



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**INFORME DEL SUB GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE  
GOBIERNOS LOCALES ENCARGADO DE EVALUAR LOS COBROS  
INDEBIDOS DE ARBITRIOS MUNICIPALES**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **INTRODUCCIÓN**

La Comisión de Gobiernos Locales durante la Primera Legislatura del Periodo Legislativo 2004-2005 ha venido recibiendo diversas denuncias referidas al ejercicio abusivo que algunas municipalidades han realizado respecto al cobro de arbitrios.

En este contexto, la Comisión de Gobiernos Locales en su sesión ordinaria de fecha 21 de septiembre del 2004 acordó conformar un Grupo de Trabajo que se encargue de evaluar los cobros indebidos de arbitrios municipales, así como identificar y analizar los principales problemas que enfrentan los contribuyentes en el pago de arbitrios municipales, con el objetivo de proponer modificaciones a la legislación tributaria, a fin de garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los contribuyentes y la correcta actuación de la Administración Pública.

El Grupo de Trabajo está conformado por la Congresista Rosa Florían, Presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales, el Congresista Máximo Mena Melgarejo, Vicepresidente y el Congresista Luis Gasco Bravo, Secretario de la Comisión.

Para analizar adecuadamente el universo de denuncias recibidas se ha dividido el presente informe en capítulos, a fin de abordar los temas más álgidos y controvertidos sobre los arbitrios municipales.

En este sentido, el primer capítulo desarrolla el poder tributario de los gobiernos locales, en lo que respecta a su concepto y límites.

El segundo capítulo, contempla el tema de el aspecto normativo de las tasas por arbitrios, estableciendo las normas para determinar la cuantía de los arbitrios, los costos, la distribución de los costos entre los contribuyentes, la ratificación de ordenanzas, requisitos de vigencia y procedimiento de ratificación.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

El tercer capítulo, recoge la jurisprudencia que en materia de arbitrios ha dictado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Fiscal, así como un análisis crítico de la última sentencia del Tribunal Constitucional respecto a las ordenanzas dictadas por la Municipalidad Distrital de Surco.

El Capítulo Cuarto analiza las ordenanzas emitidas por municipalidades distritales de Lima Metropolitana, determinando cuáles cobran arbitrios sin contar con ordenanza ratificada, cuáles determinan el monto de los arbitrios en función a la capacidad contributiva del contribuyente, y el resultado de la ratificación de ordenanzas para el año 2005.

El informe termina con una serie de conclusiones y recomendaciones que el Grupo de Trabajo propone luego de analizar lo sucedido en algunos distritos de Lima Metropolitana respecto a los arbitrios.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **INDICE**

### **CAPITULO I** **PODER TRIBUTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Doctrina  
Constitución  
Principios tributarios  
    Principio de legalidad  
    Principio de reserva de ley  
    Principio de no confiscatoriedad

### **CAPITULO II** **MARCO NORMATIVO DE LAS TASAS**

Código Tributario  
Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal  
Elementos característicos  
De la cuantía de los arbitrios  
De costos que implica el servicio a prestar  
De la distribución de los costos totales de los servicios entre los contribuyentes  
De la ratificación de ordenanzas distritales



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

De requisitos para la entrada en vigencia de las ordenanzas emitidas por los gobiernos locales  
Del nuevo procedimiento de ratificación

**CAPITULO III**  
**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL FISCAL**

Posición del Tribunal Constitucional respecto a la utilización de criterios de determinación de los arbitrios sobre la base de la capacidad contributiva ( valor, uso, ubicación y tamaño de los predios)

Posición del Tribunal Fiscal respecto a la no ratificación de ordenanzas

Posición del Tribunal Constitucional respecto a la ratificación de ordenanzas tributarias

Resoluciones del Tribunal Fiscal que establecen que la ratificación de la ordenanza debe publicarse hasta el 30 de abril de un ejercicio, en caso contrario la ordenanza no registrará por dicho ejercicio.

Sentencia del tribunal constitucional recaída sobre el expediente 0041-2004-AI/TC

**CAPITULO IV**  
**ANÁLISIS DE ORDENANZAS EMITIDAS POR MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA**

Municipalidades que determinan el monto de los arbitrios en función a la capacidad contributiva del contribuyente

Municipalidades distritales que cobran arbitrios municipales sin contar con la ratificación respectiva.

Resultado de la ratificación de ordenanzas en materia tributaria correspondiente al ejercicio fiscal 2005.

**CONCLUSIONES**

**RECOMENDACIONES**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**



## **DENUNCIAS PROCESADAS**

1. Oficio 025-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro.
2. Oficio 030 –2005- AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro.
3. Oficio 027-2005- AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro.
4. Oficio 035-2005- AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro
5. Oficio 100 de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro
6. Oficio 097-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro
7. Oficio 88-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro
8. Oficio 039-05-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, sobre cobros ilegales de arbitrios en San Isidro.
9. Carta dirigida por la señora Virginia Pereira Ostalaza, denuncia cobros indebidos de arbitrios de la Municipalidad de San Isidro.
10. Oficio 60-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, denuncia cobros indebidos de arbitrios de la Municipalidad de san Isidro.
11. Oficio 69-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, denuncia cobros indebidos de arbitrios de la Municipalidad de San Isidro, denuncia cobros indebidos de arbitrios de la Municipalidad de san Isidro.
12. Oficio 93-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios San Isidro, denuncia cobros indebidos de arbitrios de la Municipalidad de san Isidro.
13. Carta de fecha 14 de octubre del 2004, de la señor Sara Miyahira de Sonan, denuncia cobros indebidos de arbitrios en Lince.
14. Carta de fecha 10 de setiembre del 2004, de la señor Javier Panez Ramírez sobre denuncia cobros indebidos de arbitrios en Lince.
15. Carta de fecha 4 de octubre del 2004 de la señora Delia Salas de Lescano sobre cobros indebidos de arbitrios en Surco.
16. Carta de fecha 20 de setiembre del 2004 del representante de la Industria Panificadora San José, sobre cobros indebidos de arbitrios en Ate.
17. Carta de fecha 10 de setiembre del 2004 del señor Raúl Julián Valenzuela sobre cobros indebidos de arbitrios en Lima Metropolitana.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

18. Oficio 015-2004 de la Asociación Vecinal Central de la Margen Izquierda del Río Rimac, sobre cobros indebidos de arbitrios en el Cercado de Lima.
19. Oficio 061-2004 del Presidente de la Junta Vecinal del Parque Raymondi y Calles Aledañas sobre cobros indebidos de arbitrios en Barranco.
20. Carta de fecha 22 de setiembre del 2004 de la Asociación de Junta de Vecinos de Barranco Manuel Montero Bernales, sobre cobros indebidos de arbitrios en Barranco.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **CAPITULO I**

### **PODER TRIBUTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

A nivel doctrinario el poder tributario constituye una manifestación y, a la vez un atributo del poder político, esto es, la facultad de dictar normas generales de conformidad con la idea de derecho y con el conjunto de valores, principios plasmados en el texto constitucional.

Como tal manifestación de poder político, sólo se les reconoce a los entes de naturaleza política, esto es a los entes representativos de los intereses generales y primarios de un pueblo, es decir de una población establecida en un territorio.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En si, el poder tributario se traduce como el conjunto de competencias constitucionales y administrativas que gozan los entes públicos territoriales, representativos de intereses primarios para establecer y gestionar un sistema de ingresos y gastos con el que satisfacer los fines y las necesidades públicas.

### **CONSTITUCIÓN**

En nuestro país el poder tributario se encuentra distribuido entre los distintos niveles de gobierno del Estado. En virtud, de lo mencionado, el artículo 74<sup>1</sup> de la Constitución Política reformado por la Ley 28390, otorga poder tributario al gobierno nacional, a los gobiernos regionales y locales.

Respecto de éstos últimos, la Carta Magna establece que los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que establece la ley. El Estado al ejercer la

---

<sup>1</sup> "Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

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.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo."



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.**

Este poder soberano, al igual que otra manifestación del poder político debe ejercitarse en el marco del ordenamiento jurídico en su conjunto. Es pues, el ordenamiento jurídico en su totalidad el que delimita el ejercicio del poder tributario de los gobiernos locales.

A eso se refiere la Carta Magna cuando en su artículo 45 señala quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

En virtud de ello, la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades, el Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal y el Código Tributario establecen los parámetros legales dentro de los cuales los gobiernos locales, en el ejercicio de la autonomía económica, administrativa y política pueden ejercer su potestad tributaria.

## **PRINCIPIOS TRIBUTARIOS**

Frente a los primeros límites al ejercicio del poder tributario de los gobiernos locales, nos encontramos frente a los directamente derivados del texto constitucional, es decir los relativos a los principios que integran la Constitución financiera, es decir el principio de legalidad, reserva de ley y de no confiscatoriedad.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El principio de legalidad tributaria se encuentra reconocido en el artículo 74 de la Carta Magna. Dicho principio consagra que **la potestad tributaria del Estado se ejerce exclusivamente mediante ley o decreto legislativo, en caso de delegación de facultades. Así de conformidad con el artículo constitucional “ (...) los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que la ley señala.**

Este principio implica que quien tiene el poder tributario debe ejercerlo a través de los órganos competentes según la Constitución, sobre las materias establecidas en ella y empleando los instrumentos legales idóneos de acuerdo con el marco constitucional.

En este sentido, el poder tributario del Estado, ejercido por los gobiernos locales, tendrá necesariamente que manifestarse a través de ordenanzas, las cuales tienen rango de ley.

Además para que se respete el principio de legalidad tributaria, las ordenanzas emitidas por los gobiernos locales deben cumplir con las formalidades preestablecidas en el ordenamiento jurídico para su vigencia, es decir contar con ordenanzas válidamente emitidas, así deberán respetar lo dispuesto por el último párrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, según el cual las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia.

## **PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY**

Con relación a este principio el Tribunal Constitucional sostiene <sup>2</sup>que:

*“(…) Al crearse un cobro tributario, **podrá decirse que se ha respetado la reserva de ley cuando, vía ley o norma habilitada, se regulen 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. Respecto a los **elementos esenciales que deben integrar la materia reservada, se señala que son aquellos que mínimamente deben estar contenidos en la creación de un tributo; es decir, “[...] los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación**; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa (Sergio F. de la Garza. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S.A, 1976. Pág. 271)”.*

## **PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD**

---

<sup>2</sup> EXP. N.º 2762-2002-AA/TC



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Al respecto, es preciso tener en cuenta lo sostenido por el Tribunal Constitucional en su STC N.º 2727-2002-AA/TC, donde se estableció que:

*“(…) el principio precitado es un parámetro de observancia que la Constitución impone a los órganos que ejercen la potestad tributaria al momento de fijar la base imponible y la tasa del impuesto. Éste supone la necesidad de que, **al momento de establecerse o crearse un impuesto, con su correspondiente tasa, el órgano con capacidad para ejercer dicha potestad respete exigencias mínimas derivadas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.***

*Como tal, tiene la estructura propia de lo que se denomina un ‘concepto jurídico indeterminado’. Es decir, su contenido constitucionalmente protegido no puede ser precisado en términos generales y abstractos, sino analizado y observado en cada caso, teniendo en consideración la clase de tributo y las circunstancias concretas de quienes estén obligados a sufragarlo. No obstante, teniendo en cuenta las funciones que cumple en nuestro Estado Democrático de Derecho, es posible afirmar, con carácter general, que **se transgrede el principio de no confiscatoriedad de los tributos cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad** y, además, ha considerado a ésta como institución, como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución económica (...)” (FJ. 5).*



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Ahora bien, junto a los límites directamente derivados de la norma constitucional la doctrina señala que existe un segundo bloque de **límites que son los contenidos en los principios generales que rigen la aplicación del ordenamiento interno, tanto en el tiempo como en el espacio.**

Finalmente, la doctrina establece que existe un tercer grupo de **límites derivados de la pertenencia del Estado a la comunidad internacional,** en otras palabras nos referimos a los tratados internacionales.

En suma, todos los límites mencionados se establecen para evitar que el ejercicio del poder de los gobiernos locales resulte arbitrario y lesivo a los derechos de los contribuyentes.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **CAPITULO II**

### **MARCO NORMATIVO DE LAS TASAS**

#### **CÓDIGO TRIBUTARIO**

Conforme lo establece la norma segunda del Decreto Supremo N° 135-99-EF, Texto Unico del Código Tributario, el término genérico "tributo" comprende:

- A) **Impuesto:** Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado.
- B) **Contribución:** Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- C) **Tasa:** Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

#### **TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

Por su parte el artículo 66<sup>3</sup> del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal establece que las tasas municipales son los tributos creados por los

---

<sup>3</sup> Artículo 66.- Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades.

A su vez, el artículo 68 de dicho cuerpo normativo establece que las municipalidades podrán imponer las siguientes tasas:

- A) **Tasas por servicios públicos o arbitrios:** son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.
- B) **Tasas por servicios administrativos o derechos:** son las tasas que debe de pagar el contribuyente a la Municipalidad por concepto de tramitación de procedimientos administrativos, o por el aprovechamiento particular de bienes de propiedad de la municipalidad.
- C) **Tasas por licencia de apertura de establecimientos:** son las tasas que debe pagar todo contribuyente por única vez para operar un establecimiento industrial, comercial o de servicios.
- D) **Tasas por estacionamiento de vehículos:** son las tasas que debe pagar todo aquel que estacione su vehículo en zonas comerciales de alta circulación, conforme lo determine la Municipalidad del Distrito correspondiente, con los límites que determine la Municipalidad Provincial respectiva y en el marco de las regulaciones sobre tránsito que dicte la autoridad competente del Gobierno Central.
- E) **Tasa de transporte Público:** son las tasas que debe pagar todo aquél que preste el servicio público de transporte en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial, para la gestión del sistema de tránsito urbano.

---

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de índole contractual.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

F) **Otras tasas:** son las tasas que debe pagar todo aquél que realice actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario.

Como puede inferirse de la vigente configuración normativa de las tasas, sus características esenciales serían las siguientes:

- El hecho imponible de las tasas debe ser la prestación de un servicio público o un servicio administrativo prestado por la municipalidad.
- El servicio público o administrativo debe ser efectivo.
- El servicio no debe tener naturaleza contractual.
- La existencia de una actividad administrativa es la que sirve de criterio válido para diferenciar entre tasa e impuesto puesto que en el presupuesto de hecho del impuesto no adquiere ninguna relevancia jurídica la existencia de una actividad administrativa.
- Se paga porque se utiliza un servicio público, no porque se tenga mayor o menor capacidad económica.

### **ARBITRIOS : ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS**

Cuando analizamos la primera especie de las tasas, es decir los arbitrios, tenemos que el hecho generador de este tipo de tributo se relaciona con el desenvolvimiento de una actividad estatal; actividad estatal que se traduce en la prestación por parte de las municipalidades de servicios públicos, siendo los más comunes el servicio de parques y jardines, limpieza pública y serenazgo.

Ahora bien, **para que la obligación se configure y sea exigible, el servicio debe ser prestado de forma efectiva.** De este modo resulta innegable que **si**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

**el servicio no funciona, no se produce el hecho generador de la obligación, en otras palabras ésta no llega a nacer.**

En el régimen municipal se recoge la regla que solamente puede haber servicio efectivo cuando el Estado realmente presta el servicio **aún ante la negativa del contribuyente a recibirlo.**

En definitiva, la necesaria prestación de un servicio público constituye la nota definitoria de la tasa, precisamente la existencia de la actividad estatal es la que sirve de criterio válido para diferenciarlo del impuesto, puesto que en el presupuesto de hecho del impuesto no adquiere ninguna relevancia jurídica la existencia de una actividad estatal.

A su vez, otro elemento a tenerse en cuenta es el relativo al beneficio. Sobre este punto, se puede señalar que **la tasa no tiene como característica esencial generar un beneficio o ventaja para el sujeto pasivo, sino que aun cuando la prestación del servicio no lo beneficie, debe abonarla**

Sobre el particular, categórica es la opinión de Guillani Fonrouge quien señala que es inadmisibles radicar el fundamento jurídico de la tasa en circunstancias que puedan darse accidentalmente, como el hecho que el servicio sea a favor del obligado, que le reporte alguna utilidad o ventaja.

En efecto, se puede señalar que **los servicios del Estado se organizan en función del interés público y no del interés particular. Que los servicios reporten beneficios de orden individual es cuestión accidental y accesoria.**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Teniendo en consideración que el criterio del beneficio no es un elemento constitutivo en los arbitrios, **se disiente con el legislador cuando señala en el artículo 68 del Texto Unico ordenado de la Ley de Tributación Municipal que los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente, puesto que como se mencionó líneas arriba estamos frente a servicios indivisibles, donde es imposible determinar con exactitud el grado de disfrute obtenido por cada contribuyente.**

Revisando estos elementos del concepto jurídico, se llega a la conclusión que **el arbitrio es un tributo, porque es una prestación pecuniaria, se exige en virtud del poder del imperio del Estado, es decir, se cobra coactivamente, se cobra porque la ley manda; asimismo es independiente de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es decir se paga para retribuir el servicio realizado, no porque se disponga de mayor o menor capacidad económica.**

#### **DE LA CUANTIA DE LOS ARBITRIOS**

Sobre este punto, existen diversas denuncias sobre cobros de arbitrios que no se ajustan al costo efectivo del servicio prestado y su mantenimiento.

#### **DOCTRINA**

La doctrina es unánime en señalar que **a la hora de determinar la cuantía de las tasas el criterio determinante para efectuarlo es el relativo al coste**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

**del servicio estatal, en donde el límite máximo del importe de la tasa será el coste del servicio, incluyendo los costes directos e indirectos y en su caso, los costes que sean necesarios para garantizar su mantenimiento y el desarrollo razonable del servicio estatal.**

En esta línea de ideas, para determinar el quantum de la tasa debe existir una razonable equivalencia entre la cuantía de la tasa y el costo de la prestación del servicio efectuado por las municipalidades.

Sobre el particular, resulta interesante señalar alguna de las conclusiones arribadas por prestigiosa doctrina, en las XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario realizadas en Caracas, Venezuela en 1991, en la que concluyeron:

García Belsunce, señala que **desde el punto de vista de la cuantía global de la tasa, ella no puede superar mas allá de un límite discreto y razonable al costo del servicio** ya que no puede admitirse con el ingreso obtenido se financien otros servicios divisibles o indivisibles y aún funciones del gobierno municipal.

Guilliani Fonrouge, señala que **el quantum no hace a la esencia o naturaleza jurídica del tributo, sino a la razonabilidad o prudencia del criterio de fijación del importe.** Asimismo expresa, justo es reconocer que en todas las oportunidades la jurisprudencia ha declarado que **la relación costo- importe no puede ser una igualdad matemática o equivalencia estricta, sino debe existir una razonable, o prudente y razonable, o razonable y discreta- la terminología es variable- proporcionalidad entre ambas.**



## TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

El tema de cómo se determina la cuantía de los arbitrios no ha tenido en nuestro ordenamiento un tratamiento uniforme, sobre el particular debe señalarse que **han existido dos momentos diferenciados, uno antes de la modificación dada a la Ley de Tributación Municipal por el Decreto Legislativo 952 y el otro a partir de la vigencia de dicho decreto**, cambios que se muestran en el gráfico que a continuación se detalla:

	D.LEG. 776, LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL	D.LEG. 952 MODIFICA LTM
<b>VIGENCIA</b>	De 1994 al 31 de diciembre del 2004	A partir del 1 de enero del 2005
<b>ARTÍCULO 69 LTM</b>	Los arbitrios se calculan en función del costo efectivo del servicio.	Los arbitrios se calculan en función del costo del servicio <b><u>y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.</u></b>

Como se advierte del cuadro anterior, desde que se promulgó el Decreto legislativo 776 hasta antes de la modificación efectuada por el Decreto Legislativo 952 al artículo 69 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación (periodo 1994-31 de diciembre del 2004), se establecían reglas precisas con relación a la determinación de la cuantía de los arbitrios.

- El monto de los arbitrios se determina en función del costo efectivo del servicio prestado.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- La ordenanza que aprueba el monto de los arbitrios debe explicar los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada
- Los reajustes que incrementen los arbitrios durante el ejercicio fiscal, debido a variaciones de costo, en ningún caso pueden exceder del porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor.

Si bien la norma fue clara en señalar que los arbitrios se calculan en función del costo efectivo del servicio prestado teniendo en consideración el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, **muchas autoridades municipales determinaron el monto de los arbitrios teniendo en consideración el valor, uso, ubicación y área del predio. La utilización de este tipo de criterios no sólo violenta la naturaleza jurídica de los arbitrios sino que a su vez afecta el principio de no confiscatoriedad.**

Violenta la naturaleza jurídica de este tipo de tributos, por cuanto **la determinación de su cuantía debe estar relacionado únicamente con el costo que le implica a la administración brindar el servicio así como mantenerlo en un tiempo determinado.**

Afecta el principio de no confiscatoriedad dado que **no es posible determinar su cuantía teniendo como referencia la capacidad contributiva del contribuyente representada por el valor, uso, ubicación o área del predio, puesto que no es posible advertir alguna relación lógica entre estos criterios y el valor de los servicios prestados.**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Sobre este punto, es importante citar a Villegas<sup>4</sup> quien sostiene con relación a la determinación del costo de los arbitrios:

*“De ahí porque la fijación del monto no puede tomar en cuenta circunstancias inherentes a la persona o a los bienes del obligado ( que son hipótesis de incidencia del impuesto), sino sólo circunstancias atinentes a la actividad vinculante en sí misma, por ser ella y no otra cosa, la hipótesis de incidencia de la obligación correspondiente a las tasas”.*

*“(…) Resulta, por lo tanto, indiscutible que la base imponible de las tasas debe estar relacionada con su hipótesis de incidencia ( la actividad vinculante), así como en los impuestos tal base de medición se conecta con una situación relativa al sujeto pasivo, a sus bienes o actividades, que son considerados hipótesis de incidencia por la ley”.*

*“En consecuencia, tales criterios de graduación tomarán en cuenta una serie de aspectos relativos a la actividad que el Estado desarrolla y al servicio que resulta prestado como consecuencia de tal actividad”.*

En esta línea de ideas, en el caso de los arbitrios **existiría confiscatoriedad no sólo cuando el gravamen absorba una parte sustancial de la rentas o del capital, sino también cuando no guarde adecuada proporción con el costo global de la actividad específica cumplida por el Estado.**

---

<sup>4</sup> Villegas, Hector. " Verdades e ficcoes em torno do tributo denominado taxa". En RDP, vol. 17, p.337.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En si, en nuestra legislación municipal existen muchos casos en los cuales la base imponible revela la naturaleza confiscatoria de las tasas instituidas.

Frente a los **casos de cobro de tributos ilegales, es decir configurados sobre la base de criterios no permitidos por la legislación, como son el valor, uso, ubicación y área del predio, la administración municipal se encuentra obligada, según lo estipulado en el artículo 69 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, a reembolsar lo cobrado indebidamente al contribuyente conforme al procedimiento establecido en el artículo 38 del Código Tributario**<sup>5</sup>.

## **DECRETO LEGISLATIVO 952**

Ahora bien, al expedirse el Decreto Legislativo 952 se introdujo un nuevo criterio para determinar el monto de los arbitrios, el relativo al beneficio real y/o potencial del contribuyente.

---

<sup>5</sup> Código Tributario: Artículo 38.- DEVOLUCIÓN DE PAGOS INDEBIDOS O EN EXCESO

Las devoluciones de pagos realizados indebidamente o en exceso se efectuarán en moneda nacional agregándoles un interés fijado por la Administración Tributaria, el cual no podrá ser inferior a la tasa pasiva de mercado promedio para operaciones en moneda nacional (TIPMN) publicada por la Superintendencia de Banca y Seguros el último día hábil del año anterior, multiplicado por un factor de 1,20, en el período comprendido entre la fecha de pago y la fecha en que se ponga a disposición del solicitante la devolución respectiva.

Los intereses se calcularán aplicando el procedimiento establecido en el Artículo 33, el que incluye la capitalización. Cuando por Ley especial se dispongan devoluciones, las mismas se efectuarán en las condiciones que la Ley establezca.

Tratándose de las devoluciones efectuadas por la Administración Tributaria que resulten en exceso o en forma indebida, el deudor tributario deberá restituir el monto de dichas devoluciones, aplicando la tasa de interés moratorio (TIM) prevista en el Artículo 33, por el período comprendido entre la fecha de la devolución y la fecha en que se produzca la restitución. Tratándose de aquellas que se tornen en indebidas, se aplicará el interés a que se refiere el primer párrafo del presente artículo."



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En efecto, para individualizar en el contribuyente el beneficio percibido por la utilización de los servicios de parques y jardines, limpieza pública y serenazgo, el Poder Ejecutivo a través del Decreto Legislativo 952, **ha introducido sobre la base de presunciones criterios para determinar la cantidad de servicio que recibe cada contribuyente, criterios que se refieren al uso, tamaño y ubicación del predio, reglas que se aplican a partir del año 2005; modificación que a nuestro parecer afecta la naturaleza de los arbitrios,** puesto que como se había manifestado anteriormente el criterio del beneficio no puede ser considerado como un elemento para establecer la medida de la tasa.

Como bien se entiende en la doctrina, la tasa es una especie de tributo que no tiene como característica generar un beneficio o una ventaja para el sujeto pasivo, debe recordarse que los servicios del Estado se organizan en función del interés público y no del particular.

En general **el criterio del beneficio no se encuentra presente en las tasas, a diferencia de las contribuciones donde la característica fundamental radica en la presencia de un beneficio futuro o potencial que corresponde a un grupo particular de contribuyentes,** tal es el caso de la contribución de mejoras, en que el hecho imponible resulta ser el beneficio actual o futuro que puede recibir el contribuyente como resultado de la realización de una obra pública.

En esta línea de ideas, a fin de ser congruente con la naturaleza jurídica de este tipo de tributo, **es recomendable, modificar el segundo párrafo de artículo**

---



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**69 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal**, con el siguiente texto:

*“(…) La determinación de las obligaciones referidas en el párrafo anterior deberá sujetarse a criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento”.*

## **DE LOS COSTOS QUE IMPLICA EL SERVICIO A PRESTAR**

### **LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

Para que los ciudadanos puedan verificar que exista una verdadera equivalencia entre el monto de la tasa y el costo del servicio prestado, la Ley de Tributación Municipal establece en el artículo 69-A<sup>6</sup> que **las ordenanzas que aprueban el monto de las tasas por arbitrios deben explicar los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes.**

Si bien algunas municipalidades, han cumplido con este mandato legal, otras por el contrario señalan únicamente las cantidades a que ascenderán brindar los servicios, sin proceder a desagregar los montos.

---

<sup>6</sup> 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.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En esta línea, para que la fijación de costos no siga dependiendo exclusivamente de la discrecionalidad administrativa de cada municipalidad, **la Comisión de Gobiernos Locales sugirió modificar el artículo 69-A del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, a fin que la norma incluya los criterios básicos para determinar el cálculo de una real estructura de costos**, medida que contribuirá a hacer transparente la determinación de este tipo de tributos, y en tal sentido permitir la fiscalización ciudadana.

En este orden de ideas, se propone modificar el artículo 69-A del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, con el siguiente texto:

*“ Artículo 69-A*

*(...)*

*En caso de ratificación de ordenanzas que aprueben arbitrios municipales deben adjuntarse además lo siguiente:*

*a) Estructura disgregada y detallada de los costos anuales relacionados directamente con la prestación del servicio, la misma que deberá incluir mano de obra, materiales de depreciación de la maquinaria y equipo utilizado, costos fijos como tarifas de servicios básicos y arrendamiento, indicando para cada caso la cantidad, costo unitario y periodo considerados.*

*No podrá incluirse como parte del costo de los servicios, los costos indirectos y los gastos administrativos vinculados a dependencias*



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

*municipales o actividades que desarrollen las mismas, que no guarden relación con la prestación efectiva del servicio.*

*b) Para cada arbitrio, indicar el número de contribuyentes entre los cuales se distribuye el costo del servicio, así como el número de contribuyentes inafectos o exonerados.*

### **DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS TOTALES DE LOS SERVICIOS ENTRE LOS CONTRIBUYENTES**

El TUO de la Ley de Tributación Municipal establecía en el artículo 69-A, antes de ser modificado por el Decreto Legislativo 952, que **concluido el ejercicio fiscal y a más tardar el 30 de abril del año siguiente todas las municipalidades publicarán sus ordenanzas explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada.**

Bajo esta disposición las municipalidades estaban obligadas a calcular el monto de los arbitrios teniendo como base el costo del servicio y su mantenimiento para posteriormente distribuirlo entre el número de contribuyentes.

Ahora bien, **esta disposición fue modificada mediante el Decreto Legislativo 952, norma que entró en vigencia recién a partir del 1 de enero del presente año, estableciendo que para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad del costo de las tasas se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

**involucrado entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente.**

En efecto, para individualizar en el contribuyente el beneficio percibido por la utilización de los servicios de parques y jardines, limpieza pública y serenazgo, el legislador ha introducido sobre la base de presunciones criterios para determinar la cantidad de servicio que recibe cada contribuyente, criterios que se refieren al uso, tamaño y ubicación del predio.

Sin embargo, en opinión de este grupo de trabajo **el Poder Ejecutivo al emitir el Decreto Legislativo 952, no tomó en consideración que el beneficio no es una característica en los arbitrios, como ya lo habíamos mencionado anteriormente, la tasa es una especie de tributo que no tiene como característica esencial el generar un beneficio o ventaja para el sujeto pasivo, por cuanto estamos frente a servicios que se organizan en función del interés público y no del particular.**

Como bien dice el conocido tributarista Guillani Fonrounge, la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado.

Así pues, **en el servicio de serenazgo, el cual tiene por objeto mantener y mejorar el servicio de vigilancia pública, los beneficiados vendrían a ser todos los titulares de predios de un distrito, independientemente que alguien sea beneficiado con una intervención.**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En tal sentido, **se disiente con lo establecido en el artículo 69 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, en lo que respecta a los criterios a utilizarse para la distribución del monto, criterios relativos al uso, tamaño, y ubicación del predio.**

Teniendo en consideración, que **en los arbitrios nos encontramos frente a servicios que no pueden individualizarse en el contribuyente, dado que son servicios de interés general y no particular, su costo debe ser asumido de manera prorrateada entre el número de contribuyentes que habitan en la localidad beneficiada,** es decir se debe aplicar un arbitrio flat.

#### **DE LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS DISTRITALES**

Como señalamos en el primer capítulo, el ejercicio del poder tributario de los gobiernos locales no es absoluto, por el contrario se encuentra limitado por principios que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Uno de tales principios es el de la **legalidad tributaria, el cual supone que el poder tributario debe ejercerse a través de órganos competentes y que los instrumentos normativos a utilizar deben cumplir todos los requisitos legalmente establecidos.**

En el caso de las ordenanzas tributarias emitidas por las municipalidades distritales, **éstas deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales para su entrada en vigencia.**

#### **TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Como bien se mencionó líneas arriba, para que una ordenanza tributaria sea válida y por ende surta efectos jurídicos debe ser ratificada en el plazo previsto por ley.

Plazo que ha variado últimamente a raíz de la última modificación dada al Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal por el Decreto Legislativo 952, cambios que se aprecian en el siguiente cuadro:

<b>LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>TUO LTM</b>	<b>D. LEG 952</b>
<b>VIGENCIA</b>	De 1994 al 31 de diciembre 2004	A partir del 1 de enero 2005
<b>Artículo 69-A</b>	Las ordenanzas que aprueban montos se publican y ratifican <b>hasta el 30 de abril del respectivo ejercicio fiscal</b>	Las ordenanzas que aprueban montos se publican y ratifican <b>dentro del último trimestre del ejercicio anterior al de su aplicación</b>

**DE REQUISITOS PARA LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LAS ORDENANZAS  
EMITIDAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES**

Antes de la modificación del artículo 69. A, por el Decreto Legislativo 952 se establecía que las ordenanzas que aprueban el monto de las tasas por arbitrios y su ratificación se publicarán hasta el 30 de abril.

Ahora bien, con relación a este punto surge la duda si las ordenanzas cuyo texto y ratificación fueron publicadas hasta el 30 de abril, regirán para todo el año, o si por el contrario regirán a partir del día siguiente de la publicación de su ratificación.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Sobre este punto, se debe indicar que la Constitución Política de 1993 establece que ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo, por lo que consagra como principio general el de la irretroactividad normativa.

De la citada norma se concluye que **en materia tributaria la Constitución sanciona la aplicación retroactiva de las normas, por tanto, sólo durante la vigencia de una norma tributaria se podrá verificar si un hecho es imponible de acuerdo a la hipótesis de incidencia contenida en tal norma.**

En esta línea de ideas y **teniendo como base que el hecho generador de los arbitrios se realiza en el momento que se produce la prestación efectiva del servicio público, podemos señalar que la determinación de los arbitrios prestados a partir del día siguiente de la publicación de la ratificación de una ordenanza se rige por lo establecido en dicha norma.**

Para ilustrar los alcances de lo señalado, se postula el siguiente ejemplo:

<b>ORDENANZA</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN DE RATIFICACIÓN</b>	<b>VIGENCIA DE LA RATIFICACIÓN SEGÚN EL ARTÍCULO 69-A</b>
A	01/01/00	15/03/00	16/03/00 al 31/12/00

Como se advierte del cuadro, **si el texto de la ordenanza y su ratificación fueron publicados dentro del plazo que dicta la norma, entiéndase hasta**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

el 30 de abril, la ordenanza regirá a partir del día siguiente de su publicación.

Ahora bien, en el caso que las municipalidades no cumplan con publicar el texto de la ordenanza y no se publique el acuerdo de concejo ratificatorio respectivo en el plazo que la ley establece, no significa que tal omisión acarrea la pérdida de la exigencia del cobro por el servicio que se ha de prestar, por el contrario, las municipalidades sólo podrán determinar el importe de las tasas basados en aquellos arbitrios fijados a través de ordenanza ratificada en el año precedente al anterior y, así sucesivamente hacia atrás, hasta encontrar una ordenanza vigente, montos ajustados con el índice de precios al consumidor.

### DEL NUEVO PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN

A raíz de la modificación introducida al TUO de la Ley de Tributación Municipal mediante el Decreto Legislativo 952, se establece en el artículo en el artículo 69-A que las ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación, con lo cual se establece un nuevo procedimiento para la ratificación; procedimiento, que ha sido desarrollado por la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de la Ordenanza 607.

Cabe señalar que la Ordenanza 607-2004-MML dispone que la ratificación por el Concejo Metropolitano de Lima, constituye un requisito indispensable para la vigencia de las ordenanzas en materia tributaria.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Asimismo, se dispone que **las ordenanzas publicadas antes de su ratificación por el Concejo de Lima, carecen de todo efecto legal y no generan ninguna obligación de cumplimiento por parte de los contribuyentes**, residentes en la jurisdicción de la municipalidad distrital que las dictó.

Por otro lado, es importante señalar que **los contribuyentes pueden impugnar el eventual cobro que se ampare en ordenanzas no ratificadas, siguiendo el trámite de la reclamación ante la municipalidad distrital respectiva, en caso ser desestimada dicha decisión puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal.**

Una vez agotada la vía administrativa **pueden acudir al órgano jurisdiccional en vía de demanda de amparo** contra los actos de aplicación de estas normas o mediante demanda contencioso administrativa.

De igual manera **cabe la interposición de una acción de inconstitucionalidad** ante el Tribunal Constitucional contra la ordenanza vigente.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**CAPITULO III**  
**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL**  
**TRIBUNAL FISCAL**

**POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA**  
**UTILIZACIÓN DE CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS ARBITRIOS**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

## SOBRE LA BASE DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA ( VALOR, USO, UBICACIÓN Y TAMAÑO DE LOS PREDIOS)

EXP. N.° 1007-2002-AA/TC

LIMA

CARLOS KOCH PRATTES S.A

### Objeto de la demanda

La recurrente pretende que se declare inaplicable **la Ordenanza N.° 037-MDLV, del 30 de diciembre de 1999, alegando que son excesivos los montos de las tasas de los arbitrios de serenazgo, limpieza pública y parques y jardines del año 2000**, fijados por la emplazada.

### Ordenanza municipal cuestionada

1. La recurrente cuestiona la Ordenanza N.° 037-MDLV, expedida por la Municipalidad Distrital de La Victoria, que aprueba el Régimen Tributario de los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo para el ejercicio 2000, manifestando que se transgrede la Ley N.° 26725 que establece que el aumento anual de los arbitrios no debe ser superior al Índice de Precios al Consumidor (IPC), establecido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2. La constitucionalidad o legalidad de los incrementos que fije la emplazada sobre la tasa de los arbitrios de un ejercicio fiscal a otro debe ser analizada



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

detenidamente, a fin de dilucidar las pretensiones de los recurrentes en el presente caso.

3. Al respecto, el artículo 69-A del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, establece que las ordenanzas municipales que aprueben el monto de las tasas por arbitrios para un nuevo ejercicio fiscal deberán explicar los criterios que justifiquen los incrementos, de ser el caso.
4. A la luz de la norma acotada, se interpreta que las municipalidades, al regular su régimen de arbitrios, están facultadas para incrementar el monto de la tasa de los arbitrios de un ejercicio fiscal a otro. Sin embargo, la legalidad del ejercicio de esta facultad se supedita a que las entidades municipales den a conocer los criterios o parámetros que justifiquen tales incrementos en las ordenanzas que regulen dicha materia.
5. Asimismo, en el supuesto de que se disponga un incremento en la tasa de los arbitrios como el analizado en el fundamento 5, no opera la limitación establecida en el artículo 69º del Decreto Legislativo N.º 776, pues ésta se refiere a los reajustes que incrementen las tasas por arbitrios durante el ejercicio fiscal debido a variaciones de costo, debiendo respetarse en este caso el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) dentro del mismo ejercicio fiscal.
6. De lo dicho se desprende que cuando las municipalidades regulan su régimen de arbitrios para un nuevo ejercicio fiscal, no se encuentran impedidas de efectuar incrementos que superen, incluso, la medida porcentual del IPC, lo cual puede responder, entre otras razones, a que se brinden nuevos servicios considerando las necesidades de los vecinos o a que se busque mejorar la calidad de los ya existentes. En todo caso, debe tenerse presente que cualquier reajuste que se practique en la tasa de los arbitrios debe ser razonable y



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

proporcional, a fin de que no resulte lesivo a los derechos constitucionales, al margen de que dichas entidades justifiquen dichos incrementos.

7. En el presente caso, no se ha acreditado que los montos exigidos a la recurrente por concepto de arbitrios durante el ejercicio fiscal de 1999, hayan sido incrementados de modo irrazonable o exorbitante con respecto al período fiscal de 1998, toda vez que la demandante no ha adjuntado los documentos pertinentes y correspondientes al año 1998.
8. Sin embargo, es necesario tener presente que todo ejercicio de poder, incluido el tributario, cualquiera que sea la instancia de gobierno, debe estar sometido a la Constitución. A ello se refiere la Carta Fundamental cuando en su artículo 45.º señala que los que ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, límites que se inspiran en la propia naturaleza del Estado peruano, con su carácter de República Democrática y su gobierno representativo y organizado según el principio de separación de poderes. En virtud de ello, el cumplimiento de los requisitos formales para el ejercicio de la potestad tributaria de los gobiernos locales, como son el instrumento normativo utilizado, su publicación oportuna y su ratificación por el Concejo Provincial, no resulta suficiente para asegurar la constitucionalidad y legalidad de un tributo aprobado, puesto que también se debe respetar el marco legal existente, así como los principios del régimen tributario establecidos en la Constitución.
9. Justamente, al analizar la ordenanza cuya inaplicación es materia del petitorio, este Tribunal encuentra que, para el caso de los arbitrios de limpieza pública y serenazgo, ésta no respeta el marco legal y constitucional vigente, sino que vulnera principios constitucionales del régimen tributario, especialmente el principio de legalidad, al establecer, como criterio para la determinación de los arbitrios, la distribución del costo total del servicio correspondiente entre todos



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

los obligados, teniendo en consideración el valor del predio determinado en la Declaración Jurada, así como el uso o actividad desarrollada en él, valor que constituye también la base imponible de los arbitrios.

10. La utilización de los criterios de determinación de los tributos sobre la base de la capacidad contributiva de los contribuyentes (valor y uso de los predios), no hace sino dar a los arbitrios un tratamiento distinto del que le corresponde por su naturaleza jurídica, definida en las leyes tributarias. Así, en los arbitrios, por su propia naturaleza, el hecho generador de la obligación tributaria debería ser la prestación efectiva o mantenimiento del servicio, cuyo cálculo debe hacerse en función de su costo, por lo que es incongruente que se utilice como criterio de determinación del tributo el valor del predio; y ello es así por la sencilla razón de que no es posible advertir una relación entre el servicio público recibido y el valor del inmueble. Más aún, estableciendo los arbitrios sobre la base de los parámetros fijados por la demandada, resulta obvio que no permite una distribución equitativa de los costos del servicio que lo originan, sino, todo lo contrario, se crea un tratamiento desigual entre los contribuyentes, el cual sólo podría justificarse si dicha capacidad contributiva estuviera directa o indirectamente relacionada con el nivel del beneficio real o potencial recibido por el contribuyente.
11. Sin perjuicio de lo expresado, debe quedar claro que este Tribunal no desconoce el hecho de que, en determinadas circunstancias, algunas actividades económicas, por su propia naturaleza, generen mayores costos en el servicio prestado y, por ende, un mayor beneficio para el contribuyente (por ejemplo, aquellas actividades cuyo desarrollo trae consigo mayores volúmenes de desechos o las que, por su tipo, requieren de un procesamiento más oneroso que el común, implicarán mayores costos del servicio que, razonablemente, pueden ser asumidos por quienes realizan dichas actividades).





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Sin embargo, si, como en el presente caso, no se señalan ni se advierten esos mayores costos y beneficios, se estarán vulnerando los principios que deben enmarcar el ejercicio de la potestad tributaria, en este caso, de los gobiernos locales.

12. En consecuencia, **este Tribunal considera que la demandada deberá dejar sin efecto, en el presente caso, todo acto tendente al cobro de los arbitrios de limpieza pública y serenazgo del año 2000, y establecer nuevas tasas sobre la base de nuevos criterios de determinación de los arbitrios que guarden relación y congruencia con la naturaleza de este tipo de tributos, respetando el marco legal y constitucional establecido para el ejercicio de su potestad tributaria**

EXP.N.° 0918-2002-AA/TC

LIMA

ESTUDIO NAVARRO ABOGADOS S.C.R. Ltda.

**Objeto de la demanda**

El recurrente solicita la inaplicación de los **Edictos N.°s 25-94-MSI y 30-94-MSI, las Ordenanzas N.°s 03-97-MSI y 020-MSI, los Decretos de Alcaldía N.°s 97-98-ALC/MSSSSI y 004-99-ALC/MSI y el Acuerdo de Concejo N.° 252(99-LM), que regulan los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y relleno sanitario; así como los Edictos N.°s 9-90-MSI, 015--91-MSI y 026-94-MSI, la Ordenanza N.° 02-97-MSI, los Decretos de Alcaldía N.°s 07-98-ALC/MSI y 004-99-ALC/MSI y el Acuerdo de Concejo N.° 252 (99-LM) que regulan el arbitrio de seguridad ciudadana**, y se inapliquen, también, por haberse sustentado en



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

estas normas, las liquidaciones de los arbitrios municipales correspondientes a los meses de mayo a diciembre del 2000, contenidos en la Constancia Administrativa de Deudas expedida por la demandada, así como las que se liquiden en el futuro respecto del inmueble sito en la Av. Del Parque N° 195 San Isidro, por configurar una amenaza a sus derechos constitucionales a la igualdad y propiedad, amenaza materializada con la Resolución de Determinación N° 2001-006073, de fecha 16 de agosto del 2001.

### **La potestad tributaria del Estado**

1. El artículo 44.° de la Constitución establece como deberes primordiales del Estado la defensa de la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, la protección de la población ante amenazas contra su seguridad y la promoción del bienestar general fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación. Para su cumplimiento, el Estado se encuentra dotado de poder, que, por su propia naturaleza, es uno solo; pero que su ejercicio se manifiesta a través de las distintas actividades que éste realiza. En un Estado Constitucional de Derecho, como se precia de serlo el nuestro, la fuente de dicho poder se encuentra en el pueblo que lo legitima y a través de la Constitución, como en el artículo citado, que señala unos fines específicos, dotándolo de los instrumentos indispensables para que estos puedan ser cumplidos; pero, al mismo tiempo, establece, explícita o implícitamente, algunos límites y garantías para evitar que el ejercicio del poder pueda resultar arbitrario.
2. El Estado, para el desarrollo de sus distintas actividades, requiere de un sustento económico, el cual, como resulta natural, debe provenir fundamentalmente de las contribuciones que sus ciudadanos realicen, porque,



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

de otra forma, sería prácticamente imposible financiar los gastos públicos o la satisfacción de necesidades colectivas a su cargo. Para que estas contribuciones no estén sujetas a la libre voluntad de los ciudadanos, el pueblo, a través de la Constitución, ha dotado al Estado del poder suficiente para establecer unilateralmente prestaciones económicas de carácter coactivo, que deben ser satisfechas por los sujetos que él determine. Es lo que se denomina la potestad tributaria, en virtud de la cual el Estado se encuentra habilitado para crear, modificar o suprimir tributos, o exonerar de ellos y, en general, para regular todos y cada uno de los elementos sustanciales que los configuran.

### **La potestad tributaria de los gobiernos locales y sus límites**

1. Aun cuando en nuestro país, el gobierno del Estado se encuentra distribuido territorialmente en las instancias nacional, regional y local, la Constitución atribuye el ejercicio del poder tributario únicamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales. Respecto de estos últimos, el artículo 74.º, segundo párrafo, señala que "(...)pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley (...)"; esto es, que, a diferencia de lo que ocurre con el gobierno nacional, la propia Constitución restringe la potestad tributaria de los gobiernos locales a cierto tipo de tributos, tipología que, de alguna manera, es ampliada o complementada por el artículo 195.º del mismo cuerpo legal reformado, que establece dentro de las competencias atribuidas, la de "(...crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley...)". Además, de los dos artículos citados se desprenden algunas limitaciones adicionales a la potestad tributaria de los gobiernos locales, como,



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

por ejemplo, la limitación territorial derivada del principio del mismo nombre, en virtud de la cual, las potestades tributarias de los gobiernos locales sólo pueden ser ejercidas dentro de su jurisdicción.

2. De otro lado, se encuentra el principio de reserva de ley, que, además de cumplir una función de garantía individual, al fijar un límite a las posibles intromisiones arbitrarias del Estado en los espacios de libertad de los ciudadanos, cumple también una función plural, toda vez que se garantiza la democracia en los procedimientos de imposición y reparto de la carga tributaria, cuando su establecimiento corresponde a un órgano plural donde se encuentran representados todos los sectores de la sociedad: el Parlamento en el caso del gobierno nacional y el Concejo Municipal en el caso de los gobiernos locales. De acuerdo con este principio, la reserva de ley no sólo alcanza a la creación en sí del tributo, sino también, necesariamente a cada uno de los elementos configuradores del mismo, como son el hecho imponible, la base imponible y el tipo de gravamen, la determinación del contribuyente, además de las infracciones y sanciones, etc. Muy cerca del principio de reserva de ley, se encuentra el principio de legalidad, que, en el caso de la potestad tributaria municipal, queda expreso cuando la Constitución establece que ésta se ejercita "(...) con los límites que señala la ley".

