



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 515/2020

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA DE
JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

Con fecha 21 de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, por unanimidad, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló un fundamento de voto.

La secretaría del Pleno deja constancia de que el voto mencionado se adjunta a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ángel Tito Camacho Longa contra la resolución de fojas 403, de fecha 16 de febrero de 2015, expedida por la Sala Civil, Laboral y Familia de Vacaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 13 de abril de 2011, don Ángel Tito Camacho Longa, por derecho propio y en calidad de presidente de la Asociación Coordinadora de Juntas Vecinales del distrito de San Martín de Porres, interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, con el objeto de que se inapliquen las Ordenanzas Municipales 205-2007, publicada el 28 de febrero de 2007; 261-2009, publicada el 31 de diciembre de 2008; 283-2010, publicada el 30 de diciembre de 2009 y 302-2011, publicada el 31 de diciembre de 2010. Manifiesta que mediante tales ordenanzas se regularon los arbitrios municipales del distrito de San Martín de Porres de los años 2007, 2009, 2010 y 2011.

Alega que tales ordenanzas no han cumplido con los criterios establecidos en las sentencias recaídas en los Expedientes 00041-2004-AI/TC y 00053-2005-AI/TC, con lo cual se les ha vulnerado sus derechos fundamentales a la libre información sobre bienes y servicios, a la defensa que como usuarios contribuyentes detentan, a la paz y a la tranquilidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

Resolución del Tribunal Constitucional

Mediante Resolución del Tribunal Constitucional de fecha 18 de octubre de 2012, se resolvió ordenar que el juez *a quo* admita a trámite la demanda. Siendo esto así, mediante Resolución 4, de fecha 31 de enero de 2013, el Primer Juzgado Mixto del Módulo Básico de Condevilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte admitió a trámite la demanda y corrió traslado de esta a la demandada.

Apersonamiento de la demandada

Con fecha 17 de abril de 2013, la emplazada se apersona y devuelve las cédulas de notificación, autoadmisorio de la demanda, escrito de demanda y anexos, en razón de la ilegibilidad de las páginas de la demanda y sus anexos. Sin embargo, mediante la Resolución 05, de fecha 18 de abril de 2013, el Primer Juzgado Mixto del Módulo Básico de Condevilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte declaró la rebeldía de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

Sentencia de Primera instancia o grado

El Primer Juzgado Mixto del Módulo Básico de Condevilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte mediante la Resolución 8, de fecha 31 de enero de 2014, declaró infundada la demanda pues, a su juicio, con relación a la Ordenanza Municipal 205-MDSMP, que prorrogó la vigencia de la Ordenanza Municipal 147-MDSMP, estando a que es cuestionada por actos lesivos homogéneos respecto de esta última, y habiendo sido declarada inaplicable esta en un proceso judicial, corresponde hacer valer la pretensión de autos en el expediente judicial que ya emitió pronunciamiento al respecto y con relación a las Ordenanzas Municipales 261-MDSMP, 283-MDSMP y 302-MDSM, se cumplieron con los requisitos establecidos por las normas municipales y de tributación municipal para su validez y vigencia, así como con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional y, en relación con los cobros y criterios usados para el cálculo de los montos, se requiere de etapa probatoria para dilucidar ello.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala revisora confirmó la recurrida por los mismos fundamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. La demanda tiene por objeto la inaplicación de las Ordenanzas Municipales 205-2007, publicada el 28 de febrero de 2007; 261-2009, publicada el 31 de diciembre de 2008; 283-2010, publicada el 30 de diciembre de 2009 y 302-2011, publicada el 31 de diciembre de 2010. Pese a que se alega la violación de derechos como la libre información sobre bienes y servicios, a la defensa que como usuarios contribuyentes detentan, a la paz y a la tranquilidad, tal como lo entendió este Tribunal Constitucional en la resolución emitida el 18 de octubre de 2012, que ordenó al juez *a quo* admitir a trámite la demanda, la real pretensión de la parte recurrente estaría vinculada con la protección del derecho fundamental a la propiedad, en tanto que se configuraría —a decir del recurrente— la figura de la confiscatoriedad cuantitativa y cualitativa, ya que básicamente las ordenanzas municipales cuestionadas habrían sobrevalorado los costos de los servicios públicos —los cuales, además, no habrían sido prestados efectivamente a algunos vecinos—, y no serían formalmente válidas.

