



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 436-2002-AA/TC
LIMA
INMOBILIARIA PENICAOSME S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Presidente; Revoredo Marsano, Vicepresidenta; Aguirre Roca, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por la empresa Inmobiliaria Penicaosme S.A. contra la sentencia de la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 329, su fecha 6 de agosto de 2001, que declara improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 12 de setiembre de 2000, interpone acción de amparo contra el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), contra esta última y contra el Tribunal Fiscal, con el objeto de que se dejen sin efecto las Resoluciones de Jefatura Zonal N.ºs 01-10-000026 y 01-10-000027, y las Resoluciones del Tribunal Fiscal (RTFs) N.ºs 556-3-2000 y 425-3-2000, mediante las cuales se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra las dos primeras. Asimismo, solicita que se declaren inaplicables los artículos 9º y 1º de las Ordenanzas N.ºs 108º y 138º, respectivamente. Afirma que se ha violado el principio de legalidad, incurriendo el SAT en actos confiscatorios e infringiendo el artículo 69º del Decreto Legislativo N.º 776º, Ley de Tributación Municipal, puesto que el incremento de los importes de estos tributos no se han sujetado a la variación del Índice de Precios al Consumidor.

El SAT contesta manifestando que la Ley de Tributación Municipal permite que los gobiernos locales establezcan el importe de los arbitrios sobre la base del costo del servicio que prestan, en tanto que el reajuste de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor se realiza cuando la ordenanza se publica después del 30 de abril de cada ejercicio fiscal, lo que no ha ocurrido en el caso de autos. Manifiesta también que la RTF N.º 425-3-2000 no hace sino confirmar la Resolución de Jefatura Zonal N.º 01-10-000027, que declaró inadmisibile la reclamación interpuesta por la demandante, por haber sido planteada extemporáneamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LA MML contesta proponiendo la excepción de caducidad, porque las ordenanzas impugnadas se encuentran derogadas. Agrega que ha actuado conforme a ley.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas contesta proponiendo la excepción de incompetencia, puesto que corresponde que la demandante plantee una acción contencioso administrativa. Sostiene, asimismo, que para cuestionar la constitucionalidad de las ordenanzas municipales existe la acción de inconstitucionalidad. Finalmente, asevera que el Tribunal Fiscal actuó conforme a ley al emitir la RTF N.º 425-3-2000, porque la demandante interpuso su reclamo fuera de plazo.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, con fecha 28 de setiembre de 2000, declaró infundadas las excepciones propuestas y fundada la demanda, considerando que la administración municipal actuó al margen del principio de razonabilidad y proporcionalidad, pues no ha justificado el incremento que han sufrido los arbitrios a partir de 1996 con relación a los ejercicios anteriores, lo que implica una conducta inconstitucional.

La recurrida confirmó la apelada en el extremo que declaró infundadas las excepciones propuestas; y, revocándola en lo demás que contiene, declaró improcedente la demanda, considerando que las ordenanzas cuestionadas han sido emitidas al amparo del Decreto Legislativo N.º 776 y que se requiere de una amplia estación probatoria para revisar los criterios empleados por la demandada para incrementar los montos de los arbitrios municipales.

FUNDAMENTOS

1. En vista de que las RTFs N.ºs 556-3-2000 y 425-3-2000 resuelven los recursos de apelación planteados contra las Resoluciones de Jefatura Zonal N.ºs 01-10-000026 y 01-10-000027, respectivamente, carece de sentido pronunciarse sobre la validez de estas últimas, toda vez que son subsumidas por las primeras; por lo tanto, en éstas se debe centrar el examen que realice este Colegiado respecto de su compatibilidad constitucional.
2. En tal sentido, se aprecia que en la RTF N.º 556-3-2000, correspondiente a los arbitrios del tercer trimestre del año 1998, el Tribunal Fiscal ha sustentado que no es una entidad competente para aplicar el control difuso de la constitucionalidad de las leyes. De otro lado, en la RTF N.º 425-3-2000, confirmó la Resolución de Jefatura Zonal N.º 01-10-000027 porque el recurso de reclamación presentado por la empresa demandante fue planteado extemporáneamente, sin que subsane esa demora pagando la totalidad de la deuda que reclama.
Ciertamente, a fojas 28 se observa que el SAT sustentó la Resolución de Jefatura Zonal N.º 01-10-000027 expresando que, conforme al artículo 137º del Código Tributario, las

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reclamaciones contra las Resoluciones de Determinación se presentarán en el término de 20 días hábiles computados desde el día hábil siguiente a aquél en el que se notificó la resolución impugnada y que, vencido dicho lapso de tiempo, se deberá acreditar el pago de la totalidad de la deuda para que el reclamo sea admitido a trámite.

En consecuencia, al confirmarse la inadmisibilidad del recurso de reclamación, queda claro que la actora no ha agotado la vía administrativa respecto de las Resoluciones de Determinación contenidas en la Resolución de Jefatura Zonal N.º 01-10-000027. Por ende, al Tribunal Constitucional sólo le toca pronunciarse sobre el fondo de la materia respecto de la RTF N.º 556-3-2000, así como sobre el pedido de inaplicación de los artículos 9º y 1º de las Ordenanzas N.ºs 108º y 138º, respectivamente.

3. Respecto de las pretensiones de fondo, se aprecia que, de acuerdo al artículo 69º de la Ley de Tributación Municipal "las tasas por servicios públicos o arbitrios se calculan (...) en función del costo efectivo del servicio a prestar". El artículo 69º-A del mismo cuerpo legal complementa esta norma precisando que las municipalidades deben **explicar** los costos que demanda el servicio, **según el número de contribuyentes de la localidad**. Asimismo, en caso de que el importe de los arbitrios sufra incrementos, tiene la obligación de **explicar los criterios que justifiquen el alza**.

En las Ordenanzas N.ºs 108º y 138º, la parte demandada –por el contrario– no explica los costos que exigen los servicios que presta. Ciertamente, la primera de ellas expone en su artículo 10º que "los importes aprobados (...) han sido calculados en función al costo del servicio a prestar, según se detalla en el informe técnico que como Anexo forma parte integrante de la presente Ordenanza". Similar mención hace la Ordenanza N.º 138º en su artículo 1º. Pues bien, en el respectivo anexo de cada una de esas ordenanzas **se indica** el costo de los diversos rubros que conforman los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, pero la municipalidad demandada **no explica** la forma en que llega a ellos. Es decir, el informe técnico no contiene un sustento de cómo se calculan los costos. En tal sentido, la suma detallada en los ítems que componen cada servicio no muestra cómo se ha obtenido cada costo, consistiendo, más bien, en una simple disgregación del monto total.

4. También se advierte que los criterios de determinación de los costos no están en función al número de contribuyentes de la localidad, sino del valor del predio y del uso o actividad desarrollada en él. En este punto debe tenerse presente que, aunque los gobiernos locales pueden fijar diversos criterios de determinación, todos ellos deben relacionarse con el número de contribuyentes de la localidad, en sujeción al mandato del artículo 69º-A de la Ley de Tributación Municipal (por ejemplo: 1.- estableciendo los diversos usos o actividades desarrolladas en el predio y el número de contribuyentes de la localidad que ejercen cada uno de estos usos o actividades; 2.- hallando el costo que implica realizar el servicio para cada uno de estos usos o actividades y, 3.- distribuyéndolo entre el total de contribuyentes de cada rubro), lo que no ocurre en el caso de las Ordenanzas N.ºs 108º y 138º, donde los arbitrios se determinan basándose



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

únicamente en el valor del autoavalúo, el que –empleado aisladamente- no sirve para sustentar los costos.

De acuerdo a lo expuesto, los artículos 9° y 1° de las Ordenanzas N.ºs 108° y 138° - respectivamente- son compatibles con la Constitución, mas no así la aplicación que hace de él la MML, pues los emplea prescindiendo del número de contribuyentes de la localidad, violando el principio de legalidad.

5. Existiendo un alza en el importe de los arbitrios municipales, la demandada no sólo debe sostener que el monto de éstos se ha establecido en función del costo efectivo del servicio prestado. También debe sustentar cuáles son los criterios que justifican dichos incrementos, porque se debe presumir que si el gobierno local siempre fija el importe de los arbitrios según el costo del servicio que brinda, éste se debe de mantener de un ejercicio fiscal a otro (existiendo un marco macroeconómico levemente inflacionario como el actual), **salvo que expliquen los criterios** en los que se basa el mayor incremento, puesto que un aumento que en principio se considera razonable está recogido en la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor.

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

FALLA

REVOCANDO la recurrida que, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda; y, reformándola, la declara **FUNDADA** respecto de la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 556-3-2000; **INFUNDADA** en el extremo que cuestiona los artículos 9° y 1° de las Ordenanzas N.ºs 108° y 138°, respectivamente; e **IMPROCEDENTE** en cuanto cuestiona la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 425-3-2000; en consecuencia, sin efecto legal las resoluciones de determinación contenidas en la RTF N.º 556-3-2000, debiéndose emitir nuevas resoluciones conforme a los fundamentos expresados en la presente sentencia. Dispone la notificación de las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

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

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR