, 43º y 103º). Sin embargo, es necesario precisar tres aspectos cuya atención no puede pasar desapercibida: **i)** que la obligación de desarrollar tales postulados de la Constitución no es sólo del Poder Legislativo sino del *Estado en su conjunto*, es decir, Poder Ejecutivo, Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, entre otros; **ii)** que la labor del Estado en promover la realización de la igualdad material, realizando acciones que remuevan situaciones de desigualdad y promoviendo la identidad cultural de diferentes comunidades, debe ser realizada en todos los casos observando la *razonabilidad y proporcionalidad de la medida estatal* a adoptarse, es decir, no puede obviarse el grado de afectación de aquellos otros bienes constitucionales que se puedan encontrar en conflicto o verse limitados en alguna medida por la medida estatal, de modo que la actuación del Estado debe encontrar el justo medio, equilibrio o la medida proporcional entre los bienes constitucionales que se encuentren comprometidos en una situación concreta; y **iii)** más allá de los beneficios que se pueda obtener como consecuencia de la implementación de la medida estatal, es indispensable la *labor de control* respecto de los fines para los que se han dictado las medidas estatales que favorecen tanto la igualdad como los derechos fundamentales. En cuanto a este último aspecto, resulta imprescindible que el propio legislador o en su caso el Poder Ejecutivo (conforme a la Segunda Disposición Final de la aludida Ley N.º 29363, que ordena al Poder Ejecutivo la emisión de normas reglamentarias), dicten normas que sirvan de modo efectivo para el control de los fines y objetivos establecidos en la Ley N.º 29363. No sólo resulta importante emitir normas jurídicas que reviertan condiciones de desigualdad, sino también, con igual importancia, que estas normas jurídicas efectivicen el control de los fines propuestos por el Estado.

Leyes especiales y autonomía municipal

17. La corporación demandante alega que la Ley N.º 28917 contraviene los artículos 195° y 196° de la Constitución, toda vez que vulnera su autonomía local, política y administrativa al haberse otorgado en propiedad un terreno destinado para servicios públicos en favor de la comunidad residente.

18. Al respecto, en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha establecido que si bien los gobiernos regionales, locales, provinciales y distritales poseen autonomía, no puede olvidarse que estos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución (artículos 38º, 44º, 45º y 51º), y que el Estado peruano es "uno e indivisible" (artículo 43º, Constitución), de modo tal que el ejercicio de sus propias competencias, así como los efectos de sus decisiones deben resultar compatibles con las competencias y atribuciones asignadas a los poderes del Estado u otros órganos constitucionales.

19. Asimismo, es pertinente también mencionar que conforme al artículo 51º de la Constitución, según el cual "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente". (...), el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico se ordena conforme al principio de jerarquía normativa, de modo tal que la Constitución se constituye en la fuente de fuentes, con rango superior a la ley u otras normas de inferior jerarquía, y a su vez la ley (y las normas con rango de ley) con rango superior a los reglamentos u otras normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.

20. En el presente caso, en cuanto a la alegada vulneración de la autonomía municipal, el Tribunal Constitucional estima que la Ley N.º 28917, que adjudica una propiedad, a título gratuito a favor del Club Departamental Tumbes, no afecta las competencias y autonomía de la Municipalidad Provincial de Callao. En efecto, las competencias para "Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil", "Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad" y "Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial" (artículo 195º incisos 2, 5 y 6, Constitución), y la autonomía para ejercerlas (artículo 194º, Constitución), no se han visto desvirtuadas por la aludida ley, siendo por el contrario que ésta resulta válida en la medida que resulta conforme con los postulados de la Constitución que exigen la materialización de la igualdad (artículos 2º.2 y 103º), la protección de la identidad cultural (artículos 2º.19 y 17), y la también materialización de un Estado Democrático y Social de Derecho (artículos 3º y 43º). La disposición de un inmueble (526.50 m2) de propiedad del Estado, por parte del Poder Legislativo, para los fines constitucionales antes mencionados, no vulnera las competencias y autonomía de la municipalidad demandante.

21. Finalmente, cabe pronunciarse sobre el argumento de la municipalidad demandante según el cual tanto el artículo 86º del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, Decreto Supremo N.º 154-2001-EF [hoy derogado por el Decreto Supremo N.º 007-2008-VIVIENDA publicado el 15 de marzo de 2008], como otras normas reglamentarias, establecen un procedimiento administrativo ante la Superintendencia de Bienes Nacionales para la afectación en uso de bienes inmuebles, por lo que, según refiere, la Ley N.º 28917 resulta arbitraria porque fue aprobada sin tener en consideración tales normas reglamentarias.

22. Al respecto, este Colegiado estima que tal argumento resulta incorrecto, pues tales normas reglamentarias, dado su rango normativo, que es *infralegal*, no pueden oponerse a una norma jerárquicamente superior como es la ley (como es el caso de la Ley N.° 28917), y asumiendo que tales normas reglamentarias sólo desarrollen aquello establecido en una determinada ley, la mencionada Ley N.° 28917 constituye una ley especial, por lo que prevalece sobre cualquier otra ley general.

23. En suma, la Ley N.° 28917 no vulnera ningún principio constitucional o derecho fundamental, por lo que tanto formal como materialmente resulta conforme con la Constitución, debiendo entonces desestimarse la demanda de autos.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Dr. Victor Andrés Alzamora Cárdenas
Secretario Relator
Tribunal Constitucional