



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0012-2005-PI/TC
PEDRO PABLO FERNÁNDEZ SOLÍS
MÁS DEL 1 % DE CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de setiembre de 2005, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por don Pedro Pablo Fernández Solís, en representación de la Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Las Moras (APRULM) del Distrito de San Luis y más del 1% de ciudadanos del referido distrito, contra las Ordenanzas Distritales N.ºs 003-2004-MDSL, 006-2004-MDSL y 016-2004-MDSL, así como contra las Ordenanzas que regularon el régimen de arbitrios de la Municipalidad de Miraflores en el periodo 1998 a 2003.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso

: De Inconstitucionalidad.

Demandante

: Pedro Pablo Fernández Solís.

Más del 1% de ciudadanos.

Normas sometidas a control

: Ordenanzas Distritales N.ºs 003-2004-MDSL(2004), 006-2004-MDSL (2004) y 016-2004-MDSL (2004); así como las que regularon aquellas Ordenanzas que regularon el régimen de arbitrios de la Municipalidad de San Luis en el periodo 1998 a 2003, Ordenanzas N.ºs 003-2003-MDSL, 004-2003-MDSL, 001-1998-MDSL, 060-2000-MDSL, 031-1999-MDSL, 094-2001-MDSL y 122-2002-MDSL.

Bienes demandados

: Los principios de reserva de ley (ratificación dentro del plazo), no confiscatoriedad y capacidad contributiva, establecidos en el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Petitorio

N.º 74º de la Constitución. El principio de no retroactividad de la ley, previsto en el artículo 103º de la Constitución.

: Se declare la inconstitucionalidad de las normas sujetas a control antes referidas; asimismo, se declaren inválidos los efectos jurídicos generados sobre la base de las ordenanzas cuestionadas (sic).

III. NORMAS DEMANDADAS POR VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD

Ordenanzas Distritales N.ºs 003-2004-MDSL, 006-2004-MDSL y 016-2004-MDSL; así como las que regularon el régimen de arbitrios de la Municipalidad de Miraflores en el periodo 1998 a 2003, que establecen y regulan el cobro de arbitrios por limpieza pública; parques y jardines; y serenazgo.

IV. DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LAS PARTES

A) Demanda

a. Sobre la inconstitucionalidad de la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL

Los demandantes plantean demanda de inconstitucionalidad contra diversas Ordenanzas que regulan el régimen de arbitrios municipales de la Municipalidad de San Luis, por considerar que dichas normas desde su origen contienen vicios de inconstitucionalidad, ya que vulneran los principios recogidos por el artículo 74º de la Constitución, así como el del debido proceso.

Alegan que la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL, que aprueba el marco legal del régimen tributario del distrito y los montos de los arbitrios de limpieza, parques y jardines públicos y serenazgo, vulnera el principio del debido proceso, por haber sido publicada en el diario oficial *El Peruano* sin haber cumplido el requisito de la ratificación a través del Acuerdo del Concejo Provincial de la Municipalidad de Lima, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N.º 776.

Manifiestan también que la Ordenanza Distrital cuestionada se encontraba en la fecha de presentación de la demanda en trámite para su ratificación, tal como consta en el Acuerdo de Concejo N.º 425 del 17 de diciembre de 2004, el cual ratifica la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL (ejercicio 2005), que señala expresamente en su Quinto Considerando que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“(…) la referida Ordenanza (N.º 003-2004-MDSL) se encuentra en trámite de ratificación”. Agregan que pretender dicha ratificación después del periodo para el cual estuvo vigente implicaría vulnerar el artículo 103º de la Constitución.

De otro lado, sostienen que la referida Ordenanza adolece de incoherencia legal al fijar el importe de las tasas por arbitrios (específicamente en el caso de parques y jardines), incumpliendo lo previsto en el artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal.

b. Sobre la inconstitucionalidad de las Ordenanzas N.ºs 006-2004-MDSL y 016-2004-MDSL

Los demandantes aducen que las referidas ordenanzas también adolecen de inconstitucionalidad por relacionarse a los importes de los arbitrios municipales fijados por la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL. Afirman que mediante Acuerdo de Concejo N.º 425, de fecha 27 de diciembre de 2004, con aplicación el 01 de enero de 2005, se ratificó la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL la cual mantiene los importes de los arbitrios municipales conforme a lo regulado por la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL.

