



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
0006-2007-PI/TC**

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Silvio Valerio Anco y más del 1% de ciudadanos del Distrito de Santa Anita contra la
Municipalidad Distrital de Santa Anita

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Silvio Valerio Anco y más del 1% de ciudadanos del Distrito de Santa Anita contra las Ordenanzas N.º 021-MDSA, 025-MDSA, 024-MDSA y 029-MDSA, publicadas el 25 de diciembre de 2005, en el diario oficial *El Peruano*.

Magistrados firmantes:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2007-PI/TC
SILVIO VALERIO ANCO
Y MÁS DEL 1% DE CIUDADANOS
DEL DISTRITO DE SANTA ANITA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de agosto de 2008, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Vergara Gotelli, Vicepresidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por don Silvio Valerio Anco, en representación de 1400 ciudadanos del distrito de Santa Anita, contra las Ordenanzas Distritales Nos 021-MDSA, 025-MDSA, 024-MDSA y 029-MDSA, que regulan los arbitrios de los años 2004, 2005 y 2006.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso	:	Proceso de inconstitucionalidad
Demandante	:	Silvio Valerio Anco en representación de 1400 ciudadanos
Norma sometida a control	:	Ordenanzas Distritales Nos 021-MDSA, 025-MDSA, 024-MDSA y 029-MDSA
Disposiciones constitucionales Vulneradas	:	Principios de no confiscatoriedad y capacidad contributiva, establecidos en el artículo 74 de la Constitución
Petitorio	:	Se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones sujetas a control antes referida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. NORMAS DEMANDADAS POR VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ordenanzas Distritales Nos. 021-MDSA y su modificatoria 025-MDSA, que establecen y regulan los arbitrios de los años 2004 y 2005, y las Ordenanzas Distritales Nos. 024-MDSA y su modificatoria 029-MDSA, que establecen y regulan los arbitrios del año 2006, publicadas el 25 de diciembre de 2005, en el diario oficial *El Peruano*.

IV. DEMANDA Y CONTESTACIÓN

A) Demanda

Con fecha 10 de abril de 2007, don Silvio Valerio Anco en representación de 1400 ciudadanos interpone demanda de inconstitucionalidad contra las Ordenanzas 021-2005-MDSA y 024-2005-MDSA, así como contra sus respectivas modificaciones, las Ordenanzas 025-2005-MDSA y 029-2005-MDS respectivamente, publicadas todas ellas en el diario oficial *El Peruano* el 25 de diciembre de 2005.

Manifiesta que con las Ordenanzas 021-2005-MDSA y su modificatoria 025-2005-MDSA se recalcularon los arbitrios municipales de los años prescriptibles tal como estipulaban las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes 041-2004-AI/TC y 053-2004-AI/TC correspondientes a los años 2004, puesto que con anterioridad a ellas la determinación de los arbitrios se había realizado tomando en cuenta únicamente el autoavalúo o porcentajes de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), esto es, con criterios inconstitucionales. Afirma también que con la Ordenanza 024-2005-MDSA y su modificatoria 029-2005-MDS se ha establecido los nuevos costos de los arbitrios municipales de limpieza pública y jardines y de Serenazgo del año 2006.

No obstante ello indican los demandantes que para el caso del servicio de barrido de calles las ordenanzas cuestionadas no han tomado en cuenta criterios como los de la real y efectiva longitud del frontis del inmueble, puesto que esta es definida como el resultado de la raíz cuadrada del terreno del predio, cuando lo que ocurre es que existen centros poblados en los que el terreno tiene forma rectangular, significando ello que dichos contribuyentes deben pagar más del sesenta por ciento adicional a lo que realmente les corresponde.

Acerca del recojo domiciliario de residuos sólidos, las ordenanzas han determinado el importe de los arbitrios sin tomar en cuenta el número de habitantes por cada vivienda, prefiriendo en cambio optar por el criterio de densidad por metro cuadrado construido.

