



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 103/2021

EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ Y
OTROS

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de enero de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** en un extremo e **IMPROCENTE** en otro la demanda de amparo que dio origen al Expediente 01546-2018-PA/TC.

El magistrado Ferrero Costa, con voto en fecha posterior, coincidió con el sentido de la sentencia.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de enero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Se deja constancia que el magistrado Ferrero Costa votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Matías Félix Paulino López y otros contra la resolución de fojas 130, de fecha 19 de diciembre de 2017, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, que declaró improcedente liminarmente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 15 de mayo de 2017, don Matías Félix Paulino López, don Félix Rodríguez Asto, don Damián Cosme Aguilar Huamaní y don José Orlando Mena Vite, por derecho propio y como secretario general del Comité de Arbitrios Municipales del Comité Central General del Pueblo Joven Pamplona Alta, interponen demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, representada por su alcalde don Javier Ernesto Altamirano Coquis, el gerente de Rentas y el ejecutor coactivo, con el objeto de que se declare inaplicables las Ordenanzas Municipales 280/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2014; la 310/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2015; y la 345/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2016. Asimismo, que se ordene a la municipalidad emplazada que devuelva los pagos efectuados durante los últimos 5 años, con los intereses legales; así como la devolución de los bienes muebles e inmuebles injustamente embargados a los vecinos; que se ordene la suspensión de los remates públicos de bienes muebles e inmuebles programados; que se imponga a los emplazados el pago de una indemnización de cien millones de soles a favor de los vecinos de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores; que se ordene la destitución del alcalde emplazado; que se prohíba a la municipalidad emplazada suspender



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

cualquier norma administrativa y ordenanza que emita vulnerando derechos fundamentales; y que se suspendan las normas que hayan sido promulgadas. Manifiestan que estas ordenanzas regularon las tasas de los arbitrios municipales del distrito de San Juan de Miraflores de los años 2015, 2016 y 2017.

Alegan que las ordenanzas cuestionadas son inconstitucionales, ilegales y antitécnicas, toda vez que vulneran los artículos 69-A y 69-B del Decreto Supremo 776; la Ley 26979 y el artículo 74 de la Constitución Política, entre otras normas legales, toda vez que las tasas no se han determinado en función del costo efectivo del servicio a prestar; porque se crean tributos confiscatorios, dado que la determinación de las obligaciones tributarias son elevadas; los montos no están de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente; las tasas son injustas porque se aplican pese a la inexistencia o insuficiencia de servicios públicos; se aplican procedimientos de cobranza mediante el abuso de cartas de requerimiento que generan malestar, miedo, pánico, frustración y muchas veces enfermedades cardíacas, depresión, e incluso la muerte de los contribuyentes.

El Juzgado Especializado en lo Civil de San Juan de Miraflores, mediante Resolución 1, de fecha 17 de mayo de 2017, declara improcedente liminarmente la demanda, por estimar que la vía adecuada para cuestionar las ordenanzas municipales materia de la demanda es el proceso de inconstitucionalidad, razón por la cual se ha configurado la causa de improcedencia prevista en el inciso 2 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

La Sala revisora confirma la recurrida por considerar que las ordenanzas municipales cuestionadas son normas heteroaplicativas; por tanto, no pueden ser impugnadas mediante el proceso de amparo mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente, por lo que se ha configurado la causal de improcedencia establecida en el inciso 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

Rechazo liminar de la demanda

1. La Sala revisora ha rechazado liminarmente la demanda aduciendo que las ordenanzas municipales materia de la demanda de autos son heteroaplicativas, por lo que no pueden ser cuestionadas en el proceso de amparo mientras no se realicen los actos de aplicación correspondientes; sin embargo, a criterio de este Tribunal, la improcedencia liminar no está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.° 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

justificada, puesto que los recurrentes sí alegaron en su escrito de demanda actos de aplicación de las ordenanzas impugnadas, tales como liquidaciones de pagos, cartas de requerimiento abusivas, cobranzas coactivas, medidas cautelares, remates de bienes muebles e inmuebles, entre otros; por consiguiente, se ha incurrido en un vicio procesal que debería subsanarse disponiéndose que se admita a trámite la demanda; sin embargo, dado que existen suficientes elementos de juicio para resolver la controversia y que se encuentra garantizado el derecho de defensa de la municipalidad emplazada, toda vez que ha sido notificada con la resolución que concede el recurso de apelación interpuesto por los codemandantes, como se aprecia del cargo de notificación que obra a fojas 47, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

Delimitación del petitorio de la demanda

2. La demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables las Ordenanzas Municipales 280/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2014; 310/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2015; 345/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2016. Asimismo, que se ordene a la municipalidad emplazada que devuelva los pagos efectuados durante los últimos 5 años, con los intereses legales; así como la devolución de los bienes muebles e inmuebles injustamente embargados a los vecinos; que se ordene la suspensión de los remates públicos de bienes muebles e inmuebles programados; que se imponga a los emplazados el pago de una indemnización de cien millones de soles a favor de los vecinos de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores; que se ordene la destitución del alcalde emplazado; que se prohíba a la municipalidad emplazada suspender cualquier norma administrativa y ordenanza que emita vulnerando derechos fundamentales; y que se suspendan las normas que hayan sido promulgadas.

Análisis del caso concreto

3. El Tribunal Constitucional, en calidad de intérprete supremo de la Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estableció los criterios vinculantes que todos los municipios de este país deben observar en el ejercicio de sus potestades tributarias en materia de arbitrios, tomando como parámetro de interpretación las disposiciones aplicables al caso contenidas en el bloque de constitucionalidad: Constitución, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Tributación Municipal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

4. En efecto, en la Sentencia 00053-2004-PI/TC se establecieron las reglas vinculantes para la producción de la normativa municipal en materia de arbitrios, tanto en el aspecto formal (requisito de validez y vigencia) como material (criterios para la distribución de los costos). Asimismo, se precisó que los efectos de su fallo y la declaratoria de inconstitucionalidad se extendían a todas las ordenanzas municipales que incurrieran en los mismos vicios de constitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional.
5. En consecuencia, en vista del criterio vinculante en esta materia, el cual alcanzaría la revisión de los periodos cuestionados por la parte recurrente en su demanda, corresponde a este Tribunal Constitucional analizar la supuesta vulneración de los derechos invocados en el marco de los criterios establecidos en la referida sentencia.

Respecto de las reglas vinculantes de forma: reglas de validez y vigencia de las ordenanzas distritales que crean arbitrios

6. Así, en el punto VII, parte B, § 9, de la Sentencia 00053-2004-PI/TC, se establecieron las siguientes pautas:
 - La ratificación es un requisito esencial para la validez de la ordenanza que crea arbitrios.
 - La publicación del Acuerdo de Concejo Provincial que ratifica es un requisito para su vigencia.
 - El plazo del artículo 9-A de la Ley de Tributación Municipal es el plazo razonable para la ratificación y ubicación del Acuerdo de Concejo que ratifica la ordenanza.
 - Solo a partir del día siguiente de la publicación de dicho acuerdo dentro del plazo, la municipalidad distrital se encuentra legitimada para cobrar arbitrios.
 - En caso de que no se haya cumplido con ratificar (requisito de validez) y publicar (requisito de vigencia) una ordenanza dentro del plazo previsto, corresponde la aplicación del artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal; en consecuencia, el arbitrio se cobrará sobre la base de la ordenanza válida y vigente del año fiscal anterior reajustada con el índice de precios al consumidor.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

— Si la norma del año anterior no cuenta con los requisitos de validez y vigencia, deberá retrotraerse hasta encontrar una norma que reúna tales requisitos y sirva de base de cálculo.

7. En el presente caso, se cuestionan, concretamente, las Ordenanzas Municipales (i) 280/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2014; (ii) 310/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2015; y (iii) 345/MSJM, publicada el 31 de diciembre de 2016. Luego de verificar lo que obra en el expediente, se detallará en el siguiente cuadro algunos aspectos relevantes sobre la base de los criterios fijados por este Tribunal:

N.º de Ordenanza	Publicación de aprobación	Ratificación	Publicación de ratificación
O. M. 280/MSJM	31.12.2014	A. C. 2430-MML (f. 2)	30.12.2014
O. M. 310/MSJM	31.12.2015	A. C. 405-MML (f. 3)	27.12.2015
O. M. 345/MSJM	31.12.2016	A. C. 470-MML (f. 4)	26.12.2016

8. De otro lado, conforme se advierte del cuadro precedente, cada una de las ordenanzas municipales cuestionadas han sido ratificadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, y han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano* con respeto de los plazos y criterios fijados por este Tribunal. En tal sentido, se concluye que las Ordenanzas Municipales 280/MSJM, 310/MSJM y 345/MSJM han cumplido con las reglas de validez y vigencia, por lo que no existe vicio formal alguno.

Respecto de las reglas vinculantes de fondo: constitucionalidad material

9. Respecto de los requisitos de fondo, el Tribunal fijó parámetros mínimos de validez constitucional que permiten aproximarse a opciones de distribución ideal del costo del servicio (punto VIII, parte A, § 3, de la Sentencia 00053-2004-AI/TC).
10. Dichos requisitos de fondo y que son de observancia obligatoria son los siguientes:
- En términos generales, la evaluación de confiscatoriedad en el caso de arbitrios se manifiesta por la determinación del monto global del arbitrio sobre la base de montos sobrevaluados o, en el caso de montos no justificados, por la falta del informe técnico financiero que demuestre la determinación de costos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

- En cada caso concreto, el contribuyente deberá acreditar lo que alega mediante los documentos mínimos indispensables (liquidaciones, órdenes de pago, determinaciones, así como otros elementos que demuestren la falta de recursos para asumir la carga o la no puesta a su disposición del servicio cobrado); sin embargo, es la municipalidad quien debe demostrar la razonabilidad entre el costo del servicio y el monto exigido al contribuyente en cada caso específico.
 - Si el contribuyente personalmente o de manera conjunta reclama la confiscatoriedad de los cobros en vía administrativa y luego en la judicial, sustentándose en peritajes y estudios de certificación técnica, y el reclamo o demanda son estimados, el municipio deberá correr con los costos efectuados por los contribuyentes.
11. A lo largo del presente proceso, la parte demandante ha manifestado a grandes rasgos, de un lado, que hubo sobrevaloración de los costos por arbitrios fijados en las Ordenanzas Municipales 280/MSJM, 310/MSJM y 345/MSJM, lo que ha traído como consecuencia la existencia de confiscatoriedad cuantitativa entre los recurrentes, así como entre los integrantes del Comité Central General del Pueblo Joven Pamplona Alta, del cual son dirigentes, y de todos los vecinos; y, de otro lado, que no hubo prestación efectiva de algunos de los servicios, puesto que Pamplona Alta carece de parques y los pocos que existen están secos por falta de riego y mantenimiento; que algunos sectores no cuentan con servicio de limpieza pública, ni barrido de calles, ni recojo de residuos sólidos; que las pistas y veredas están abandonadas; y que, pese a ello, se cobra el servicio a los vecinos.
12. Con relación al primer alegato, si bien es cierto que en autos no obran los informes técnicos financieros que respaldan las ordenanzas municipales cuestionadas, debe tenerse presente que los recurrentes no han sostenido a lo largo del proceso, como alegato de defensa, que tales informes no existan, ni que los desconozcan; por otro lado, en el portal web de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (<https://munisjm.gob.pe/normas-municipales/>), así como en el portal web del Servicio de Administración Tributaria de Lima (SAT) ([shttps://www.sat.gob.pe/WebSiteV9/Tramites/Ordenanzas/RatificacionOrdenanzas/ArbitriosMunicipales/](https://www.sat.gob.pe/WebSiteV9/Tramites/Ordenanzas/RatificacionOrdenanzas/ArbitriosMunicipales/)), se encuentran colgadas dichas ordenanzas municipales, con sus correspondientes informes técnicos financieros. En tal sentido, se cumple con la garantía de la transparencia frente a la parte recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.° 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

13. Asimismo, los recurrentes, al solicitar que se declare inaplicables las ordenanzas municipales, no hacen otra cosa que exigir control difuso tanto para sus personas, a título personal, como para los integrantes del Comité Central General del Pueblo Joven Pamplona Alta, del cual son dirigentes; sin embargo, no solo no han adjuntado documentos que acrediten la identificación de cada uno de los integrantes del mencionado comité y a quienes representan, sino que, además, se han limitado a adjuntar únicamente algunas hojas de liquidación de arbitrios municipales (ff. 14 a 17) de un solo contribuyente. Este hecho impide efectuar un mayor análisis respecto de la alegada confiscatoriedad.
14. De otro lado, con relación a la falta de prestación efectiva de alguno de los servicios cuyos arbitrios figuran en las cuestionadas ordenanzas municipales, dicho cuestionamiento tendría que ver con el incumplimiento de la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, lo cual no implica *prima facie* que las ordenanzas municipales cuestionadas vulneren el principio de no confiscatoriedad de los recurrentes y los demás vecinos del Pueblo Joven Pamplona Alta del Distrito de San Juan de Miraflores.
15. Finalmente, y sin perjuicio de lo expuesto, tampoco se ha logrado acreditar fehacientemente en autos que las cuestionadas ordenanzas hayan utilizado fórmulas de cuantificación no válidas, que contengan algún vicio de inconstitucionalidad material.
16. Por lo tanto, no habiéndose presentado documentación que permita verificar la vulneración del principio de no confiscatoriedad en relación con la parte demandante, ni de los vecinos del Pueblo Joven Pamplona Alta, este extremo de la presente controversia debe ser declarado improcedente.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en relación con la validez formal de las ordenanzas municipales cuestionadas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo concerniente a la alegada vulneración del principio de no confiscatoriedad respecto de la parte demandante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2018-PA/TC
LIMA SUR
MATÍAS FÉLIX PAULINO LÓPEZ
Y OTROS

VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, en la medida que declara **INFUNDADA** en un extremo la demanda de amparo e **IMPROCEDENTE** en lo demás que contiene.

Lima, 22 de enero de 2021

S.

FERRERO COSTA

Lpderecho.pe