c. Sobre la inconstitucionalidad de las Ordenanzas N.ºs 003-2003-MDSL, 004-2003-MDSL, 001-1998-MDSL, 060-2000-MDSL, 031-1999-MDSL, 094-2001-MDSL, 122-2002-MDSL, emitidas por la Municipalidad de Distrital de San Luis, aplicables al periodo 1998 al 2003

Los demandantes afirman que dos de estas ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de San Luis fueron materia de devolución por no cumplir con los requisitos correspondientes (Ordenanzas N.ºs 003-2003-MDSL y 004-2003-MDSL); mientras que las seis restantes se encuentran en trámite de ratificación; por tanto, carecen de validez al no haberse cumplido con la ratificación respectiva, no pudiendo surtir efectos legales para los periodos señalados.

B). Contestación de la demanda y deducción de excepciones

La Municipalidad de San Luis deduce las excepciones de incapacidad del demandante o su representante, de representación defectuosa o insuficiente del demandante y de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda. En cuanto a la primera, sostiene que la demanda fue interpuesta por la Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Las Moras (APRULM) y no por la persona de Pedro Apolaya Ortiz, tal como se aprecia en el Oficio N.º 001-2005-PDI dirigido al Presidente del Tribunal Constitucional. Respecto a la segunda, alega que no se ha acreditado la representación legal de la persona jurídica demandante, ni la vigencia de poder y facultades para que el señor Pedro Apolaya Ortiz pueda accionar judicialmente. Y en cuanto a la última, afirma que mediante Resolución N.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

073-2005-JNE se resolvió determinar la validez de los registros de adherentes otorgada por la RENIEC para la acción de inconstitucionalidad únicamente para la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL, y no así para las otras mencionadas en el escrito de la demanda.

Asimismo, contesta la demanda aduciendo que el demandante ha excedido lo establecido en la Resolución N.º 073-2005-JNE, pues mediante dicho documento se informa al Tribunal Constitucional la certificación otorgada por RENIEC para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL; y que, sin embargo, en la demanda se incluyen otras ordenanzas que no han sido materia de certificación de firmas, de modo que al amparo del artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional debe determinar que el petitorio de la demanda se limitará al pronunciamiento de la “constitucionalidad” de la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL.

De igual modo, niega que las ordenanzas materia del presente proceso adolezcan de vicios de inconstitucionalidad, señalando lo siguiente:

- ✓ Que la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL (periodo 2004) ha sido expedida en el marco constitucional establecido para los gobiernos locales, considerando lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y los lineamientos y criterios establecidos en las Resoluciones N.º 008 y 009-2003-CAM-INDECOPI; y que, en virtud de ello, se consignó el valor mínimo mensual para cada arbitrio.
- ✓ Que la Ordenanza N.º 006-2004-MDSL, mediante la cual se otorga el beneficio tributario de descuento del 40% del arbitrio municipal de parques y jardines públicos, establece el monto mínimo a pagar de acuerdo con la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL antes mencionada.
- ✓ Que la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL (periodo 2005) fue materia de ratificación por la Municipalidad Provincial de Lima, mediante el Acuerdo de Concejo N.º 425, la misma que recoge los lineamientos establecidos en las Resoluciones N.º 008 y 009-CAM-INDECOPI y la STC N.º 918-2002.
- ✓ Que, respecto a las demás ordenanzas materia del presente proceso, solo se puede solicitar la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales que no cumplan con el requisito de la ratificación (artículo 40º de la Ley 27972) desde la vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 27972, es decir, a partir del 28 de mayo de 2003. Y que, en concordancia con el artículo 103º de nuestra Constitución Política, la inconstitucionalidad de ordenanzas municipales de carácter tributario sólo se puede plantear para las emitidas después de la fecha en que entró en vigencia la referida Ley.
- ✓ Que, en cuanto al requisito de ratificación, las Ordenanzas N.ºs 003-2004-MDSL, 006-2004-MDSL y 016-2004-MDSL han cumplido con ser ratificadas, precisando que el Acuerdo de Concejo N.º 425, publicado el 31 de diciembre de 2004, ratificó la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ordenanza N.º 016-2004-MDSL, y el Acuerdo de Concejo N.º 412, publicado el 31 de marzo de 2005, ratificó la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL.

V. LA VINCULACIÓN DE LA STC N.º 0053-2005-PI/TC Y LOS ALCANCES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR *CONEXIDAD* (ARTÍCULO 78º CPCONST.)

1. Previamente, debe puntualizarse que en cuanto a las excepciones de incapacidad y de representación defectuosa del demandante, así como de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, planteadas por la Municipalidad demandada, el Tribunal Constitucional -antes de admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad-, cumplió con evaluar todos los aspectos cuestionados por la demandada, referidos a la representación procesal y el petitorio, esto es, respecto a la claridad en el planteamiento de las normas impugnadas; por lo que no corresponde en esta ocasión emitir pronunciamiento sobre dichos extremos en tanto y en cuanto el Tribunal ve allanado el camino hacia un pronunciamiento de fondo.
2. Asimismo, corresponde aclarar la errónea interpretación de la Municipalidad demandada cuando afirma que "(...) La Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 entró en vigencia el 28 de mayo del 2003 y en el art. 40 se establece la ratificación de las ordenanzas municipales en materia tributaria, en consecuencia sólo se podría solicitar la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales desde la vigencia de la Ley 27972 (...)">(sic), pues, resulta inadmisibile bajo cualquier punto de vista.
3. En efecto, ya desde la STC N.º 007-2001-AI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que "(...) aunque toda norma preconstitucional no puede asumirse *per se* como inmediatamente incorporada a un determinado ordenamiento jurídico si previamente no es cotejada con el modelo de fuentes normativas diseñado por una nueva Constitución, en el presente caso, el artículo 94º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853 no resulta incompatible con ningún dispositivo de la Constitución Política de 1993, actualmente vigente, pues, a pesar de que ya no son los edictos municipales los que regulan materia tributaria, sino las ordenanzas, como lo establece la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario, el procedimiento de ratificación de tales normas expedidas por una municipalidad distrital por parte de una municipalidad provincial, no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria. Por consiguiente y si bien es cierto que la regla de la fuente normativa conforme a la cual se regula en materia tributaria ha cambiado, no lo ha sido así el alcance de la obligación ratificatoria contenida en el artículo 94º de la citada Ley Orgánica de Municipalidades, (...)".
4. De modo que, si bien inicialmente los arbitrios se aprobaban mediante edictos, según el artículo 94º de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, N.º 23853, el requisito de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ratificación ha seguido subsistiendo con igual exigencia como condición de validez una vez que dicha norma fue reemplazada por las ordenanzas desde la anterior Ley Orgánica, e incluso con la actualmente vigente, esto es, la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por Ley N.º 27972. Por consiguiente, es inaceptable el argumento expuesto por la referida Municipalidad, pues pretende desconocer el carácter vinculante de las sentencias de este Tribunal, que no sólo se extiende al *fallo*, sino a su *ratio decidendi*, es decir, a aquellas motivaciones y argumentos que le permiten concluir en la decisión final del proceso.

5. Mediante STC N.º 0053-2005-PI/TC publicada el 17 de setiembre de 2005, con motivo de la evaluación de la constitucionalidad de diversas ordenanzas sobre arbitrios del distrito de Miraflores, el Tribunal Constitucional estableció que las reglas generales en ella desarrolladas constituían precedente vinculante para el resto de municipalidades del país, en virtud de lo dispuesto por el artículo 78º del Código Procesal Constitucional, que dispone que “La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”.
6. La declaración de la inconstitucionalidad de normas conexas resulta perfectamente admisible en nuestro ordenamiento jurídico. A diferencia de lo establecido por el artículo 38º de la anterior Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, N.º 26435, actualmente la declaratoria de inconstitucionalidad no se restringe únicamente a los preceptos derivados de la misma norma cuestionada, que haya sido materia del contradictorio, sino que se extiende a aquellas otras normas que se encuentren ligadas por conexión o consecuencia, evidentemente, aun cuando no hayan sido materia del petitorio.
7. A la luz de dicha prescripción, este Tribunal consideró en tal oportunidad, a la regulación de arbitrios municipales es un supuesto plenamente susceptible de ser tratado bajo los alcances del artículo 78º del CPConst. En efecto, el interés público, al constituir un tema de envergadura nacional, justificó la extensión de los efectos del fallo, puesto que los supuestos de inconstitucionalidad detectados trascendían el propio caso de la Municipalidad de Miraflores.
8. De este modo, una vez identificados los supuestos de inconstitucionalidad en la producción normativa municipal sobre arbitrios (referidos al plazo de la ratificación y los criterios para la distribución del costo), el rango de observancia (periodos 1997-2004) y la posibilidad de continuar la cobranza en base a “nuevas ordenanzas” para los periodos no prescritos (2001-2004), el Tribunal extendió la declaratoria de inconstitucionalidad a todos aquellos supuestos (ordenanzas con vicios de inconstitucionalidad), más allá del caso de las ordenanzas de Miraflores. En tal sentido,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el resto de Municipalidades quedaron vinculadas por el carácter de cosa juzgada y fuerza de ley de dicha sentencia. De modo que quedaron obligadas a verificar si en los periodos indicados sus ordenanzas también incurrían en los vicios detectados por el Tribunal y, de ser así, proceder conforme a lo dispuesto en los puntos XIII y XIV de la sentencia predicha.

9. Consecuentemente, ningún municipio puede eximirse de efectuar la constatación referida, dado que, por la declaración de inconstitucionalidad de normas conexas, este Colegiado declaró inválida toda ordenanza que presente los vicios de inconstitucionalidad alertados en su jurisprudencia. Así las cosas, siendo claros e identificables tales supuestos, la labor de los municipios quedó sujeta únicamente a constatarlos en las ordenanzas de su circunscripción, lo cual, evidentemente, no puede equipararse a un supuesto de arrogación de facultades jurisdiccionales, sino simplemente a ejecutar lo dispuesto por una sentencia de este órgano.

Por consiguiente, resultan inadmisibles los argumentos que condicionan el cumplimiento de lo dispuesto en dicha sentencia a la supuesta necesidad de que este Tribunal precise textualmente el número y periodo de vigencia de cada ordenanza inválida.

10. Ahora bien, conforme se ha señalado en los fundamentos *supra*, en el punto XIV de dicha sentencia -referido al precedente vinculante para el resto de Municipalidades-, se estableció que respecto a los mismos periodos tributarios evaluados en los casos de Surco y Miraflores, esto es, 1997 a 2004, los municipios deben observar las reglas vinculantes establecidas en dicha sentencia respecto al procedimiento de ratificación (VII, parte B, § 9), así como los parámetros mínimos de validez constitucional que permiten aproximarse a opciones de distribución ideal del costo del servicio (VIII, parte A, § 3). De igual manera, también quedaron sujetos a lo que disponía el fallo de la sentencia respecto a la modulación de sus efectos en el tiempo, siéndoles aplicables las mismas reglas establecidas en el punto XIII.

Dicho esto, conviene transcribir las referidas reglas vinculantes:

§ Reglas de observancia obligatoria sobre el procedimiento de ratificación

11. Respecto al procedimiento de ratificación, en el punto VII, parte B, § 9, se estableció el siguiente precedente:

- ✓ La ratificación es un requisito esencial para la validez de la ordenanza que crea arbitrios.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ✓ La publicación del Acuerdo de Concejo Provincial que ratifica, es un requisito para su vigencia.
- ✓ El plazo fijado por el 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 estará legitimada para cobrar arbitrios.
- ✓ En caso de que no se haya cumplido con ratificar (requisito de validez) y publicar (requisito de vigencia) una ordenanza dentro del plazo previsto, corresponde la aplicación del artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal; en consecuencia, el arbitrio se cobrará 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 que se encuentre una norma que reúna tales requisitos y sirva de base de cálculo.

§ Reglas de observancia obligatoria sobre los parámetros mínimos de validez constitucional para la distribución del costo del arbitrio

12. Respecto a los parámetros mínimos de validez constitucional que permiten aproximarse a opciones de distribución ideal del costo del servicio, en el punto VIII, parte A, § 3 de la sentencia precitada, se estableció el siguiente precedente:

Luego de hacer hincapié en este aspecto -ya expuesto preliminarmente en la STC N.º 0041-2004-AI/TC-, se expondrá de manera general, al igual que en aquella oportunidad, algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que razonablemente harían presumir una mejor distribución del costo del arbitrio.

A) Limpieza pública (fundamento 42, STC N.º 0041-2004-AI/TC)

Como quiera que el servicio de limpieza pública involucra un conjunto de actividades, como por ejemplo servicios de recolección y transporte de residuos, barrido y lavado de calles, relleno sanitario, etc., los criterios de distribución deberán adecuarse a la naturaleza de cada rubro; por ejemplo, el criterio tamaño del predio no resulta adecuado en todos los casos para distribuir el costo por recolección de basura, pues presentará matices si se trata de casa-habitación o de un local comercial; sin embargo, sí será el correcto para el caso de limpieza de calles, no en términos de metros cuadrados de superficie, sino en cuanto a la longitud del predio, pues a mayor longitud, mayor limpieza de calles.

Cabe, entonces, efectuar las siguientes precisiones:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ✓ 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.
- ✓ 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.

B) Mantenimiento de parques y jardines (fundamento 43, STC N.º 0041-2004-AI/TC)

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 se relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio.

C) Serenazgo (fundamento 44, STC N.º 0041-2004-AI/TC)

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.

§ Reglas de observancia obligatoria derivadas de la modulación de los efectos en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. El artículo 81° del CPConst. otorga al Tribunal Constitucional la posibilidad de modular los efectos en el tiempo de la sentencia de inconstitucionalidad en materia tributaria, estableciendo que la decisión del supremo intérprete de la Constitución debe ser expresa y pronunciarse respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras la norma inconstitucional estuvo vigente.
14. Siendo así, este Colegiado descartó la posibilidad de un fallo con efecto retroactivo, en la consideración de que las cuantiosas devoluciones a que daría lugar, pondrían en riesgo la propia continuidad y mantenimiento del servicio que deben suministrar los municipios. En tal sentido, la decisión de no otorgar retroactividad a los efectos de la sentencia 0053-2004-PI/TC, determinó las siguientes reglas vinculantes para todos los municipios del país:
- ✓ No procedan las solicitudes de devoluciones por pagos indebidos cobrados en base a las ordenanzas declaradas inconstitucionales, que se interpongan luego de la publicación de la sentencia.
 - ✓ Están exentos de la primera regla los reclamos administrativos y procesos judiciales que fueron accionados dentro de los plazos correspondientes y que aún se encontraban en trámite al momento de la publicación de la sentencia, a fin de que prime en su resolución el principio *pro actione*.
 - ✓ Se deja sin efecto cualquier cobranza en trámite basada en ordenanzas inconstitucionales; asimismo, se impide el inicio de cualquier procedimiento coactivo cuya finalidad sea la de ejecutar el cobro de deudas originadas en ordenanzas inconstitucionales.
 - ✓ La regla anterior únicamente imposibilita la realización de la cobranza de deudas impagas basándose en ordenanzas inconstitucionales; por consiguiente, no impide que las mismas puedan ser exigidas: a) sobre la base de ordenanzas válidas de periodos anteriores reajustadas con el índice de precios al consumidor; o, en su defecto, de no encontrarse norma válida alguna, b) sobre la base de nuevas ordenanzas emitidas siguiendo los criterios vinculantes de este Tribunal, por los periodos no prescritos. De estar en el supuesto b), las ordenanzas habilitadas para cobrar las deudas impagas por los periodos no prescritos deberán tramitarse conforme a los plazos del procedimiento de ratificación que hayan establecido las municipalidades provinciales. El trámite deberá realizarse igual que en el caso del procedimiento de ratificación de las ordenanzas que regirán por el periodo 2006, a fin de que puedan surtir efectos desde el 1 de enero de dicho año.

VI. ANÁLISIS DE LAS ORDENANZAS CUESTIONADAS

15. Conforme a lo antes señalado, dado el carácter vinculante, de efectos generales y cosa juzgada de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de normas legales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artículos 81° y 82° del CPConst.), la propia Municipalidad demandada tenía la obligación de revisar sus ordenanzas y adecuarlas al precedente establecido por este Tribunal, a partir del día siguiente de la publicación de la Sentencia 0053-2004-PI/TC. Por ello, estaba bajo su responsabilidad el cumplimiento de los plazos establecidos por el SAT de Lima para el procedimiento de ratificación de sus ordenanzas por lo periodos no prescritos, a efectos del recálculo y cobro de la deuda impaga de dichos periodos.

No obstante, debido al cuestionamiento expreso de tales ordenanzas en el presente proceso, corresponde contrastar dichas normas con los criterios vinculantes de la STC 0053-2004-PI/TC.

N.º de Ordenanza	Publicación de aprobación	Ratificación	Publicación de la ratificación
001-1998-MDSL	12.02.1998	A.C. 399	08.04.2005
031-1999-MDSL	17.07.1999	A.C. 402	08.04.2005
060-2000-MDSL	17.02.2000	A.C. 409	08.04.2005
094-2001-MDSL	17.01.2001	A.C. 411	08.04.2005
122-2002-MDSL	01.02.2002	A.C. 413	08.04.2005
003-2003-MDSL	19.02.2003	Devueltas por el SAT	-
004-2003-MDSL	19.02.2003	Devueltas por el SAT	-
003-2004-MDSL	06.03.2004	A.C. 412	31.03.2005
016-2004-MDSL	17.12.2004	A.C. 425	31.12.2004

§ 1. Ordenanzas N.ºs 001-1998-MDSL, 031-1999-MDSL, 060-2000-MDSL, 094-2001-MDSL, 122-2002-MDSL, 003-2003-MDSL y 004-2003-MDSL

16. Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de las ordenanzas sobre arbitrios vigentes en el distrito de San Luis para los periodos 1998-2003, por no haberse cumplido con el requisito de ratificación.
17. El criterio establecido por el Tribunal Constitucional concuerda con el sustento del requisito de la ratificación, como uno constitutivo de validez; y, en esa medida, se ha establecido, vía interpretación, que tal requisito debe concretarse en el término de un plazo razonable; esto es, el plazo establecido en el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal que, para efectos de los referidos periodos tributarios, debía cumplirse de manera indefectible a más tardar el 30 de abril (ordenanza ratificada y con Acuerdo de Concejo publicado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Conforme se advierte del cuadro anterior, las Ordenanzas correspondientes a los periodos 1998 a 2002 fueron ratificadas recién en el año 2005; es decir, fuera del plazo razonable para su ratificación, por lo que nunca debieron surtir efecto en los contribuyentes. Más aún, en el caso de las Ordenanzas N.º 003-2003-MDSL y N.º 004-2003-MDSL, nunca fueron ratificadas, por incumplir con requisitos de trámite, conforme se advierte del reporte <http://www.sat.gob.pe/ratiordenanza/pconsratificaciones.asp>. Consecuentemente, la sola existencia de vicios formales de validez referidos a la ratificación en el que han incurrido tales Ordenanzas, permite a este Colegiado declarar su inconstitucionalidad, sin necesidad de continuar la evaluación del aspecto material.

§ 2. Ordenanza N.º 003-2004-MDSL

19. Bajo el mismo razonamiento, la Ordenanza N.º 003-2004 debe ser declarada inconstitucional, toda vez que no sólo no fue ratificada dentro del plazo razonable, sino que, al expedirse, no contó con el informe técnico que detalle el costo global del servicio, el cual fue publicado con fecha posterior, vulnerando el principio de reserva de ley en materia tributaria.
20. En efecto, es evidente la importancia de la publicación del informe técnico financiero anexo a la ordenanza sobre arbitrios, pues no sólo es una garantía de transparencia frente al contribuyente, sino que su inobservancia afecta los principios de reserva de ley y de seguridad jurídica, que buscan evitar la arbitrariedad de las municipalidades al momento de determinar los montos por arbitrios.
21. En reiterada jurisprudencia este Colegiado ha precisado que la reserva de ley se encuentra garantizada cuando, vía ley o norma habilitada, se regulan los elementos esenciales y determinantes para reconocer dicho tributo como tal, de modo que todo aquello adicional pueda ser delegado para su regulación a la norma reglamentaria en términos de complementariedad, mas nunca de manera independiente.
22. En el caso de las ordenanzas municipales sobre arbitrios, la determinación del costo global constituye el aspecto mensurable de este tributo, su base imponible y, como elemento esencial del mismo, determina que no puedan cobrarse arbitrios en base a ordenanzas que carezcan de informe técnico.

§ 3. Ordenanzas N.º 006-2004-MDSL y N.º 016-2004-MDSL

23. La Ordenanza N.º 016-2004-MDSL establece el régimen tributario marco de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo para el año 2005 en el Distrito de San Luis. Por su parte, la Ordenanza N.º 006-2004-MDSL establece otorgar

beneficio tributario de descuento del 40% del arbitrio municipal de parques y jardines para el periodo 2004, cobrado en base a la Ordenanza N.º 004-2003-MDSL.

24. Los demandantes afirman que las referidas ordenanzas también adolecen de inconstitucionalidad porque se relacionan con los importes de los arbitrios municipales fijados por la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL.

25. Por su parte, los demandados sostienen que la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL (periodo 2005) fue materia de ratificación por la Municipalidad Provincial de Lima mediante el Acuerdo de Concejo N.º 425, y recoge los lineamientos establecidos por las Resoluciones N.ºs 008 y 009-CAM-INDECOPI y la STC N.º 918-2002-AA/TC, por lo que cumple con todos los requisitos para confirmar su constitucionalidad.

26. Ahora bien, respecto a la Ordenanza N.º 006-2004-MDSL, conviene precisar que no está referida a la regulación y determinación de arbitrios, sino más bien al otorgamiento de un beneficio tributario en el pago correspondiente al arbitrio de parques y jardines para el periodo 2004, por lo que, en este caso, aun tratándose de materia tributaria, no hay justificación lógica para exigir la ratificación bajo el mismo fundamento constitutivo de validez, ya que las razones por las que un Municipio, a diferencia de otro, otorga exenciones al pago de deudas, no están condicionadas a un criterio de uniformidad para todos los casos.

Por otro lado, aun cuando la norma que reguló los arbitrios para el año 2004 (Ordenanza N.º 003-2004-MDSL) ha sido declarada inconstitucional, lo cierto es que este Tribunal, en estos casos, ha optado por no otorgar efectos retroactivos a su sentencia, de modo que no proceden las devoluciones –salvo en los casos particulares accionados antes de la publicación de la Sentencia N.º 053-2004-PI/TC-; por tanto, si quienes cumplieron con el pago del arbitrio –en base a la Ordenanza N.º 003-2004-MDSL- lo hicieron acogiéndose al beneficio otorgado mediante la Ordenanza N.º 006-2004-MDSL, mal podría desconocerse dicho beneficio en perjuicio de dichos contribuyentes.

Este Tribunal, entonces, no encuentra sustento suficiente en los argumentos de los demandantes, ni tampoco ninguna anomalía en la contrastación de la referida Ordenanza con el Bloque de Constitucionalidad, por lo que debe confirmarse su validez.

27. Conforme se ha sostenido reiteradamente, el criterio vinculante establecido por el Tribunal es que la ratificación debe concluirse en un plazo razonable, entendiéndose como tal el fijado por el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal, el cual,

luego de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N.º 952, que rige para los arbitrios del 2005 en adelante, se entiende hasta el 31 de diciembre de cada año¹.

Siendo así, la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL (17.12.04), ha cumplido con el requisito de ratificación por Acuerdo de Concejo N.º 425, publicado con fecha 31.12. 04, dentro del plazo razonable. En consecuencia, corresponde verificar si también resulta constitucional por el fondo.

28. La Municipalidad emplazada sustenta la constitucionalidad material de dicha Ordenanza argumentando que la misma ha tomado como base los lineamientos establecidos en la Resolución N.º 008 y 009-CAM-INDECOPI y la STC 0918-2002-AA/TC, conforme se advierte del sexto considerando de la norma cuestionada. Cabe aclarar, sin embargo, que mientras estuvo vigente el criterio de la STC 0918-2002-AA/TC, este Tribunal consideraba proscrito el uso de criterios tales como el valor de predio; motivo por el cual, la interpretación que de tal sentencia efectúa el Municipio de San Luis no resulta exacta.
29. Lo cierto es que al momento de expedirse la referida Ordenanza, la Municipalidad se encontraba vinculada, primeramente, a los criterios establecidos en el Decreto Legislativo N.º 952, que modifica el artículo 69º de La Ley de Tributación Municipal, y que regía a partir de la regulación de las ordenanzas del año 2005, estableciendo que "(...) para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente".
30. Como quiera que los efectos de la STC 0053-2004-PI/TC (17.09.05) resultan vinculantes a partir del día siguiente de su publicación, y siendo anual la vigencia de las ordenanzas por arbitrios, corresponde tomarlos en cuenta para las ordenanzas que rijan desde el periodo 2006 en adelante; asimismo, excepcionalmente para la emisión de nuevas ordenanzas para el cobro de deudas impagas por los periodos no prescritos (2001-2004), según lo dispuesto en la propia sentencia; por tal motivo, respecto a las ordenanzas aprobadas para el periodo 2005, rige lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 952, es decir, operan como criterios válidos, entre otros, el uso, tamaño y ubicación

¹ "Artículo 69-A.- 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, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

La difusión de las Ordenanzas antes mencionadas se realizarán conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades."

del predio, sin la precisión de ser agrupados de modo específico dependiendo de cada tipo de arbitrio.

Por tal motivo, tomando en cuenta que la declaratoria de inconstitucionalidad constituye la *última ratio*, y que, desde el punto de vista material, la Ordenanza N.º 016-2004-MDSL se ajustó al referente legal de ese entonces, corresponde confirmar su constitucionalidad.

31. Sin perjuicio de lo antes señalado, con la precisión hecha por el Tribunal en la STC 0053-2004-AI/TC se ha establecido el único sentido interpretativo válido del artículo 69º de la Ley de Tributación Municipal para los criterios de distribución del costo y el uso de la capacidad contributiva en materia de arbitrios, respecto a los periodos observados en la sentencia e, indudablemente, a partir del periodo 2006 en adelante – aunque, desde luego, ello no impide una revisión *motu proprio* del periodo 2005-. De modo que la agrupación de los mismos, en fórmulas o parámetros mínimos de validez constitucional, según el tipo de arbitrio, resultan de cumplimiento obligatorio en virtud de la fuerza de ley, carácter vinculante y cosa juzgada de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad.

VII. El Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y el efecto vinculante de la sentencia

32. La calidad de cosa juzgada de una sentencia del Tribunal Constitucional no sólo impide que su fallo sea contradicho en sede administrativa o judicial, sino que prohíbe, además, que sus términos sean tergiversados o interpretados maliciosamente, bajo sanción de los funcionarios encargados de cumplir o ejecutar la sentencia en sus propios términos.
33. En ese sentido, las autoridades municipales vinculadas directamente por la decisión de este Colegiado no sólo tienen la responsabilidad de acatar los términos de tal sentencia en su verdadera esencia y buscar darle la mayor efectividad, sino también la obligación de evitar causar mayor desconcierto en la comunidad local, sobre todo cuando la problemática en la regulación de los arbitrios municipales –sea por deficiencias en la producción normativa o en los criterios para la determinación y distribución del costo global–, ha alcanzado gran trascendencia social, siendo de interés superior de la comunidad local lograr prontas soluciones.
34. Tal como se sostuvo en la STC 020-2005-AI/TC (acumulados), las sentencias dictadas en un proceso de inconstitucionalidad tienen efecto vinculante para todos los poderes públicos, vinculación que, por sus alcances generales, se despliega hacia toda la ciudadanía. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en su condición de órgano de control de la Constitución (artículo 201º de la Constitución) y órgano supremo de

interpretación y control de la constitucionalidad (artículo 1° de la Ley N.° 28301), considera que en el supuesto de que alguna autoridad o persona pretenda desconocer los efectos vinculantes de la STC 0053-2004-PI/TC, resultará de aplicación el artículo 22° del CPConst., en el extremo que dispone que para el cumplimiento de una sentencia el juez podrá hacer uso de multas fijas acumulativas, disposición que es aplicable supletoriamente al proceso de inconstitucionalidad en virtud del artículo IX del mencionado cuerpo normativo.

VIII. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto de las Ordenanzas N.°s 001-1998-MDSL, 031-1999-MDSL, 060-2000-MDSL, 094-2001-MDSL, 122-2002-MDSL, 003-2003-MDSL, 004-2003-MDSL y 003-2004-MDSL, conforme a lo dispuesto en los Fundamentos 13 a 22, *supra*.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N.° 006-2004-MDS, conforme a lo expuesto en el Fundamento 26, *supra*.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N.° 016-2004-MDS, conforme a lo expuesto en los Fundamentos 27 a 31 *supra*.

SS.

Publíquese y notifíquese.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyr
SECRETARIO RELATOR (e)