Alegan además que el arbitrio destinado a mantenimiento de parques y jardines viene siendo distorsionado por la municipalidad ya que no es posible diferenciar entre aquellos vecinos que habitan cerca de un parque de aquellos que no lo hacen. Afirman también que se cobra por el disfrute de parques que aún son terrenos y que lo recaudado por este arbitrio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no debería ser utilizado para solventar gastos referidos a la construcción e implementación de parques, puesto que el arbitrio debe estar destinado para el mantenimiento de parques y jardines.

Sobre el arbitrio que sustenta los gastos del Serenazgo, cuestionan el hecho de que este no viene funcionando adecuadamente ya que no brinda el servicio de seguridad para el cual está destinado, no acudiendo cuando se requiere de sus servicios.

Argumentan respecto del recálculo de los arbitrios del año 2005, que se viene sobrevalorando los costos y que continúa la compra exagerada de repuestos así como de gasolina planificándose gastos que deberían ser asumidos por Foncomún.

B) Contestación de la demanda

Con fecha 24 de septiembre de 2007 el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santa Anita contesta la demanda refiriendo que las Ordenanzas cuestionadas fueron emitidas de conformidad con el ordenamiento legal. Afirma que las ordenanzas materia del presente proceso cumplen con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en las sentencias recaídas en el expediente N.º 053-2004-PI/TC, por lo que se deberá declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad.

Argumenta que la normativa emitida por la Municipalidad Distrital de Lima Metropolitana autoriza que la estructura de costos de los arbitrios municipales de parques municipales considere la habilitación, rehabilitación y mantenimiento de parques y jardines, no estando el Foncomún destinado a tal fin.

Indica que en las ordenanzas cuestionadas se ha disgregado la composición de los costos y gastos variables por cada arbitrio, distinguiéndose para el caso de parques y jardines entre los bienes de consumo, servicios no personales, vestuario y bienes duraderos. Mientras que el servicio de Serenazgo incluye servicios no personales, vestuario, equipos de protección personal, servicios de terceros, equipamiento y bienes duraderos. Por lo que las aseveraciones vertidas por el demandante, no se ajustan a la realidad.

Respecto de la distribución del costo del servicio de recojo de residuos sólidos, alega que se han adoptados criterios razonables a fin de formular una distribución lo más justa posible, tomando en cuenta la densidad poblacional del distrito de Santa Anita por metro cuadrado de área construida. Por su parte, para la distribución del costo del servicio de Serenazgo, se ha seguido criterios tales como los de ubicación del predio, la peligrosidad del área y el uso del predio. En cuanto al servicio de barrido de calles, al no contarse con datos exactos sobre la materia, el cálculo del frontis de los inmuebles se determina sobre la base de la raíz cuadrada del predio. Por último, refiere que la sentencia del Expediente N.º 053-2004-AI/TC establece como criterio válido para medir la intensidad del disfrute de un servicio el de la ubicación de los predios respecto de un área verde. Vale decir, cuanto más cerca se encuentre el inmueble del área, se presume mayor usufructo. Por consiguiente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quedaría demostrado que los criterios adoptados son compatibles con los criterios por el Tribunal Constitucional, en las sentencias 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-AI/TC.

V. FUNDAMENTOS

§ Delimitación de las disposiciones cuestionadas

1. De la demanda se desprende que las mencionadas ordenanzas emitidas por la Municipalidad de Santa Anita supuestamente contravienen los principios de no confiscatoriedad y capacidad contributiva, establecidos en el artículo 74° de la Constitución, puesto que al regular los arbitrios municipales de los años 2004, 2005 y 2006 la Municipalidad de Santa Anita no se tomaron en cuenta los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, en la sentencia del Expediente 0020-2006-PI/TC se discutió la constitucionalidad de algunos artículos y criterios de las Ordenanzas referidas, pronunciándose específicamente el Tribunal Constitucional sobre:

- i) la **determinación de la distribución del costo del servicio de limpieza pública** (barrido de calles y del recojo domiciliario de residuos sólidos) establecidos en la Ordenanza N.º 021-MDSA, su modificatoria 025-MDSA, y la Ordenanza N.º 024-MDSA y su modificatoria, la 29-MDSA, (ver fundamentos 10 al 23); y
 - ii) la **determinación del costo global de los arbitrios del servicio de parques y jardines y servicio de seguridad ciudadana (Serenazgo)** determinados en las mencionadas ordenanzas (fundamento 24 al 28).
2. En tal sentido, debe tomarse en cuenta lo establecido en el fundamento 6 de la sentencia de los Expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, en donde quedaron sentados los criterios que determinaban si una demanda de inconstitucionalidad afectaba el límite objetivo de la cosa juzgada. Tales criterios son los siguientes: i) que la norma constitucional utilizada como parámetro sea la misma; ii) que ésta no haya variado en su sentido; iii) que el sentido de la norma cuestionada tampoco haya variado; y, vi) que se utilice un principio interpretativo distinto.
 3. Sobre la base de lo expuesto se advierte que en este caso los cuestionamientos de la presente demanda en contra de los criterios utilizados para *determinar la distribución del costo* del barrido de calles y recojo domiciliario de residuos sólidos y sobre *la determinación del costo* del servicio de mantenimiento de parques y jardines y servicio de Serenazgo no serán analizados nuevamente, puesto que la norma parámetro es la misma (artículo 74 de la Constitución), el sentido de la misma no ha variado, el sentido de la norma parámetro tampoco ha variado y se está haciendo uso de los mismos principios interpretativos. Por consiguiente, en virtud a que una de las características de la sentencia de inconstitucionalidad es que genera autoridad de cosa juzgada, no es posible volver a revisar tales puntos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. En cambio los cuestionamientos referidos a la **determinación del costo global** del barrido de calles, servicio de limpieza pública, recojo domiciliario de residuos sólidos y servicio de Serenazgo, que vienen siendo cuestionados en lo que se refiere a las Ordenanzas enjuiciadas, sí serán materia de pronunciamiento por parte del Tribunal, al igual que la **determinación de la distribución del costo** del servicio de parques y jardines.
5. De igual manera los demandantes cuestionan el que se pretenda cobrar tributos por la implementación de parques y jardines, advirtiendo que dicho cobro solo debería proceder para el mantenimiento de las áreas verdes, no siendo posible cobrar arbitrios por un servicio que aún no se presta concretamente. En este caso, el cuestionamiento recaería específicamente sobre el artículo 4, literal c y el artículo 9 de la Ordenanza 021-2004-MDSA, que explicita el contenido del arbitrio de parques y jardines, así como el artículo 2, literal c, de la Ordenanza 024-MDSA.
6. Por último indican que a pesar de abonar el monto de arbitrios municipales que sustenta el servicio de Serenazgo, este nunca acude cuando se le requiere, deviniendo tal servicio en aparente.

§ Análisis constitucional de la demanda

a) **Determinación del costo global de los arbitrios de barrido de calles, servicio de limpieza pública, recojo domiciliario de residuos sólidos y servicio de Serenazgo**

7. Los demandantes comprenden que, en general, el costo de los servicios ha sido sobrevalorado utilizándose dicho importe para fines ajenos al mantenimiento del servicio, lo que contraría la concepción que se ha establecido respecto de la determinación del costo de los arbitrios. Cuestionan que en el informe técnico de las Ordenanzas enjuiciadas se incluyan gastos con los que en realidad se procura cubrir la planilla del personal permanente, criterio supuestamente irrazonable por no tener conexión directa con el servicio prestado.
8. El instrumento para fiscalizar ello es precisamente el propio informe técnico, que debe ser publicado conjuntamente con las ordenanzas que regulan los arbitrios municipales. Con esto se podrá apreciar si efectivamente el costo global del servicio se sustenta sobre la base de los insumos o maquinaria empleada y otros costos directos necesarios para llevar a cabo tal servicio. En la sentencia del Expediente 0041-2004-AI/TC (fundamento 29), este Colegiado indicó que las municipalidades no podían considerar de manera irrazonable e indiscriminada cualquier criterio para justificar los costos de los arbitrios, **ya que estos deben ser idóneos y guardar relación con la proyección del coste del servicio.**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. En el presente caso se aprecia de los informes técnicos adjuntos a las ordenanzas cuestionadas que los salarios que se pretende sufragar con el arbitrio son precisamente los del personal encargado de llevar a cabo dicha labor. No se está, pues, frente a un gasto indirecto como sería la dieta de los regidores, por ejemplo, sino un factor que determina la calidad y posibilidad de brindar el servicio. En tal sentido, el Tribunal Constitucional no aprecia que se pretenda hacer pasar como gasto indirecto uno directamente relacionado con la prestación de los servicios públicos brindados por la Municipalidad.

b) Determinación de la distribución del costo del servicio de parques y jardines

10. Los demandantes alegan respecto del servicio de parques y jardines, que los criterios para determinar la distribución del costo de tal servicio resultan ser incongruentes, puesto que el disfrute no es proporcional con lo que abonan.
11. En la sentencia 0053-2004-AI/TC este Tribunal expuso que lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio ubicación del predio, es decir, la medición del servicio según la mayor cercanía a áreas verdes. Por consiguiente, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de tamaño y uso del predio, debido a que no se relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio.
12. En consecuencia, de los informes técnicos publicados en el diario oficial *El Peruano* por medio de las Ordenanzas 024-MDSA y 025-MDSA se aprecia, a fojas 17 y 20 del expediente, que se adoptan criterios similares a los indicados por el Tribunal Constitucional. Así, se recogen criterios como el de la ubicación del inmueble, distancia a la que se encuentra de las áreas verdes, no existiendo sustento para objetar los criterios asumidos en los informes técnicos de las ordenanzas.

c) Cobro de arbitrios por la implementación de parques y jardines

13. En este punto de la demanda se cuestiona básicamente el artículo 9 de la Ordenanza N.º 021-MDSA, que determina la distribución del costo del servicio de parques y jardines, que comprende los servicios de implementación, recuperación, mantenimiento y mejoras de estos. De acuerdo con los demandantes al implementar un área verde se estaría cobrando por un servicio que aún no se ha prestado, ya que se determina el cobro por el disfrute de un parque que aún no lo es, siendo en realidad un espacio en el que no hay mayor vegetación o que no puede reconocerse como parque. Los demandantes no hacen mayor referencia a un área en particular, siendo su declaración una de carácter general.
14. En la sentencia del expediente 0053-2004-AI/TC este Tribunal Constitucional indicó algunas dificultades que podían existir al determinar la distribución del costo de los arbitrios. Así, explicó que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Si bien, teóricamente, la tasa sirve para financiar servicios públicos divisibles, en la práctica el arbitrio (subespecie) presenta problemas técnicos para justificar su cobro para servicios perfectamente divisibles. No siempre se podrá verificar esta contraprestación efectiva de servicio público individualizado; ello tiene como consecuencia que el vecino contribuyente, al no constatar la existencia de un beneficio directamente individualizado en su caso, se muestre renuente a aceptar el aumento del costo.

Y es que, en realidad, no resulta posible, en todos los casos, lograr el ideal de paridad efectiva en el intercambio, cual suerte de obligación bilateral entre el contribuyente y el municipio, situación que básicamente se debe a la confluencia de intereses particulares (coste divisible) y generales (coste indivisible), comunes en la prestación de servicios esenciales de carácter municipal, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el caso del otorgamiento de una licencia municipal, donde el contribuyente-solicitante sí puede constatar de modo particular el beneficio de recibir la licencia municipal, por la cual, la municipalidad fija un costo concretizado como consecuencia de la actividad administrativa desplegada para ello.

La esencialidad del servicio municipal, en el caso de los arbitrios de limpieza pública, ornato y seguridad ciudadana, hace que su exigencia trascienda al beneficio directo y/o concretizado (individualización). Efectivamente, en los servicios esenciales de carácter municipal, al confluir tanto la utilidad singular como la colectiva, no siempre podrá apelarse a un beneficio directo, sino más bien a uno indirecto cuando prioritariamente sea la comunidad la beneficiaria directa.

Quedan claras, entonces, las dificultades técnicas existentes para la concreción del beneficio individual en todos los casos, siendo más propio admitir que tal beneficio individual pueda verificarse tanto de manera directa como indirecta.”