Análisis del caso concreto

2. El Tribunal Constitucional, en calidad de interprete supremo de la Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estableció los criterios vinculantes que todos los municipios de este país deben observar en el ejercicio de sus potestades tributarias en materia de arbitrios, tomando como parámetro de interpretación las disposiciones aplicables al caso contenidas en el bloque de constitucionalidad: Constitución, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Tributación Municipal.
3. En efecto, en la sentencia recaída en el Expediente 0053-2004-PI/TC se establecieron las reglas vinculantes para la producción de la normativa municipal en materia de arbitrios, tanto en el aspecto formal (requisito de validez y vigencia) como material (criterios para la distribución de los costos). Asimismo, precisó que los efectos de su fallo y la declaratoria de inconstitucionalidad se extendían a todas las ordenanzas municipales que incurrieran en los mismos vicios de constitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

4. En consecuencia, en vista del criterio vinculante en esta materia, el cual alcanzaría la revisión de los periodos cuestionados por la parte recurrente en su demanda, corresponde a este Tribunal Constitucional, analizar la supuesta vulneración de los derechos invocados en el marco de los criterios establecidos en la referida sentencia.

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

5. Así, en el punto VII, parte B, § 9, de la sentencia recaída en el Expediente 0053-2004-PI/TC, se establecieron las siguientes pautas:
- ✓ La ratificación es un requisito esencial para la validez de la ordenanza que crea arbitrios.
 - ✓ La publicación del Acuerdo de Concejo Provincial que ratifica es un requisito para su vigencia.
 - ✓ El plazo del artículo 9-A de la Ley de Tributación Municipal es el plazo razonable para la ratificación y ubicación del Acuerdo de Concejo que ratifica la ordenanza.
 - ✓ Solo a partir del día siguiente de la publicación de dicho acuerdo dentro del plazo, la municipalidad distrital se encuentra legitimada para cobrar arbitrios.
 - ✓ En caso 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 base en 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.
6. En el presente caso, se cuestiona, concretamente, las Ordenanzas Municipales (i) 205-2007, publicada el 28 de febrero de 2007; (ii) 261-2009, publicada el 31 de diciembre de 2008; (iii) 283-2010, publicada el 30 de diciembre de 2009; y (iv) 302-2011, publicada el 31 de diciembre de 2010. Luego de verificar lo que obra en el expediente, se detallará en el siguiente cuadro algunos aspectos relevantes sobre la base de los criterios fijados por este Tribunal:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

Nº de Ordenanza	Publicación de aprobación	Ratificación	Publicación de ratificación
O. M. 205 (prorrogó la vigencia de la O. M. 147)	28.02.2007 (f. 79)	A. C. 464-MML (de la O. M. 147)	31.12.2005 (de la O. M. 147)
O. M. 261	31.12.2008 (f. 80)	A. C. 577-MML	31.12.2008
O. M. 283	30.12.2009 (f. 110)	A. C. 558-MML	30.12.2009
O. M. 302	31.12.2010 (f. 122)	A. C. 541-MML	31.12.2010

