



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 5 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00001-2016-PI/TC. El proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Blume Fortini ha sido aprobado por unanimidad, con los fundamentos de voto de la magistrada Ledesma Narváez y del magistrado Miranda Canales y los votos en fecha posterior de los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 2 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0001-2016-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 5 de mayo de 2020

Caso “Arbitrios municipales de La Perla”

CIUDADANOS C. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA PERLA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP, 010-2010-MDLP, 004-2011-MDLP, 006-2011-MDLP, 019-2011-MDLP, 004-2012-MDLP, 014-2012-DLP, 0017-2012-MDLP, 002-2013-MDLP, 011-2013-MDLP, 015-2013-MDLP, 002-2014-MDLP, 014-2014-MDLP, 003-2015-MDLP y 004-2015-MDLP, que establecen los arbitrios municipales de barrido de calles, parques y jardines, recolección de residuos sólidos y serenazgo para los ejercicios fiscales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 en el distrito de La Perla.

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVAÉZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

TABLA DE CONTENIDOS



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

B. ARGUMENTO DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PREVIA

§2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA

§4. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

4.1. La ratificación de las ordenanzas municipales distritales

4.2. Sobre el plazo para la ratificación

4.3. Sobre el objeto de la ratificación

4.4. Proceso de ratificación y beneficios tributarios

§5. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

5.1. Análisis de la determinación del costo global de los arbitrios

5.1.1. Sobre las ordenanzas cuyos antecedentes fueron declarados inconstitucionales

5.1.2. Sobre los supuestos sobrecostos de determinados conceptos

5.1.3. Sobre el incremento de costos de un año a otro

5.2. Análisis sobre la distribución de los costos de los servicios públicos

5.2.1. Sobre el servicio de limpieza pública

5.2.2. Sobre el servicio de parques y jardines

§6. SOBRE EL SERVICIO DE SERENAZGO

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Miranda Canales, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, aprobado en la sesión del Pleno del 23 de mayo de 2017 y del magistrado Ferrero Costa (vicepresidente), aprobado en la sesión del Pleno del 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez y Miranda Canales. Se deja constancia que los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

Con fecha 21 de diciembre de 2015, 661 ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP, 010-2010-MDLP, 004-2011-MDLP, 006-2011-MDLP, 019-2011-MDLP, 004-2012-MDLP, 014-2012-MDLP, 017-2012-MDLP, 002-2013-MDLP, 011-2013-MDLP, 015-2013-MDLP, 002-2014-MDLP, 014-2014-MDLP, 003-2015-MDLP y 004-2015-MDLP, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines, y serenazgo para los ejercicios fiscales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 en el distrito de La Perla, así como una serie de beneficios tributarios, por contravenir el artículo 74 y 195.4 de la Constitución. En consecuencia, plantean la siguiente pretensión:

- Se declare la inconstitucionalidad por la forma de las Ordenanzas Municipales 004-2011-MDLP, 006-2011-MDLP, 004-2012-MDLP, 017-2012-MDLP, 002-2013-MDLP, 002-2014-MDLP y 003-2015-MDLP.
- Se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP, 010-2010-MDLP, 019-2011-MDLP, 014-2012-MDLP, 011-2013-MDLP, 015-2013-MDLP, 014-2014-MDLP y 004-2015-MDLP.

En defensa de la constitucionalidad de las ordenanzas municipales objetadas, con fecha 20 de abril de 2017, el procurador público de la Municipalidad Distrital de La Perla contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por lo que solicita que sea declarada infundada.



B. ARGUMENTO DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- Los ciudadanos demandantes sostienen que las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP son inconstitucionales por el fondo, toda vez que han sido emitidas sobre la base de la Ordenanza Municipal 013-2009-MDLP. A su vez, esta estableció el mismo régimen tributario y tasa de arbitrios municipales aprobados por las Ordenanzas Municipales 019-2007-MDLP y 023-2007-MDLP, las cuales fueron declaradas inconstitucionales por la Sentencia 0003-2009-PI/TC.
- Asimismo, los demandantes sostienen que las Ordenanzas Municipales 004-2011-MDLP y 006-2011-MDLP, a través de las cuales se modificaron las cifras y los cuadros aprobados por las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP, son inconstitucionales por la forma; toda vez que no han sido ratificadas por la Municipalidad Provincial del Callao, tal como lo establece el artículo 40 de la Ley 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades” (LOM).
- Por otro lado, los demandantes afirman que la Ordenanza Municipal 019-2011-MDLP también es inconstitucional por el fondo; toda vez que aprueba la prórroga de los arbitrios municipales fijados en las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP, las cuales, por las razones antes señaladas, son inconstitucionales.
- En cuanto a la Ordenanza Municipal 004-2012-MDLP, que otorga beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio 2012, afirman que también es inconstitucional, toda vez que, además de no haber sido ratificada, establece una doble liquidación de los arbitrios municipales, finge descuentos y, a su vez, incurre en desacato de la Sentencia 0003-2009-PI/TC.
- Asimismo, alegan que la Ordenanza Municipal 014-2012-MDLP, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios para el ejercicio 2013, también es inconstitucional; puesto que finge establecer descuentos, contempla un indicio de doble liquidación de los arbitrios municipales sin ningún asidero legal, desacata lo dispuesto en la Sentencia 0003-2009-PI/TC y, además, contraviene lo dispuesto en la Resolución del Tribunal Fiscal 5949-7-2009.
- En cuanto a la Ordenanza 017-2012-MDLP, a través de la cual se modificó el informe técnico de la Ordenanza 014-2012-MDLP, los demandantes sostienen que también es inconstitucional por la forma, debido a que no fue ratificada por la Municipalidad Provincial del Callao, tal como lo establece el artículo 40 de la LOM.



- Asimismo, sostienen que la Ordenanza 002-2013-MDLP, mediante la cual se otorgaron beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio 2013, es inconstitucional; dado que no fue ratificada y, además, porque establece una doble liquidación de arbitrios municipales e inobserva lo decidido tanto en la Sentencia 0003-2009-PI/TC como en la Resolución del Tribunal Fiscal 5948-7-2009.
- También, sostienen que las Ordenanzas 011-2013-MDLP y 015-2013-MDLP, a través de las cuales se aprobó el régimen tributario de los arbitrios para el ejercicio 2014, son inconstitucionales; toda vez que tomaron como antecedentes normativos las Ordenanzas 014-2012-MDLP y 017-2012-MDLP, que, tal como lo alegaron *supra*, resultan inconstitucionales.
- Asimismo, afirman que la Ordenanza 002-2014-MDLP, que dispuso el otorgamiento de beneficios tributarios a favor de los contribuyentes del distrito para el ejercicio 2014, es inconstitucional; dado que no fue ratificada y finge descuentos en calidad de beneficios tributarios, constituyendo una doble liquidación de los arbitrios municipales sin ningún asidero legal, y desacata lo resuelto en la Sentencia 0003-2009-PI/TC y en la Resolución del Tribunal Fiscal 5949-7-2009.
- De igual modo, sostienen que la Ordenanza 014-2014-MDLP, mediante la cual se aprueba el régimen tributario de los arbitrios para el ejercicio 2015, es inconstitucional; debido a que tiene como antecedentes a la Ordenanza 011-2013-MDLP y a la misma 015-2013-MDLP, las cuales se basaron, a su vez, en ordenanzas declaradas inconstitucionales en la Sentencia 0003-2009-PI/TC.
- En cuanto a la Ordenanza 003-2015-MDLP, que regula los beneficios tributarios a favor de los contribuyentes del distrito para el ejercicio 2015, se alega que tampoco fue ratificada, fingió descuentos en calidad de beneficios tributarios, dispuso una doble liquidación de los arbitrios municipales sin sustento legal, desacató la decisión emitida por este Tribunal en la Sentencia 0003-2009-PI/TC y contravino lo dispuesto en la Resolución del Tribunal Fiscal 5949-7-2009, por lo que debe ser declarada inconstitucional.
- Asimismo, se cuestiona el uso incorrecto de los criterios de distribución de costos para cada periodo fiscal, lo cual habría sido establecido en reiteradas oportunidades por el Tribunal Constitucional.
- Finalmente, los demandantes cuestionan las estructuras de costos del informe técnico, dado que se consignan componentes desproporcionados y exagerados que, además, no guardan relación alguna con la prestación del servicio.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

La contestación de la demanda se sustenta en los siguientes argumentos:



- La Municipalidad Distrital de La Perla ha propuesto la excepción de incompetencia por la materia. Alega que, a su juicio, la parte demandante, con base en lo establecido en la Sentencia 0003-2009-PI/TC, debió acudir a la vía administrativa tributaria y agotarla ante el Tribunal Fiscal y, en caso de no ver satisfecha su pretensión, acudir a la vía del proceso contencioso-administrativo del Poder Judicial y no ante el Tribunal Constitucional a través de una demanda de inconstitucionalidad.
- La Municipalidad demandada sostiene que, con el fin de calcular con precisión el monto que corresponde pagar a los contribuyentes por los arbitrios, se ha utilizado el criterio de razonabilidad.
- Además, señala que las ordenanzas han sido emitidas según lo establecido en el artículo 69-A del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 776, “Ley de Tributación Municipal” (LTM), aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF. Por ello, se han utilizado los criterios de uso, tamaño, ubicación del predio, entre otros, y no el valor de los inmuebles.
- En relación con los cuestionamientos sobre los criterios de validez material de las ordenanzas municipales, la municipalidad demandada se limita a citar los fundamentos 22 al 78 de la Sentencia 0018-2015-PI/TC, referidos a la definición legal de arbitrio.
- Agrega que la confiscatoriedad de un arbitrio se manifiesta a través de la determinación del monto global de este sobre la base de montos sobrevaluados o en el caso de montos no justificados, así como de la falta del informe técnico financiero que demuestre la determinación de costos, lo cual no se configura en las ordenanzas impugnadas.
- Finalmente, alega que es el contribuyente quien debe acreditar la supuesta confiscatoriedad de las ordenanzas impugnadas mediante documentos mínimos e indispensables, con el fin de demostrar la falta de proporcionalidad entre el costo del servicio y el monto exigido al contribuyente en cada caso concreto.

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PREVIA

1. En el documento de contestación de la demanda, se ha planteado la excepción de incompetencia por la materia. Los demandantes indican que, de acuerdo con la Sentencia 0003-2009-PI/TC, los temas relativos a la determinación de la deuda



por arbitrios municipales pueden ser tramitados mediante el procedimiento contencioso-administrativo por ser una vía idónea.

2. Al respecto, debe indicarse que el artículo 200.4 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

3. Asimismo, el artículo 75 del Código Procesal Constitucional señala que la finalidad del proceso de inconstitucional es la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.
4. Este Tribunal Constitucional ha referido que, en el proceso de inconstitucionalidad, no se evalúa una ley a la luz de un caso concreto, sino en atención a la compatibilidad o incompatibilidad que, en abstracto, exista entre dos fuentes formales del derecho como las leyes o normas con rango de ley y la Constitución (Sentencia 0007-2007-PI/TC, fundamento 10, entre otras).
5. En el presente caso, no se pretenden cuestionar actos administrativos que determinen deudas tributarias en casos particulares. En realidad, se está cuestionando la constitucionalidad de una serie de normas de rango legal, como son las ordenanzas municipales referidas, que, entre otras cosas, establecen los regímenes tributarios del 2011 al 2015 en el distrito de La Perla.
6. Dichos cuestionamientos no se realizan en función a un conflicto de intereses concretos, sino en virtud a una discrepancia abstracta entre la Constitución y las normas de rango legal cuestionadas. En tal sentido, el proceso de inconstitucionalidad es la vía adecuada para resolver este tipo de cuestionamientos. En contraste, el procedimiento contencioso-administrativo no resulta factible para cuestionar normas de rango legal, por lo que no se está ante una vía idónea. En todo caso, tal procedimiento será pertinente cuando se pretenda cuestionar la determinación de una deuda tributaria particular.
7. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe ningún problema relacionado con la competencia de este órgano de control de la Constitución, por cuanto el proceso de inconstitucionalidad resulta adecuado para resolver cuestionamientos sobre la constitucionalidad de normas de rango legal como las ahora cuestionadas.



8. De otro lado, también debe considerarse que este Tribunal tiene establecido que, dado que la excepción tiene por objeto cuestionar la relación jurídica procesal, esta deberá formularse a través del recurso de reposición (fundamento 2 de la Sentencia 0006-2013-PI/TC) en el plazo de tres días contados desde la notificación del auto de calificación, en aplicación del artículo 121 del Código Procesal Constitucional.
9. En el presente caso, la Municipalidad de La Perla fue notificada con el auto de calificación de la demanda el 9 de marzo de 2017, mientras que dedujo la excepción de incompetencia por la materia el 20 de abril de 2017 al momento de contestar la demanda, es decir, fue formulada fuera del plazo antes mencionado.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



§2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

10. El actual modelo de Estado unitario se fortalece y garantiza su supervivencia a través de la descentralización, que es el fundamento de la modernización y democratización del Estado.
11. El proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de gobierno y esto no debilita al Estado, por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias delegando atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano.
12. La Constitución, en el artículo 43, ha establecido lo siguiente:

La República del Perú es democrática, social, independiente soberana.
El Estado es uno e indivisible.
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.
13. Siguiendo dicho diseño constitucional, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
14. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
15. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que conlleva la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.
16. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del Gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de Gobierno distintos a los que integran la estructura del Gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad.
17. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a



las municipalidades como órganos del Gobierno local, las cuales no solamente se deben concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del Gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial. Estos, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo Gobierno local.

18. Justamente, para que puedan cumplir su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
19. Esta autonomía otorgada a los municipios es tal que, incluso, el propio Texto Constitucional, en su artículo 194, reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local y en los asuntos de su competencia), y a la Alcaldía como un órgano ejecutivo (equivalente al Poder Ejecutivo).
20. Por ello, si como país aspiramos a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno y eficiente, en el cual se hayan radicado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los gobiernos regionales y locales.
21. Adicionalmente, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*; pues, en un modelo de Estado unitario, es conocido que el gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política. Sin embargo, a partir de la Carta de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades —en tanto que entes territoriales básicos—, a través de sus órganos de Gobierno local, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial, que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de Gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios, que entendemos como comprensiva de la gestión de sus respectivos intereses.
22. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía política, administrativa y económica de los gobiernos locales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse, vía reglas dictadas por su órgano normativo integrado por representantes electos; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en



los servicios públicos que debe atender; y autogenerar sus recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución y de su ley orgánica.

23. Dicho esto, entonces, las competencias municipales ya no pueden entenderse como simples facultades regladas y constreñidas a mandatos de competencias literales, sino que en el ejercicio de ellas será necesario apuntar al desarrollo armónico de cada circunscripción, atendiendo a las propias características del territorio y a las necesidades de la población que administra (de infraestructura, de seguridad, de comercio, de transporte, entre otros).
24. Entonces, el Tribunal Constitucional, como supremo órgano de control de la constitucionalidad, debe pronunciarse sobre la conformidad de las ordenanzas impugnadas con la Carta Fundamental, garantizando que los órganos descentralizados puedan ejercer sus competencias a favor del bienestar social y de la realización de la persona.

§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA

25. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser como sigue:
 - i) directa o indirecta,
 - ii) de carácter total o parcial, y
 - iii) tanto por la forma como por el fondo.
26. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido expresamente por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del dispositivo legal no incluirá normas interpuestas.
27. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta, se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido en normas legales aprobadas según el marco dispuesto por aquella.
28. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad, tal como lo establece el artículo 79 del Código Procesal Constitucional.
29. Este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente sobre el parámetro de control:



[...] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v. g., la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” (Sentencias 0007-2002-AI, fundamento 5; 0017-2006-AI, fundamento 5; 0022-2010-PI, fundamento 3, entre otras).

30. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el “bloque de constitucionalidad”, que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.
31. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
32. Con base en ello, en el caso de autos, este Tribunal evaluará la constitucionalidad de las ordenanzas tomando en cuenta como parámetro de control diversas normas, tales como la “Ley Orgánica de Municipalidades” (27972) y la “Ley de Tributación Municipal” (TUO aprobado por el Decreto Supremo 156-2004-EF).

§4. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

4.1. La ratificación de las ordenanzas municipales distritales

33. El segundo y tercer párrafo del artículo 40 de la “Ley Orgánica de Municipalidades” establecen lo siguiente:

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por la ley.

Las ordenanzas en **materia tributaria** expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia [énfasis agregado].

34. Esta disposición establece un mecanismo de control en la producción normativa de las ordenanzas emitidas por las municipalidades distritales en materia tributaria, cuya constitucionalidad ya fue confirmada por este Tribunal en la Sentencia 0007-2001-PI/TC, que en su fundamento 5 determinó lo siguiente:

Por consiguiente y si bien es cierto que la regla de la fuente normativa conforme a la cual se regula en materia tributaria ha cambiado, no lo ha sido así el alcance de la obligación ratificatoria contenida en el



artículo 94° de la citada Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho no puede oponerse a un procedimiento que, como se ha manifestado, resulta perfectamente acorde con lo establecido por la Constitución.

35. En efecto, debe tenerse en cuenta que este Tribunal ya ha advertido en las Sentencias 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-AI/TC que es la propia Constitución la que establece que la potestad tributaria de los gobiernos locales debe ser ejercida según configuración legal. Asimismo, ha indicado que la ratificación es un requisito esencial para la producción normativa de las ordenanzas distritales en materia tributaria local, sin que ello afecte ilegítimamente el contenido de la autonomía municipal. Así, la ratificación no resta capacidad de gestión ni autogobierno al municipio local, simplemente constata que aquellos costos que se pretendan trasladar al contribuyente de una localidad determinada se encuentren sustentados.
36. La justificación de este mecanismo redundante en la “necesidad de armonizar y racionalizar el sistema tributario a nivel de municipalidades” para evitar no solo “diferencias irracionales” entre diversas jurisdicciones municipales, sino también para evitar la posible arbitrariedad en la cuantificación de los servicios municipales (Sentencia 0041-2004-PI/TC, fundamento 11).
37. Por ello, se afirmó que “la ratificación es un mecanismo de control sobre la producción de normas, consustancial a la garantía de la autonomía municipal” (Sentencia 0041-2004-PI/TC, fundamento 12). De ahí que, en el fundamento 24, se haya establecido que “el mecanismo de ratificación es un requisito esencial de validez y la publicación del Acuerdo de Concejo, requisito esencial para su vigencia; y, por tanto, constituyen requisitos constitutivos y no meramente declarativos”.
38. Así, las ordenanzas en materia tributaria emitidas por las municipales distritales solo serán válidas siempre que sean aprobadas respetándose las reglas de producción normativa, entre las cuales se encuentra el requisito de la ratificación. Dicha ratificación tendrá que ser realizada mediante Acuerdo del Consejo de la Municipalidad Provincial y tendrá que ser publicado. De modo que, después de cumplidos estos requisitos, se podrá exigir el cumplimiento de la ordenanza distrital a los contribuyentes.

4.2. Sobre el plazo para la ratificación

39. De una interpretación conjunta del segundo párrafo de los artículos 74 de la Constitución, 40 de la LOM y 69-A de la LTM, se deduce que el plazo para que una ordenanza municipal tributaria sea aprobada, ratificada y publicada concluye el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



40. Al respecto, este Tribunal, en el fundamento VII-9 de la Sentencia 0053-2004-PI/TC, ha reiterado los criterios expuestos en la Sentencia 0041-2004-PI/TC sobre los requisitos para la validez y vigencia, así como el momento en que la ordenanza que crea arbitrios puede ser exigida a terceros estableció lo siguiente:

i) La ratificación es un requisito esencial para la validez de la ordenanza que crea arbitrios.

ii) La publicación del Acuerdo de Concejo Provincial que ratifica es un requisito para su vigencia.

iii) El plazo del artículo 69-A de la LTM, esto es, hasta el 31 de diciembre, es el plazo razonable para la ratificación y publicación del Acuerdo de Concejo que ratifica la ordenanza.

iv) Solo a partir del día siguiente de la publicación de dicho acuerdo dentro del plazo, la municipalidad distrital se encuentra legitimada para cobrar arbitrios.

41. En resumen, para que una ordenanza que regula arbitrios municipales despliegue todos sus efectos jurídicos, es imperativo que haya sido previamente aprobada, ratificada y publicada a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación. En otras palabras, resulta preciso que se haya publicado el Acuerdo de Consejo que la ratifica antes de que acabe el año.

4.3. Sobre el objeto de la ratificación

42. El artículo 74 de la Constitución contempla el principio de reserva de ley en materia tributaria, en el cual establece lo siguiente:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.



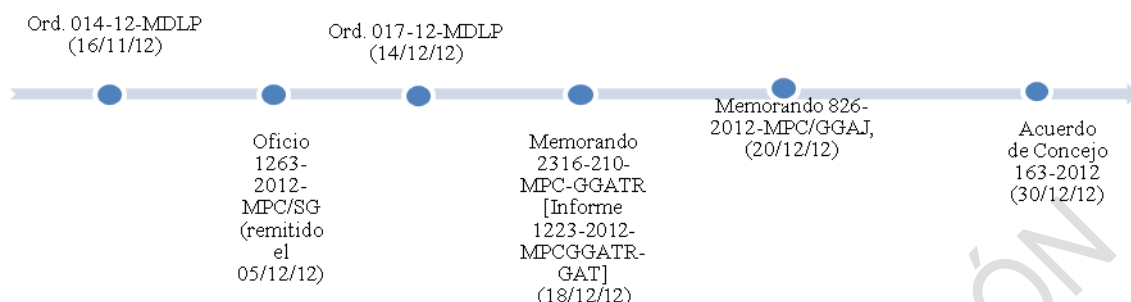
No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

43. En base a dicho principio, las normas habilitadas para crear tributos, como las ordenanzas municipales, deben contemplar todos los elementos esenciales para cumplir su finalidad, a fin de que se tenga certeza en cuanto al cálculo del monto que corresponda.
44. Desde luego, los requisitos de validez y vigencia son también exigibles a las normas que modifican las ordenanzas en materia tributaria. De tal forma que, si una ordenanza establece un régimen tributario, las modificaciones en materia tributaria introducidas a esta tendrán que ser ratificadas para poder ser exigidas a los contribuyentes.
45. Tomando en cuenta estos criterios debe indicarse que, mediante la Ordenanza 014-2012-MDLP, publicada el 16 de noviembre de 2012, se aprobó el régimen tributario de los arbitrios para el ejercicio de 2013. Esta fue ratificada por la Municipalidad Provincial del Callao, mediante el Acuerdo de Concejo 163-2012, publicado el 30 de diciembre de 2012, en el que no se hizo mención expresa de la Ordenanza 017-2012-MDLP, publicada el 14 de diciembre de 2012, que introdujo modificaciones a la Ordenanza Municipal 014-2012-MDLP. De ahí que los demandantes sostengan que la Ordenanza 017-2012-MDLP es inconstitucional por no haber sido ratificada.
46. Al respecto, este Tribunal debe indicar que, efectivamente, en el Acuerdo de Concejo 163-2012 solo se hace referencia a la Ordenanza 014-2012-MDLP, no existe mención expresa de la Ordenanza 017-2012-MDLP. Sin embargo, como a continuación se demostrará, la Municipalidad Provincial del Callao sí tomó en cuenta lo establecido en la Ordenanza 017-2012-MDLP, por lo que estaría implícitamente ratificada. Más aún, tal ordenanza subsanó las observaciones que la Municipalidad Provincial del Callao había formulado respecto de la Ordenanza 014-2012-MDLP. Es decir, sin dicha subsanación, el régimen de arbitrios para el distrito de La Perla del 2013 no hubiera sido ratificado.
47. En los considerandos de la Ordenanza 017-2012-MDLP se indica que, luego de que la Ordenanza 014-2012-MDLP fuera publicada, la Municipalidad Provincial del Callao remitió el Oficio 1263-2012-MPC/SG. Esta contenía el Informe 1159-2012-MPC-GGATR-GAT, que planteaba una serie de observaciones contra dicha ordenanza. Tal documento fue remitido a la Municipalidad de La Perla el 5 de diciembre de 2012.
48. Posteriormente, diversas áreas de la Municipalidad de La Perla emitieron documentos subsanando tales observaciones. En efecto, en los referidos



considerandos se observa que, mediante Memorando 679-2012-GAT-MDLP, la Gerencia de Administración Tributaria expresó haber subsanado las observaciones realizadas. También se aprecia que, mediante Memorando 433-2012-GS-MDLP, la Gerencia de Seguridad subsana otras observaciones. En virtud de ello se emitió un dictamen, se debatió y aprobó la Ordenanza 017-2012-MDLP, que incorporó las subsanaciones al régimen tributario establecido en la Ordenanza 014-2012-MDLP.

49. Adicionalmente, en los considerandos del Acuerdo de Concejo 163-2012, se indica que la ratificación de la Ordenanza 014-2012-MDLP se realiza en virtud de (i) el Memorando 2316-2012-MPC-GGATR, que hace suyo el Informe 1236-2012-MPC-GGATR-GAT, y (ii) el Memorando 826-2012-MPC/GGAJC, los cuales obran en el expediente.
50. El Informe 1236-2012-MPC-GGATR-GAT (fojas 126), de fecha 14 de diciembre de 2012, emitido por la Gerencia de Administración Tributaria de la Municipalidad Provincial del Callao, concluyó que la Ordenanza 017-2012-MDLP subsanó las observaciones que habían sido realizadas en contra de la Ordenanza 014-2012-MDLP.
51. De igual forma, el Memorando 826-2012-MPC/GGAJC (fojas 128), de fecha 20 de diciembre de 2012, emitido por la Gerencia General de Asesoría Jurídica y Conciliación de la Municipalidad Provincial del Callao, estableció que, mediante la Ordenanza 017-2012-MDLP, se cumplió con subsanar las observaciones realizadas en contra de la Ordenanza 014-2012-MDLP. Por ello, concluye que la “ordenanza materia de ratificación se encuentra de acuerdo a Ley”.
52. Así, si bien en el Acuerdo de Concejo 163-2012 de la Municipalidad Provincial del Callao no se hace referencia a la Ordenanza 017-2012-MDLP, es claro que se asumió que la ratificación de la Ordenanza 014-2012-MDLP no podía ser entendida sin las modificaciones introducidas por la ordenanza cuestionada. Por ello, este Tribunal determina que la Ordenanza 017-2012-MDLP fue implícitamente ratificada. Además, debido a las subsanaciones introducidas por dicha ordenanza, la Municipalidad Provincial del Callao decidió ratificar el régimen de arbitrios para el 2013.



53. En tal sentido, si bien el Acuerdo de Concejo 163-2012 adolece de un error de técnica legislativa, al no haber hecho referencia expresa de la Ordenanza 017-2012-MDLP, ello no implica que esta no haya sido considerada y ratificada. En virtud de lo expuesto, la demanda debe ser rechazada en este extremo.

4.4. Proceso de ratificación y beneficios tributarios

54. Se ha cuestionado que las ordenanzas que establecen beneficios tributarios no habrían sido ratificadas, por lo que, al no haber cumplido con uno de los requisitos de validez, sería inconstitucional. Si bien ya se ha determinado que la ratificación es un requisito de validez para las ordenanzas que crean arbitrios, queda por definir expresamente si las ordenanzas que establecen beneficios tributarios también deben ser ratificadas.
55. Este Tribunal ha emitido dos sentencias en donde se analizaba una situación similar al presente caso. En la Sentencia 0012-2005-PI/TC, el Tribunal indicó que para el caso de las ordenanzas que establecían beneficios tributarios, a pesar de tratarse de materia tributaria, no requerían ser ratificadas. En efecto, en el fundamento 26 se indicó lo siguiente:

No hay justificación lógica para exigir la ratificación bajo el mismo fundamento constitutivo de validez, ya que las razones por las que un Municipio, a diferencia de otro, otorga exenciones al pago de deudas, no están condicionadas a un criterio de uniformidad para todos los casos.

56. En la sentencia del caso 0031-2009-PI/TC, se analizó si es que la ordenanza que otorgaba beneficios tributarios era extemporánea al haber sido publicada con posterioridad al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior. El Tribunal resolvió que el artículo 69-A de la LTM (TUO 156-2004-EF) estipulaba que solamente las ordenanzas que aprobaban los montos de las tasas por arbitrios estaban sujetas a esta obligación. Por consiguiente, puesto que la ordenanza únicamente establecía



beneficios tributarios (condonación, deducción, compensación y tope máximo del arbitrio aprobado) no tenía que cumplir con dicho mandato (fundamento 23).

57. Así, en virtud de esta línea jurisprudencial, las ordenanzas que establecen beneficios tributarios no están sujetas a la obligación legal de ser ratificadas, por cuanto este deber solo alcanza a las normas que establecen los tributos sin alcanzar a los beneficios que las municipalidades distritales dispongan en ejercicio de su autonomía y dentro del marco constitucional. En la presente demanda, se han cuestionado una serie de ordenanzas que otorgan beneficios tributarios, los cuales se detallan a continuación:

- La Ordenanza Municipal 004-2011-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio fiscal de 2011, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de febrero de 2011. Esta ordenanza complementa a las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2011.
- La Ordenanza Municipal 006-2011-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes que hayan declarado un predio con uso de casa-habitación y otro con uso de comercio o servicio para el ejercicio fiscal de 2011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de marzo de 2011. Esta viene a complementar a las Ordenanzas Municipales 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2011.
- La Ordenanza Municipal 004-2012-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio fiscal de 2012, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2012. Esta ordenanza complementa a la Ordenanza Municipal 019-2011-MDLP, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2012.
- La Ordenanza Distrital 002-2013-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio fiscal de 2013, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2013. Esta ordenanza complementa a la Ordenanza Municipal 014-2012-MDLP, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2013.
- La Ordenanza Municipal 002-2014-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio fiscal de 2014, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de marzo de 2014. Esta ordenanza complementa a las Ordenanzas Municipales 011-2013-MDLP y 015-2013-MDLP, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2014.



— La Ordenanza Municipal 003-2015-MDLP, que otorgó beneficios tributarios a favor de los contribuyentes para el ejercicio fiscal de 2015, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015. Esta ordenanza complementa a la Ordenanza Municipal 014-2014-MDLP, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal de 2015.