15. En tal sentido dichas dificultades técnicas tendrán que ser tomadas en cuenta por los criterios establecidos en las sentencias de los expedientes 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-AI/TC emitidas por este Tribunal Constitucional. En base a estos criterios u otros análogos que respeten las disposiciones constitucionales podrán disponerse y establecerse el cobro de los arbitrios. De esta forma las municipalidades gozan de una amplia gama de posibilidades para poder determinar la forma de distribución del costo de los arbitrios, libertad que no debe ser utilizada como excusa para que los arbitrios sean desnaturalizados. Esto último se pone de manifiesto cuando afecta principios constitucionales o derechos fundamentales, materializándose de esta manera una intromisión desproporcionada por parte de la regulación infraconstitucional.
16. En el caso de autos es claro que la Municipalidad gozaría de un margen razonable de tiempo para implementar mayores áreas verdes, ya que ello redundaría en un beneficio para mayor cantidad de vecinos del distrito. Ahora bien, debe enfatizarse que el tiempo de implementación no debe considerarse ilimitado, ya que ahí donde se detecten lapsos irrazonables de implementación de áreas verdes el cobro del arbitrio devendría en desproporcionado. Ello sin embargo, tendría que verificarse al interior de un proceso que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permita observar los aspectos fácticos a partir de los cuales se manifiesten tales actos desproporcionados.

17. Debe recordarse, de otro lado, que los procesos de inconstitucionalidad tienen por finalidad verificar, por medio del contraste entre la norma parámetro y la norma sometida a control, la constitucionalidad de ésta última. Ello pone de manifiesto la naturaleza objetiva de este proceso; no obstante, tal como ha afirmado este Colegiado, este proceso tiene también una dimensión subjetiva, en la medida que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, según establece el Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Y como ya lo expuso claramente este Tribunal:

Tal constatación evidencia que a la dimensión objetiva de los procesos de inconstitucionalidad acompaña una subjetiva. Y es que no puede olvidarse que aunque el control concentrado de las normas tiene una finalidad inmediata, que es defender la supremacía normativa de la Constitución, depurando el ordenamiento de aquellas disposiciones que la contravengan, tiene, como fin mediano, impedir su aplicación, es decir, impedir que éstas puedan generar afectaciones concretas (subjetivas) a los derechos fundamentales de los individuos. Pudiendo, incluso, en determinados casos, declarar la nulidad de aplicaciones pasadas” (Sentencia del Expediente N.º 0020-2005-AI/TC, FJ. 18).

18. Por lo tanto, es claro que no se puede determinar que el criterio adoptado por el municipio afecte en principio norma constitucional alguna. Es decir, no se aprecia una contradicción entre la ordenanza cuestionada y norma constitucional alguna. No obstante ello, no puede descartarse la posibilidad de que en casos concretos puedan producirse vulneraciones de derechos fundamentales, frente a lo cual las personas afectadas podrán solicitar la tutela de su derecho a través de los diferentes medios procesales dispuestos en el ordenamiento jurídico.

d) Sobre la prestación efectiva del servicio de Serenazgo

19. Como ya se dejó establecido el proceso de inconstitucionalidad trata de un juicio *abstracto* entre dos normas, lo que no implica que se deje de lado su dimensión subjetiva. No obstante, cuestiones referidas al cumplimiento oportuno o adecuado del servicio como las que se plantean en la demanda no pueden ser analizadas en el proceso de inconstitucionalidad por tratarse de cuestiones eminentemente fácticas. Y es que la medición del servicio requiere instrumentos probatorios complejos, recayendo el análisis ya no sobre la norma y sus factibles interpretaciones, sino sobre aspectos concretos de la aplicación de la norma. Ello sin embargo no significa que frente a una omisión de la prestación del servicio pueda alegarse una infracción a la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Tomando en cuenta ello, al plantearse en la demanda problemas sobre la adecuada prestación del servicio de Serenazgo, es claro que no puede ser apreciado al interior de un proceso de inconstitucionalidad; por tanto este punto también debe ser desestimado.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y Notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR