



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
00003-2009-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Hugo Armando Masías Morales y más del 1% de ciudadanos del Distrito de La Perla
contra la Municipalidad Distrital de La Perla

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Hugo Armando Masías Morales y más del 1% de ciudadanos del Distrito de La Perla contra las Ordenanzas N.º 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP, 024-2003-MDLP, 015-2006-MDLP, 019-2005-MDLP, 020-2005-MDLP, 025-2006-MDLP, 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 004-2008-MDLP, 006-2008-MDLP y el Anexo de la Ordenanza 20-2006-MDLP, que corresponde al Informe Técnico sobre la Determinación y Distribución de los Montos por arbitrios municipales del Ejercicio 2006 publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

Magistrados firmantes:

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT/CALLIRGOS
VERGARA COTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0003-2009-PI/TC
HUGO ARMANDO MASÍAS MORALES
Y MÁS DEL 1% DE CIUDADANOS
DEL DISTRITO DE LA PERLA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de setiembre de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Beaumont Callirgos, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Hugo Armando Masías Morales, en representación de 649 ciudadanos del distrito de La Perla, contra las Ordenanzas Distritales Nos. 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP, 024-2004-MDLP, 015-2006-MDLP, 019-2005-MDLP, 020-2005-MDLP, 025-2006-MDLP, 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 004-2008-MDLP, 006-2008-MDLP y el Anexo de la Ordenanza 20-2006-MDLP, que regulan los arbitrios de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

II. DATOS GENERALES

- Tipo de proceso** : Proceso de inconstitucionalidad.
- Demandante** : Hugo Armando Masías en representación de 649 ciudadanos.
- Norma sometida a control** : Ordenanzas Distritales Nos. 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP, 024-2004-MDLP, 015-2006-MDLP, 019-2005-MDLP, 020-2005-MDLP, 025-2006-MDLP, 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 004-2008-MDLP, 006-2008-MDLP y el Anexo de la Ordenanza 20-2006-MDLP.
- Disposiciones constitucionales vulneradas** : Principios de no confiscatoriedad, capacidad contributiva legalidad establecidos en el artículo 74° de la Constitución. Así como la prohibición del abuso de derecho y la vigencia de criterios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vinculantes de las STC 0041-2004-AI/TC, 0053-2004-AI/TC y 0020-2006-PA/TC.

Petitorio : Se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones sujetas a control antes referidas.

III. NORMAS DEMANDADAS POR VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ordenanzas Distritales Nos. 002-2003-MDLP (publicada el 21 de febrero de 2003), 022-2003-MDLP (publicada el 9 de enero de 2004), 024-2004-MDLP (publicada el 25 de diciembre de 2004), 015-2006-MDLP (publicada el 14 de julio de 2006), 019-2005-MDLP (publicada el 23 de noviembre de 2005), 020-2005-MDLP (publicada el 23 de noviembre de 2005), 025-2006-MDLP (publicada el 26 de octubre de 2006), 019-2007-MDLP (publicada el 21 de diciembre de 2007), 023-2007-MDLP (publicada el 21 de diciembre de 2007), 004-2008-MDLP (publicada el 29 de febrero de 2008), 006-2008-MDLP (publicada el 1 de marzo de 2008) y el Anexo de la Ordenanza 20-2006-MDLP (publicada el 20 de enero de 2006), que regulan los arbitrios de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

IV. DEMANDA Y CONTESTACIÓN

A) Demanda

Con fecha 4 de marzo de 2009, don Hugo Armando Masías Morales en representación de 649 ciudadanos interpone demanda de inconstitucionalidad contra las Ordenanzas Distritales Nos. 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP, 024-2004-MDLP, 015-2006-MDLP, 019-2005-MDLP, 020-2005-MDLP, 025-2006-MDLP, 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 004-2008-MDLP, 006-2008-MDLP y el Anexo de la Ordenanza 20-2006-MDLP, todas ellas publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

Con respecto a las Ordenanzas Nros. ° 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP y 024-2004-MDLP, manifiesta que no fueron ratificadas oportunamente para su aplicación en el ejercicio fiscal correspondiente. Señala que la aplicación, tanto para el período 2003 como para los períodos 2004 y 2005, contraviene lo dispuesto en el artículo 69-A del Decreto Legislativo N° 776, al no haberse consignado la explicación de los costos efectivos que demanda el servicio entre el número de contribuyentes del distrito.

En el caso de la Ordenanza N. ° 015-2006-MDLP, señala que se ha imputado a los contribuyentes por los tres períodos, sin base legal, incidiendo en que en las ordenanzas por períodos anteriores no se había cumplido con explicar los costos efectivos que demandó el servicio.

En cuanto al barrido de calles para la determinación de su costo, se afirma que se actuó sobre información presunta. Refiere que el Informe Técnico fue publicado con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posterioridad. En cuanto a la estructura de costos, no se ha disgregado los costos directos y técnicamente no se especifica cómo se llegó a establecer los montos propuestos (mano de obra directa, vestuario, combustible y otros gastos operativos) al igual que los costos indirectos (mano de obra indirecta, suministros indirectos, seguros, servicios, seguros, etc.).

Con relación a las Ordenanzas Nos. 019-2005-MDLP y 020-2005-MDLP señala en cuanto a la primera que no se anexó el Informe Técnico como parte integrante de la norma, incidiendo una vez más en la aplicación de criterios que técnicamente no están sustentados de manera clara.

En el caso de la segunda, no se anexó el Informe Técnico que ratifica la ordenanza. Igualmente, no se disgrega los costos directos e indirectos. Adicionalmente, la Municipalidad no ha dado respuesta a la solicitud de nulidad del acuerdo N° 000192 presentada por los demandantes.

En cuanto a la Ordenanza N.º 025-2006-MDLP, sostiene que el Acuerdo de Concejo N.º 000171, que ratifica dicha norma, deviene en nulo por violar el artículo 3 de la Ordenanza sobre Procedimiento de Ratificación de Ordenanzas aprobado por el Concejo Provincial del Callao, más aún cuando la Municipalidad Provincial del Callao no ha dado respuesta en el plazo de ley a su solicitud de nulidad de dicho acuerdo.

En el caso de la Ordenanza N.º 019-2007-MDLP, con respecto al barrido de calles, señala que hay una contradicción ya que la municipalidad cuenta con todos los frentes en el anexo del informe técnico; y que el servicio se presta solamente en algunos sectores del distrito que se han agrupado en las zonas I y II en función a la frecuencia del barrido. Con respecto a la recolección de residuos sólidos, presenta la zonificación distorsionada. En cuanto a parques y jardines, se observa un ilegal incremento en relación con anteriores ordenanzas en razón a la supuesta existencia de un mayor número de áreas verdes. En lo relativo a la estructura de costos, han sido elaborados imputando porcentajes distorsionados que no se ajustan al índice de precios al consumidor.

Con respecto a la Ordenanza N.º 023-2007-MDLP, expresa que se ha afectado a los 49 predios calificados como templos y monasterios, fundaciones, asociaciones y similares, así como dependencias gubernamentales, instituciones que de acuerdo a su normativa estarían exoneradas.

En cuanto a la Ordenanza N.º 004-2008-MDLP, afirma que modifica por segunda vez la norma original mencionada, corrigiendo extemporáneamente la diferencia que presentan las estructuras de costos y la distribución del costo unitario mensual, e incurriendo en trasgresión de la Ley de Tributación Municipal.

En relación con la Ordenanza N.º 006-2008-MDLP, mediante Memorando N.º 082-2008-GAT/MDLP se indica que la Municipalidad debe subsidiar los costos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En conclusión, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas sujetas a control; asimismo, que se declare inválidos los efectos jurídicos generados sobre la base de las normas cuestionadas, al no contar con ordenanza válida, y se aplique la tasa correspondiente para el pago de los arbitrios que rigieron en el periodo 1997.

Posteriormente, los demandantes presentan una ampliación de la demanda contra la siguiente normativa:

La Ordenanza Nro. 019-2007-MDLP, la que se ha incluido en la estructura de costos gastos que no corresponden.

La Ordenanza Nro. 023-2007-MDLP, porque no muestra al detalle las exoneraciones sobre arbitrios.

La Ordenanza Nro. 006-2008-MDLP, porque bajo el término de "subsidios" se ha inflado los costos y se ha justificado el uso de la renta aduanera.

Para el caso de la Ordenanza Nro. 018-2008-MDLP, porque se ha tomado en cuenta la variación acumulada del índice de precios al consumidor correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

Y, finalmente, contra la Ordenanza Nro. 002-2009-MDLP porque las tasas que establece están sobrevaluadas y sustentadas en cifras distorsionadas; para luego rebajarlas y así justificar el uso de la renta de aduana.

B) Contestación de la demanda

La Municipalidad Distrital de La Perla contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señala que respecto a las Ordenanzas Nros. 002-2003, 022-2003 y 024-2004-MDLP, que están quedaron validadas con la STC 0053-2004-PI/TC, por lo que quedan, desvirtuados los argumentos de la parte demandante contra ellas.

En cuanto a la Ordenanza N.º 015-2006-MDLP, afirma que se cumplió con todas las formalidades previstas por la Ley y los parámetros de validez que fijó el Tribunal Constitucional. Es así que en la nueva determinación de las tasas de arbitrios correspondientes a los años 2003, 2004 y 2005, se distribuyó los costos ejecutados de los periodos no prescritos de acuerdo a lo establecido por el supremo intérprete de la Constitución.

Con respecto a las Ordenanzas Nros. 019-2005 y 020-2005-MDLP, señala que fueron debidamente ratificadas por la Municipalidad Provincial del Callao y publicadas conforme a la legislación vigente, respetando los principios constitucionales tributarios del artículo 74º de la Constitución de 1993, lo que se tomó en cuenta para el caso de la Ordenanza N.º 025-2006-MDLP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V. FUNDAMENTOS

Carácter vinculante de las sentencias N.º 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC (Arbitrios- Municipalidad de Santiago de Surco y Miraflores)

1. En materia de producción de arbitrios municipales el Tribunal Constitucional cuenta con una línea jurisprudencial ya determinada. En ese caso, al margen del análisis detallado de cada una de las normas sujetas a control, es propicia la oportunidad para recordar algunas notas características de esta potestad tributaria otorgada a los gobiernos municipales, así como para reseñar la jurisprudencia en materia de producción de arbitrios:

- El artículo 74º de la Constitución establece que los gobiernos regionales y locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exoneraciones de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. Asimismo, estipula que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, igualdad y respeto a los derechos fundamentales de la persona, estableciendo que ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.
- Por su parte, el inciso 4 del artículo 195º de la Constitución prescribe que los gobiernos locales son competentes para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
- De lo anterior se deduce que la Constitución reconoce potestad tributaria originaria a los gobiernos locales para la creación de tasas y contribuciones, siempre que: a) sea dentro de su jurisdicción; y, b) sea dentro de los límites que señale la ley.
- Esto quiere decir que la Constitución ha dispuesto que sea por ley como se desarrollen las reglas de contenido material o de producción jurídica que sirvan para determinar la validez o invalidez de las normas municipales que crean tributos. En este caso, dicho contenido se encuentra previsto en las disposiciones de la Ley de Tributación Municipal y en la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Cabe precisar, sin embargo, que la frase “dentro de los límites que señala la ley”, debe ser entendida de forma tal, que la libertad que la Constitución ha otorgado al legislador para la determinación de la potestad tributaria municipal se encuentre, a su vez, limitada ahí donde la Constitución lo ha establecido bajo pena de invalidez; es decir, cuando se trate de preservar bienes constitucionalmente garantizados. Ello, en doctrina, es lo que se conoce como “límites inmanentes” (límites a los límites).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En tal virtud, la regulación legal de la potestad normativa tributaria municipal debe sujetarse al respeto a los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad y capacidad contributiva, desarrollados por la jurisprudencia constitucional, así como también a la garantía institucional de la autonomía política, económica y administrativa que los gobiernos locales tienen en los asuntos de su competencia.
- Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma legal en materia de arbitrios tienen efectos de: a) fuerza de ley; b) cosa juzgada; y c) aplicación vinculante a los poderes públicos. Así lo ha dispuesto el Código Procesal Constitucional mediante sus artículos 81° y 82°, estableciendo que la sentencia que declara fundado el proceso de inconstitucionalidad tiene alcance general y calidad de cosa juzgada, por lo que vincula a todos los poderes públicos y produce efectos desde el día siguiente de su publicación. La materia tributaria, sin embargo, está exceptuada de esta regla *ex nunc*, en cuyo caso, este Colegiado puede modular los alcances de su fallo en el tiempo.
- Mediante la STC N.° 0041-2004-AI/TC este Tribunal se pronunció en un proceso de inconstitucionalidad sobre diversos temas relacionados con el ejercicio de la potestad tributaria municipal en la creación y determinación de arbitrios, sentando –por la propia naturaleza del proceso- jurisprudencia vinculante no sólo respecto al fallo, sino a la totalidad de su contenido.
- Y es que, a diferencia de los procesos constitucionales de la libertad, cuyos efectos vinculan únicamente a las partes –salvo se establezca el precedente vinculante a que hace referencia el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional- la sentencia con calidad de cosa juzgada en un proceso de inconstitucionalidad resulta de incuestionable cumplimiento para todos los aplicadores públicos y privados de las normas jurídicas, en la integridad de sus términos.
- En esta lógica, los términos de la STC N.° 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC, al ser cosa juzgada y tener fuerza de ley, deben ser aplicados en el proceso que hoy se resuelve y, *por conexión*, a aquellos otros casos similares que, sin ser parte del presente proceso de inconstitucionalidad, presenten ordenanzas sobre arbitrios con la misma problemática.

La declaratoria de inconstitucionalidad de normas derogadas que aún no agotan sus efectos en el tiempo

2. Este Tribunal, como antes ya lo ha precisado, admite la posibilidad de revisar la constitucionalidad de normas derogadas, toda vez que la derogación termina con la vigencia de la norma pero no logra eliminarla del ordenamiento jurídico, afectando su efectividad futura, mas no su existencia. Se verifican dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma continúa desplegando sus efectos y, b) cuando, a pesar de no continuar surtiendo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria.

3. Es, entonces, procedente que este Colegiado emita un pronunciamiento de fondo respecto a las ordenanzas sobre arbitrios impugnadas en este proceso, toda vez, que en base a las mismas no sólo podrían haberse generado procedimientos administrativos de cobranza de deuda sino también que aun cuando ello no fuera así, al tratarse de materia tributaria, esta sentencia de inconstitucionalidad podría alcanzar los efectos que la norma cumplió en el pasado.

§ Delimitación de las disposiciones cuestionadas

4. De la demanda se desprende que las mencionadas ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de La Perla contravendrían los principios de no confiscatoriedad, capacidad contributiva y legalidad establecidos en el artículo 74° de la Constitución, puesto que al regular los arbitrios municipales de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 no se tomaron en cuenta los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Ordenanzas Municipales Nros. 002-2003, 022-2003 y 024-2004-MDLP (anteriores a la expedición de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)

5. Con relación a la Ordenanza Municipal N.º 002-2003-MDLP, que se publicó el 21 de febrero de 2003, resulta en principio aplicable el plazo prescriptorio del artículo 100° del Código Procesal Constitucional, ya que la demanda fue presentada el 4 de marzo de 2009. Sin embargo, tratándose de normas que aprueban el régimen tributario relativo a los arbitrios municipales debe tenerse en cuenta la fecha de ratificación, que en este caso fue el 15 de octubre de 2003, mediante Ordenanza Municipal N.º 0018 del Callao. Ello aunado a la conexidad con las normas sometidas a control, permite que se pueda emitir pronunciamiento con respecto a la Ordenanza precitada.
6. En ese sentido, este Tribunal aprecia que la ratificación de la Ordenanza N.º 002-2003-MDLP se realizó en una fecha (15 de octubre de 2003) que excede cualquier criterio de razonabilidad, por lo que resulta inconstitucional por la forma, de acuerdo a lo precisado por la jurisprudencia constitucional en esta materia y recordándole a la entidad demandada que este requisito no le resta capacidad de gestión y autogobierno al municipio distrital, toda vez que es el único capaz de establecer el costo global del servicio brindado y su distribución. Mediante la ratificación el municipio provincial no le enmienda la plana al distrital, ni invade un espacio naturalmente destinado a este, sino que únicamente constata que aquellos costos que se pueden trasladar al contribuyente de una localidad determinada se encuentran perfectamente sustentados, constituyéndose como un requisito *sine qua non* para la validez de la norma sobre arbitrios y la publicación del acuerdo ratificatorio un requisito esencial para su vigencia; sólo después de cumplidos estos dos requisitos, la ordenanza distrital podrá ser exigida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a los contribuyentes. Asimismo, los demandantes señalan que no se ha consignado la explicación de costos efectivos que demanda el servicio entre el total de los contribuyentes, lo que también puede advertirse en la norma sometida a control.

7. En lo relativo a las Ordenanzas Nros. 022-2003 y 024-2004-MDLP, que ratifican lo establecido en la Ordenanza N.º 002-2003-MDLP, relativa a la cobranza de arbitrios municipales para los años 2004 y 2005, además de no haber sido ratificadas, a juicio de este Tribunal no sólo no cumplieron con este requisito, como ya se ha expresado, pues se ha tomado como base de cálculo una ordenanza inconstitucional por la forma, sino que al remitirse a la base de fondo establecida en la Ordenanza N.º 002-2003, resulta inconstitucional por el fondo, pues utiliza fórmulas de cuantificación no válidas; y ello porque, como puede extraerse del artículo 8º de la norma indica; *"La base imponible para determinar el monto del Arbitrio de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, estará constituida por el costo total del servicio que será dividido entre los contribuyentes de acuerdo a la ubicación y uso del predio que ocupa"*.
8. A mayor abundamiento, en relación con lo expuesto en los considerandos precedentes, el INDECOPI con fecha 13 de junio de 2005 expidió una resolución sobre la denuncia presentada contra la Municipalidad Distrital de La Perla, declarándola fundada por considerarse que las actuaciones municipales constituyen una barrera burocrática ilegal por razones de forma que han impedido u obstaculizado el desarrollo de las actividades económicas de los denunciantes.

Ordenanza N.º 015-2006-MDLP (posterior a la expedición de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional)

9. Como consecuencia de la expedición de las sentencias 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC, la Municipalidad demandada, luego de 16 meses (período en el cual continuó aplicando las ordenanzas hoy declaradas inconstitucionales), emitió la Ordenanza 015-2006-MDLP, señalando en su artículo 1; *"La presente Ordenanza tiene como finalidad redistribuir los costos que demandó la prestación de los servicios municipales en la jurisdicción del distrito de La Perla (correspondiente a los ejercicios 2003 al 2005) en concordancia con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional (...) y permitir la cobranza de deudas que se encuentren pendientes de pago"*.
10. Refieren los demandantes que la entidad edilicia no ha efectuado la nueva determinación de arbitrios sobre la base de las deudas que se encuentren pendientes de pago ni sobre la base a los montos originalmente determinados en las ordenanzas primigenias, sino que ha imputado por los tres períodos S/. 12 373 520.42.
11. En cuanto a la estructura de costos de la presente norma, es evidente la importancia de la publicación del informe técnico financiero, anexo a la ordenanza sobre arbitrios, pues no sólo es una garantía de transparencia frente al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contribuyente, sino que su inobservancia afecta los principios de reserva de ley y de seguridad jurídica, que buscan evitar la arbitrariedad de las municipalidades al momento de determinar los montos por arbitrios.

12. De la revisión de la norma bajo análisis se evidencia que el Informe Técnico ha sido publicado el 15 de julio del 2006, es decir, que la ordenanza impugnada fue ratificada sin contar con el Informe Técnico. Adicionalmente, los demandantes también cuestionan la publicidad y entrada en vigor de las ordenanzas distritales en materia tributaria, precisándose que ello debe interpretarse de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 69° de la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al momento en que deben darse por cumplidos estos requisitos, y desde cuándo debieron ser exigibles para los contribuyentes.

13. En consecuencia, debe aplicarse la regla del fundamento 26 de la STC 0041-2004-AI/TC sobre las reglas formales para la producción de arbitrios municipales;

- i. las ordenanzas aprobadas, ratificadas y publicadas hasta el 30 de abril de cada ejercicio fiscal, tendrán efectos jurídicos para todo el año;
- ii. serán exigibles ante los contribuyentes al día siguiente de la publicación de la ordenanza ratificada, cuando esto haya ocurrido hasta el 30 de abril;
- iii. no es posible otorgarles efectos retroactivos y, por ende, los costos por servicios en el período anterior a la vigencia de la nueva ordenanza válida, serán exigibles, en base al monto de arbitrios cobrados al 01 de enero del año fiscal anterior-creado mediante ordenanza válida o las que precedan, de ser el caso-, reajustadas con la variación del IPC;
- iv. en caso no se haya cumplido con ratificar y publicar las ordenanzas en el plazo previsto, corresponde la aplicación del artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal.

14. En consecuencia, si bien las municipalidades del país han tomado un plazo para poder cumplir con las exigencias impuestas por el Tribunal Constitucional en materia de producción normativa de tributos municipales, lo que inclusive está reconocido normativamente, sin embargo, a nuestro juicio 16 meses es un plazo que excede los parámetros de razonabilidad y más aún si a la fecha de puesta en vigencia de la norma no se ha observado la exigencia normativa de contar con el correspondiente informe técnico previo a la ratificación.

Ordenanzas Nros. 019 y 020-2005-MDLP

15. En el caso de la Ordenanza N.º 019-2005-MDLP, que aprueba el marco para el régimen tributario de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del año 2006, los demandantes cuestionan que no se anexó el Informe Técnico como parte integrante de la norma. Por su parte, la entidad señala que ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

buscado concordancia entre la autonomía municipal en el ejercicio de la potestad tributaria que les otorga la Constitución y el respeto y garantías de los contribuyentes del distrito.

16. Pues bien, en cuanto a las reglas de validez y vigencia de las ordenanzas distritales, se advierte que la norma bajo análisis fue publicada el miércoles 23 de noviembre de 2005 y fue ratificada el 31 de diciembre de 2005 por la Municipalidad Provincial del Callao. En cuanto al Informe Técnico, no fue publicado como anexo a la ordenanza, a pesar de mencionarlo reiteradamente, ya que como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, y como ya se afirmó, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo.

17. En el caso de la Ordenanza N.º 020- 2005-MDLP, los demandantes indican que se incurrió en el mismo vicio que en la Ordenanza N.º 019-2005-MDLP, ya que no se anexa el Informe Técnico a que hace referencia en su artículo 3. En este caso, se puede evidenciar que el Informe Técnico sobre la determinación y distribución de los montos por arbitrios municipales del ejercicio 2006 fue publicado el día 20 de enero de 2006, lo que para juicio de este Tribunal es un plazo no muy prolongado y más bien razonable, aunándose a ello que se trata de un tributo que se estaba empezando a cobrar para el año correspondiente. En todo caso la publicación se dio dentro del plazo otorgado por la Ley N.º 28762.

Ordenanza N.º 025-2006-MDLP

18. En cuanto a esta norma los demandantes indican que esta ordenanza recae en un vicio al aplicar el régimen tributario contenido en las Ordenanzas Nros. 019 y 020-2005-MDLP, las que presentan vicios de inconstitucionalidad. Así, de la propia ordenanza se aprecia que se decide aplicar para el ejercicio 2007 el mismo régimen tributario de las ordenanzas ya referidas reajustadas con la aplicación de la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006, norma que fue publicada al 26 de octubre de 2006. En cuanto a la ratificación, también puede evidenciarse que fue publicado el 29 de diciembre de 2006.

Sobre los Informes Técnicos y el procedimiento de ratificación de las Ordenanzas Municipales

19. Por lo antes señalado, este Colegiado considera necesario resaltar la importancia de la ratificación, pues mediante este filtro se constata que todos los montos que se distribuyan entre la totalidad de contribuyentes de una determinada localidad sean sólo aquellos gastos justificados para financiar el servicio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios, resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo.
21. En el fundamento 29 de la STC N.º 0041-2004-AI/TC, se señaló que "(...) el hecho que sean las municipalidades a quienes les corresponda esta facultad, no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos, pues los mismos –directos e indirectos– deberán ser idóneos y guardar objetiva relación con la provocación del coste del servicio".
22. En otras palabras, con el arbitrio no se puede financiar cualquier tipo de actividad estatal u otros gastos que no sean aquellos provocados por la prestación de un servicio específico.
23. Conforme a lo dicho, la evaluación de confiscatoriedad cuantitativa en estos casos es una tarea difícil de determinar con alcance general, por lo que será necesaria su verificación atendiendo las peculiaridades de cada caso particular. No obstante, situaciones tales como la determinación del monto global del arbitrio en base a montos sobrevaluados o montos no justificados, por ejemplo ante la inexistencia del informe técnico financiero, evidencian situaciones de confiscatoriedad, pues imponen al contribuyente cargas tributarias que no corresponden a su realidad.
24. Al margen de los defectos de forma, tal y como se desarrollará en los fundamentos siguientes, la problemática generada en la Municipalidad de La Perla se sitúa en este primer momento de análisis, esto es, en la determinación del costo global.

Ordenanza N.º 019-2007-MDLP

25. En el caso de esta ordenanza ya no se cuestiona temas relativos a la forma, sino al fondo. Es así que, en cuanto al arbitrio de limpieza pública (servicios de recolección y transporte de residuos, barrido y lavado de calles, relleno sanitario, etc.), que la municipalidad haya presentado una zonificación distorsionada, lo que redundaría en la carencia de criterios técnicos que no se adecuan a lo prescrito por las sentencias del Tribunal Constitucional. En lo relativo a los arbitrios por parques y jardines, se acusa que se ha imputado un ilegal incremento a razón de que en los últimos dos años la cantidad total de áreas verdes que reciben el servicio de mantenimiento se incrementó sustancialmente trayendo como consecuencia la presencia de tasas sobrevaluadas. En cuanto a la seguridad ciudadana la zonificación también estaría distorsionada. Además de ello, se hace serios cuestionamientos a la estructura de costos presentada por la entidad como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferencias en las sumatorias de costos. En ese sentido, se observa incrementos de 160.45% o 205.61% sustentados en cifras que no se corresponden con la realidad.

Ordenanza N.º 023-2007-MDLP

26. En esta Ordenanza los vecinos cuestionan el tema relativo a las exoneraciones puesto que, en principio, serían pasivas de este beneficio las entidades religiosas de la iglesia católica y las dependencias destinadas a Defensa Nacional, lo que se ha distorsionado ya que en la distribución de tasas se ha afectado a 49 predios calificados como templos y monasterios y similares, así como dependencias gubernamentales. Es decir, no se ha presentado el sustento técnico de las exoneraciones.

Ordenanza N.º 004-2008-MDLP

27. En esta norma se modificó por segunda la estructura de costos, en esta oportunidad corrigiendo extemporáneamente la diferencia de S/. 73 399.02 relativos a la estructura de costos A4 y la distribución del costo unitario mensual, cuadros Nros. 15, 16, 17 y 18, incumpléndose el requisito de la ratificación de la ordenanza correspondiente.

Ordenanza N.º 006-2008-MDLP

28. Los demandantes hacen hincapié en que en el considerando 7 de la presente norma, publicada el 1 de marzo de 2008, se indica que "(...) mediante Memorandum N.º 082-2008-GAT/MDLP la Gerencia de Administración Tributaria señalan los montos totalizados por cada uno de los arbitrios correspondiente al Ejercicio 2008 aplicando la Ordenanza N.º 019-2007-MDLP (...)" terminando por indicar que se subsidiará la suma de S/. 3390 552.32 nuevos soles, lo que distorsiona por completo las cifras ya aprobadas y modificadas.

Análisis de las normas sujetas a control constitucional

29. Son varias las situaciones que pueden observarse de la producción normativa de ordenanzas expedidas por la Municipalidad Distrital de La Perla. Una primera cuestión y de singular relevancia es señalar que se han introducido modificaciones sustantivas a destiempo y no ratificadas para el año 2006. Y si bien es cierto que con fecha 20 de junio de 2006 el Congreso concedió una prórroga hasta el 15 de julio para que las municipalidades adecuen su normativa a lo establecido por el Tribunal Constitucional, ello debe entenderse en el sentido de que las municipalidades que hicieron uso de este plazo, sólo se encontrarían habilitadas para el cobro de arbitrios a partir del 21 de junio de 2006.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Otra preocupación y no menos importante es la relativa a la distinción entre los costos directos e indirectos para fines de distribución; una primera guía la constituye la Directiva 001-006-00000006, aprobada por la Municipalidad de Lima Metropolitana, que establecía que los costos indirectos no pueden representar más allá del 10% de la tasa total del arbitrio situación que no se ha cumplido en la entidad demandada. Es cierto que en principio, la Municipalidad Distrital de La Perla no estaría en la obligación de cumplimiento de esta directiva; sin embargo, debe tenerse en cuenta su utilidad como directriz para efectos de la razonabilidad en los márgenes de este tipo de costos.
31. Tal y como lo estableció la Defensoría del Pueblo en su Informe N. ° 106, *“el objetivo primordial de los informes técnicos es otorgar transparencia con relación a los gastos totales en los que incurre una municipalidad para prestar un servicio determinado. En ese sentido, resulta sumamente importante que en las estructuras de costos de las entidades ediles se detallen cuales son los gastos en los que incurren, así como su monto, con el ánimo de contribuir con la fiscalización a la que deben estar sometidas todas las entidades que administran recursos provenientes de los contribuyentes(...)”*.
32. De la revisión de la estructura de costos en el caso de la Municipalidad de La Perla se puede observar claramente que no ha existido un trabajo dotado de características que revistan tecnicidad y profesionalidad para su elaboración incluyéndose conceptos como “suministros indirectos”, “otros costos indirectos”, “otros gastos operativos”, que no guardan la menor relación con los lineamientos establecidos por este órgano constitucional.
33. Otra cosa que puede observarse en el Informe Técnico de la Ordenanza 019-2007-MDLP y que prácticamente se constituye como el único referente en materia de explicación de costos y cobros en esta entidad, es que no se establece diferencias sustanciales entre los costos directos, indirectos y fijos, lo que redundaría en la falta de criterios emitidos con responsabilidad para la emisión de estos informes.
34. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha establecido lineamientos generales para la elaboración de estos informes y estructuras y eso se debe a que es precisamente la entidad demandada, y en general las municipalidades del país, quienes tiene la responsabilidad y obligación en esta tarea destinada al respeto de los derechos fundamentales del contribuyente y de la seguridad jurídica.
35. En cuanto a las horas invertidas en el personal, cabe destacar que esto debe reflejar la cantidad de tiempo que el personal dedica al desarrollo de la prestación del servicio de arbitrios municipales. Es decir, del personal que interviene en la prestación del servicio y del personal que realiza labores administrativas relacionadas a la prestación del servicio. Esto significa que si la prestación del servicio se produce de manera parcial, la remuneración será costeadada en proporción al tiempo que se dedican a estas labores, lo que debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estar precisado en la propia norma, y que tampoco se ha cumplido en el caso de la Municipalidad de La Perla.

36. Ahora, en relación con el criterio de “promedio de longitud del predio del frente” no resulta en todos los casos idóneo y razonable en su aplicación, por lo que ello dependerá de la evaluación que el justiciable haga en el caso en concreto.

37. Con respecto a la aplicación del factor de solidaridad, se aprecia que se ha trasladado excesivamente los costos a los vecinos de mayor capacidad económica asumiendo en algunos casos el doble o hasta el triple de lo que les correspondería pagar. Debe hacerse hincapié en que en el concepto vertido por el Tribunal Constitucional de lo que debe entenderse por “principio de solidaridad” no cabe la posibilidad de este tipo de traslados de costos groseramente elevados. En todo caso la municipalidad debe evaluar la subvención de una parte de estos costos directamente de acuerdo a sus políticas presupuestarias.

38. En el caso de gravamen por predios sin construir o en construcción, debe tenerse en cuenta la naturaleza del arbitrio. Es por ello que debe diferenciarse que en el caso de la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines y recojo de residuos sólidos en el que no existe ningún aprovechamiento tratándose de este tipo de bienes. En ese caso se deberá ser cuidadoso con los criterios que se utilizarán. En el caso de la Municipalidad Distrital de La Perla, se considera predio a toda unidad habitacional, local, oficina o terreno sin construir ubicada dentro de la jurisdicción del distrito.

39. Es cierto que un argumento importante de las municipalidades es que al derogar su normativa, se pueda presentar la posibilidad de que finalmente no cuenten con ordenanzas válidamente emitidas para cobrar sus tributos, lo que traería como consecuencia reducir significativamente sus ingresos por recaudación y hasta la posibilidad de quiebra. En razón de ello, este Colegiado es de la opinión que las municipalidades cuentan con otros recursos, ya sea propios o provenientes del cobro de otros impuestos, por lo menos hasta que se regularice su situación jurídica para el cobro de arbitrios de acuerdo a las Sentencias Nros. 0041 y 0053-2005-AI/TC.

40. Parecería que las municipalidades no tienen una salida para determinar y cobrar sus arbitrios municipales. Sin embargo, es oportuna la ocasión para señalar que este Colegiado cambió lo relativo a los criterios para la producción normativa en lo que a tributación municipal se refiere, destacando que el recálculo y el trabajo que vienen haciendo estas entidades es todo un proceso que tiende a la mejora de la prestación de los servicios en aras de la protección del ciudadano.

41. No podemos dejar de lado los esfuerzos emprendidos por algunas municipalidades para actualizar la información con la que cuentan, automatizar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus procesos, mejorar la calidad e inclusive registrar mayor información, incorporando criterios nuevos para mejorar la calidad del servicio.

42. Debe observarse que en cuanto a la distribución de costos, la realidad normativa de hoy permite concluir en que la utilización de criterios razonables ya es una constante en la realidad de las municipalidades del país, de acuerdo a la jurisprudencia expedida por este Tribunal. Como ya se ha referido, en las sentencias lo razonable en materia constitucional es que el criterio se vincule a la relación entre el servicio prestado y el beneficio recibido por el contribuyente.
43. Es importante resaltar la RTF 3264-2-2007, que señala que para presentar los costos se debe poder identificar los conceptos que cada uno comprende, no debiendo usarse términos que no se expliquen por sí mismos o que se presten a ambigüedad.
44. En el presente caso se tiene la situación antes descrita, ya que al revisar los cuadros se aprecia de los costos directos la existencia de partidas denominadas "otros costos y gastos variables", etc., que no permiten identificar su real contenido.

Algunas precisiones en torno al proceso de inconstitucionalidad y la vía contencioso-tributaria a fin de orientar al contribuyente en la tutela de sus derechos constitucionales o legales relacionados con el cobro de tributos municipales

45. Este Tribunal constata que los contribuyentes indistintamente han venido utilizando la vía del proceso de inconstitucionalidad y la administrativo-tributaria para el reclamo de las acotaciones, deudas y procedimientos coactivos producto de arbitrios inconstitucionalmente calculados.
46. Al respecto debe recordarse 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 esta 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. Ello ya fue claramente expuesto por 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, fundamento 18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

47. A raíz de la jurisprudencia emitida por este Colegiado se ha podido entender que la única vía procedimental para hacer valer derechos relativos al artículo 74° de la Constitución de 1993 es la del proceso de inconstitucionalidad, la que está revestida de algunos requisitos que no han podido cumplir los contribuyentes.

48. En esa línea son varias ya las oportunidades en las que el Tribunal Constitucional ha venido emitiendo pronunciamientos relativos a la materia (STC 0041-2004-AI/TC, 0053-2004-AI/TC, 00020-2006-AI/TC, 0018-2005-PI/TC, 0006-2007-PI/TC y 0030-2007-PI/TC) en los que ya se han sentado criterios válidos y algunas líneas directrices.

