

CASO CONSTITUCIONAL

LOS HECHOS

Alberto Ramírez es propietario de un inmueble, que se ha venido utilizando como casa-habitación. En abril del 2004, solicitó a la Municipalidad de San Isidro que se autorice el cambio de uso del referido inmueble, a fin de destinarlo a un uso comercial y que en él funcione un Estudio de Abogados. La Municipalidad, en junio del 2004, concedió la autorización solicitada.

Sin embargo, en julio, la Municipalidad remitió al señor Ramírez una resolución de determinación de deuda tributaria, que contenía una nueva liquidación del impuesto de arbitrios municipales de limpieza pública y de serenazgo y seguridad ciudadana, correspondientes a los restantes meses del año, desde la aprobación del cambio de uso del inmueble. El importe de esta liquidación suponía un incremento sustantivo, equivalente al 300% y 200%, respectivamente, del monto que se pagaba anteriormente por dichos arbitrios.

El señor Ramírez está en desacuerdo con este incremento de los arbitrios que se le exige pagar, tanto por considerar su monto excesivo y confiscatorio, como por estimar que todos los vecinos deben pagar un monto similar, distribuyendo el costo del servicio por igual entre todos, dado que los servicios municipales por los que se cobra arbitrios son similares para todos.

DEMANDA DE AMPARO:

El señor Ramírez, en septiembre de 2004, interpuso demanda de Amparo ante el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, cuestionando la resolución municipal que determina la deuda tributaria en función de la nueva liquidación del importe de los arbitrios. El demandante alegaba la violación de sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y a la propiedad, señalando como fundamento lo siguiente:

- Que los arbitrios municipales son una tasa por la prestación de servicios públicos; en consecuencia, el importe de los arbitrios a ser cobrado individualmente a los vecinos debe corresponder a la distribución equitativa del costo efectivo de dichos servicios, y no a un cálculo basado en la capacidad contributiva, que considere criterios como el valor o el tamaño del inmueble, el uso al que está destinado o la asignación de porcentajes de la UIT en función de tales criterios.
- Que, a pesar de ello, la ordenanza municipal que regula los arbitrios en el distrito es inconstitucional. Ello porque dispone que la determinación del monto a pagar por cada vecino por concepto de limpieza pública y recojo de basura se calcula en función del valor del inmueble establecido en el Impuesto Predial y de las categorías fijadas por la norma en función al uso y actividad a que está destinado. Asimismo, que el arbitrio de serenazgo y seguridad ciudadana se calcula en función del valor, ubicación y área del predio y de la actividad a que ésta destinado, en función de lo cual se fijan montos y porcentajes referidos a la Unidad Impositiva Tributaria.
- Que dicha ordenanza contraviene la Constitución, en tanto viola la igualdad al imponer a los vecinos un cobro diferenciado por la prestación de un mismo servicio, cuyo beneficio es similar e igual para todos. Que este cobro debe ser único, igual y uniforme para todos. En consecuencia, que no es razonable imponer un costo superior, con un monto sustancialmente elevado, a quienes destinan un predio a actividades comerciales, estableciendo incluso subcategorías en dicho rubro, a cada una de las cuales corresponde cobros diferentes, a pesar que los servicios de limpieza y serenazgo que brinda la municipalidad son sustancialmente los mismos a todos los vecinos del distrito, sin importar el valor del inmueble o su uso. Asimismo, porque vulnera el principio de que los tributos que constituyen tasas, deben distribuirse proporcionalmente entre los usuarios en atención al costo del servicio y no de criterios referidos a la capacidad contributiva. Por ello solicita que,

en atención al carácter inconstitucional de dicha ordenanza municipal, la sentencia disponga la inaplicación de dicha norma al caso concreto del demandante.

- Que la resolución municipal que determina la deuda tributaria, en función de la nueva liquidación, configura una amenaza al derecho de propiedad del demandante, tanto por el monto excesivo y confiscatorio del tributo, como porque el Código Tributario reconoce a la Administración Tributaria la facultad de poder iniciar la cobranza coactiva de los tributos y de trabar medidas cautelares previas al inicio del proceso de cobranza coactiva. Que el pago de los tributos o las medidas cautelares a adoptarse en contra de su predio y bienes, puede acarrearle un daño patrimonial irreparable, por lo que considera que corresponde exonerarlo del requisito de agotamiento de la vía previa administrativa, supuesto de excepción expresamente previsto en la ley.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

La Municipalidad Distrital de San Isidro contesta la demanda, en diciembre del 2004, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando al juzgado que la declare improcedente o infundada por los fundamentos siguientes:

- Que la demanda es improcedente porque el demandante no ha cumplido con iniciar y agotar la vía previa administrativa tributaria, que le permite impugnar la liquidación del tributo. Con el amparo pretende paralizar el desarrollo de un procedimiento administrativo regular, no existiendo el riesgo de la irreparabilidad del daño alegado.
- Que si bien al interponerse la demanda estaba aún vigente la Ley N° 23506, cuyo art. 6° inciso 3 otorgaba al proceso de amparo carácter alternativo, actualmente ya se encuentra vigente (desde el 1° de diciembre de 2004) el Código Procesal Constitucional, cuya Segunda

Disposición Final lo hace aplicable a los procesos en trámite. En consecuencia, en aplicación de su art. 5° numeral 2, que establece el carácter residual del amparo, la demanda debe ser declarada improcedente por existir otras vías igualmente adecuadas, como el proceso contencioso administrativo, a las que el demandante puede y debe acudir para reclamar la protección de su derecho.

- Que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), confieren a las municipalidades autonomía política, económica y administrativa, lo que le confiere autonomía normativa para regular mediante ordenanza los tributos municipales y fijar los criterios para la determinación de su monto. Que el demandante cuestiona la constitucionalidad de la ordenanza que establece los criterios para la determinación del monto de los arbitrios, lo que no corresponde analizarse ni dilucidarse en un proceso de amparo sino mediante una acción de inconstitucionalidad. Además, que ni la Constitución ni la LOM establecen criterio o regla alguna para la determinación del monto de los respectivos arbitrios, por lo que la fijación de tales criterios y montos compete a la municipalidad.
- Que por su propia naturaleza, el proceso de amparo está destinado a proteger un derecho constitucional nítido y cierto del demandante, cuya existencia no requiere de mayor probanza ni de complejos debates técnicos o probatorios. En el presente caso, la supuesta violación de los derechos de igualdad en materia tributaria y de propiedad que alega el demandante, provendría de los criterios fijados por la Municipalidad para la determinación del monto de los arbitrios del distrito, asunto complejo que requeriría un debate técnico acerca de cuáles deben ser los criterios, porcentajes y cuantía de los montos para determinar el importe de los arbitrios y, en función de ellos, lo que correspondería pagar a cada vecino. En consecuencia, ello no puede establecerse en un proceso de amparo, tanto porque requeriría de una etapa probatoria inexistente en dicho proceso, como porque el derecho alegado no está acreditado y requiere de un esclarecimiento previo.

- Que la actividad a que está destinado un predio, su tamaño y el número de personas que lo ocupan, si tiene incidencia en la mayor demanda, uso y volumen de atención en los servicios de recojo de basura y limpieza pública que brinda la Municipalidad. Del mismo modo, que los predios de mayor valor, mejor ubicación o los que se destinan a alguna actividad económica, demandan mayor grado de atención para efectos del servicio municipal de vigilancia, serenazgo y seguridad pública. Por ello resulta razonable que los predios destinados a uso comercial abonen un mayor importe en tales arbitrios, respecto a lo que corresponde abonar a una casa-habitación o vivienda familiar. Asimismo, que el principio de capacidad contributiva en materia tributaria justifica que paguen más quienes tienen mayor patrimonio y riqueza, lo que guarda directa relación con el valor del predio. Asimismo, que el principio de solidaridad en materia tributaria permite distribuir con mayor equidad el monto a pagar por los vecinos por concepto de arbitrios, en razón de su capacidad económica y valor del patrimonio.

SENTENCIA:

En marzo del 2005, el juzgado emite sentencia declarando FUNDADA la demanda, por los fundamentos siguientes:

- Resulta procedente la interposición del amparo, sin necesidad de agotar la vía previa administrativa tributaria, al existir peligro de daño irreparable por la ejecución coactiva de la obligación tributaria, lo que configura una causal de excepción al requerimiento de agotamiento de dicha vía previa.
- Que la demanda de amparo fue interpuesta poco antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, cuando este proceso tenía carácter alternativo a elección del afectado, por lo que no resulta de

aplicación al caso lo dispuesto en la Segunda Disposición Final del Código ni el carácter residual del amparo establecido en su art. 5.2.

- De conformidad con la LOM y la Ley de Tributación Municipal, los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de servicios públicos individualizados que brinda la Municipalidad. Por ello, el monto de esta tasa que se cobra a los vecinos debe determinarse en función del costo anual efectivo de la prestación y mantenimiento del servicio público, y no con base a factores como la capacidad contributiva que, más bien, resulta aplicable a tributos que gravan el patrimonio. Por ello, para la determinación y el cálculo de tales arbitrios debe excluirse criterios como el valor del predio o el uso al que está destinado, ya que no tienen incidencia en el servicio que se brinda ni en su costo.
- El importe del arbitrio de limpieza pública y recojo de basura no puede determinarse en base al valor del predio establecido en el Impuesto Predial o su uso, pues no se aprecia que estos aspectos incidan en el servicio que se brinda o beneficio individual para el vecino. En consecuencia, estos factores no pueden considerarse para establecer un monto diferenciado para la determinación del tributo. En cambio, la extensión del predio respecto a la vía pública si puede tomarse en cuenta para efectos del cobro del arbitrio de limpieza pública y barrido de calles. El hecho que, en principio, no se justifique un trato desigual en cuanto al monto del arbitrio en función del uso del predio, no impide que puedan considerarse casos especiales de determinadas actividades económicas, cuyas características o giro produce una mayor cantidad de desechos (restaurantes, clubes, locales para espectáculos públicos, fábricas) o exige un transporte o procesamiento más complejo y oneroso de los mismos. Sin embargo, este supuesto no parece darse en el caso de una vivienda familiar o un Estudio de Abogados, por lo que no cabe un mayor cobro por dicho concepto a este último.
- El arbitrio de serenazgo, que se abona por el servicio de vigilancia y combate a la delincuencia y prostitución en el distrito, no puede

determinarse en función de la capacidad contributiva, que se relaciona con el valor del predio o su tamaño, ya que ello no incide en ningún beneficio especial o individual en el servicio. No obstante, la ubicación geográfica del predio en áreas de mayor riesgo de seguridad o el desarrollo de determinadas actividades económicas o comerciales, si pueden justificar un mayor pago por el servicio, pues el tipo de actividad que se realiza o el mayor movimiento de personas o público que conlleva, pueden demandar una mayor atención del servicio para efectos de vigilancia y seguridad.

En atención a lo expuesto, la sentencia declara que los criterios de la ordenanza municipal que no se ajustan a lo que esta sentencia dispone sobre la forma de determinar el importe de los arbitrios, resultan contrarios a la Constitución y no serán de aplicación al demandante. Ordena que la Municipalidad se abstenga de cobrar al demandante el importe impugnado y que proceda a una nueva determinación y cálculo individual del tributo, respetando los criterios fijados por la sentencia.

APELACIÓN

La Municipalidad interpone apelación contra la sentencia. Aunque reproduce los fundamentos expuestos en la contestación de la demanda, su cuestionamiento a la sentencia se basa, principalmente, en que: a) Debe exigirse el agotamiento de la vía previa, pues la sola existencia de un procedimiento de cobranza coactiva del tributo no configura un peligro de daño irreparable; b) resulta aplicable el Código Procesal Constitucional ya vigente, debiendo declararse improcedente la demanda por el carácter residual que corresponde al proceso de amparo, debiendo el demandante acudir al proceso contencioso administrativo; c) la utilización del inmueble en actividades comerciales (Estudio de Abogados) incide en el costo del servicio que se cobra en los arbitrios, lo que justifica un pago mayor al que hacen los predios destinados a vivienda familiar o casa habitación.

REQUERIMIENTOS DEL EXAMEN

Usted deberá dar solución, debidamente motivada, a las diversas cuestiones y controversias jurídicas planteadas en la demanda, contestación y sentencia. En tal sentido, y sin perjuicio de los otros aspectos relevantes que usted considere involucrados en la solución del caso, deberá pronunciarse sobre: exigencia de agotamiento de la vía previa, aplicación del Código Procesal Constitucional y del carácter residual del amparo en el presente caso, inaplicación al demandante de la ordenanza municipal, criterios a considerar en la determinación de los arbitrios involucrados, y la eventual violación alegada respecto a los derechos de igualdad y no confiscatoriedad de los tributos y de propiedad.