7. Ahora bien, con relación a la primera de ellas, esto es, a la Ordenanza Municipal 205, el recurrente manifiesta que, habiendo esta prorrogado la vigencia de la Ordenanza Municipal 147 y estando a que esta última ha sido declarada inaplicable en el proceso judicial seguido en el Expediente 1189-2007, corresponde también declarar la inaplicación de la Ordenanza Municipal 205 a través de la institución de la represión de actos lesivos homogéneos.
8. Ciertamente, la figura de la represión de actos lesivos homogéneos de conformidad con el artículo 60 del Código Procesal Constitucional es declarado si sobreviniese un acto sustancialmente homogéneo a uno declarado lesivo, situación que no se configura en el presente caso y, en el supuesto de configurarse, correspondería ser conocida al interior del proceso judicial que dictó la primera decisión.
9. En efecto, de autos se advierte que, en el referido proceso judicial, si bien mediante la Resolución 19, de fecha 20 de setiembre de 2010 (folio 3), se estimó una demanda en la que la misma parte recurrente en esta causa solicitó la inaplicación de la Ordenanza Municipal 147, conforme deriva de la consulta efectuada en el portal web del Poder Judicial, dicha sentencia fue declarada nula, y se procedió a emitir un nuevo pronunciamiento mediante el cual se declaró improcedente la demanda. Dicho pronunciamiento quedó consentido mediante la Resolución 26, de fecha 18 de junio de 2012 (luego de interpuesta la presente demanda el 13 de abril de 2011). Es decir, no existe pronunciamiento firme que haya declarado la inaplicación de la Ordenanza Municipal 147, disposición que fue prorrogada por la ahora cuestionada Ordenanza Municipal 205.
10. De otro lado, conforme se advierte del cuadro elaborado en el fundamento 6 *supra*, cada una de las ordenanzas municipales cuestionadas han sido ratificadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, y han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano* respetando los plazos y criterios fijados por este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

Tribunal. En tal sentido, se concluye que las Ordenanzas Municipales 205, 261, 283 y 302 han cumplido con las reglas de validez y vigencia, por lo que no existe vicio formal alguno.

Respecto de las reglas vinculantes de fondo: constitucionalidad material

11. Respecto de los requisitos de fondo, el Tribunal fijó parámetros mínimos de validez constitucional que permiten aproximarse a opciones de distribución ideal del costo del servicio (punto VIII, parte A, § 3, de la sentencia recaída en el Expediente 00053-2004-AI/TC).

12. Dichos requisitos de fondo y que son de observancia obligatoria son los siguientes:

- ✓ En términos generales, la evaluación de confiscatoriedad en el caso de arbitrios se manifiesta por la determinación del monto global del arbitrio sobre la base de montos sobrevaluados o, en el caso de montos no justificados, por la falta del informe técnico financiero que demuestre la determinación de costos.
- ✓ En cada caso concreto, el contribuyente deberá acreditar lo que alega mediante los documentos mínimos indispensables (liquidaciones, órdenes de pago, determinaciones, así como otros elementos que demuestren la falta de recursos para asumir la carga o la no puesta a su disposición del servicio cobrado); sin embargo, es la municipalidad quien debe demostrar la razonabilidad entre el costo del servicio y el monto exigido al contribuyente en cada caso específico.
- ✓ Si el contribuyente personalmente o de manera conjunta reclama la confiscatoriedad de los cobros en vía administrativa y luego en la judicial, sustentándose en peritajes y estudios de certificación técnica, y el reclamo o demanda son estimados, el municipio deberá correr con los costos efectuados por los contribuyentes.

13. A lo largo del presente proceso, la parte demandante ha manifestado a grandes rasgos, de un lado, que ha habido sobrevaloración de los costos por arbitrios fijados en las Ordenanzas Municipales 205, 261, 283 y 302, lo que ha traído como consecuencia la existencia de confiscatoriedad cuantitativa entre los miembros de la asociación a la que representa; y, de otro lado, que no ha habido prestación efectiva de algunos de los servicios como barrido de calles y jirones, existiendo incluso zonas en los que no hay parques, ni jardines y mucho menos áreas verdes y, pese a ello, se cobra el servicio a los vecinos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

14. Con relación al primer alegato, de autos se advierte que cada una de las Ordenanzas Municipales cuestionadas han anexado los informes técnicos financieros respectivos, los que han sido publicados en el diario oficial *El Peruano*. Así, la Ordenanza Municipal 205, que prorrogó la vigencia de la Ordenanza Municipal 147, adjuntó y publicó el informe técnico que estableció el régimen tributario de los arbitrios de recojo de residuos sólidos y barrido de calles, parques y jardines y serenazgo para el periodo 2006, en el Distrito de San Martín de Porres, conforme se desprende del documento adjuntado a fojas 109 del Cuadernillo de este Tribunal. Lo mismo ha ocurrido en el caso de las Ordenanzas Municipales 261 (folio 83), 283 (folio 113) y 302 (folio 124). En tal sentido, se cumplió con la garantía de la transparencia frente a la parte recurrente.
15. Asimismo, el recurrente, al solicitar la inaplicación de las ordenanzas municipales, no hace otra cosa que exigir control difuso tanto para su persona como para los miembros de la asociación recurrente; sin embargo, no solo no ha adjuntado documento que acredite la identificación de cada uno de los miembros asociados, sino que además se limita a adjuntar únicamente algunas hojas de liquidación de arbitrios municipales de los que presumiblemente serían algunos de sus asociados, incluyendo una liquidación de don Ángel Tito Camacho Longa (folios 261 a 274, se repite de folios 22 a 40 del Cuadernillo de este Tribunal), pese a que se le requirió mediante decreto de fecha 20 de agosto de 2018 que adjunte las resoluciones de determinación, órdenes de pago y liquidaciones de arbitrios. Este hecho impide efectuar un mayor análisis respecto de la alegada confiscatoriedad, en tanto que demostrar lo que verdaderamente corresponde pagar de manera individualizada a cada contribuyente y el posible exceso en el cobro requeriría la existencia de una estación probatoria de la que este proceso carece.
16. De otro lado, con relación a la alegada falta de prestación efectiva de alguno de los servicios cuyos arbitrios figuran en las cuestionadas ordenanzas municipales, dicho cuestionamiento tendría que ver con el incumplimiento de la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, lo que no supone que la ordenanza municipal vulnere el principio de no confiscatoriedad respecto de la recurrente.
17. Finalmente, y sin perjuicio de lo expuesto, tampoco se ha logrado acreditar fehacientemente en autos que las cuestionadas ordenanzas hayan utilizado fórmulas de cuantificación no válidas que contengan algún vicio de inconstitucionalidad material.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

18. Por lo tanto, al no haberse acreditado la vulneración del principio de no confiscatoriedad y los derechos constitucionales alegados, en relación con la parte demandante, este extremo de la presente controversia debe ser declarado improcedente.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en relación con la validez formal de las ordenanzas municipales cuestionadas.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los principios y derechos alegados por la asociación recurrente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. 04051-2015-PA/TC
LIMA NORTE
ASOCIACIÓN COORDINADORA
DE JUNTAS VECINALES DEL
DISTRITO DE SAN MARTÍN DE
PORRES, REPRESENTADA POR
ÁNGEL CAMACHO LONGA
(PRESIDENTE)

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-
SALDAÑA BARRERA**

Coincido con lo resuelto, pero considero necesario realizar algunas precisiones:

1. Encuentro preciso realizar algunas anotaciones respecto al fundamento 15 del proyecto. En dicho fundamento se señala que en el presente caso se hace imposible realizar un análisis sobre la alegada confiscatoriedad cuantitativa, en tanto el proceso de amparo carece de una estación probatoria adecuada para realizar dicho análisis.
2. Ahora bien, es cierto que en sede constitucional las alegaciones sobre posibles efectos confiscatorios requieren que las pruebas aportadas por los demandantes deban causar convicción, pues de lo contrario corresponderá atender este tipo de procesos por vía ordinaria. No obstante, ello, esto no quiere decir que en todos los casos no se puedan atender estos pedidos mediante la vía constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional en múltiples casos se ha pronunciado sobre esta materia, tales como los desarrollados en los expedientes 01284-2012-AA, 00322-2003-AA, 01414-2013-AA, 04870-2007-AA, 05503-2007-AA, 05410-2015-AA, entre otros.
3. Debe entonces quedar claro que si bien la judicatura constitucional debe presentar un mayor cuidado respecto a la valoración de los elementos probatorios respecto de esta materia, siempre y cuando se cuente con una demostración probatoria plena y fehaciente de la situación alegada es posible la revisión de estos casos en sede constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA