



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

SUMILLA: “No se puede alegar que las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI, relacionadas con los arbitrios de los años 2006 al 2009, no cumplen con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en las STC N°s 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-PI/TC, que establecieron parámetros para la elaboración de ordenanzas municipales que regulan las tasas sobre arbitrios municipales, cuando del contenido de los Informes Técnicos que sustentan las ordenanzas aparecen los estándares propuestos por el Tribunal Constitucional, por lo que no se advierten vicios de inconstitucionalidad”.

Lima, tres de setiembre
de dos mil veinte.

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. -----**

I. VISTA; la causa número veinticinco mil ciento setenta y cuatro – dos mil diecinueve, con sus acompañados; en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha; integrada por los señores Jueces Supremos Pariona Pastrana – Presidente, Toledo Toribio, Yaya Zumaeta, Bustamante Zegarra y Linares San Román; luego de verificada la votación de acuerdo a ley, se emite la siguiente sentencia:

1.1. OBJETO DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN

Se trata de los recursos de casación interpuestos por: **a) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en representación del Tribunal Fiscal**, de fecha nueve de agosto de dos mil diecinueve del expediente principal, obrante a fojas setecientos veintisiete; y, **b) la Municipalidad Distrital de San Isidro**, de fecha catorce de agosto de dos mil diecinueve, obrante a fojas setecientos sesenta y cuatro del mismo expediente, contra la sentencia de vista, expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha veintiséis de julio de dos mil diecinueve, obrante a fojas setecientos seis, *en el extremo* que **revocó** la sentencia de primera instancia, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cuarenta y ocho, que declaró **infundada** la demanda y, **reformándola** la



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

declara **fundada en parte**; en consecuencia, nula la Resolución del Tribunal Fiscal N° 12476-11-2014, de fecha dieciséis de octubre de dos mil catorce; ordenando al Colegiado Administrativo emitir nuevo pronunciamiento.

**1.2. CAUSALES POR LAS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTES
LOS RECURSOS DE CASACIÓN**

1.2.1. Mediante auto calificadorios, de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, obrante a fojas doscientos ochenta y uno y doscientos ochenta y seis del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declararon **PROCEDENTES** los recursos de casación interpuesto por: **a) La Municipalidad Distrital de San Isidro**, y, **b) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en representación del Tribunal Fiscal**, por las siguientes causales:

POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO

a) Infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado. Sostiene que se ha incurrido en dicha causal por cuanto se revoca la sentencia primera instancia que declaró infundada la demanda y, reformándola la declara fundada en parte. Agrega que la Sala Superior ha concluido que el Tribunal Fiscal tenía facultades para verificar las ordenanzas municipales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes N^{os} 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC; precisando que ello no implicaba ejercer control difuso y, sin embargo, no ha precisado qué tipo de control es aquel que denomina «verificar». De otra parte, sostiene que la resolución recurrida no ha dado cumplimiento a lo dispuesto por esta Corte Suprema mediante Casación N° 6591-2017-LIMA, al no ejercer control difuso, tal y como lo ha petitionado el demandante en su demanda, hasta que el Tribunal Fiscal emita un pronunciamiento de fondo. En adición, señala que retornar los actuados a sede administrativa para un pronunciamiento sobre el fondo cuando la actora viene cuestionando la constitucionalidad de las precitadas



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

ordenanzas y cuando el juez ya se ha pronunciado sobre el fondo del asunto, concluyendo que las ordenanzas sí cumplieron con los lineamientos fijados por el Tribunal Constitucional, significa vulnerar el principio de celeridad procesal, más aún cuando dicho órgano constitucional mediante sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC señaló que los Tribunales Administrativos no se encontraban facultados para efectuar control difuso de las normas. Por otro lado, refiere que de la revisión de la sentencia recurrida se determina que esta contiene fundamentos de hecho y derecho que no guardan relación con la pretensión de la actora ni con la materia controvertida y menos con los agravios propuestos en su recurso de apelación, incurriendo en una incongruencia y generando el desvío del debate judicial, afectando el derecho de defensa y, por consiguiente, el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.

POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF), EN REPRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL

- b) Infracción normativa por inaplicación de la Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.** Refiere que la Sala Superior no ha tenido en cuenta que el Tribunal Constitucional mediante sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-AA de fecha dieciocho de marzo de dos mil catorce ha establecido que no corresponde que los Tribunales Administrativos efectúen control difuso, porque ello desnaturaliza la competencia otorgada por la Constitución al órgano jurisdiccional, lo cual evidencia la inaplicación de la disposición denunciada, dado que el Tribunal Fiscal no puede resolver en contra de la propia interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada.
- c) Infracción normativa del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.** Argumenta que la Sala Superior señala de forma totalmente escueta y sin mayor sustento, que el Tribunal Fiscal no realiza control difuso de la ordenanza municipal que es cuestionada por la



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

estructura de los costos de sus arbitrios, sino que se limita a verificar si esta ordenanza se ciñe a los parámetros generales estipulados por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes N°s 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC, sin indicar los motivos o las razones en virtud de las cuales considera que dicha verificación no implica ejercer control difuso. Asimismo, indica que al haberse eliminado la posibilidad de que el Tribunal Fiscal realice el control difuso, se ha eliminado también la posibilidad de que este invoque los criterios contenidos en estas dos últimas resoluciones para inaplicar ordenanzas, ya que ello significa a su vez hacer control difuso de la constitucionalidad de normas que ostentan rango de ley. Finalmente, denuncia que la Sala Superior debió efectuar control difuso de la constitucionalidad de normas que ostentan rango de ley, mas no debió declarar la nulidad de la Resolución del Tribunal Fiscal N° 12476-11-2014.

II. CONSIDERANDO

PRIMERO: ANTECEDENTES

Previo al análisis y evaluación de las causales expuestas en los recursos de casación, resulta menester realizar un breve recuento de las principales actuaciones procesales:

1.1. DEMANDA: Mediante escrito de fecha cinco de febrero de dos mil quince, obrante a fojas setenta y cinco, subsanada a fojas ciento veinte, el **Banco de Crédito del Perú** interpone demanda contencioso administrativa, solicitando lo siguiente:

Primera pretensión principal: se declare la nulidad de la Resolución del Tribunal Fiscal N.° 12476-11-2014 del dieciséis de octubre del dos mil catorce, que confirmó la Resolución de Gerencia N.° 0203-2014-1100-GAT/MSI, del tres de febrero del dos mil catorce, la cual a su vez declaró infundado su recurso de reclamación interpuesto contra la Resolución de Gerencia N.° 1299-2013-1100-GAT/MSI del diez de



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

setiembre del dos mil trece, que declaró improcedente su solicitud de devolución de lo pagado por concepto de arbitrios municipales correspondientes a los ejercicios 2006 a 2009.

Segunda pretensión principal: Se examine la constitucionalidad de las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI, que regulan el cobro de arbitrios municipales de los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009, respectivamente. Asimismo, de concluirse que son inconstitucionales, se declaren inaplicables al caso concreto y que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo de su solicitud, debiéndose ordenar a la municipalidad demandada efectuar la devolución de lo pagado por concepto de tales arbitrios.

Pretensión accesoria a la segunda pretensión principal. se ordene a la Municipalidad demandada pagar los intereses devengados hasta la fecha de presentación de la demanda y los que se devenguen hasta la fecha efectiva de la devolución peticionada.

1.2. CONTESTACIONES DE DEMANDA: Con fecha dieciséis de abril de dos mil quince, obrante a fojas ciento treinta y siete, el **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, en representación del **Tribunal Fiscal** contesta la demanda, y solicita que la demanda se declare infundada. De la misma manera, la **Municipalidad Distrital de San Isidro**, a través del escrito de fecha diecinueve de mayo del mismo año, obrante a fojas ciento setenta y nueve, absuelve la demanda, y peticona que aquella sea desestimada.

1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA: Emitida por el Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad Tributaria y Aduanera de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cuarenta y ocho, que declaró **infundada** la demanda.

1.4. EJECUTORIA SUPREMA: Mediante **Casación N° 6591-2017-LIMA** de fecha catorce de agosto de dos mil dieciocho, obrante a fojas seiscientos



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

sesenta y dos, se declaró **fundados** los **recursos de casación** interpuestos por la **Municipalidad Distrital de San Isidro** y el **Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal**; en consecuencia, **nula** la sentencia de vista dictada por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha trece de febrero de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos dieciséis; **ordenando** que la Sala Superior emita nuevo pronunciamiento.

1.5. SENTENCIA DE VISTA: Expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha veintiséis de julio de dos mil diecinueve, obrante a fojas setecientos seis¹, que **revocó** la sentencia de primera instancia, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cuarenta y ocho, que declaró **infundada** la demanda, y **reformándola** la declara **fundada en parte**, en consecuencia, nula la Resolución del Tribunal Fiscal N° 12476-11- 2014 de fecha dieciséis de octubre de dos mil catorce, ordenando al Colegiado Administrativo emita nuevo pronunciamiento.

SEGUNDO: ANOTACIONES PREVIAS SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN

2.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto, el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del Derecho; partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido.

¹ También confirmó la resolución número cinco del dieciséis de julio de dos mil quince, a fojas doscientos siete, en el extremo que declaró infundada la excepción de caducidad.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

2.2. En ese entendido la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes el control de derecho, velando por su cumplimiento “*y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional.*”², revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los Jueces de Casación cuestionar que los Jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

2.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, siendo más bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

2.4. Ahora bien, habiéndose admitido el recurso de casación por infracciones normativas de carácter procesal (***Infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado***), como de naturaleza material (***Infracción normativa por inaplicación de la Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional***), corresponde en primer lugar iniciar con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal, desde que si por ello se declarara fundado el recurso, carecerá de objeto emitir pronunciamiento en torno a la infracción normativa material invocada por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el escrito de su propósito y si, por el contrario, se declarará infundada la referida infracción normativa procesal, correspondería emitir pronunciamiento respecto de la causal de orden material.

² HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, página 166.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

ANÁLISIS DE LA INFRACCIÓN NORMATIVA PROCESAL

TERCERO: INFRACCIÓN NORMATIVA DE LOS INCISOS 3 Y 5 DEL ARTÍCULO 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Habiéndose denunciado esta infracción normativa tanto por el Procurador de la Municipalidad Distrital de San Isidro como por el Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal, y encontrándose estrechamente vinculadas en su fundamentación, esta Sala Suprema procederá a resolverlas en **forma conjunta** por economía procesal. Hechas las precisiones que anteceden es pertinente traer a colación algunos apuntes a manera de marco legal, doctrinal y jurisprudencial sobre los principios constitucionales y legales involucrados, así tenemos que:

3.1. En cuanto al **derecho al debido proceso** reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política, este no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos de este: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito **sustantivo**, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito **adjetivo** alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta en: El derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, proceso preestablecido por Ley, derecho a la cosa juzgada, al juez imparcial, derecho a la pluralidad de instancia, derecho de acceso a los recursos, al plazo razonable y derecho a la motivación, entre otros.

3.2. El Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 000 23-2005-AI/TC - fundamento jurídico 48 ha puntualizado que: *“(...) para determinar el contenido constitucional del derecho al debido proceso, podemos establecer,*



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

*recogiendo jurisprudencia precedente, que este contenido presenta **dos expresiones: la formal y la sustantiva**. En la de **carácter formal**, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión **sustantiva**, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer*. [Resaltado nuestro]

3.3. Asimismo, en el Expediente N.º 3421-2005-PH/TC - fundamento jurídico 5 ha establecido que: “(...) el derecho fundamental al debido proceso no puede ser entendido desde una perspectiva formal únicamente; es decir, su tutela no puede ser reducida al mero cumplimiento de las garantías procesales formales. Precisamente, esta perspectiva desnaturaliza la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales, y los vacía de contenido. Y es que el debido proceso no sólo se manifiesta en una **dimensión adjetiva** -que está referido a las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales-, sino también en una **dimensión sustantiva** -que protege los derechos fundamentales frente a las leyes y actos arbitrarios provenientes de cualquier autoridad o persona particular-. En consecuencia, la observancia del derecho fundamental al debido proceso no se satisface únicamente cuando se respetan las garantías procesales, sino también cuando los actos mismos de cualquier autoridad, funcionario o persona no devienen en arbitrarios”.

3.4. En ese sentido, tenemos que el **debido proceso en su dimensión formal o procesal** hace referencia a todas las formalidades y pautas que garantizan a las partes el adecuado ejercicio de sus derechos. El debido proceso, no solo requiere de una dimensión formal para obtener soluciones materialmente justas, pues ello, no será suficiente; por eso, **la dimensión sustantiva**, también llamada sustancial (material) es aquella que exige que todos los actos de poder, ya sean normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, sean justas, esto es, que sean razonables o



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

respetuosos de los derechos fundamentales, de los valores supremos y demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos³; por consiguiente, «el debido proceso sustantivo se traduce en una exigencia de razonabilidad»⁴ de todo acto de poder.

3.5. Sobre motivación de las resoluciones judiciales, Roger Zavaleta Rodríguez en su libro “La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica”⁵, precisa que: *“Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. (...)”*.

3.6. En relación a este asunto (motivación de las resoluciones judiciales), el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1480-2 006-AA/TC, fundamento jurídico 2 – ha especificado que: *“el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto*

³ BUSTAMANTE, Reynaldo. Derechos Fundamentales y Proceso Justo, Lima: Ara Editores, 2001, p. 181.

⁴ LINARES, Juan. Razonabilidad de las Leyes. El «debido proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina. Buenos Aires: Astrea, 1989, p. 107

⁵ Roger E. Zavaleta Rodríguez, “La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica”, Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, pág. 207-208.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios.

En tal sentido, (...) el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha violado o no el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, de modo que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso en cuestión sólo pueden ser evaluados para contrastar las razones expuestas, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. Esto, porque en este tipo de procesos al juez constitucional no le incumbe el mérito de la causa, sino el análisis externo de la resolución, a efectos de constatar si ésta es el resultado de un juicio racional y objetivo donde el juez ha puesto en evidencia su independencia e imparcialidad en la solución de un determinado conflicto, sin caer ni en arbitrariedad en la interpretación y aplicación del derecho, ni en subjetividades o inconsistencias en la valoración de los hechos”.

3.7. Así, se entiende que el deber de motivación de las resoluciones judiciales, que es regulado por el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Estado, garantiza que los jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia; asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la Ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena; así, se entiende que la motivación escrita de las resoluciones judiciales constituye un deber para los magistrados, tal como lo establecen los artículos 50⁶ inciso 6, 122⁷ incisos 3 y

⁶ **Artículo 50. Son deberes de los Jueces en el proceso:**

6. Fundamentar los autos y las sentencias, bajo sanción de nulidad, respetando los principios de jerarquía de las normas y el de congruencia.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

4 del Código Procesal Civil y el artículo 12⁸ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y, dicho deber implica que los juzgadores señalan en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico a las que esta les ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia; además, aquello debe concordarse con lo establecido en el artículo 22⁹ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula acerca del carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

DESDE SU DIMENSIÓN ADJETIVA O FORMAL

3.8. Constituye principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional que consagra el **inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**; en igual sentido, el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil establece el derecho de toda persona a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses con sujeción a un debido proceso.

El Juez que inicia la audiencia de pruebas concluirá el proceso, salvo que fuera promovido o separado. El Juez sustituto continuará el proceso, pero puede ordenar, en resolución debidamente motivada, que se repitan las audiencias, si lo considera indispensable.

⁷ **Artículo 122° del Código Procesal Civil.** Las resoluciones contienen:

3. La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado;

4. La expresión clara y precisa de lo que se decide u ordena, respecto de todos los puntos controvertidos. Si el Juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente

⁸ **Artículo 12° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.**

Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos en que se sustentan. Esta disposición alcanza a los órganos jurisdiccionales de segunda instancia que absuelven el grado, en cuyo caso, la reproducción de los fundamentos de la resolución recurrida, no constituye motivación suficiente.

⁹**Artículo 22.- Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.** Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso, que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

3.9. Otro principio de la función jurisdiccional es la motivación escrita de las resoluciones en todas las instancias, tal como lo dispone el **inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**, concordante con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; principio que además se encuentra contenido en el inciso 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil, según el cual las resoluciones judiciales deben contener los fundamentos de hecho que sustentan la decisión y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto según el mérito de lo actuado; motivación que de acuerdo al inciso 4 de la precitada norma procesal, debe incidir respecto de todos los puntos controvertidos en el proceso, no pudiendo el juzgador fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes conforme lo prevé el artículo VII del Título Preliminar del Código adjetivo.

3.10. Por su parte, el citado artículo VII del Título Preliminar del cuerpo normativo procesal, tiene su antecedente en el artículo VII del Título Preliminar del Código Civil, que regula el aforismo *iura novit curia* que significa que el Tribunal conoce el Derecho, es decir, los jueces deben conocer el ordenamiento jurídico con el fin de resolver los asuntos que le sean planteados en el ejercicio de la función. Juan Monroy Gálvez considera que uno de los presupuestos de aplicación de dicho aforismo, es el de errar en la alegación del derecho, presupuesto de hecho para la aplicación del aforismo al derecho objetivo consistente en la utilización incorrecta de la norma jurídica aplicable a la pretensión en disputa, exigiendo al juez su intervención para -en el fallo- citar correctamente la norma aplicable al caso que resuelve; igualmente considera como otro postulado importante en el tema, la invocación equivocada de la relación jurídica sustantiva, en el que se exige al juez precisar en su decisión la verdadera naturaleza de la relación jurídica existente entre las partes, enmendándose con ello el derecho subjetivo deficientemente invocado¹⁰.

¹⁰ **MONROY GALVEZ, Juan.** *Temas de Derecho Procesal Civil*, Lima: Stadium. 1987. Pág. 219.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

3.11. La facultad del juez de adecuar la calificación jurídica de la pretensión procesal tiene un límite en el principio de congruencia procesal, umbral normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes para que exista identidad entre lo resuelto y las pretensiones. Esta es la regla más importante del juzgamiento, la correspondencia que debe existir entre lo pretendido y lo juzgado conocido como principio de congruencia procesal.

3.12. Cuando se dice que el juez no puede ir más allá del petitorio, debe tenerse en cuenta que la aplicación del aforismo *iura novit curia* no puede modificar el objeto de la pretensión especificada por el titular del derecho, ni tampoco incidir sobre la *causa petendi* que sustenta dicha pretensión. Es necesario establecer que el objeto de la pretensión o *petitum* lo constituye el derecho que el demandante alega en estricto dentro de la demanda, mientras que la *causa petendi* está referida a aquellos que suscita el pedido constituyendo los fundamentos de hecho de la demanda, esto es, la unidad fáctica en que se apoya la reclamación del actor; siendo ello así, se puede concluir que el juez tiene la facultad de calificar jurídicamente los hechos expuestos por las partes, prescindiendo de la calificación efectuada por ellas, siempre y cuando no implique la modificación o alteración de los hechos.

DESDE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O MATERIAL

3.13. En principio, debe precisarse, que si bien es cierto, la actuación de esta Sala Suprema, al conocer del recurso de casación se ve limitado a la misión y postulado de la correcta aplicación e interpretación de las normas materiales, también lo es, que dicha premisa tiene como única y obligada excepción la tutela de los derechos procesales con valor constitucional, pues, es evidente que allí donde el ejercicio de la función jurisdiccional los vulnera o amenaza, se justifica la posibilidad de ejercer el recurso de casación como instrumento de defensa y corrección aunque limitado solo a la vulneración de los derechos de tal naturaleza, quedando por tanto, descartado que dentro de dicha noción



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

se encuentren las anomalías o simples irregularidades procesales que no son por sí mismas contrarias a la Constitución.

3.14. En ese contexto, se tiene que uno de los recursos casatorios denuncia vulneración de una norma de carácter material, donde los argumentos que la sustentan se encuentran vinculados con la causal de índole procesal, materia de examen. Por ello, de afectarse las normas que garantizan el debido proceso, corresponderá a esta Sala Suprema reenviar el proceso a la Sala de mérito, a fin de que emita nuevo pronunciamiento conforme a lo preceptuado por el artículo 396 inciso 2 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364; estando a lo anotado, de los fundamentos que sustentan la infracción normativa procesal propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Municipalidad Distrital de San Isidro, se desprende que esta causal se encuentra relacionada con que se establezca que en la sentencia de vista no se analizó que el Tribunal Fiscal no contaba con facultades para efectuar el control difuso de las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI, pues consideran que si bien se ha dispuesto que el examen de dichas normas municipales debe efectuarse, atendiendo a los parámetros establecidos en las sentencias del Tribunal Constitucional N°s 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-PI/TC, en estricto, el estudio debe efectuarse a través del control difuso, lo que contraviene la sentencia de Tribunal Constitucional N° 04293-2012-PA/TC.

3.15. Como ya se ha mencionado en el párrafo precedente, los argumentos propuestos por las entidades recurrentes, para justificar la infracción normativa de carácter procesal, tiene estrecha vinculación con los fundamentos contenidos en la infracción normativa por inaplicación de la Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, ya que se discute si lo dispuesto por la sentencia de vista conlleva a que el Tribunal Fiscal efectúe control difuso de las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI; por lo que, a efectos de emitir un correcto pronunciamiento sobre la infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

Perú, este Colegiado Supremo emitirá pronunciamiento en **forma conjunta** de las causales propuestas por las entidades recurrentes.

ANÁLISIS DE LA INFRACCIÓN NORMATIVA MATERIAL

CUARTO: INFRACCIÓN NORMATIVA POR INAPLICACIÓN DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN FINAL DE LA LEY N° 28301, LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1. En cuanto a la presente causal, se debe señalar que *inaplicar* una norma jurídica consiste en prescindir de la misma para resolver un caso en el que tenía vocación de ser aplicada; esto es, se resuelve el caso concreto sin ajustarse a lo dispuesto en ella¹¹. Armónicamente la doctrina ha sostenido que: *“La inaplicación de normas de derecho material o doctrina jurisprudencial (...) constituye el desconocimiento de la norma de derecho material en su existencia, validez o significado”*¹². Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado sobre el particular en la sentencia recaída en el Expediente N° 00025-2010-PI/TC del diecinueve de diciembre de dos mil once, fundamento jurídico 3 acápite c.10 que: *“Con la expresión ‘inaplicación’ habitualmente se hace referencia a la acción de un operador jurídico consistente en ‘no aplicar’ una norma jurídica a un supuesto determinado. La base de este efecto negativo en el proceso de determinación de la norma aplicable puede obedecer a diversas circunstancias, no siempre semejantes. Puede ser corolario de un problema de desuetudo -cuando este es tolerado en un ordenamiento jurídico en particular, que no es el caso peruano-; obedecer a una vacatio legis; constituir el efecto de la aplicación de ciertos criterios de solución de antinomias normativas (...) o, entre otras variables, ser el resultado o efecto de una declaración de invalidez previa, esto es, de una constatación de ilegalidad/inconstitucionalidad, en caso se advierta la no conformidad de la norma controlada con otra de rango superior, o la*

¹¹ Casación N° 9654-2015-Lima, Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema del 03 de agosto de 2017.

¹² CALDERÓN, Carlos y ALFARO, Rosario. *“La Casación Civil en el Perú. Doctrina y Jurisprudencia”*. Editora Normas Legales S.A. Trujillo, Perú, 2001, página 113.



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

afectación del principio de competencia como criterio de articulación de las fuentes en un sistema normativo”.

4.2. La Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece que:

“Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad”.

4.3. Entonces, como se observa de los argumentos que justifican la presente causal, el Ministerio de Economía y Finanzas estima que la Sala Superior no ha tenido en cuenta lo dispuesto por la STC N° 04293-2012-AA/TC¹³, la misma que estableció que los Tribunales Administrativos no pueden efectuar el control difuso, debido a que dicha facultad compete a los órganos jurisdiccionales. Por ello, señala que, en el presente caso, la controversia se encuentra orientada a verificar la constitucionalidad de las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 241-MSI y 244-MSI emitidas por la Municipalidad Distrital de San Isidro, que regulan el cobro de arbitrios municipales de los ejercicios

¹³ Esencialmente en los siguientes fundamentos de la STC N° 04293-2012-AA/TC:

“33. En ese sentido el precedente en referencia tiene cuando menos tres objeciones importantes, a saber: (...)

c. Además, permitir que los tribunales administrativos u órganos colegiados realicen control de difuso de constitucionalidad, afecta el sistema de control dual de jurisdicción constitucional establecido en la Constitución y reservado para el Poder Judicial y/o el Tribunal Constitucional, según corresponda, conforme a los artículos 138° y 201° de la Constitución, respectivamente. En ese sentido, incluso afecta al principio de división de poderes, dado que se permite que un tribunal administrativo, que forma parte del Poder Ejecutivo, controle las normas dictadas por el Poder Legislativo, lo que, conforme a la Constitución, solo puede ocurrir en un proceso jurisdiccional y no en uno de naturaleza administrativa. (...)

34. (...) el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que tal precedente desnaturaliza una competencia otorgada por la Constitución al extender su ejercicio a quienes no están incursos en la función jurisdiccional y que, conforme a la Constitución, carecen de competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad. En consecuencia, en ningún caso, los tribunales administrativos tienen la competencia, facultad o potestad de ejercer tal atribución, por lo que corresponde dejar sin efecto el precedente vinculante citado.

35. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que conceder facultades a los tribunales administrativos para ejercer el control difuso lleva a quebrar el equilibrio entre democracia y constitucionalismo, al permitir que quien por imperio de la Constitución no posee legitimidad directa y expresa pueda hacer ineficaces las normas jurídicas vigentes, a lo que se añade que puede ocurrir que muchas de tales actuaciones no sean objeto de revisión por órgano jurisdiccional alguno, en caso no se cuestione el resultado de un procedimiento administrativo”.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

de los años 2006 al 2009 y, ello implica efectuar control difuso de las mencionadas ordenanzas.

4.4. Es oportuno tener presente que mediante escrito de fecha diecisiete de setiembre de dos mil diez, obrante a fojas ciento noventa y cuatro del expediente administrativo, el Banco de Crédito del Perú solicitó la devolución de los pagos indebidos efectuados por concepto de arbitrios municipales de limpieza pública, parques, jardines y serenazgo de los años 2006 al 2009, relacionados con las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 241-MSI y 244-MSI respectivamente. Asimismo, en sus recursos de reclamación¹⁴ y de apelación¹⁵ cuestionó la decisión de la Administración, indicando que no eran normas válidas para sustentar el cobro de los montos por los arbitrios de aquellos años, toda vez que eran inconstitucionales, al no seguir los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias N°s 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC.

Por su parte, el Tribunal Fiscal, mediante RTF N° 1 2476-11-2014 de fecha dieciséis de octubre de dos mil catorce, confirmó la Resolución de Gerencia N° 0203-2014-1100-GAT/MSI, de fecha tres de febrero de dos mil catorce, que resolvió declarar infundado el recurso de reclamación contra la Resolución de Gerencia N° 1299-2013-1100-GAT/MSI, que declaró improcedente el pedido de devolución de arbitrios. Como argumento esencial expuso que en aplicación de la STC N° 04293-2012-PA/TC no podía ejercer “control difuso” para determinar la validez de las ordenanzas antes indicadas.

4.5. Sobre el particular, es pertinente mencionar la STC N° 3471-2004-AA/TC, cuyos fundamentos jurídicos 41 y 50 constituyen precedentes vinculantes conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; siendo que en el último de los fundamentos señalados se determinó como regla sustancial lo siguiente: *“Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera*

¹⁴ Fojas 199 del expediente administrativo.

¹⁵ Fojas 234 del expediente administrativo.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38.º, 51.º y 138.º de la Constitución. Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: (1) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro del proceso administrativo; (2) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución”, es decir, en un primer momento se les confirió a los Tribunales Administrativos la potestad de aplicar la institución denominada control difuso de la constitucionalidad; pero, como bien lo ha manifestado el Ministerio de Economía y Finanzas, dicho precedente fue dejado sin efecto por la STC N° 4293-2012-AA/TC.

4.6. Así, se debe precisar que el control difuso como control judicial de constitucionalidad de las leyes es una **competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales** para declarar la inaplicabilidad constitucional de la ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que la ley aplicable para resolver una controversia resulta manifiestamente incompatible con la Constitución¹⁶.

Sin embargo, dicha labor no debe confundirse con la **aplicación** -por parte de la Administración Pública- de las determinaciones constitucionales efectuadas por los órganos competentes para ello. Puesto que, si bien la **vinculación de la Administración Pública a la Constitución** no significa reconocerle la potestad de control constitucional, **si significa que debe someterse plenamente a los juicios y criterios jurisprudenciales que hayan sido formulados por los órganos constitucionales con la potestad de realizar control constitucional**¹⁷.

4.7. Se tiene que puntualizar que el Tribunal Constitucional en los Expedientes N°s 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC efectuó un análisis de constitucionalidad de las ordenanzas municipales que se discutían en aquellos procesos, verificándose que dichas normas fueron declaradas

¹⁶ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional N° 1680-2005-AA/TC fundamento jurídico 02.

¹⁷ Castillo Córdova, Luis. Administración Pública y Control de la Constitucionalidad de las Leyes: Otro Exceso del TC, En E. Carpio y P. Grández (Coord.) La defensa de la constitución por los tribunales administrativos: un debate a propósito de la jurisprudencia constitucional. Lima 2007. Palestra, pp. 31- 45.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

inconstitucionales y estableciéndose “parámetros” que todas las Municipalidades a nivel nacional debían seguir a efectos de emitir los valores de los arbitrios municipales, lo que evidentemente también vincula al Tribunal Fiscal. De esa forma, se advierte de la sentencia de vista que no ha analizado en forma correcta lo pretendido por la parte demandante, ya que si bien es cierto, sus argumentos se vinculan con que se examine si las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 241-MSI y 244-MSI cumplieron con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional antes indicadas; sin embargo, el objetivo de lo peticionado se vincula con que se estudie la constitucionalidad de las ordenanzas; esto se corrobora con lo que aparece en la segunda pretensión principal, donde se solicitó que se emita pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de las citadas normas municipales. De esa manera, el Colegiado Superior considera que sobre las normas expedidas por la Municipalidad Distrital de San Isidro, no corresponde que el Tribunal Fiscal efectúe control difuso, sino establecer si se cumplieron con los parámetros dados, pero, aquel análisis tampoco es acorde a lo solicitado en la vía administrativa, en donde el propio demandante planteó su pedido de devolución¹⁸, considerando que dichas normas **son inconstitucionales**; por consiguiente, atendiendo a lo solicitado en la vía administrativa por la parte actora, se desprende que la discusión planteada por aquella se dirigía a un examen de la constitucionalidad de las Ordenanzas N° 134-MSI, 175-MSI, 241-MSI y 244-MSI, lo que evidentemente no puede ser objeto de análisis por parte del Tribunal Fiscal, debido a que aquel Tribunal Administrativo, en base a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, solo puede realizar un examen de compatibilidad de las cuestionadas ordenadas con los parámetros ya citados, circunstancias que el Colegiado de mérito no ha considerado al momento de emitir su decisión; por tanto, al emitirse la sentencia de vista se ha incurrido en infracción normativa de lo dispuesto en los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, motivo por el cual, las causales, materia de examen, deben declararse **fundadas**.

¹⁸ Fojas 189 del expediente administrativo.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

QUINTO: ACTUACIÓN EN SEDE DE INSTANCIA

5.1. Por ejecutoria suprema emitida en la **Casación N° 6591-2017-LIMA**, del catorce de agosto de dos mil dieciocho, obrante a fojas seiscientos sesenta y dos, esta Sala Suprema, declaró la nulidad de la sentencia de vista; por lo que, resulta insoslayable en esta oportunidad emitir un pronunciamiento de fondo para resolver la controversia.

5.2. Conforme al punto 1.1 de la presente resolución, el Banco de Crédito del Perú postuló su demanda con las siguientes pretensiones:

Primera pretensión principal: Se declare la nulidad de la RTF N.° 12476-11-2014 del dieciséis de octubre del dos mil catorce, que confirmó la Resolución de Gerencia N.° 0203-2014-1100-GAT/MSI, del tres de febrero del dos mil catorce, la cual a su vez declaró infundado su recurso de reclamación interpuesto contra la Resolución de Gerencia N.° 12 99-2013-1100-GAT/MSI del diez de setiembre del dos mil trece, que declaró improcedente su solicitud de devolución de lo pagado por concepto de arbitrios municipales correspondientes a los ejercicios 2006 a 2009.

Segunda pretensión principal: Se examine la constitucionalidad de las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI, que regulan el cobro de arbitrios municipales de los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009, respectivamente. Asimismo, de concluirse que son inconstitucionales, se declaren inaplicables al caso concreto y que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo de su solicitud, debiéndose ordenar a la municipalidad demandada efectuar la devolución de lo pagado por concepto de tales arbitrios.

Pretensión accesoria a la segunda pretensión principal: Se ordene a la municipalidad demandada pagar los intereses devengados hasta la fecha de presentación de la demanda y los que se devenguen hasta la fecha efectiva de la devolución peticionada.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

5.3. Al respecto, no debe dejarse de lado que el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, regula acerca de la “autonomía municipal”, siendo que el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 0025-2014-AI/TC, en su fundamento jurídico 16, estableció lo siguiente:

“a. La autonomía política consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes. b. La autonomía administrativa consiste en la facultad de organizarse internamente, así como de determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. c. La autonomía económica consiste en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como de aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto”.

Concordando con ello, el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Estado señala que:

“(…) 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 (...).”

5.4. Sobre lo dispuesto en el numeral anterior, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 00041-2004-PI/TC fundamento jurídico 4, ha precisado que:

*“El artículo 74 reconoce facultad tributaria a los gobiernos locales para la creación de tasas y contribuciones, siempre que: **a)** sea dentro de su jurisdicción; y, **b)** con los límites que establece la ley.*

Ello quiere decir que las Municipalidades no pueden ejercer su potestad tributaria de manera arbitraria, sino que dicho reconocimiento constitucional estará legitimado siempre que se encuentre dentro del marco legal que la Constitución consagra. Será, entonces, mediante la ley de la materia como se regule



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

el instrumento idóneo para ejercer la potestad tributaria, así como el procedimiento para su validez y vigencia.

De este modo, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, en lo que sea pertinente, constituyen el parámetro de constitucionalidad para el correcto ejercicio de la potestad tributaria municipal. [subrayado y resaltado agregados]

Aquel argumento ha sido ratificado en la STC N° 005 3-2004-PI/TC, tal como se observa del punto 1 del literal “A. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES” del Título “VII. Fundamentos de Constitucionalidad Formal”. De esa forma, se puede establecer que el Tribunal Constitucional ha determinado que tanto la Ley Orgánica de Municipalidades, así como la Ley de Tributación Municipal constituyen los parámetros de control constitucional o bloque de constitucionalidad, que regulan la producción normativa municipal en materia tributaria.

5.5. Entonces, habiéndose aclarado qué normas constituyen los parámetros para que una Municipalidad pueda emitir una ordenanza municipal a efectos de regular los arbitrios de su jurisdicción, es conveniente citar lo que contiene el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, así tenemos:

“(...) Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia. (...)”.

Asimismo, no debe dejar de mencionarse lo establecido en el artículo 69-A del Decreto Supremo N° 156-2004-EF – Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 776:

“Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso,



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación. (...)”.

Respecto de lo expuesto en los dos párrafos anteriores, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0053-2004-PI/TC, en el fundamento jurídico 7 del acápite B - El Bloque de la Constitucionalidad como parámetro de control de la producción normativa municipal-, referido al Título “VII. Fundamentos de Constitucionalidad Formal”, ha puntualizado:

“Consecuentemente, la ratificación de ninguna manera puede tener una finalidad meramente declarativa de validez -no tendría ningún sustento ni sentido si así se hubiera previsto-, sino más bien constitutiva. Su cumplimiento es condicionante para afirmar la observancia del principio de reserva de ley en materia tributaria municipal. En ese sentido, siguiendo los principios de la teoría general del derecho que distingue entre validez y vigencia (eficacia frente a terceros), podemos concluir que una ordenanza será válida cuando ha sido aprobada por el órgano competente y dentro del marco de sus competencias, esto es, respetando las reglas de producción normativa del parámetro de constitucionalidad, las cuales exigen el requisito de la ratificación; y por otro lado, estará vigente cuando adquiera legitimidad para ser exigida en su cumplimiento, esto es, mediante el requisito de publicidad derivado del artículo 51 de la Constitución. En resumen, la ratificación es un requisito sine qua non para la validez de la ordenanza distrital sobre arbitrios y la publicación del acuerdo ratificadorio un requisito esencial para su vigencia; sólo después de cumplidos estos dos requisitos, la ordenanza distrital podrá ser exigida a los contribuyentes”.
[Subrayado agregado]

5.6. De acuerdo a lo señalado, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0053-2004-PI/TC, en el fundamento jurídico 9 del literal B. “El Bloque de la Constitucionalidad como parámetro de control de la producción normativa municipal”, del Título VII “Fundamentos de Constitucionalidad Formal”, establece reglas de observancia obligatoria, ello, bajo el siguiente tenor:

“Respecto a los requisitos para la validez y vigencia, así como al momento en que la ordenanza que crea arbitrios puede ser exigida a



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

terceros, se reiteran las conclusiones expuestas en los fundamentos 15 al 27 de la STC N° 0041-2004-AI/TC:

- ✓ **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 69-A de la Ley de Tributación Municipal, es el plazo razonable para la ratificación y publicación del Acuerdo de Concejo que ratifica la ordenanza.**
- ✓ **Sólo 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 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 en base a la ordenanza válida y vigente del año fiscal anterior reajustada con el índice de precios al consumidor.*
- ✓ *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”.*
[Resaltado agregado]

5.7. Por otro lado, en el precedente vinculante contenido en la STC antes indicada, se observa que en el Título VIII “Fundamentos de Constitucionalidad Material”, literal A sobre “La apreciación de razonabilidad para establecer los criterios de distribución del costo global por arbitrios”, ha establecido lo siguiente:

“Los problemas en la regulación de arbitrios no sólo se han presentado a nivel formal por el incumplimiento del requisito de la ratificación (confiscatoriedad cualitativa/violación de la reserva de ley), sino también respecto al costo global del arbitrio y la distribución de su carga económica entre los vecinos contribuyentes, quienes de manera recurrente denuncian aumentos irrazonables e injustificados año tras año, que este Tribunal ha conocido en diversas acciones de amparo en casos particulares.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

Esta situación importa, por un lado, a) la necesidad de que los órganos de control supervisen de manera estricta la forma como los Municipios calculan el costo total de los arbitrios; y, b) la necesidad de fijar legalmente los criterios mínimos para la distribución del costo global entre los contribuyentes de cada localidad.

En este último aspecto, la STC N.° 0041-2004-AI/TC marcó un cambio de jurisprudencia respecto a la STC N.° 0918-2002-AA/TC (Caso Estudio Navarro Abogados SCR Ltda.), estableciendo que será la razonabilidad, el parámetro determinante para la determinación de un criterio cuantificador como válido, mediante la siguiente regla:

- ✓ **Los parámetros objetivos de distribución de costos serán razonablemente admitidos como válidos cuando hubiese una 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 (fundamento 41)**". [Resaltado agregado]

5.8. De esa manera, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0041-2004-PI/TC, referente a los costos, en el fundamento jurídico 29 ha señalado:

*"Claro está que 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".* [Resaltado agregado]

Respecto de ello, en el fundamento jurídico 31 de la misma sentencia refiere:

*"Tómese en cuenta que el contribuyente o usuario no tiene la libertad para discernir si toma o no el servicio, pues además de tratarse de un tributo (naturaleza impositiva), en el caso de servicios de limpieza pública, seguridad ciudadana, así como parques y jardines, se encuentra frente a servicios esenciales, de los cuales de ninguna manera puede prescindir. **Por tal motivo, 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***



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

se ha cumplido con el requisito de la justificación cuando el mismo no se encuentra detallado. [Resaltado agregado]

Concordante con esto último, la STC N° 0053-2004-PI/TC, en el segundo párrafo del fundamento jurídico 5 del Título VIII “Fundamentos de Constitucionalidad Material”, literal A sobre “La apreciación de razonabilidad para establecer los criterios de distribución del costo global por arbitrios”, indica que:

*“Como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios, resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. **En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo**”.* [Resaltado agregado]

5.9. Cabe recordar que en el punto 1.2 del Informe Defensorial N° 106 titulado “Informe sobre el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban arbitrios municipales en Lima y Callao”, se hace un resumen del análisis y conclusiones arribadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias de los Expedientes N°s 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, habiendo la Defensoría del Pueblo recogido lo siguiente:

*“Tomando en cuenta lo establecido por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas sobre las ordenanzas de Santiago de Surco y Miraflores, han quedado claramente establecidos los requisitos de fondo y forma que deben cumplir las ordenanzas que aprueban arbitrios municipales. Así, a partir de lo señalado por el máximo órgano de interpretación constitucional -como de las normas que forman parte del ‘bloque de constitucionalidad’ o parámetro de control de constitucionalidad que regula la producción normativa municipal en materia tributaria, Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo N° 776)-, **ahora una ordenanza distrital será válida y exigible a los contribuyentes cuando se verifiquen los siguientes requisitos:***

(...)



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

*-Debe contener el **informe técnico** que incluye la estructura de costos en los que incurre el municipio para brindar el servicio (Limpieza Pública, Parques y Jardines, Serenazgo). Dicho informe debe permitir que se conozca cómo se determinan la base imponible y la distribución de su monto entre todos los contribuyentes del distrito. Además, se debe publicar junto a la ordenanza que crea los arbitrios. No es admisible considerar cualquier criterio para justificar los costos, pues éstos -directos e indirectos- deben ser idóneos y guardar objetiva relación con la provocación del costo del servicio. En este sentido, tampoco es aceptable justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos como, por ejemplo, remuneraciones o dietas de regidores. Lo que se advierte, más bien, razonable es la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio” (resaltado y subrayado agregados).*

Siendo ello así, para que se pueda garantizar la transparencia en el cobro, es factible afirmar que los gobiernos municipales deben publicar como anexo de la respectiva Ordenanza, **el informe técnico debidamente detallado, que ponga de manifiesto los costos reales que implican la prestación de los respectivos servicios públicos a prestar y, así, asegurar que la distribución entre los contribuyentes sea equitativa**, es decir, que cada obligado cancele lo que en verdad corresponde, pues la potestad tributaria de las municipalidades no puede ser ejercida de forma indiscriminada.

5.10. Entonces, habiéndose determinado cuando una ordenanza termina siendo válida, y cuando se garantiza la transparencia del cobro; ahora es necesario describir los parámetros adoptados por el Tribunal Constitucional en la STC N°0041-2004-PI/TC; así tenemos:

A) Limpieza pública: Fundamento jurídico 42:

“42.- Generalmente involucra el pago por servicios de recolección y transporte de residuos, barrido y lavado de calles avenidas, relleno sanitario, etc. Dependerá de la mayor intensidad del servicio en cada contribuyente, a fin de generar una mayor obligación de pago en estos casos.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

Para el Tribunal resulta razonable que quien contamina más -por generación de basura y desperdicios-, debe pagar un arbitrio mayor. Por ello, un criterio ad hoc en este caso lo constituye el uso del predio; por ejemplo, no puede negarse que los establecimientos comerciales generan mayor cantidad de basura que una casa- habitación. De igual modo, el número de personas que en promedio habitan un predio también determinará que en un caso u otro sea previsible una mayor generación de basura.

No creemos, sin embargo, que esta finalidad se consiga del mismo modo, al utilizar el criterio tamaño del predio, pues no necesariamente un predio de mayor tamaño genera mayores residuos. (...).

*Sin embargo, 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 (...)**. [Resaltado agregado].*

Respecto de lo antes anotado, en la STC N° 0053-200 4-PI/TC, el literal A) del fundamento jurídico 3 del Título VIII “Fundamentos de Constitucionalidad Material”, se ha efectuado algunas precisiones, en el siguiente sentido:

“Cabe, entonces, efectuar las siguientes precisiones:

- *El criterio **tamaño del predio**, entendido como metros cuadrados de superficie (área m²), guarda relación directa e indirecta con el servicio de recolección de basura, en los casos de casa habitación, pues a mayor área construida se presume mayor provocación de desechos; por ejemplo, un condominio o un edificio que alberga varias viviendas tendrá una mayor generación de basura que una vivienda única o de un solo piso.*
- *Para lograr una mejor precisión de lo antes señalado, deberá confrontarse, utilizando como criterio adicional, el **número de habitantes** en cada vivienda, lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura.*



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

- *Para supuestos distintos al de casa habitación (locales comerciales, centros académicos, supermercados, etc.), el criterio **tamaño de predio (área m²)**, no demostrará por sí solo una mayor generación de basura, por lo cual, deberá confrontarse a fin de lograr mayor precisión, con el criterio **uso de predio**, pues un predio destinado a supermercado, centro comercial, clínica, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área de terreno, sino básicamente por el uso.*
- *Para la limpieza de calles, no puede considerarse el tamaño de predio entendido como metros cuadrados de superficie, sino únicamente como longitud del predio del área que da a la calle, pues el beneficio se da en el barrido y limpieza de las pistas y veredas circunscritas a cada predio”. [Resaltado agregado].*

B) Mantenimiento de parques y jardines: Fundamento jurídico 43:

*“43.- El servicio brindado suele orientarse a la **implantación, recuperación, mantenimiento y mejoramiento de parques y jardines de uso público**. Si bien los beneficios ambientales y preservación de áreas verdes benefician a todos por igual, quienes viven con mayor cercanía a parques y jardines, indudablemente reciben un beneficio mayor; de ahí que la **ubicación del predio**, resulta, en este caso, el criterio de distribución principal, pues el uso y tamaño del predio resultan tangenciales para medir, por sí mismos, el beneficio en este caso”. [Resaltado agregado].*

Atendiendo a ello, el literal B) del fundamento jurídico 3, del punto VIII, de la sentencia del Expediente N° 00053-2004-PI/TC, menciona que:

*“En este caso, lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio **ubicación del predio**, es decir, **la medición del servicio según la mayor cercanía a áreas verdes**. Por consiguiente, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de **tamaño y uso del predio**, debido a que **no relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio**”. [Resaltado agregado].*



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

C) Seguridad ciudadana – Serenazgo: Fundamento jurídico 44:

*“44.- El servicio de serenazgo cumple el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias. Como servicio esencial, la seguridad es una necesidad que aqueja por igual a todo ciudadano, por lo que el **tamaño del predio** resulta un criterio no relacionado directamente con la prestación de este servicio; sin embargo, es razonable admitir que el uso de este servicio se intensifica en zonas de mayor peligrosidad, para cuya medición es importante el criterio de **ubicación del predio**; asimismo, puede admitirse el criterio **uso del predio**, ya que, por ejemplo, la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor intensidad en lugares de **uso comercial y discotecas**”. [Resaltado agregado].*

Respecto de lo señalado anteriormente, el literal C) del fundamento jurídico 3 del punto VIII, de la sentencia del Expediente N° 0 0053-2004-PI/TC, precisa que:

*“En el servicio de serenazgo **es razonable utilizar los criterios de ubicación y uso del predio**, por cuanto su uso se intensifica en zonas de mayor peligrosidad. Asimismo, **debe tenerse en cuenta el giro comercial**; por ejemplo, la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor frecuencia en centros comerciales, bares o discotecas. Siguiendo esta lógica, **el tamaño del predio no es un criterio que pueda relacionarse directa o indirectamente con la prestación de este servicio**”. [Resaltado agregado].*

SEXTO: SOBRE LAS ORDENANZAS, MATERIA DE CUESTIONAMIENTO

6.1. Habiéndose determinado cuáles son los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional a través de las STC N°s 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-PI/TC, corresponde analizar si las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 241-MSI y 244-MSI cumplieron con los mencionados parámetros, relacionados con los arbitrios de los ejercicios 2006 a 2009 (por conceptos de serenazgo, limpieza pública, y parques y jardines), ello, con la finalidad de verificar si las mencionadas normas contienen vicios de inconstitucionalidad.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

6.2. Ahora, en cuanto al requisito de publicidad y ratificación, se advierte que:

- **Ordenanza N° 134-MSI**, modificada por la Ordenanza N° 137-MSI, siendo ratificadas por Acuerdos de Consejo N° 434, publicada el treinta de diciembre de dos mil cinco.
- **Ordenanza N° 175-MSI**, modificada por la Ordenanza N° 183, las cuales fueron ratificadas por Acuerdo de Consejo N° 458, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis.
- **Ordenanza N° 214-MS**, ratificada por Acuerdo de Consejo N° 495-MML, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil siete.
- **Ordenanza N° 244-MS**, ratificada por Acuerdo de Consejo N° 556-MML, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil ocho.

De esa forma, se cumple con lo descrito en el punto 5.6 de la presente casación, relacionado con el fundamento jurídico noveno del acápite B de la STC N° 00053-2004-PI/TC.

6.3. Acerca del costo global correspondiente a la Ordenanza N° 134-MSI (ejercicio 2006)

Como ya se ha señalado en el considerando precedente respecto de la presente ordenanza, la misma fue modificada por la Ordenanza N° 137, siendo que, del Informe adjunto aparece en el punto 3 del mismo el rubro "Costo de los Servicios públicos", el cual fue determinado por la Gerencia de Finanzas, haciéndose mención a (i) Costos Directos; (ii) Costos Indirectos, y, (iii) Costos Fijos; y, efectuando una comparación con los ejercicios 2004 y 2005, determinó que los costos por el concepto de Limpieza Pública y de Seguridad Ciudadana habían disminuido en comparación con los años anteriores; en tanto que el costo por el concepto de Parques y Jardines se habrían incrementado.

- **Servicio de limpieza pública**, se observa que la justificación se sustenta sobre la base de la información almacenada en el Registro Predial de los contribuyentes, en donde se han identificados a



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

contribuyentes afectos, pensionistas e inafectos. Asimismo, en el punto 4.3 se detalla el Costo por aquel servicio, el cual comprende: barrido de calles, recojo de residuos sólidos.

Así, se aprecia que, referente al barrido de calles, se ha considerado: a) la longitud del predio, b) frecuencia de barrido. Mientras que para el recojo de residuos sólidos, aparece: a) tamaño del predio, b) distribución poblacional por área geográfica, c) peso promedio de recojo por predio. Además, también se detalla el rubro *Otros Usos*, cuyos conceptos se refieren: a) uso del predio, b) tamaño del predio, c) peso promedio de recojo por predio. Todos ellos, con el correspondiente “Distribución de Costos”.

- **Servicio de parques y jardines públicos**, en el punto 5.1 se describe las características básicas del servicio, apareciendo en el punto 5.2 la distribución de predios y contribuyentes, detallándose la cantidad de contribuyentes afectos, pensionistas e inafectos; en el punto 5.3 se detalla la Estructura de costos por el servicio antes indicado.

En el punto 5.4 se desarrolla los criterios de distribución, como son: a) ubicación del predio, este, separado en tres categorías¹⁹, b) distribución de áreas verdes por sector geográfico; c) área de terreno por sectores, d) espacio de disfrute (área construida). Así se verifica que en cuanto al presente concepto la distribución de los costos se ha efectuado en base a un costo mensual por m²

- **Seguridad ciudadana**, en el punto 6.1 se describe las características básicas del servicio, así como objetivo del mismo, en el punto 6.2 aparece la distribución de predios y contribuyentes, en el punto 6.3 se detalla la estructura de costos del citado servicio, como son: costos directos, indirectos, gastos administrativos, y costos fijos. En el punto 6.4 se aprecia los criterios de distribución como son: a) ubicación del

¹⁹ (i) Predios frente a parques, (ii) predios frente a berma central, plaza, boulevard y paseo, y, (iii) predios con otras ubicaciones.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

predio, b) uso del predio, c) intensidad del servicio. Asimismo, se desprende el Procedimiento de Distribución de Costos, Resumen de Ingresos Estimados y la Variación de Tasas por pagar por los contribuyentes.

6.4. Acerca del costo global correspondiente a la Ordenanza N° 175-MSI (ejercicio 2007)

Como se ha señalado en el considerando 6.2 de la presente casación respecto de la presente ordenanza, la misma fue modificada por la Ordenanza N° 183, siendo que del Informe adjunto aparece en el Capítulo I, el cual se encuentra relacionado con los Costos de los Servicios Públicos, el cual fue determinado por la Gerencia de Finanzas, haciéndose mención a (i) Costos Directos; (ii) Costos Indirectos, y, (iii) Costos Fijos; y, efectuando una comparación con el ejercicio 2006, determinó que los costos por el concepto de Limpieza Pública para el ejercicio 2007 había aumentado levemente en comparación con el año anterior; en tanto que el costo por el concepto de Parques y Jardines se habrían incrementado; mientras que el concepto por Seguridad Ciudadana había disminuido en comparación con el año anterior.

- **Servicio de limpieza pública**, se observa que la justificación se sustenta en el procedimiento desarrollado por un conjunto de actividades ordenadas a partir de información proporcionada por los estudios técnicos realizados por la Universidad Nacional de Ingeniería - Consult-FIIS, que permitieron establecer una distribución razonable del costo del servicio, sustentando el procedimiento en fórmulas estadísticas, matemáticas y de ponderación que resultaron lógicas y equitativas.

Así, se aprecia que, referente al barrido de calles, comprende la limpieza de las vías públicas, veredas, bermas; también se ha considerado: a) la distribución de predios y contribuyentes, dentro de los cuales se ha identificado quienes son afectos, pensionistas e inafectos, b) estructura de los costos del servicio de barrido de calles,



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

c) criterio de distribución para el servicio antes indicado, que comprende: longitud del predio colindante con el exterior, intensidad de la prestación del servicio²⁰, d) distribución de costos por barrido de calles, dentro de los que aparece: cálculo de la intensidad de la prestación del servicio, cálculo del Costo Anual del Servicio por clasificación del predio, Cálculo del Costo Unitario Mensual del Servicio por clasificación del predio, e) cálculo de la tasa del servicio de barrido de calles, frecuencia de barrido.

Para el recojo de residuos sólidos, aparece la siguiente metodología:

a) Características básicas del servicio, b) Distribución de predios y contribuyentes, c) Estructura de costos del servicio de Recojo de Residuos Sólidos, d) Criterios de distribución, que comprende: Uso Casa Habitación (Peso promedio diario de residuos sólidos, número de habitantes promedio por sector geográfico, tamaño del predio), y otros usos (Uso del predio - 21 tipos de usos, Peso promedio diario de residuos sólidos y tamaño del predio), e) Distribución del costo, f) Cálculo de la tasa, para uso de casa habitación y otros usos, y, g) Resumen de estimación de ingresos.

- **Servicio de parques y jardines públicos**, en el Capítulo IV se describe la metodología para la distribución del servicio, teniendo las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Distribución de predios y contribuyentes, dentro los que se encuentran los afectos, pensionistas e inafectos, c) Estructura de costos del servicio de Parques y Jardines, d) Criterios de distribución, donde aparece la ubicación del predio la cual se encuentra distribuido por categorías²¹, también como criterio complementario: área verde, espacio de disfrute, número de predios, evaluación de disfrute, nivel

²⁰ Dentro del cual se encuentra: b.1) "Clasificación del predio", b.2) "Grado de limpieza de calles", y, b.3) "Afluencia de personas"

²¹ Categoría 1: Predios dentro de áreas verdes. Categoría 2: Predios colindantes o cercanos a parques y con vías para el tránsito vehicular. Categoría 3: Predios con frente y/o colindantes a avenidas con áreas verdes en la berma central, boulevares, plazas, plazuelas y similares. Categoría 4: Predios con acceso mediato (cercano) a parques, en un radio de influencia de 100 a 150 mts. Categoría 5: No comprendidos en las categorías anteriores



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

de afluencia, e) Distribución del costo, f) Cálculo de la tasa, g) Resumen de estimación de ingresos.

- **Seguridad ciudadana**, en el Capítulo V se describe la metodología empleada se distinguen las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Distribución de predios y contribuyentes, que comprende a los afectos, pensionistas e inafectos, c) Estructura de costos del servicio de Seguridad, Ciudadana que se encuentra relacionado con los costos directos, indirectos, administrativos y fijos, d) Criterios de distribución, que se encuentra relacionado con: ubicación por nivel de riesgo potencial, uso del predio y rango de afluencia, e) Distribución del costo, donde se observa: por ubicación del predio, por uso del predio y por rango de afluencia, f) Cálculo de la tasa, g) Resumen de estimación de ingresos.

6.5. Acerca del Costo Global correspondiente a la Ordenanza N° 214-MSI (ejercicio 2008)

La Municipalidad Distrital de San Isidro realizó la distribución de los costos de los servicios de Limpieza Pública dividido en Barrido de Calles y Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana para el ejercicio 2008 en atención a los costos proyectados sobre la base del costo ejecutado durante el ejercicio 2007, en razón de los contribuyentes y predios registrados y dando cumplimiento a los criterios de distribución del Tribunal Constitucional.

- **Servicio de limpieza pública**, se distribuye en Barrido de Calles y Recojo de Residuos Sólidos.

Referente al *barrido de calles*, se ha considerado: a) Características Básicas del Servicio, la que comprende limpieza pública, veredas y bermas; b) Costo del Servicio, donde se incluyen los costos directos, costos indirectos, administrativos y costos fijos; c) Predios y Contribuyentes, siendo que la distribución se efectuará sobre la base de la información almacenada en los Registros Predial, en donde



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

aparece los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de distribución, en donde se toma en cuenta la longitud del predio, la frecuencia del servicio, y el pesaje de residuos recolectados, e) Distribución del Costo y Calculo de Tasas, la misma que se determina tomando como referencia la totalidad de los predios clasificados por el tipo de actividad, f) Tasas para el servicio de barrido de calles, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variaciones respecto del año anterior.

Para el recojo de residuos sólidos, aparece la siguiente metodología: a) Características básicas del servicio, b) Costo del servicio, que comprende los costos directos, costos indirectos, gastos administrativos y costos fijos, c) Predios y Contribuyentes, distribución que se efectuará sobre la base de la información almacenada en el Registro Predial, donde aparece los afectos pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución, la misma que se relaciona con el Uso de la Casa Habitación y Otros Usos, siendo que para ambos casos se determinara en base al tamaño del predio, e) Distribución del costo y Calculo de la tasa, en donde se toma en cuenta el tamaño del predio por categoría, la cantidad de predios y el peso promedio de residuos generado por día, f) Tasas para el servicios de Residuos Sólidos, tanto para una casa habitación como de otros usos, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de ingresos, i) Variaciones respecto del año anterior.

- **Servicio de parques y jardines públicos**, se describe la metodología para la distribución del servicio, teniendo las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Costos del Servicio, que comprende los Costos Directos, Costos Indirectos, Gastos Administrativos y Costos Fijos, c) Predios y Contribuyentes, distribución que se efectuara en base a la información que aparece en la base de Registro Predial considerándose para ello, a los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución, se señala que la



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

ubicación es un criterio determinante, e) Distribución y Calculo de la Tasas, f) Tasas para el servicio, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variaciones con respecto al año anterior.

- **Seguridad ciudadana**, se describe la metodología empleada se distinguen las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Costo del Servicio que comprende los Costos Directos, Costos Indirectos, Gastos Administrativos y Costos Fijos, c) Predios y Contribuyentes distribución que se efectuará en base a la información almacenada en el Registro Predial, apareciendo los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución se considera el uso del predio como un criterio determinante y también a las zonas de riesgo (alto, medio y bajo), e) Distribución del Costo y Calculo de la Tasa, se considera la zona de riesgo y el tipo de uso del predio, f) Tasas para el servicio, g) Resumen de la distribución del costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variación con respecto al año anterior.

6.6. Acerca del Costo Global correspondiente a la Ordenanza N° 244-MSI (ejercicio 2009)

En cuanto a la presente Ordenanza se desprende que la misma considera que se ha efectuado la distribución de los costos de los Servicios de Limpieza Pública dividido en Barrido de Calles y Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana para el ejercicio 2009 en atención a los costos proyectados sobre la base del costo ejecutado durante el ejercicio 2008, en razón de los contribuyentes y predios registrados y dando cumplimiento a los criterios fijados por el Tribunal Constitucional.

- **Servicio de limpieza pública**, como se ha señalado en el párrafo precedente el presente servicio se divide en: Barrido de Calles y Recojo de Residuos.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

Así, se aprecia que, referente al barrido de calles, se detallan los siguientes rubros: a) Características Básicas del Servicio, la que comprende limpieza pública, veredas y bermas; b) Costo del Servicio, donde se incluyen los costos directos, costos indirectos, administrativos y costos fijos; c) Predios y Contribuyentes, siendo que la distribución se efectuará sobre la base de la información almacenada en los Registros Predial, en donde aparece los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de distribución, en donde se toma en cuenta la longitud del predio, la frecuencia del servicio, y el pesaje de residuos recolectados, e) Distribución del Costo y Calculo de Tasas, la misma que se determina tomando como referencia la totalidad de los predios clasificados por el tipo de actividad, f) Tasas para el servicio de barrido de calles, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variaciones respecto del año anterior.

Para el recojo de residuos sólidos, aparece la siguiente metodología: a) Características básicas del servicio, b) Costo del servicio, que comprende los costos directos, costos indirectos, gastos administrativos y costos fijos, c) Predios y Contribuyentes, distribución que se efectuará sobre la base de la información almacenada en el Registro Predial, donde aparece los afectos pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución, la misma que se relaciona con el Uso de la Casa Habitación y Otros Usos, siendo que para ambos casos se determinara en base al tamaño del predio, e) Distribución del costo y Calculo de la tasa, en donde se toma en cuenta el tamaño del predio por categoría, la cantidad de predios y el peso promedio de residuos generado por día, f) Tasas para el servicios de Residuos Sólidos, tanto para una casa habitación como de otros usos, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de ingresos, i) Variaciones respecto del año anterior.



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

- **Servicio de parques y jardines públicos**, se describe la metodología para la distribución del servicio, teniendo las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Costos del Servicio, que comprende los Costos Directos, Costos Indirectos, Gastos Administrativos y Costos Fijos, c) Predios y Contribuyentes, distribución que se efectuara en base a la información que aparece en la base de Registro Predial considerándose para ello, a los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución, se señala que la ubicación es un criterio determinante, e) Distribución del Costo y Cálculo de la Tasa, f) Tasas para el servicio, g) Resumen de la Distribución del Costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variaciones con respecto al año anterior.

- **Seguridad ciudadana**, se describe la metodología empleada se distinguen las siguientes acciones: a) Características básicas del servicio, b) Costo del Servicio que comprende los Costos Directos, Costos Indirectos, Gastos Administrativos y Costos Fijos, c) Predios y Contribuyentes distribución que se efectuará en base a la información almacenada en el Registro Predial, apareciendo los afectos, pensionistas e inafectos, d) Criterios de Distribución se considera el uso del predio como un criterio determinante y también a las zonas de riesgo (alto, medio y bajo), e) Distribución del Costo y Calculo de la Tasa, se considera la zona de riesgo y el tipo de uso del predio, f) Tasas para el servicio, g) Resumen de la distribución del costo, h) Estimación de Ingresos, i) Variación con respecto al año anterior.