49. Por ello, es importante hacer hincapié en que el procedimiento contencioso-tributario ante la propia administración tributaria se constituye en una vía idónea para cuestionar temas relativos a la determinación de la deuda por arbitrios municipales que vienen cobrando las entidades ediles del país. Es así que el Tribunal Fiscal para casos en concreto ha emitido las RTF 06815-2-2005, RTF 00378-2-2006, RTF 06449-4-2006, RTF 3264-2-2007 y RTF 5948-7-2009.

50. Este procedimiento se tramita ante la propia administración y concluye ante el Tribunal Fiscal, órgano que cuenta con los recursos técnicos para hacer el análisis de todas las situaciones que puedan presentarse en torno a la problemática ya descrita.

51. Además pueden actuarse en esta vía administrativa todas las pruebas, como son los documentos, la pericia y la inspección, de ser el caso, de acuerdo a las normas del Código Tributario.

Sobre el escrito de ampliación de la demanda

52. A juicio de este Colegiado, en principio, en los procesos de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, no puede entenderse que pueda existir la ampliación de la demanda.

53. Sin embargo, el artículo 78° del Código Procesal Constitucional prevé el supuesto de excepción en el caso de la inconstitucionalidad de normas conexas indicando que “la sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”.

54. En el presente caso los demandantes, mediante un escrito presentado después de interpuesta la demanda, impugnan las Ordenanzas Nros. 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 006-2008-MDLP, 018-2008-MDLP y 002-2009-MDLP, por distintas razones alegadas en el propio escrito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. En cuanto a ello, este Colegiado es de la opinión de que se trata de normas independientes que son impugnadas por distintas razones a las expuestas en la demanda, de modo que no existe razón para exceptuarlas de todos y cada uno de los requisitos que debe revestir una demanda de inconstitucionalidad.

56. Es decir, al no configurarse el supuesto estipulado en el artículo 78° del Código Procesal Constitucional, no se puede entender el escrito presentado por el demandante como una ampliación de la demanda, por lo que el demandante debe cumplir con lo estipulado en los artículos 98° y siguientes del Código Procesal Constitucional. Ello al margen de la validez o invalidez de las ordenanzas contenidas en el escrito ampliatorio.

Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en el tiempo

57. Tal como se efectuó en las sentencias emitidas en los expedientes N.ºs 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-AI/TC, en el presente caso deben modularse los efectos del pronunciamiento a fin de no generar un caos financiero y administrativo, lo que derivaría también en un perjuicio para los propios contribuyentes. Así, el artículo 81.º del Código Procesal Constitucional autoriza a este Colegiado a modular los efectos en el tiempo de la sentencias de inconstitucionalidad que recaigan sobre normas tributarias.

58. Es por ello que, al igual que en las sentencias mencionadas, el Tribunal se ve impedido de hacer uso de su facultad excepcional de declarar la inconstitucionalidad de una norma legal con efecto retroactivo. Por consiguiente, se aplicarán las mismas reglas establecidas en la sentencia del expediente N.º 0053-2004-AI/TC (Punto XIII. Efectos en el tiempo de la declaratoria de inconstitucionalidad) que aquí se reproducen:

- No proceden las solicitudes de devoluciones por pagos indebidos cobrados en base a las ordenanzas declaradas inconstitucionales, que se interpongan luego de la publicación de esta sentencia.
- Están exentos de la primera regla los reclamos administrativos y procesos judiciales que fueron accionados dentro de los plazos correspondientes y que aún se encontraban en trámite al momento de la publicación de la presente sentencia, a fin de que prime en su resolución el principio *pro actione*.
- Se deja sin efecto cualquier cobranza en trámite basada en ordenanzas inconstitucionales; asimismo, se impide el inicio de cualquier procedimiento coactivo cuya finalidad sea la de ejecutar el cobro de deudas originadas en ordenanzas inconstitucionales.
- La regla anterior únicamente imposibilita la realización de la cobranza de deudas impagas basándose en ordenanzas inconstitucionales; por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consiguiente, no impide que las mismas puedan ser exigidas: a) sobre la base de ordenanzas válidas de periodos anteriores reajustadas con el índice de precios al consumidor; o, en su defecto, de no encontrarse norma válida alguna, b) sobre la base de nuevas ordenanzas emitidas siguiendo los criterios vinculantes de este Tribunal, por los periodos no prescritos.

- De estar en el supuesto b), las ordenanzas habilitadas para cobrar las deudas impagas por los periodos no prescritos deberán tramitarse conforme a los plazos del procedimiento de ratificación que hayan establecido las Municipalidades Provinciales.

FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad en lo relativo a las Ordenanzas Distritales Nos. 002-2003-MDLP, 022-2003-MDLP, 024-2004-MDLP, 015-2006-MDLP, 019-2005-MDLP, 020-2005-MDLP, 025-2006-MDLP, 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 004-2008-MDLP y 006-2008-MDLP, por no contar con informes técnicos acordes con la jurisprudencia de este Colegiado.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la ampliación de la demanda en lo relativo a las Ordenanzas Nros. 019-2007-MDLP, 023-2007-MDLP, 006-2008-MDLP, 018-2008-MDLP y 002-2009-MDLP.
3. Exhortar a la Contraloría General de la República a realizar controles y auditorias previas a la ratificación de la normativa tributaria municipal a fin evaluar la forma en que se vienen determinando los costos por arbitrios municipales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO EJECUTIVO