58. De acuerdo con lo expuesto —y en virtud de la línea jurisprudencial referida—, este Tribunal entiende que las ordenanzas no adolecen de un vicio de inconstitucionalidad formal, debido a que no requerían ser ratificadas. Por ello, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

§5. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

59. En el proceso de producción normativa de las ordenanzas para el cobro de los arbitrios, es posible identificar dos ámbitos claramente diferenciados:

— la determinación global del costo del servicio; y

— la distribución del costo de servicio entre la totalidad de los contribuyentes de una determinada jurisdicción municipal.

60. La determinación global de los costos y la distribución de estos entre los vecinos son actividades que solo pueden realizarse con certeza en el ámbito de cada municipalidad concreta, en la medida en que es dicha entidad la que, efectivamente, presta los servicios públicos de su competencia.

61. Sin embargo, en la Sentencia 0041-2004-PI/TC, en el fundamento 29, se ha establecido lo siguiente:

[...] el hecho de 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 relación objetiva con el servicio que se preste.

62. De lo expuesto, se deduce que no existe un único criterio objetivo válido para todas las municipalidades que pueda ser exigido universalmente, pero resulta exigible, en todo caso, que cada Gobierno local calcule los costos y los distribuya con criterios equitativos y razonables.

63. Por ello, se evaluará la constitucionalidad de las ordenanzas impugnadas en relación con estos aspectos materiales, tomando como base los preceptos constitucionales y la naturaleza autónoma de los gobiernos locales reconocida por la Constitución en el marco del Estado unitario descentralizado.



5.1. Análisis de la determinación del costo global de los arbitrios

64. La determinación del costo global de los arbitrios implica establecer específicamente el costo de dichas prestaciones. Para ello, es necesario que se exponga la estructura de costos, especificando los conceptos y valores requeridos para cubrir la prestación y el mantenimiento del servicio. Una vez determinado este costo global, tendrá que ser distribuido entre los contribuyentes de una determinada circunscripción municipal en virtud a criterios razonables. Así, de la determinación de los costos dependerá el monto de los arbitrios municipales, tales como el mantenimiento de parques y jardines, el serenazgo y la limpieza pública, que deben calcularse de manera clara y transparente.
65. En referencia a ello, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 106, “Sobre el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban arbitrios municipales en Lima y Callao” (ejercicios fiscales de 2002 al 2006), ha enfatizado lo siguiente:
- [...] resulta sumamente importante que en las estructuras de costos de las entidades ediles se detallen cuáles 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 (p. 16).
66. Siguiendo esta lógica, es necesario justificar de manera clara y detallada la estructura de costo. Así, este Tribunal determinó, en su momento, lo siguiente:
- [...] las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro; para ello no bastará el anexo del informe técnico para alegar que se ha cumplido con el requisito de la justificación cuando el mismo no se encuentra detallado (Sentencia 0018-2010- PI/TC, fundamento 8).
67. Los costos que generan los servicios brindados por las municipalidades pueden ser de dos tipos: directos e indirectos.
68. Este Tribunal Constitucional ha señalado que los costos directos son aquellos necesarios e indispensables para la prestación del servicio municipal. Debe existir una relación directa de causalidad entre la generación del costo y la realización de una actividad asociada para alcanzar las referidas prestaciones.
69. Entre los diferentes conceptos que se pueden considerar como costos directos, están los costos de adquisición de insumos y maquinarias empleadas para la realización o prestación del servicio municipal y el mantenimiento de dichas



máquinas, así como el pago de remuneraciones del personal involucrado directamente en la realización de dicha actividad.

70. Por otro lado, este órgano de control de la Constitución ha determinado que los costos indirectos son aquellos complementarios o secundarios para la realización o prestación del servicio municipal. Debe existir, al menos, una relación indirecta entre la generación del costo y la realización de una actividad asociada a la prestación del servicio municipal, por lo que no pueden considerarse como costos indirectos aquellos que son totalmente ajenos a la prestación del servicio. Asimismo, este tipo de costos no puede representar un monto excesivo en relación con los costos directos, pues deben guardar coherencia con la exigencia de razonabilidad (Sentencia 0017-2012-PI/TC, fundamento 71).

71. Asimismo, este Tribunal ha hecho notar lo siguiente:

No pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores —como en algunos casos se ha hecho— logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio. Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro ‘otros gastos indirectos’, sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir (fundamento 30 de la Sentencia 0041-2004-AI/TC).

72. Antes de iniciar el análisis detallado de las ordenanzas cuestionadas, deben identificarse algunos de los argumentos expuestos en la demanda. Los demandantes cuestionan la manera en que se habría determinado el costo global de los arbitrios. En general, apuntan a cuestionar la legitimidad de las ordenanzas por tres diferentes motivos:

- Estar basadas en ordenanzas declaradas inconstitucionales por no contar con informes técnicos apropiadamente detallados.
- Existir sobrecostos establecidos en los cuadros de los informes técnicos.
- Existir variaciones del valor de diversos elementos de un año a otro entre el 2011 y el 2015.

5.1.1. Sobre las ordenanzas cuyos antecedentes fueron declarados inconstitucionales

73. Se ha cuestionado que las Ordenanzas 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP — que establecen el régimen tributario de arbitrios municipales para el ejercicio



2011— se basan en ordenanzas que fueron declaradas inconstitucionales, por lo que tales ordenanzas también serían inconstitucionales.

74. Los demandantes alegan que los Informes 1759-2010-MPC-GGTAR-GAT (fojas 57), del 12 de noviembre de 2010, y 1841-2010-MPC-GGATR-GAT (fojas 64), del 1 de diciembre de 2010, habrían tomado como base de cálculo los antecedentes normativos de la Ordenanza 013-2009-MDLP, que prorrogó para el ejercicio 2010 la vigencia de las Ordenanzas 019-2007-MDLP y 023-2007-MDLP. Estas, a su vez, establecieron el régimen tributario para el 2008, pero fueron declaradas inconstitucionales mediante la Sentencia 0003-2009-PI/TC.
75. Al respecto, este Tribunal debe recordar que con la Sentencia 0003-2009-PI/TC, efectivamente, se declaró la inconstitucionalidad de las referidas Ordenanzas 019-2007-MDLP y 023-2007-MDLP, en virtud de que los informes técnicos no eran acordes con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
76. En específico, se aprecia que, en el Informe Técnico de la Ordenanza 0019-2007-MDLP, se incluyeron criterios como “suministros indirectos”, “otros costos indirectos” y “otros gastos operativos” sin que se acredite su relación directa con los arbitrios. Es decir, se utilizaron criterios no detallados que permitan conocer los gastos en los que se incurriría (fundamento 33). También se indicó que no se había precisado el tiempo que el personal dedicaba al desarrollo de la prestación (fundamento 35).
77. No obstante, si bien en los Informes 1759-2010-MPC-GGTAR-GAT y 1841-2010-MPC-GGATR-GAT se hace referencia a la Ordenanza 013-2009-MDLP — e indirectamente Ordenanzas 019-2007-MDLP y 023-2007-MDLP—, ello no implica que se haya incurrido en los mismos vicios de inconstitucionalidad.
78. En primer lugar, debe indicarse que, mediante Acuerdo de Concejo 0308 de la Municipalidad Provincial de Callao, se ratificaron las Ordenanzas 009-2010-MDLP y 010-2010-MDLP. En segundo lugar, se observa que el establecimiento del régimen de arbitrios municipales para 2011 está sustentado en un informe técnico en donde se detallan y disgregan los gastos de los arbitrios. En dicho informe técnico, se distinguen claramente los costos directos de los indirectos y los costos fijos. Asimismo, los costos indirectos están disgregados y se establece el porcentaje de dedicación de los trabajadores en la prestación del servicio.
79. En tal sentido, los informes técnicos que sustentan la Ordenanza 009-2010-MDLP, modificada por la 010-2010-MDLP, habrían cumplido con los estándares constitucionales establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal. Por ejemplo, los llamados costos fijos están directamente relacionados con el servicio brindado, por cuanto se requieren oficinas debidamente equipadas para poder organizar tales servicios. Más aún, si es que se indica el porcentaje del uso de tales elementos. En



suma, en virtud a lo indicado, los argumentos expuestos por los demandantes deben ser rechazados.

80. Algo similar ocurre con los informes técnicos de las Ordenanzas 014-2012-MDLP, 017-2012-MDLP, 011-2013-MDLP y 014-2014-MDLP. En estos se detallan los conceptos, la cantidad, el costo unitario, la dedicación y el porcentaje de depreciación de los elementos utilizados para brindar los servicios municipales. En consecuencia, los argumentos que cuestionan la legitimidad de los informes técnicos de las ordenanzas deben ser rechazados.

5.1.2. Sobre los supuestos sobrecostos de determinados conceptos

81. Los demandantes alegan que los costos establecidos en los informes técnicos no justifican los deficientes (o inexistentes) servicios que se recibe en el distrito de La Perla. También, señalan que los costos fijos no guardan relación directa o que tienen acotaciones exageradas y desproporcionadas con la prestación de los servicios, por lo que se evidenciaría la inconstitucionalidad de las ordenanzas.
82. Por ejemplo, indican que los montos de las remuneraciones del personal no justificarían las deficientes labores de barrido de calles, recolección de basura, mantenimiento de parques y jardines y serenazgo, lo que, además, evidenciaría que estos servicios estarían siendo prestados por terceros (fojas 6, 7 y 8).
83. De igual forma, se estarían sobrevalorando los insumos sobre abono y fertilizantes, ya que los parques y jardines muestran un descuido total (fojas 11). Acerca de los repuestos de vehículos, se indica que el camión cisterna es de “uso esporádico”, por lo que técnicamente no justificaría el uso de repuestos y lubricantes. Cuestionan, también, las referencias a vehículos que no registran placas o vehículos con placas que no existirían, de lo cual se puede asumir que no forman parte del patrimonio edil. Por ello, la municipalidad debería asumir tales costos y no trasladarlos a los contribuyentes (fojas 12).
84. Indican que no se han especificado los códigos de las desbrozadoras, por lo que sus repuestos no están técnicamente justificados. Asimismo, añade nuevamente que existe una sobrevaloración en la estructura de costos (fojas 13).
85. Similares argumentos se presentan respecto de los uniformes y equipos del personal de diferentes áreas de la municipalidad sobre servicios prestados por terceros, y sobre recojo y disposición final de los residuos sólidos, en donde los demandantes presumen que los contratos entre la Municipalidad y ciertas empresas de servicios sobre recojo de residuos para los ejercicios del 2013, 2014 y 2015 serían ficticios y, por lo tanto, ilícitos debido a que contravendrían la “Ley de Contratación y Adquisiciones del Estado” (fojas 16).



86. Argumentan que el aseo de las oficinas y el pago del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) no guardan relación con la prestación de los servicios; además, añaden que estos se realizarían con vehículos inexistentes o que no cuentan con placa (fojas 18). Por ello, el costo de estos elementos no podría ser trasladado a los contribuyentes y debería ser asumido por la municipalidad.
87. Respecto el costo del servicio de residuos sólidos, se habrían observado distorsiones al apreciar diferencias en el informe técnico sobre el costo de escobas de tipo baja policía, baterías de 12 voltios, filtros de aceite de motor y llantas, entre otros. Asimismo, agrega que lo mismo ocurre con la estructura de costos de parques y jardines.
88. También indican que en el informe técnico de la Ordenanza 014-2012-MDLP, del ejercicio de 2013, se observan diferentes precios de un mismo producto. Por ejemplo, el costo de las camisas consignadas en el cuadro sobre la estructura de costos de barrido de calles es de 37 soles, pero, en la estructura de costos del servicio de parques y jardines, es de 34 soles. Situación similar ocurriría con los polos estampados, cuadernos empastados cuadriculados, perforador 2 espigas, tablero de madera con manija a presión tamaño A-4 (de 2.87 a 2.47 soles), tinta para impresora y balde de plástico de 1.5 litros, entre otros productos.
89. Al respecto, debe indicarse que las referencias a la calidad de los servicios municipales o su prestación real no pueden ser analizadas, en principio, en un proceso de inconstitucionalidad, ya que este tiene por finalidad verificar, por medio del contraste entre la norma parámetro y la norma sometida a control, la constitucionalidad de esta última. Por ello, es claro que, en un proceso de inconstitucionalidad, no puede determinarse si es que efectivamente se está prestando un servicio en el que se incumplan determinados estándares esperados por cierto sector de la ciudadanía.
90. Tendría que demostrarse que no se están cumpliendo dichos estándares, para lo cual se requeriría material probatorio. Asimismo, se tendría que demostrar, por ejemplo, que los servicios municipales no están siendo efectivamente prestados, que no se están utilizando los vehículos referidos en los informes técnicos, que los parques están en muy malas condiciones o que los mencionados contratos son realmente inválidos. De igual forma, se tendría que acreditar que determinados elementos para brindar los servicios municipales no han sido efectivamente utilizados, tales como las semillas o repuestos de ciertas maquinarias o vehículos. No obstante, en autos, no existen medios probatorios que sustenten ello.
91. Se debe agregar que un debate probatorio como este excede la finalidad del proceso de inconstitucionalidad. Ello debido a que se está ante una cuestión netamente fáctica y no ante el contraste entre la Constitución y una norma de rango legal.



92. Lo dicho, sin embargo, no implica que no existan otras vías por las cuales se puedan investigar y sancionar posibles conductas de sobrevaloración de costos o simulación de contratos. Así, la Contraloría de la República puede realizar acciones de control para, precisamente, determinar si efectivamente está cumpliendo con la correcta ejecución del presupuesto público.
93. Por lo expuesto, debe desestimarse la demanda en este extremo.

5.1.3. Sobre el incremento de costos de un año a otro

94. De otro lado, en lo que se refiere a las variaciones del valor de diversos elementos necesarios para brindar los servicios desde 2011 hasta 2015, los demandantes indican, por ejemplo, que se presenta una estructura de costos con una nómina de personal que la sobrepasa y sobreestima, tal como lo demostrarían las elevadas remuneraciones percibidas por realizar labores de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, mantenimiento de parques y jardines, y serenazgo.
95. También alegan que en todos los periodos se imputan las mismas herramientas y materiales que, en realidad, son de larga duración, por lo que no debieron reiterarse (fojas 11). Lo mismo ocurriría con los enseres de oficina, que estarían siendo incluidos cada año cuando, en realidad, ello no se justificaría. Además, indican que varios de los repuestos estarían sobrevaluados. Para demostrar tal aseveración, presentan una comparación entre el costo de productos similares en los diferentes informes técnicos utilizados para los años 2011, 2013, 2014 y 2015. De igual forma, advierten un incremento del precio de llantas u otros repuestos de un año a otro. Incrementos que, a decir de los demandantes, serían irrazonables.
96. Este tipo de argumentación, desde luego, no puede ser analizada en un proceso de inconstitucionalidad, ya que ello implicaría conocer los cambios en el mercado sobre el costo de este tipo de repuestos. Por ello, no es factible analizar la razonabilidad o no de tal incremento.
97. Sobre lo argumentado por los demandantes en cuanto al desproporcionado aumento del costo de los arbitrios de un año a otro, debe explicarse —como ya lo ha establecido este Tribunal— que el mero incremento de la cuota de los arbitrios no implica necesariamente la inconstitucionalidad de la ordenanza que los regula (Sentencia 0020-2006-PI/TC, fundamento 27). Ello debido a que es probable que, por diversas causas, el costo de ciertos productos varíe, lo que tendrá que reflejarse en el informe técnico.
98. La inconstitucionalidad radicaría, por ejemplo, en que el costo global no tenga sustento o que no exista relación idónea entre la proyección del costo del servicio y los insumos necesarios para llevarlo a cabo. Sin embargo, esto no se ha



apreciado en este caso, puesto que los informes técnicos de las ordenanzas cuestionadas cumplen los estándares de razonabilidad.

99. Por lo tanto, estos argumentos de los demandantes también deben ser rechazados.

5.2. Análisis sobre la distribución de los costos de los servicios públicos

100. En las Sentencias 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-PI/TC, este órgano de control de la Constitución ha formulado una serie de criterios que constituyen una pauta adecuada para la distribución de costos correspondientes a los diversos arbitrios municipales.

101. Sistematizando y actualizando la jurisprudencia en la materia, este Tribunal Constitucional entiende que las ordenanzas tributarias de las municipalidades deben observar los siguientes criterios como ejemplo de criterios razonables:

i) Limpieza pública

Recojo de basura

- a. Criterio: “uso del predio”: Criterio principal
- b. Criterio “tamaño del predio”: Solo cuando exista una relación directamente proporcional entre el tamaño de los predios y la cantidad de basura que producen.
- c. Criterio “número de habitantes”

Barrido de calles

- a. Criterio del tamaño del predio: Es relevante en tanto no sea entendida como metros cuadrados de superficie (m^2), sino únicamente como longitud del predio frente a la calle en la medida en que expresa la existencia de una conexión directa entre el servicio prestado y la intensidad de su uso.

ii) Parques y jardines públicos

- a. Criterio “ubicación del predio”
- b. Criterio “uso del predio”
- c. Criterio “tamaño del predio” (como longitud del predio frente a la calle): Solo cuando exista una relación proporcional entre el tamaño del predio y el aprovechamiento diferenciado del servicio de mantenimiento y mejoramiento de jardines.

iii) Serenazgo

- a. Criterio “ubicación del predio”
- b. Criterio “uso del predio”

102. Estos criterios han sido aplicados por este Tribunal en diversas ocasiones, por ejemplo, cuando se resolvieron los procesos de inconstitucionalidad



correspondientes a los Expedientes 0020-2006-PI/TC, 0030-2007-PI/TC y 0031-2009-PI/TC, 0017-2012-PI/TC, entre otros.

103. Los criterios expuestos deben ser tomados en cuenta por los gobiernos locales, a fin de lograr una adecuada distribución de los costos y evitar intervenciones ilegítimas en principios constitucionales, tales como los de razonabilidad, capacidad contributiva o proporcionalidad.
104. Asimismo, es necesario acotar que estos criterios constituyen bases presuntas mínimas que este Tribunal Constitucional tomará en cuenta como parámetro para mantener el control de constitucionalidad de las ordenanzas que regulen arbitrios municipales.
105. Sin embargo, esto no significa que los mismos configuren un límite a la autonomía de los gobiernos locales, los cuales tienen el deber de sustentar técnicamente aquellas otras fórmulas que, en las concretas circunstancias de cada jurisdicción, logren una mayor justicia en la imposición del tributo municipal, tal como se señala en la parte resolutive de la Sentencia 0018-2005-PI/TC.
106. Por otro lado, corresponde precisar que este Tribunal, en la *ratio decidendi* de la Sentencia 0053-2004-PI/TC, dejó sentado que el principio de razonabilidad será el parámetro determinante para establecer como válido el criterio cuantificador de cada tipo de arbitrio.
107. Al respecto, en el fundamento 40 de la Sentencia 0041-2004-PI/TC, se ha sostenido lo siguiente:

En ese sentido, la admisión o negación de un criterio como válido no puede definirse de manera uniforme, sino que dependerá de que, en el caso de un arbitrio específico, los criterios utilizados guarden una conexión razonable con la naturaleza del servicio brindado.

108. En el caso de autos, se puede observar que las ordenanzas cuestionadas establecen criterios diferenciados para los servicios de limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines, y serenazgo.

5.2.1. Sobre el servicio de limpieza pública

109. Los demandantes alegan que, en lo que concierne al servicio de limpieza pública, no se habría tomado en cuenta el número de habitantes como componente del factor de uso y frecuencia. Así, siendo mayor el número de habitantes en una casa-habitación, es esperable que se genere una mayor cantidad de residuos sólidos.



110. Contrariamente a lo dicho en la demanda, debe indicarse que la Ordenanza 009-2010-MDLP, sí hace referencia al criterio de número de habitantes (fojas 44, reverso). Igualmente ocurre con la Ordenanza 011-2013-MDLP (fojas 141), lo que también fue considerado en la Ordenanza 015-2013-MDLP (fojas 161).
111. Se ha cuestionado, también, que se asuman parámetros de tasa variable en función a los metros cuadrados del inmueble, arguyéndose que sería inconstitucional debido a que no todos los predios son uniformes en el área de metros cuadrados construidos. Además, no se toma en cuenta el factor de uso y frecuencia según cada tipo de predio.
112. Sobre el criterio del tamaño del predio para la distribución del costo de recojo de basura, como ya se ha advertido *supra*, la jurisprudencia de este Tribunal estima que es pertinente siempre que exista una relación directamente proporcional entre el tamaño de los predios y la cantidad de basura que se produce. Para ello, es importante tomar en cuenta el uso que se da al predio. Así lo expuso el Tribunal en el fundamento 42 de la Sentencia 0041-2004-PI/TC, que indica lo siguiente:

[...] sí creemos que podría ser utilizado de mediar una relación proporcional entre el tamaño del predio y el uso del mismo. Por ejemplo, en estos casos, siendo dos predios de la misma actividad comercial pero de distinto tamaño, será objetivo presuponer que el predio de mayor tamaño genera más desperdicios. De otro lado, consideramos que el criterio tamaño del predio sí determina que se reciba un mayor servicio por barrido y lavado de calles.
113. Más aún, en la Sentencia 0012-2005-PI/TC (fundamento 12), se indicó que el criterio del tamaño del predio guarda relación directa e indirecta con el servicio de recolección de basura para casa-habitación. En efecto, a mayor área construida, es factible presumir una mayor generación de desechos, debido a que es esperable un mayor número de habitantes.
114. En el caso de las Ordenanzas 009-2010-MDLP y 011-2013-MDLP, el criterio del tamaño del predio está vinculado a la capacidad generadora de residuos sólidos, por lo que se entiende que se trata de un criterio razonable. Más aún, cuando en la Ordenanza 009-2010-MDLP, por ejemplo, se establece que los contribuyentes del distrito pueden presentar una declaración jurada precisando el número de personas que habitan en el predio (fojas 44, reverso).
115. Por lo expuesto, la demanda debe ser rechazada en este extremo.

5.2.2. Sobre el servicio de parques y jardines



116. Sobre el servicio de parques y jardines, cuestionan que exista una distorsión en la ubicación y número de parques; además, se observa un incremento de predios cerca de las áreas verdes. El criterio del costo de distribución utilizado, sin embargo, se basa en la ubicación y proximidad de los parques. Criterios que han sido considerados razonables por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tal como se observa *supra*.
117. Si bien en la demanda se alega que los métodos por los cuales se ha determinado la cercanía a los parques y jardines son irrazonables, la determinación de tal hecho no puede ser especificada en un proceso como el de inconstitucionalidad, por cuanto, como ya se indicó, no se pueden analizar cuestiones fácticas. Por ello, la demanda debe ser desestimada en este extremo.

§6. SOBRE EL SERVICIO DE SERENAZGO

118. Se alega que los costos de los servicios de serenazgo son ilegales porque han sido determinados con base en falsas intervenciones. En la Ordenanza 009-2010-MDLP, se observa que se utilizan criterios considerados razonables por el Tribunal Constitucional, por cuanto se indica que toman en cuenta la peligrosidad de cada una de las cuatro zonas y el uso del predio (fojas 46).
119. Igual ocurre con la Ordenanza 011-2013-MDLP. Si bien en esta última las diferentes zonas de peligrosidad se expanden de cuatro a siete, ello no implica que dicho criterio sea inconstitucional.
120. El proceso para la determinación de zonas de mayor o menor peligrosidad depende de una serie de datos e información sobre el número de intervenciones. Si bien los demandantes cuestionan la veracidad del número de intervenciones, ello no puede ser determinado en un proceso de inconstitucionalidad, en virtud de la naturaleza abstracta de este tipo de proceso.
121. Lo que sí debe advertirse, en todo caso, es que la determinación de la peligrosidad de una zona a partir del número de intervenciones es un criterio razonable. El mismo que fue desarrollado por la municipalidad en ejercicio de su autonomía, además de ser compatible con la jurisprudencia de este Tribunal.
122. En virtud de lo expuesto, este Tribunal aprecia que los criterios para la determinación de la distribución de costos de los servicios municipales son legítimos, en cuanto siguen los criterios de razonabilidad configurados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
123. En tal sentido, los cuestionamientos sobre los costos de distribución de los servicios públicos de las ordenanzas cuestionadas deben ser rechazados, por lo que debe desestimarse la demanda en este extremo.



III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.
2. Declarar **INFUNDADA** la presente demanda de inconstitucionalidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE BLUME FORTINI



FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En el presente caso, considero necesario precisar lo siguiente con relación a la STC Exp. 00017-2012-PI/TC, caso “Arbitrios-Chiclayo”, que se menciona en el fundamento 103 de la sentencia de mayoría:

En el voto singular que suscribí en la citada STC Exp. 00017-2012-PI, señalé que el escrutinio que debe ejercer el Tribunal Constitucional en materia de determinación de los arbitrios municipales implica que el control sea concreto con relación a los criterios utilizados por las ordenanzas municipales, en virtud de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Es decir, advertí que dicha revisión no debía limitarse únicamente a realizar enunciados generales acerca de los criterios sin ninguna contrastación con las ordenanzas que se impugna, tal como venía sucediendo en dicha sentencia bajo la excusa de que, ir más allá, invadía la autonomía de la Municipalidad Provincial de Chiclayo.

Tal como estimé en mi voto singular en el expediente en mención, la sentencia debilitaba seriamente lo avanzado en cuanto al control constitucional de la potestad tributaria de las municipalidades, tanto que su control se resumía en: “diga lo que diga la municipalidad sobre los criterios que fijan arbitrios se debe entender que están perfectos”.

De ahí que, ante esto, una vez más, siguiendo la jurisprudencia ya consolidada por este Tribunal Constitucional, debo recordar que en la STC Exp. 00053-2004-PI/TC, así como en posteriores, se ha detallado cuáles son los criterios válidos para tenerse en cuenta en el cálculo del reparto justo de los arbitrios, considerando como base para lo razonable la conexión lógica entre la naturaleza del servicio brindado (en cada caso, sea seguridad, salubridad o limpieza) y el presunto grado de intensidad del uso de dicho servicio.

Esta última sentencia estableció los siguientes criterios para tener en consideración, los cuales —cabe precisar— son bases presuntivas mínimas, mas no son rígidas o pétreas, ya que la realidad social y económica de cada municipio no lo es:

CRITERIOS OBJETIVOS DE DISTRIBUCIÓN RECONOCIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL		
Servicios	Criterios	Justificación
	Número de habitantes	Ambos criterios permitirán un



LIMPIEZA PÚBLICA (RECOJO DE BASURA)	Tamaño del predio	cálculo cercano a la realidad sobre la generación de basura.
	Uso del predio	Este criterio será relevante al momento del cálculo, pero, para supuestos distintos al de casa habitación.
LIMPIEZA PÚBLICA (BARRIDO DE CALLES)	Tamaño del frente del predio	Es válida la aplicación de este criterio, siempre y cuando sea entendido como la longitud del predio que da a la calle, mas no como el área total.
PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS	Ubicación del predio	Es según la mayor cercanía a áreas verdes. Asimismo, se precisa que no existe relación entre el disfrute de este servicio, con los criterios de uso y tamaño del predio.
SERENAZGO	Ubicación del predio	Es razonable usar estos criterios, mas no, el del tamaño del predio, ya que no se encuentra una relación lógica con el servicio.
	Uso del Predio	

En tal sentido, reafirmando lo dicho en mi voto singular en la STC Exp. 00017-2012-PI, señalo una vez más que en tal expediente el Tribunal claudicó a su función de control de las ordenanzas que ahí se impugnaron. Por lo tanto, advirtiéndolo que no comparto que ahora se cite, suscribo la presente sentencia.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien coincido con lo resuelto en la presente sentencia, pero considero pertinente invocar parte del análisis efectuado en el voto singular que suscribí en conjunto con mi colega magistrado Espinosa- Saldaña Barrera, en el Expediente 00017-2012-PI/TC (caso Arbitrios – Chiclayo), referido a la potestad tributaria ejercida por los municipios en materia de arbitrios, de manera general, y, en particular, respecto a las ordenanzas que fueron impugnadas por los recurrentes.

SOBRE LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE ARBITRIOS

1. Conforme con los artículos 74 y 195, inciso 4 de la Constitución, los órganos de gobierno local -como son las municipalidades provinciales o distritales- ejercen potestad tributaria, estando facultados para crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de sus competencias, jurisdicción, y con los límites que señala la ley, respetando los principios de reserva de ley, igualdad y respeto a los derechos fundamentales, sin que algún tributo pueda tener carácter confiscatorio. Es bajo esta premisa, y motivados por el confuso sistema tributario municipal entonces existente, que se expidieron sentencias STC 0041-2004-AI/TC y STC 0053-2004-AI/TC, y otras, que han servido y sirven de marco de análisis y límite razonado para la producción de esta clase de tasas. Considero entonces que cualquier cambio de línea a lo previamente establecido por este Tribunal, debería obedecer a razones estrictamente ligadas con un verdadero cambio impulsado desde las municipalidades en favor del contribuyente y de las autoridades legislativas a nivel edil.

A. Respecto a la naturaleza jurídica de los arbitrios

2. La potestad tributaria municipal no puede ser ejercida de manera arbitraria o absolutamente discrecional, sino conforme a las disposiciones normativas señaladas en la Constitución, en la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, y en el Decreto Supremo 156-2004-EF, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal -en adelante, Ley de Tributación Municipal; y, además, de acuerdo a la jurisprudencia emitida por este Colegiado (en especial, STC 0041-2004-AI/TC y STC 0053-2004-AI/TC). Sobre la base de este bloque de constitucionalidad, entendido en clave de normas interpuestas, el Tribunal Constitucional peruano ha considerado, a través de su jurisprudencia, hacer algunas precisiones sobre la naturaleza jurídica de los arbitrios municipales. Ello con el objeto de que estas puedan coadyuvar al examen de constitucionalidad a realizar sobre ordenanzas como las aquí impugnadas.



3. De conformidad con el artículo 68 de la Ley de Tributación Municipal, concordante con la norma II del Título Preliminar del Decreto Supremo 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario -en adelante, Código Tributario- los gobiernos locales pueden imponer “arbitrios” cuando el hecho generador es la prestación o mantenimiento de un servicio público. Al ser estos “arbitrios” parte de la categoría genérica de “tasa”, resulta válido atribuirle al arbitrio las características propias de la tasa que le sean aplicables. Por ello, y por lo que, al poseer estos arbitrios un carácter esencialmente *contraprestativo*, deben estar en principio ajustados a los principios de cobertura y beneficio antes que a la capacidad contributiva concreta de cada contribuyente (fundamentos 46 y 47 de la STC 0041-2004-PI/TC).
4. Ahora bien, si se asume la definición de tasa contenida en la legislación tributaria y se la compara con la función económico-social del arbitrio, queda claro que la calificación de este último, como subespecie de tasa, no puede ser formulada en términos categóricos o absolutos. La tasa es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente (Norma II.c del Título Preliminar del Código Tributario) y es, en su caso, creado por los Concejos Municipales, cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el gobierno local de un servicio público o administrativo reservado a las municipalidades de acuerdo con su ley orgánica y su ley de tributación (artículo 9, inciso 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 66 de la Ley de Tributación Municipal). Por ende, si los arbitrios tuvieran plenamente la naturaleza de tasas (bajo las coordenadas previstas del Derecho tributario), operarían siempre como contraprestación a servicios públicos *individualizables*, efectivamente brindados por las municipalidades dentro del ámbito de sus competencias.
5. Conviene entonces tener presente que, los arbitrios se utilizan para financiar o realizar servicios, que, si bien son esenciales, no pueden traducirse en un beneficio directo o divisible a favor de cada contribuyente. De ahí que este Tribunal haya dejado sentada la tesis de que sí es admisible financiar prestaciones no individualizables a través de arbitrios, toda vez que ciertos servicios esenciales de carácter municipal, tales como la limpieza pública, el ornato o la seguridad ciudadana, *“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”* (fundamento VIII.C.1 de la STC 0053-2004-PI/TC). En ese sentido, si bien el arbitrio municipal debe conceptualizarse como un tipo de tasa bajo los cánones de la legislación tributaria, aquel, a diferencia de estas, puede tener como hecho generador la prestación de un servicio público que, enmarcándose dentro de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, proporcione un beneficio a los contribuyentes no susceptible necesariamente de ser dividido o individualizado.



6. Cuando se fije un arbitrio a través de una ordenanza municipal, tal como se analiza *infra*, debe “(...) sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial. Para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente” (artículo 69 del Ley de Tributación Municipal).
7. Los servicios de limpieza pública, parques y jardines y seguridad ciudadana son *servicios esenciales*, de los que no se puede prescindir, y donde el contribuyente o usuario no tiene la libertad para discernir si toma o no el servicio. Rige pues la idea de un “goce potencial”, determinándose aquello que previsiblemente debe pagar cada individuo, asumiendo que el servicio es ofrecido o puesto a su disposición, aunque no lo use (fundamentos 31 y 35 de la STC 0041-2004-AI/TC y fundamento VIII de la STC 0053-2004-AI/TC). En ese sentido, este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, y como parte de su rol articulador dentro de un Estado unitario y descentralizado como el peruano, ha señalado los lineamientos generales a tener en cuenta en la producción normativa de las ordenanzas relacionadas al cobro de arbitrios, determinando que las municipalidades tienen la responsabilidad y la obligación de observar tales pautas a fin de no vulnerar los derechos fundamentales del contribuyente y el principio de seguridad jurídica. En dicho contexto, es preciso reconocer los esfuerzos emprendidos por la mayoría de las municipalidades para actualizar la información con la que cuentan, automatizar sus procesos, mejorar la calidad e inclusive registrar mayor información, incorporando criterios nuevos para mejorar la calidad del servicio conforme a la doctrina de este Tribunal, labor desafortunadamente todavía incompleta en otras municipalidades.

B. Respecto a la ordenanza municipal que regula el arbitrio

8. En el proceso de producción normativa de las ordenanzas para el cobro de los arbitrios es, de acuerdo con la jurisprudencia de este mismo Tribunal, posible identificar dos ámbitos claramente diferenciados (fundamento 28 de la STC 0041-2004-AI/TC):
 - La determinación global del costo del servicio.
 - La distribución del mismo entre la totalidad de los contribuyentes de una determinada jurisdicción municipal.

La determinación global de los costos y su distribución por el servicio municipal prestado, por obvio que parezca, únicamente puede realizarse con certeza por cada



municipalidad en la medida en que es dicha entidad pública la que efectivamente presta el servicio público. Esta facultad tributaria no puede ser ejercida de manera arbitraria o absolutamente discrecional, sino que -como se precisó *supra*- se ha de observar determinados principios. De ahí que se haya señalado 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”* (fundamento 29 de la STC 0041-2004- AI/TC).

9. Al respecto, es preciso acotar que la ordenanza debe contar con un informe técnico, y que ambos, la ordenanza y el informe, han de ser accesibles a todos los contribuyentes.
10. A propósito de ello, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha expresado que la estructuración del costo total de los arbitrios debe estar detallada en el referido informe técnico. Dicha exigencia observa la garantía de transparencia frente al contribuyente respecto de los gastos en que se incurre en la prestación de los servicios municipales así como el principio de reserva de ley. Sin embargo, conforme se advirtió en el voto singular previamente aludido, en la mayoría de casos la comprensión del contenido exacto de la ordenanza por los contribuyentes se dificulta dada su tecnicidad, por lo que se dijo que de cara a los ejercicios fiscales próximos, los conceptos y los montos generales que componen la estructura de los costos de cada arbitrio deben estar expresamente señalados y de manera resumida en la estructura normativa de la propia ordenanza municipal, dejando la labor de precisión y de detalle para el informe técnico.

Esta nueva exigencia se funda en razón de que permite al contribuyente conocer mínimamente los conceptos y montos generales en los que se sustenta el arbitrio, optimizando en mayor medida el principio de reserva de ley y el principio de transparencia.

11. Ahora bien, de autos se aprecia que las Ordenanzas 009-2010-MDLP modificada por la 010-2010-MDLP, 019-2011-MDLP, 014-2012-MDLP modificada por la 017-2012-MDLP, 011-2013-MDLP modificada por la 015-2013-MDLP y 014-2014-MDLP, cuentan con sus informes técnicos respectivamente, los que, a su vez, cumplen con los estándares constitucionales establecidos por este Tribunal en su jurisprudencia, conforme ha sido desarrollado en la ponencia que suscribo. Sin perjuicio de ello, cabe reiterar que en adelante los conceptos y montos deben constar expresamente de manera resumida en la propia estructura normativa de la ordenanza municipal.



12. Posteriormente, considero pertinente invocar lo dicho sobre la naturaleza y el blindaje constitucional que se les ha dado a los contribuyentes mediante la línea jurisprudencial vigente en materia de arbitrios municipales.

SOBRE EL COSTO TOTAL DEL SERVICIO EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

13. Previamente se ha dicho que los arbitrios constaban de dos partes: el costo total del servicio y la distribución de este entre todos los contribuyentes. Por ello, la primera parte del examen de la estructura de una ordenanza se refiere a la determinación global del costo del servicio público municipal. Para este análisis, en primer lugar, corresponde explicar en qué supuestos el servicio no va a ser recibido y, por lo tanto, qué aspectos no serán parte de la hipótesis de incidencia tributaria. Luego de ello, toca determinar el costo total, compuesto por costos directos e indirectos.

C. Respecto a la estructura de costos

14. La parte referida a la estructura de los costos contiene los conceptos o valores que se requieren para la prestación efectiva o el mantenimiento del servicio y el costo global de estos que será distribuido entre los contribuyentes de una determinada circunscripción municipal. La estructuración de los costos debe justificar el hecho a partir del cual se sustenta el cobro de los arbitrios, lo que implica que no deben usarse términos o conceptos que no se expliquen por sí mismos o que se presten a la ambigüedad, ni montos que no se disgreguen o deriven de dichos conceptos. De modo similar, la Defensoría del Pueblo, en su Informe 106, ha enfatizado que *“resulta sumamente importante que en las estructuras de costos de las entidades ediles se detallen cuáles 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”*.
15. De otro lado, dado que el monto de los arbitrios municipales se fija o establece en función del servicio efectivamente prestado, se entiende que los conceptos y los costos deben estar referidos solo a los gastos justificados para financiar dicho servicio, ser idóneos y guardar relación objetiva *“ya sea con la proyección del coste del servicio que se preste, o en su caso, con los costos efectivamente incurridos en la prestación del servicio”* (fundamento 3 de la STC 0030-2007-PI/TC), toda vez que con el arbitrio no se puede financiar cualquier tipo de actividad estatal u otros gastos que no sean aquellos provocados por la prestación del servicio específico.
16. Pese a tal definición, conviene tener presente que los costos destinados a generar los servicios brindados por las municipalidades pueden ser de dos tipos: *directos e indirectos*.



17. Con relación a los costos directos, se pueden entender como aquellos necesarios e indispensables para la realización o prestación del servicio municipal. Debe existir una relación directa de causalidad entre la generación del costo y la realización de una actividad asociada a la prestación del servicio municipal.
18. Entre los diferentes conceptos que se pueden considerar costos directos como mínimo están los costos de adquisición de insumos y maquinarias empleadas para la realización o prestación del servicio municipal y el mantenimiento de las mismas, así como el pago de remuneraciones del personal involucrado directamente en la realización de dicha actividad.
19. Respecto de los costos indirectos, son aquellos complementarios o secundarios para la realización o prestación del servicio municipal. Debe existir al menos una relación indirecta entre la generación del costo y la realización de una actividad asociada a la prestación del servicio municipal, por lo que no pueden considerarse como costos indirectos aquellos que son totalmente ajenos a la prestación del servicio. Asimismo, este tipo de costos no pueden representar un monto excesivo en relación con los costos directos, pues deben guardar coherencia con la exigencia de razonabilidad. Al respecto, este Tribunal ha hecho notar que *“No pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores —como en algunos casos se ha hecho- logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio. Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro 'otros gastos indirectos', sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir”* (fundamento 30 de la STC 0041-2004-AI/TC).
20. Por lo expuesto, surge inmediatamente el problema de fijar o establecer cuál es el monto razonable que correspondería a los costos indirectos. La Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de su Directiva 001-006-00000006, ha apuntado que en su opinión los costos indirectos no pueden representar más allá del 10% de la tasa total del coste del arbitrio. En ese sentido, si bien las municipalidades del país -entre ellas, la Municipalidad Distrital de La Perla- no están obligadas a cumplir esta directiva, este Tribunal Constitucional ha dicho expresamente que *“debe tenerse en cuenta su utilidad como directriz para efectos de la razonabilidad en los márgenes de este tipo de costos”* (fundamento 30 de la STC 0003-2009-PI/TC).

SOBRE EL EXAMEN DEL PAGO INDIVIDUALIZADO DEL COSTO DEL SERVICIO EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES



21. La ordenanza municipal que contiene la imposición de un arbitrio, luego de definir el costo total del servicio, debe explicar cómo este va a dividirse entre todos los ciudadanos pertenecientes al municipio.

D. Respecto a los criterios genéricos de distribución de costos

22. La distribución del costo global entre los contribuyentes de una determinada jurisdicción debe realizarse sobre la base de criterios razonables y teniendo en cuenta la especial naturaleza de cada servicio público o actividad que se lleve a cabo. Esto último hace que no exista un único criterio y que un determinado criterio sea aplicado de manera uniforme para todos los tipos de arbitrios. Más bien la distinta naturaleza de cada servicio será la que determine la opción cuantificadora más adecuada para lograr acercarnos a un equilibrio en la distribución de costos por uso efectivo o potencial del servicio.

D.1. La razonabilidad del cobro

23. En esa línea argumentativa, un criterio será considerado válido o razonable si expresa una conexión lógica entre el servicio prestado y la intensidad del uso de servicio; o, lo que es lo mismo, si se constata una vinculación directa o indirecta entre el servicio prestado y la intensidad de su goce o beneficio recibido por el contribuyente.
24. Así, el elemento de razonabilidad constituye el baremo principal para evaluar la constitucionalidad de los criterios o factores de distribución en materia de arbitrios. La incorporación de este requisito en la distribución de los costos *“evita que la decisión de distribuir el costo del servicio sea discrecional por falta de reglas claras, y estará sujeto a parámetros objetivos que sustentan dicha decisión; en el caso de distribución de costos por servicios municipales, esta objetividad se verifica cuando exista una conexión lógica entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, de modo tal que, gracias al criterio empleado, se obtengan con mayor fidelidad el monto que corresponde pagar en cada caso”* (fundamento 41 de la STC 0041-2004-AI/TC).
25. Con relación a la intensidad del uso, resulta perfectamente admisible que se establezcan diferencias, para que así el monto por concepto de arbitrios sea proporcional al beneficio de cada contribuyente de manera real y/o potencial a los servicios prestados. En cambio, resulta inadmisibles, al menos en términos generales, que los criterios de diferenciación establecidos incorporen factores no relacionados con el grado con el cual cada uno de los contribuyentes hace uso de ellos, de ahí que cada municipalidad debe ser cuidadosa al momento de establecer los criterios que se utilizarán para la distribución de los costos.
26. Entre los criterios que se pueden utilizar para calcular la distribución de los costos, algunos de los cuales inclusive gozan de respaldo legal (artículo 69 de la Ley de



Tributación Municipal) cabe mencionar el uso del predio, el tamaño del predio, la ubicación del predio, el valor del predio, entre otros. La utilización independiente o conjunta de tales criterios dependerá de la distinta naturaleza de cada servicio público prestado.

27. La referencia a tales criterios es solo con carácter general y enunciativo por tanto actúa a modo de bases presuntas mínimas, no rígidas (fundamento 24 de la STC 0018-2005-PI/TC). Ello es así porque este Tribunal no puede cerrar la posibilidad al hecho de que si existieran otros criterios que satisfagan la exigencia de razonabilidad, estos sean tomados en cuenta en la distribución de los costos. Por lo que aquí corresponde, se trata de establecer una línea de interpretación que permita conocer en el caso de un arbitrio específico cuándo un criterio utilizado es válido y cuándo no, lo cual puede ser deducido de la conexión razonable entre la naturaleza del servicio prestado y la intensidad de su uso.
28. En definitiva, la opción distributiva de los costos más adecuada para conseguir la cuota distributiva ideal, o, lo que es lo mismo, la regulación de las fórmulas que logren un mejor equilibrio en la repartición de las cargas económicas por arbitrios, por su grado de tecnicidad, debe ser realizada por cada municipalidad. Ello es así no solo porque son ellas las que cuentan con la información y el personal técnico especializado para tal fin, sino porque dicha facultad debe ser ejercida teniendo en cuenta la realidad social y económica de dicha municipalidad y la de los propios contribuyentes que integran su comuna, sin que ello implique fundamentar los arbitrios en motivos arbitrarios o contrarios al orden constitucional.
29. Sin perjuicio de lo señalado, cabe aquí reiterar los citados criterios que se configuran, en principio, como parámetro de control:

- i. Limpieza pública

- Recojo de basura*

1. Criterio “uso del predio”: criterio principal.
 2. Criterio “tamaño del predio”: solo cuando exista una relación directamente proporcional entre el tamaño de los predios y la cantidad de basura que producen.
 3. Criterio “número de habitantes”.

- Barrido de calles*

1. Criterio del tamaño del predio: es relevante en tanto no sea entendida como metros cuadrados de la superficie (m²), sino únicamente como longitud del predio frente a la calle en la



medida en que expresa la existencia de una conexión directa entre el servicio prestado y la intensidad de su uso.

ii. Parques y jardines públicos

1. Criterio de “ubicación del predio”.
2. Criterio de “uso del predio”.
3. Criterio “tamaño del predio” (como longitud del predio frente a la calle): solo cuando exista una relación proporcional entre el tamaño del predio y el aprovechamiento diferenciado del servicio de mantenimiento y mejoramiento de jardines.

iii. Serenazgo

1. Criterio "ubicación del predio".
2. Criterio "uso del predio".

D.2. La Capacidad Contributiva como criterio adicional o referencial

30. El carácter contraprestativo de los arbitrios municipales no impide que se tome en cuenta la capacidad contributiva como criterio razonable para la distribución del costo global de un servicio público entre los contribuyentes de una circunscripción determinada siempre que las circunstancias excepcionales lo ameriten. Ello es así porque la capacidad contributiva no está relacionada con el criterio generador del arbitrio -siempre un servicio público ofrecido a los contribuyentes- sino que únicamente incide en él como criterio de invocación externa debido a circunstancias excepcionales (fundamento VIII B.2 de la STC 0053-2004-PI/TC).
31. Por otro lado, la capacidad contributiva -que guarda reflejo, entre otras cosas, con el valor del predio- no puede ser utilizada como criterio de distribución predominante o único, pues, de ser así, se alteraría la naturaleza contraprestativa de los arbitrios, convirtiéndolos en impuestos encubiertos y poniendo en riesgo la pervivencia de la relación lógica que debiera existir entre su monto y la intensidad del beneficio derivado del uso de los servicios municipales, sino que la razonabilidad de su utilización está condicionada a que en todos los casos sea calificada únicamente como criterio adicional o referencial ante la ausencia de otros criterios adicionales que en abstracto permitan determinar la corrección de la distribución de costos si se tiene en consideración los aspectos económicos y sociales imperantes en cada municipio.
32. La utilización de la capacidad contributiva podría ser considerada razonable para promover los principios de equidad o solidaridad entre los habitantes de una circunscripción municipal. A juicio de este Tribunal Constitucional, ello podría



ocurrir cuando, en una circunscripción determinada, las personas que se benefician de los servicios públicos de limpieza, parques y jardines y serenazgo sean precisamente personas de escasos recursos, a efectos de evitar que, utilizando únicamente los factores de distribución tradicionales, se termine imponiéndoles arbitrios de onerosidad excesiva o irrazonable frente a su capacidad de pago (fundamento VIII B.2 de la STC 0053-2004-PI/TC).

33. No obstante, merece insistir en que el uso de la capacidad contributiva debe ser excepcional y solo como criterio adicional o referencial y sin comprometer la naturaleza contraprestativa propia de los arbitrios. En concreto, se exige el respeto del principio de razonabilidad, lo cual supone que cada vez que se opte por tomar en cuenta la capacidad contributiva como factor adicional para calcular el monto de los arbitrios, tal decisión deberá estar justificada razonablemente en función de los objetivos que se pretenda alcanzar, a fin de no restringir ilegítimamente el derecho de propiedad de los contribuyentes, y, eventualmente, el principio de equilibrio presupuestario de la municipalidad a los cuales se les trasladen las pérdidas derivadas de la aplicación del principio de capacidad contributiva.
34. En la misma línea argumentativa, conviene señalar que además del límite genérico que supone el principio de razonabilidad, la potestad de las municipalidades de fijar el monto de los arbitrios tornando en cuenta la capacidad contributiva de las personas está también sujeta, en un nivel más específico, al límite impuesto por el principio de no confiscatoriedad. De ahí que este Tribunal haya manifestado que no resulta razonable que, bajo el pretexto de atender al principio de solidaridad, se exija a los contribuyentes el pago de un monto mayor que el equivalente al coste real del servicio prestado (fundamento 50 de la STC 0041-2004-AI/TC). De permitirse una sustracción indebida de la propiedad se estaría avalando la existencia de un tributo confiscatorio desde el punto de vista cualitativo.

S.

MIRANDA CANALES



Lima, 26 de mayo de 2020

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara INFUNDADA la excepción de incompetencia por razón de la materia e INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad.

S.

RAMOS NÚÑEZ

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara infundada la demanda interpuesta contra diversas ordenanzas municipales del distrito de La Perla, a través de las cuales se regula el régimen tributario de los arbitrios municipales correspondiente a los ejercicios fiscales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, así como una serie de beneficios tributarios.

Por otra parte, los demandantes alegan diversos defectos o incluso irregularidades en las que podrían haber incurrido algunas autoridades al momento de establecer los costos de los arbitrios. Al respecto, si tal fuera el caso, el reclamo de los demandantes resulta especialmente importante y debería tenerse en cuenta a efectos de establecer eventuales responsabilidades. Sin embargo, al mismo tiempo, es necesario precisar que, debido a la distribución o reparto de competencias configurado a nivel legal y constitucional, el lugar para evaluar ello no es el proceso de inconstitucionalidad, ni la sede para determinar ello es el Tribunal Constitucional.

Sucede que la finalidad del proceso de inconstitucionalidad es realizar un control sobre la validez formal o material de las normas impugnadas, y no sobre la calidad técnica o económica de las mismas. Asimismo, este proceso constitucional tampoco está orientado a establecer posibles responsabilidades funcionales de los autores de las disposiciones que en esta vía se cuestionan.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 25 de mayo de 2020