SÉTIMO: EN CUANTO A LOS ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDANTE Y LAS PRETENSIONES PLANTEADAS

7.1. Relacionado con la Ordenanza N° 134-MSI, se observa del escrito de demanda, la parte demandante, considera que la citada ordenanza no precisa adecuadamente los criterios válidos para distribuir los costos totales de cada servicio; respecto de ello, como aparece del Informe Técnico que sustenta la aludida ordenanza, y como, se ha resumido en el punto 6.3 de la presente



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

casación, la Municipalidad Distrital de San Isidro ha cumplido con desarrollar en forma clara y precisa los costos totales de cada servicio, es más, lo argumentado por el Banco de Crédito del Perú en este extremo termina siendo genérico, pues no se ha señalado como así los criterios del citado Informe Técnico no son precisos.

En cuanto a lo expuesto referido a que el Informe Técnico no se encuentra debidamente sustentado, pues los conceptos en las estructuras de costos de los servicios de limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines, y serenazgo, es demasiado genérico e impreciso; respecto de aquello, tampoco se observa porque considera que los costos de los servicios antes descritos terminan siendo genéricos, si como de verifica del aludido informe técnico la Municipalidad ha cumplido con explicar con los valores correspondientes a cada servicios, concluyendo para cada servicio con un resumen estadístico de los ingresos que se proyecta para el ejercicio 2006, todo ello, en base al número de contribuyente que aparece en el registro de la mencionada entidad edil.

Con relación a la distribución del costo del servicio de conservación de parques y jardines, y que la ordenanza utiliza los criterios de tamaño de predio y tamaño de construcción, los cuales -a criterio de la demandante- no son apropiados para el cálculo de acuerdo al Tribunal Constitucional; pero, como ha quedado desarrollado en el fundamento jurídico 43 de la STC N° 0041-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional que la ubicación del predio resulta razonable para la distribución de los costos para el servicio que se cuestiona en este extremo.

7.2. Respecto a la Ordenanza N° 175-MIS, la demandante considera que en la mencionada norma no se precisa adecuadamente los criterios válidos para la distribución de los costos totales, pero, tal como aparece en el punto 6.4 de la presente casación, el Informe Técnico que la sustenta ha cumplido con desarrollar los parámetros y la distribución por cada servicio que se cuestiona, por ello, se verifica por el contrario que lo argumentado por la demandante en



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

este extremo termina siendo alegaciones genéricas que no demuestran la cuestionada imprecisión que sostiene.

En cuanto al servicio de barrido de calles, considera que en la ordenanza se utiliza los criterios de “intensidad de la prestación del servicio”, y, “clasificación del predio”, siendo que a su criterio existe redundancia debido a que existen los mismos parámetros; sin embargo, respecto del primero se indica que *“Este es un criterio complementario, que tiene como objeto medir la intensidad de la prestación del servicio de barrido de calles del distrito (...)”*, mientras que el segundo señala *“La clasificación del predio se ha obtenido mediante el estudio del pesaje de los residuos recolectados por el servicio del barrido de calles del distrito (...)”*; además que no debe perderse de vista que la “Clasificación del predio” es un indicador de la “intensidad de la prestación del servicio”; por ende, no se observa que ambos parámetros sean redundantes.

Respecto a que no se indica el número de habitantes para el servicio de recojo de residuos, aquello termina siendo erróneo, pues como se desprende del punto 3.2.2 relacionado con la “distribución de predios y contribuyentes” de aquel servicio, se ha sustentado manifestando que *“La distribución del costo del servicio de Recojo de Residuos Sólidos se efectuará sobre la base de la información almacenada en el Registro Predial, que comprende a 23,937 contribuyentes de 27,895 predios”*; por consiguiente, este argumento también debe desestimarse.

Relacionado con el costo del servicio de conservación de parques y jardines que utiliza el criterio de “espacio de disfrute”, basado en la capacidad de disfrute de un predio está relacionado con la perspectiva de mayor área construida”, lo que contraviene el criterio del Tribunal Constitucional referido al tamaño del predio; sin embargo, y como se evidencia del fundamento jurídico 43 de la STC N° 0041-2004-PI/TC aquello se encuentra vinculado con *“la ubicación del predio, resulta, en este caso, el criterio de distribución principal, pues el uso y tamaño del predio resultan tangenciales para medir,*



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

por sí mismos, el beneficio en este caso”, por tanto, no resulta correcto lo expuesto por la demandante.

7.3. Relacionado con las Ordenanzas N°s 214 y 244-MSI, se observa del escrito de demanda, que la actora tiene los mismos argumentos, motivo por el cual se emitirá pronunciamiento en forma conjunta; siendo ello así, considera que en las mencionadas normas no se precisa adecuadamente los criterios válidos para la distribución de los costos totales, pero, tal como aparece en los puntos 6.5 y 6.6 de la presente casación, los Informes Técnicos que las sustentan han cumplido con desarrollar los parámetros y la distribución por cada servicio que se cuestiona, de esa forma, se verifica por el contrario que lo argumentado por la demandante en este extremo termina siendo alegaciones genéricas que no demuestran la cuestionada imprecisión que sostiene.

Referente con el costo del servicio de conservación de parques y jardines que utiliza el criterio de “espacio de disfrute”, basado en la capacidad de disfrute de un predio está relacionado con la perspectiva de mayor área construida”, lo que contraviene el criterio del Tribunal Constitucional referido al tamaño del predio; al igual como se ha señalado en el último párrafo del numeral precedente, aquello tiene sustento en el fundamento jurídico 43 de la STC N° 0041-2004-PI/TC aquello se encuentra vinculado con “*la ubicación del predio, resulta, en este caso, el criterio de distribución principal, pues el uso y tamaño del predio resultan tangenciales para medir, por sí mismos, el beneficio en este caso*”, por tanto, no resulta correcto lo expuesto por la demandante.

7.4. De lo acabado de señalar en los considerandos precedentes, acerca de la primera pretensión principal, como se desprende de los argumentos que sustentan el pedido de devolución de los arbitrios correspondientes a los ejercicios de los años 2006 al 2009, sustentado en las Ordenanzas N°s 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI; si bien la parte demandante hace mención que la Municipalidad Distrital de San Isidro no cumplió con los parámetros establecidos en las STC N°s 0041-2004-PI/TC y 0053-2004-PI/TC; sin embargo, el objetivo principal es que se analice la constitucionalidad de las



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

mencionadas ordenanzas; por ende, atendiendo a aquel pedido, argumentos que se repiten tanto en el recurso de reclamación como de apelación interpuestos en vía administrativa, era evidente que el Tribunal Fiscal se encontraba impedida de efectuar el control difuso de las ya citadas ordenanzas; por consiguiente, la pretensión materia de análisis debe declararse **infundada**.

7.5. Relacionado con la segunda pretensión principal, mediante la cual se peticiona que se analice la constitucionalidad de las Ordenanzas antes indicadas, pues considera que las mismas terminan siendo inconstitucionales. Conforme a lo señalado por la parte demandante, y, como se ha desarrollado en el sexto considerando de la presente casación, en el caso que nos ocupa las Ordenanzas N^{os} 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI y 244-MSI han cumplido con los estándares de constitucionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional, y que han sido citados en el quinto considerando de la presente casación; motivo por el cual pretensión examinada debe declararse **infundada**.

7.6. Finalmente, habiéndose desestimado la segunda pretensión principal, la pretensión accesoria de igual debe desestimarse; en consecuencia, se evidencia que la Resolución del Tribunal Fiscal N° 12476-11-2014 no incurre en causal de nulidad prevista en el artículo 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, razón por la cual, la demanda interpuesta debe declararse **infundada**.

III. DECISIÓN

Por tales consideraciones, en atención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 396 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, de aplicación supletoria al caso de autos, declararon: **FUNDADOS** los recursos de casación interpuestos por: **a) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en representación del Tribunal Fiscal**, de fecha nueve de agosto de dos mil diecinueve, obrante a fojas setecientos veintisiete; y, **b) la Municipalidad Distrital de San Isidro**, de fecha catorce de agosto de dos mil



SENTENCIA
CASACION N° 25174 - 2019
LIMA

diecinueve, obrante a fojas setecientos sesenta y cuatro; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha veintiséis de julio de dos mil diecinueve, obrante a fojas setecientos seis; y **actuando en sede de instancia, CONFIRMARON** la sentencia apelada contenida en la resolución número trece, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cuarenta y ocho, que declaró **infundada** la demanda; en los seguidos por el Banco de Crédito del Perú contra el Tribunal Fiscal y otro, sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; y *los devolvieron*. **Juez Supremo Ponente: Bustamante Zegarra.**

S.S.

PARIONA PASTRANA
TOLEDO TORIBIO
YAYA ZUMAETA
BUSTAMANTE ZEGARRA
LINARES SAN ROMÁN

Rpt/Cmp