### **Marco legal de los arbitrios**

1. La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley de Tributación Municipal (LTM) y el Código Tributario (CT) establecen los parámetros legales dentro de los cuales las municipalidades, en el ejercicio de la autonomía económica, administrativa y política, reconocidas por la Constitución pueden



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

ejerger su potestad tributaria y, particularmente, la creación, modificación o supresión de los arbitrios:

- a. Los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente (LTM, art. 68.°, inc. a).
- b. Su creación, modificación o supresión son competencias atribuidas al Concejo Municipal (LOM, arts. 10.°, inc. 4, y 36.°, inc. 1).
- c. Aunque inicialmente se aprobaban mediante edictos (LOM, art. 94.°), en virtud del principio de reserva de ley establecido por la Constitución de 1993, así como por lo señalado por el Código Tributario, el instrumento normativo para los arbitrios es la ordenanza, subsistiendo en su caso todos los requisitos y condiciones de validez establecidas por la normativa preconstitucional cuando hace referencia a la creación de tributos a través de edictos. En consecuencia, las Ordenanzas por las que se crean los arbitrios deben cumplir los siguientes requisitos:
  - Ser aprobadas por el voto conforme de, por lo menos, la mitad del número legal de miembros del Concejo (LOM, art. 94.°).
  - Ser prepublicadas en un medio de difusión masiva de la localidad, dentro de un plazo no menor de treinta (30) días anteriores a su vigencia (LTM, art. 60.°, inc. c).
  - Si son creados por municipalidades distritales, para tener vigencia deben ser ratificados por el Concejo Provincial. (LOM, art. 94.°), y publicados en el diario oficial El Peruano, o en el encargado de las publicaciones judiciales de la jurisdicción. (LOM, art. 95.°).



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- d. Los arbitrios deben cumplir también los requisitos de fondo establecidos por la ley:
- El hecho generador de la obligación tributaria es la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público individualizado en el contribuyente (LTM, arts. 66.º y 68.º).
  - La prestación del servicio público debe encontrarse reservado a los municipios, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (LTM, art. 68.º).
  - Su cálculo debe hacerse durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, en función del costo efectivo del servicio a prestar, y sólo puede incrementarse en ese ejercicio hasta el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (LTM, art. 69.º).
  - Las ordenanzas que aprueban los arbitrios deben ser publicadas al concluir el ejercicio fiscal o, a más tardar, al 30 de abril del año siguiente, explicándose 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 (LTM, art. 69º).
  - Su rendimiento sólo puede ser destinado a cubrir el costo de los servicios cuya prestación genera la obligación (CT, Norma II).
7. Determinar el marco constitucional y legal para el ejercicio de la potestad tributaria de los gobiernos locales, permite ahora, al Tribunal Constitucional, analizar los arbitrios que fundamentan las liquidaciones de deudas y la Resolución de Determinación N.º 2001-006073, cuya inaplicación es el objeto de la demanda, y establecer si dicho marco ha sido respetado.



### **Arbitrio de serenazgo.**

1. Mediante Edicto N.° 09-90-MSI , se creó el arbitrio de serenazgo (hoy llamado De Seguridad Ciudadana), estableciéndose como base tributaria la Unidad Impositiva Tributaria y las tasas en porcentajes de ésta que se debía pagar por cada unidad inmobiliaria atendiendo a su uso, las cuales fueron modificadas por el Edicto N° 15-91-MSI. Posteriormente, mediante el edicto N.° 026-MSI, publicado el 25 de febrero de 1994, se modificaron nuevamente las tasas del arbitrio, estableciéndose esta vez, como tasa un porcentaje de la Unidad Impositiva Tributaria por metro cuadrado de cada predio atendiendo a su uso. Estos criterios de determinación del tributo se mantuvieron con la Ordenanza N.° 02-97-MSI, publicada el 17 de abril de 1997, en la que las tasas fueron actualizadas de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana, en los años 1998 mediante Decreto de Alcaldía N.° 07-98-ALC/MSI, 1999, con Decreto de Alcaldía N.° 004-99-ALC/MSI, y el año 2000, mediante Ordenanza N.° 020-MSI.
2. Merece especial atención la Ordenanza N° 02-97-MSI, por cuanto en ella, la Municipalidad demandada, además de establecer con detalle los llamados factores impositivos para el cálculo de los arbitrios, y los costos detallados del servicio, señala en su artículo 2° que estos factores "(...) permitirán una distribución equitativa del costo total del servicio municipal de "serenazgo" a prestarse, el cual se encarga de la vigilancia del distrito para combatir la prostitución y la delincuencia(...)". Finalmente, en el último párrafo del artículo 4° se señala, respecto de ese arbitrio, que "(...)su pago representa sólo la contraprestación de servicios públicos que presta la Municipalidad(...)". El tenor de los párrafos de los artículos citados, responde perfectamente a la naturaleza jurídica de un arbitrio definido en las leyes tributarias, esto es, un servicio



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

público prestado, el costo de estos servicios distribuido equitativamente entre los contribuyentes y que es asumido por estos a manera de contraprestación. Sin embargo, este Colegiado considera que los criterios de determinación de las tasas que deben pagar los contribuyentes, sobre la base de su capacidad contributiva (metraje y uso del inmueble) desnaturalizan el tributo, ya que establecido de esta manera resulta obvio que no permite una distribución equitativa del costo del servicio, sino, todo lo contrario, se crea un tratamiento desigual entre los contribuyentes, tratamiento que sólo podría justificarse, si dicha capacidad contributiva estuviera directa o indirectamente relacionada con el nivel de beneficio real o potencial recibido por el contribuyente. Si nos atenemos a la finalidad del servicio (vigilancia del distrito para combatir la prostitución y la delincuencia), el mismo importa por igual a todos los habitantes del distrito y todos, por ende, se benefician por igual.

**Arbitrios de limpieza pública, de disposición final de residuos sólidos y de parques y jardines.**

1. Mediante Edicto N.º 025-MSI se crearon los arbitrios de limpieza pública y de parque y jardines, tributos que, como señalaba el artículo 1.º de dicha norma, eran de "(...)periodicidad mensual destinados a cubrir el costo efectivo de los respectivos servicios públicos"; y, conforme al artículo 4º, la determinación del importe del tributo se hizo "(...) en función del uso del predio o sección predial y del área declarada para los efectos del Impuesto Predial(...)". En virtud de ello se establecieron tasas diferenciadas en cada tipo de arbitrio sobre la base de la Unidad Impositiva Tributaria, el metraje y uso del predio. Mediante Edicto N.º 30-94-MSI, vigente a partir del 1 de julio de 1994, se modificaron dichas





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

tasas estableciendo factores diferenciados en función del autoavalúo por el uso del predio. Mediante la ordenanza N.° 03-97-MSI, se actualizaron dichos factores impositivos, los cuales, posteriormente, fueron incrementados de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, en los años 1999 y 2000, a través de las Ordenanzas 002-99-MSI y 020-MSI, respectivamente.

2. En la Ordenanza N.° 03-97-MSI, además de actualizarse los factores impositivos para los arbitrios de limpieza pública y parques y jardines, y crear el arbitrio de disposición de residuos sólidos, podemos encontrar lo que para el municipio resulta justificante de dichos factores impositivos, así como del objeto de los servicios prestados. Así, respecto del servicio municipal de limpieza pública, en el artículo 3.° de dicha norma se precisa que los factores impositivos establecidos para este tributo "(...)permitirán una distribución justa y adecuada del costo total del servicio(...), el cual comprende barrido y limpieza, recolección, transferencia y transporte, mantenimiento de la infraestructura necesaria(...)", para posteriormente detallar su costo anual. En el artículo 4.° se señala algo similar respecto del arbitrio de parques y jardines, cuyos factores impositivos "(...)permitirán una distribución equitativa y adecuada del costo total de los servicios(...) el cual comprende recolección de maleza, transferencia y transporte, mantenimiento de la infraestructura necesaria, especialmente de los canales de regadío, viveros, siembra de plantas ornamentales y otros(...)", para posteriormente detallar su costo anual. Respecto del arbitrio de disposición de residuos sólidos, cuya tasa se estableció en el 15% del arbitrio de limpieza pública, se señala, en el artículo 5.°, que dicho factor impositivo "(...)permitirá una distribución equitativa y adecuada del costo total del servicio(...)que comprende planta de transferencia, disposición final de la basura, mantenimiento e implementación de rellenos sanitarios, así como



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

gastos de administración y recaudación(...)", para posteriormente precisar su costo anual total.

3. Como se desprende de los artículos citados, **en todos los casos, el Municipio justifica la utilización de los criterios de determinación de los tributos sobre la base de la capacidad contributiva de los contribuyentes ( valor y uso de los predios)**, entendiendo que ellos permiten una distribución justa ( o equitativa) y adecuada del costo total del servicio; sin embargo, al igual que en el caso del arbitrio de "serenazgo", **dicha justificación y relación no resulta congruente con la naturaleza del tributo.**
4. Así, este Colegiado considera que en el caso de los arbitrios, por su naturaleza, el hecho generador de la obligación tributaria es la prestación efectiva o mantenimiento del servicio, cuyo cálculo debe hacerse en función de su costo, por lo que no resulta congruente que se utilice como criterio de determinación del tributo el valor que tiene el predio para el pago del Impuesto Predial, su ubicación o uso; ello, por la sencilla razón de que no es posible advertir una relación entre el servicio público recibido y el valor, ubicación o uso del inmueble.
5. **El valor de un predio no puede servir como parámetro para establecer el valor de un servicio público.** En materia tributaria, se utiliza más bien como base imponible para la determinación de impuestos que gravan el patrimonio por ser un indicador de la capacidad contributiva de un contribuyente. Para el caso de una tasa por servicio público, como es el arbitrio, su base imponible debe estar en relación con el costo que demanda el servicio y su mantenimiento y el beneficio individual, sea real o potencial que recibe el usuario, y no con su capacidad contributiva, ya que esta responde más a la naturaleza del impuesto.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

6. Esta falta de relación entre el servicio prestado y el valor del inmueble del contribuyente resulta más evidente cuando la cuantía de la tasa se varía por el uso que se le da al mismo, como ocurre en el caso de autos, que siendo todavía el mismo inmueble, el mismo contribuyente, en el mismo ejercicio fiscal, variando únicamente el uso del inmueble, la cuantía del tributo se incrementa, en algunos casos, en más del 600%, sin que ello tenga su equivalencia y proporción con un incremento del servicio prestado por el municipio al contribuyente o en un beneficio real o potencial de éste que pueda ser medido de manera razonable y en lo posible objetivamente. Ello no implica, claro está, que en determinadas circunstancias algunas actividades económicas, por su propia naturaleza, signifiquen una mayor intensidad en el servicio prestado y, por ende, mayor beneficio para el contribuyente (por ejemplo, aquellas actividades cuyo desarrollo trae consigo mayores volúmenes de desechos o cuando estos, por su tipo, requieren de un procesamiento más oneroso que el común, implicarán mayores costos del servicio que razonablemente pueden ser imputados a quienes realizan dichas actividades). Pero, si, como en el presente caso, no se señalan ni se advierten esos mayores costos y beneficios, se están vulnerando los principios que deben enmarcar el ejercicio de la potestad tributaria, en este caso, de los gobiernos locales.
7. Todo ejercicio de poder, incluido el tributario, cualquiera que sea la instancia de gobierno, debe estar sometido a la Constitución. A eso se refiere la Carta Fundamental cuando en su artículo 45.º, señala que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, límites que se inspiran en la propia naturaleza del Estado Peruano, con su carácter de República Democrática, con su gobierno representativo y organizado según



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

el principio de separación de poderes. En virtud de ello, el cumplimiento de los requisitos formales para el ejercicio de la potestad tributaria de los gobiernos locales, como son el instrumento normativo utilizado, su publicación oportuna y su ratificación por el Concejo Provincial, no resultan suficientes para asegurar la constitucionalidad y legalidad de un tributo aprobado, sino también se debe respetar el marco legal existente, así como los principios del régimen tributario establecidos en la Constitución Política del Estado.

8. En consecuencia, **este Tribunal considera que la demandada deberá dejar sin efecto la liquidación y resolución de determinación mencionados en los antecedentes, y establecer una nueva tasa sobre la base de nuevos criterios de determinación de los arbitrios, que guarden relación y congruencia con la naturaleza de este tipo de tributos, respetando el marco legal y constitucional establecidos para el ejercicio de su potestad tributaria.**

EXP. N.º 1122-2001-AA/TC

LIMA

LUIS ANTONIO VÉLEZ GÁLVEZ

### FUNDAMENTOS

1. Conforme se desprende del peticorio de la demanda, el objeto de ésta es que se declaren inaplicables los **artículos 9º, 10º, 12º, 14º y 16º de la Ordenanza Municipal N.º 108 y que se dejen sin efecto las resoluciones de determinación, así como las resoluciones de ejecución coactiva de los años 97-I, 97-II, 97-III, 97-IV, 98-I, 98-**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**II, 98-III, 98-IV, 99- I, 99-II, 99-III, y 99-IV, contenidos en los recibos N.ºs 3708669977, 3708669985, 3708669993, 3708670009, 3802688760, 3802688778, 3802688786, 3802688794, 0139.06688936, 0139.06688944, 0139.06688951 y 0139.06688969.**

2. El Tribunal Constitucional no comparte el criterio sostenido por el demandante, según el cual el incremento de los arbitrios debería realizarse en directa proporción a la revaluación de su inmueble. En efecto, conforme lo establece el artículo 69° del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal, en función del costo efectivo del servicio a prestar.
3. La emplazada ha señalado que el incremento de los costos de los servicios públicos debe sustentarse en estos criterios:
  - a. Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal en función del costo efectivo del servicio a prestar, y;
  - b. Los reajustes que incrementen las tasas por servicios públicos o arbitrios, durante el ejercicio fiscal debido a variaciones de costo, en ningún caso pueden exceder el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor que al efecto precise el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

De esta forma, a su juicio, las tasas por arbitrios se calcularían dentro del primer trimestre, en función del costo efectivo del servicio, mientras que los incrementos dentro del ejercicio fiscal, debido a variaciones de costo, no



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

podrían exceder la variación del Índice de Precios al Consumidor. El Tribunal Constitucional comparte tales apreciaciones.

3. No obstante lo anterior, este Colegiado considera que si bien el aumento de tasas u arbitrios, entre un año fiscal y otro, por mandato del artículo 69° del Decreto Legislativo N.° 776, no está circunscrito a la variación del Índice de Precios al Consumidor, ello se impone como una regla implícita que las municipalidades deberán de tomar en consideración, pues, de lo contrario, se puede presentar el supuesto, a todas luces arbitrario e irrazonable, de que entre un año y otro el incremento de las tasas y arbitrios sea de tal intensidad que pueda duplicarse. Y es que si bien los arbitrios y tasas deben guardar proporción con los costos efectivos que el servicio supone, tal cálculo no puede ser arbitrario, y tiene que necesariamente verse reflejado, también, en el nivel inflacionario y en el Índice de Precios al Consumidor, de manera tal que guarde una relación proporcional.
4. Por ello, el Tribunal Constitucional considera, a fin de que tales incrementos sean el reflejo transparente de los costos efectivos del servicio, que no basta con que se indique el importe de lo que costará el servicio, sino que es preciso que la Municipalidad sustente detalladamente la estructura de sus costos y que tal detalle sea de conocimiento de los vecinos, por lo que también debe ser publicado. Si así no fuere, no sólo se infringiría el principio de publicidad y transparencia que el artículo 69° del Decreto Legislativo N.° 776 pretende asegurar, sino que, además, podrían generarse cálculos arbitrarios, reñidos con el principio de interdicción de la arbitrariedad.
5. En el presente caso, el demandante ha alegado –y la demandada no ha contradicho- que en 1996 se le calculó el pago de las tasas y arbitrios en el orden de tres mil novecientos cincuenta nuevos soles con ochenta y ocho



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

céntimos (S/. 3,950.88), mientras que en 1997, por el mismo concepto, tal costo se incrementó a la suma de ocho mil seiscientos setenta y siete nuevos soles con setenta y dos céntimos (S/. 8,677.72), y que en los años sucesivos tal costo se ha venido aumentando, tomando como referencia a las sumas liquidadas en 1996, en el orden del 121%. Evidentemente, el Tribunal Constitucional considera que tales aumentos son excesivos y desproporcionados, pues tienen una vocación objetivamente confiscatoria, reñida con el artículo 74° de la Constitución Política del Estado.

6. En consecuencia, **el Tribunal considera que la demandada deberá volver a calcular los costos de las tasas y arbitrios del recurrente conforme a lo expuesto en los fundamentos precedentes, para lo cual deberá dejar sin efecto las resoluciones de ejecución coactiva y las de determinación expuestas en los antecedentes de esta sentencia.**

**EXP. N.º 1238-2001-AA/TC**

**LIMA**

**MARCO GIÁCOMO ROVEGNO FASNE Y OTROS**

**FUNDAMENTOS**

1. Los demandantes solicitan que se declaren inaplicables **las Ordenanzas N.ºs 137-98-MML, 138-98-MML y 207-98-MML, por las cuales se estableció el monto de los arbitrios municipales por los ejercicios fiscales de 1998 y 1999.** Solicitan, asimismo, que la demandada reliquide nuevamente la "determinación de arbitrios" de dichos ejercicios en función del Índice de Precios al Consumidor.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

2. Los demandantes han agotado la vía administrativa, tal como se corrobora con los documentos obrantes de fojas 26 a 33, a saber, las copias de las resoluciones del Tribunal Fiscal referidas a los recursos de apelación interpuestos por cada uno de los actores contra la “determinación de arbitrios” de los años 1998 y 1999.
3. La Ordenanza N.º 137-99-MML estableció el marco legal del régimen tributario de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo de la demandada, pero no el monto de estos tributos o el criterio para calcularlos, razón por la cual este Tribunal no observa relación entre ella y la invocada vulneración de los derechos constitucionales de los recurrentes. En consecuencia, la demanda no puede ser acogida en este extremo.
4. Las Ordenanzas N.ºs 138-98-MML y 207-98-MML, por el contrario, sí establecen el monto que les corresponde pagar a los contribuyentes por concepto de arbitrios municipales, si bien en el caso de esta última ordenanza, esto es, la N.º 207-98-MML, el tributo ha repetido los mismos importes que fueron fijados por la Ordenanza N.º 138-98-MML. En ese sentido, la validez constitucional de los arbitrios municipales regulados mediante la Ordenanza N.º 207-98-MML, dependen de la compatibilidad constitucional de su predecesora.
5. El artículo 69º de la Ley de Tributación Municipal dispone que “las tasas por servicios públicos o arbitrios se calculan (...) en función del costo efectivo del servicio a prestar”. El artículo 69-A del mismo cuerpo legal complementa esta norma precisando que las municipalidades deben explicar los costos efectivos que demanda el servicio, según el número de contribuyentes de la localidad.
6. Pese a esta exigencia, la Ordenanza N.º 138-98-MML no explica los costos efectivos de los servicios que presta. Su artículo 3º se limita a señalar que “los importes aprobados (...) han sido calculados en función al costo efectivo del servicio a prestar, según se detalla en el (...) Anexo III”. Y dicho anexo se





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

limita a indicar los costos de diversos rubros correspondientes a los arbitrios, pero no establece la forma en que se llega a ellos. Es decir, dichos cuadros no contienen una explicación de cómo se calculan los costos. En tal sentido, la suma detallada de los ítems que componen cada arbitrio no muestra cómo se ha obtenido cada costo, y más bien consiste en una simple disgregación del monto total.

7. También se observa que los criterios de determinación de los costos no están en función del número de contribuyentes de la localidad, sino del valor de predio y del uso o actividad desarrollada en él. Tal criterio de determinación, mutatis mutandis, “desnaturaliza el tributo, ya que, establecido de esta manera, resulta obvio que no permite una distribución equitativa del costo del servicio, sino todo lo contrario, se crea un tratamiento desigual entre los contribuyentes, tratamiento que sólo podría tener como base de justificación, si dicha capacidad contributiva estuviera directa o indirectamente relacionada con el nivel de beneficio real o potencial recibido por el contribuyente”; lo que no ocurre en el caso de la Ordenanza N.º 138-98MML, donde los Anexos I y II sólo se basan en el valor del autoavalúo como criterio de determinación, que – empleado aisladamente– no sirve para sustentar los costos.
8. En ese sentido, **el Tribunal Constitucional considera que son nulas las determinaciones de los arbitrios correspondientes a los ejercicios fiscales de 1998 y 1999, por lo que, sobre la base del artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal, la demandada debe reliquidar la deuda de los recurrentes, tomando como referencia los montos de los arbitrios aplicados en el año 1997 (que constituye el referente tributario más próximo a los ejercicios fiscales cuestionados), actualizándolos en función de la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor.**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

EXP. N° 0928-2003-AA/TC

LIMA

CORPORACION HOTELERA CAMINO

REAL S.A.

### FUNDAMENTOS

1. La recurrente solicita la inaplicación de **las Ordenanzas N.ºs 02-97-MSI y 03-97-MSI, mediante las cuales se dispuso el cobro de los arbitrios de limpieza pública y ornato, parques y jardines, relleno sanitario y seguridad ciudadana para el año 2000; que se dejen sin efecto la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 1056-1-2001 y la Resolución de Determinación N.º 2000-000009. Asimismo, que se abstenga la Municipalidad emplazada de cobrar el monto de intereses que genere la resolución de determinación antes referida;** alegando que se han violado sus derechos constitucionales a la no confiscatoriedad de impuestos, a la legalidad en materia de creación de tributos, a la igualdad ante la ley, a la propiedad, a la libre empresa y a la libertad de trabajo.
2. Con respecto a la excepción de incompetencia deducida por el Procurador Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del MEF, de fojas 90, se debe señalar que el objeto de la presente acción de garantía es cuestionar los efectos de las Ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de San Isidro y no su validez; supuesto previsto en el artículo 3-º de la Ley 23506, de aplicación extensiva al caso de las ordenanzas, por tener rango de ley, por lo que la citada excepción debe desestimarse.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

3. Conforme se desprende de la Resolución de Gerencia de Asuntos Legales N.º 01-99-000445, de fojas 10; de la Resolución Directoral N.º 002785-2000-22 REN/MSI, de fojas 8, emitidas por la Municipalidad Distrital de San Isidro; y de la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 1056-1-2001, de fojas 15; la cuantía de la tasa establecida por la Municipalidad para el pago de arbitrios de limpieza pública y ornato, parques y jardines, relleno sanitario y seguridad ciudadana para el año 2000, ha sido determinada en función del costo del servicio, precisándose diferencias en función del uso que se dé al predio o sección predial.
4. La Constitución, en su artículo 74º, y el Código Tributario, en su Norma IV, precisan que 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. Asimismo, indican que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, de igualdad y los derechos fundamentales de la persona, y que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.
5. El Código Tributario en su Norma II del Título Preliminar, y el artículo 66º de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 776, establecen que la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, y que El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.
6. El artículo 69º de la ley mencionada prescribe, además, que “Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calculan dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal, en función del costo efectivo del servicio [...]”



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

7. Las tasas son prestaciones tributarias exigidas a aquellos a quienes de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal, las cuales, como se desprende de las normas mencionadas, deben estar destinadas a financiar el costo del servicio prestado y, por lo tanto, deben ser determinadas en función de él y no de la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, representada, en el caso de autos, por el uso destinado al predio y su área declarada, ya que ésta es una característica propia de los impuestos, los cuales no pueden ser creados, regulados, modificados ni extinguidos por los Gobiernos Locales.
8. Las ordenanzas cuestionadas son violatorias de los principios constitucionales tributarios de legalidad, igualdad ante la ley y de no confiscatoriedad, al establecer que los parámetros de determinación de los arbitrios de limpieza pública y ornato, parques y jardines, relleno sanitario y seguridad ciudadana son el costo del servicio, el área declarada del predio y el uso para el cual se lo destine, de lo que han resultado diferencias excesivas en la cuantía de la tasa respecto de predios ubicados en la misma jurisdicción y que reciben el mismo servicio de la Municipalidad emplazada, criterio recogido por este Tribunal en el expediente N.º 0918-2002-AA/TC, Lima, Estudio Navarro Abogados S.C.R.Ltda., de aplicación al caso de autos.
9. En consecuencia, **este Colegiado considera que la Municipalidad emplazada debe dejar sin efecto la resolución de determinación y la resolución del Tribunal Fiscal mencionadas en los antecedentes, y establecer una nueva tasa sobre la base de nuevos criterios de determinación de los arbitrios, que guarden relación y congruencia con la naturaleza de este tipo de tributos, respetando el marco legal y constitucional establecido para el ejercicio de su potestad tributaria**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

## POSICIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL RESPECTO A LA NO RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS

### RTF recaído en el expediente 6281-2003

*“ Que las Ordenanzas Municipales N 005-97-MDL/A y 001-98-MDL/A no ha sido ratificadas por el Concejo Provincial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, **por lo que al no haberse cumplido con lo dispuesto por el artículo 94 de la 23853 Ley Orgánica de Municipalidades, dichas ordenanzas no entraron en vigencia, por lo tanto no procedía que se sustentara el cobro de los arbitrios de limpieza pública en dichas normas;**”*

### RTF recaído en el expediente 7362-2003

*“Que la controversia en el caso de autos consiste en establecer si procede la determinación y cobranza de los arbitrios de parques y jardines, limpieza pública y serenazgo por los períodos de 1999 a 2002 por el predio de la referencia;*

*Que las ordenanzas que regularon los arbitrios municipales durante los períodos acotadas, esto es, 1999 a 2002 fueron las Ordenanzas 001-99-MDL, 002-99-MDL, 015-00-MDL032-01-MDL y 045-02-MDL, publicadas en el Diario Oficial El Peruano el 19 de marzo de 1999, 19 de enero del 2000, 24 de enero del 2001 y 23 de enero del 2002 respectivamente, las mismas que fueron ratificadas en fecha 4 de octubre de 2003 por la Municipalidad Metropolitana de Lima,*



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

*Que conforme a lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 23853, vigente en los periodos acotados, las contribuciones, arbitrios, derechos y licencias se aprueban por la Municipalidad mediante edictos que deben adoptarse con el voto conforme de no menos de la mitad del número legal de miembros del Concejo, señalando además que los edictos de las municipalidades distritales requieren de la ratificación del Concejo Provincial para su vigencia, lo cual también resulta aplicable a la ordenanza, puesto que en virtud de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Norma IV del Título Preliminar del Texto Unico Ordenado del Código Tributario aprobado mediante Decreto Supremo número 135-99-EF, se entiende que ésta constituye el instrumento legal para que las municipalidades creen tales tributos, y en ese sentido deben cumplir con los mismos requisitos de validez,*

*“(…)”*

*“ Que de lo expuesto se concluye que **si bien respecto de los periodos 1999 a 2002, las Ordenanzas 001-99-MDL,002-99-MDL,015-2000-MDL032-2001-MDL y 045-02 fueron materias de ratificación, las mismas se dieron recién el 4 de octubre del 2003, fecha en que se publicaron en el Diario Oficial “ El Peruano” los acuerdos de Concejo números 165,166,167,168 y 169 respectivamente, por lo que no estuvieron vigentes en los mencionados periodos acotados en consecuencia no cabe que la Administración exija el cobro de dichos tributos;** ”*



## POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS TRIBUTARIAS

Expediente 0007 - 2001-AI

(...)

*“ En cuanto al segundo extremo, considera el Tribunal 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 94° de la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 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, 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 94° de la citada Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho no puede oponerse a*



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

*un procedimiento que, como se ha manifestado, resulta perfectamente acorde con lo establecido por la Constitución.*

*Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, aunque la autonomía concedida a los gobiernos municipales les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos), la misma no supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.*

***Dentro del contexto descrito, si un Estado como el peruano se organiza de forma descentralizada y, dentro de tal esquema, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, el diseño de una política tributaria integral (que es uno de dichos objetivos) puede perfectamente suponer, sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos de tales niveles, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí. Lo dicho implica que, si un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74° de la Constitución, tal opción no puede entenderse como contraria a***





CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

su texto, sino como un modo de realizar los propios objetivos propugnados por la misma norma fundamental".

**RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL QUE ESTABLECEN QUE LA RATIFICACIÓN DE LA ORDENANZA DEBE PUBLICARSE HASTA EL 30 DE ABRIL DE UN EJERCICIO, EN CASO CONTRARIO LA ORDENANZA NO REGIRÁ POR DICHO EJERCICIO**

RTF 3356-1-2004 ( 26-05-04)

Se declara fundada la apelación de puro derecho planteada contra la resolución de determinación emitida por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, por Arbitrios de Limpieza pública, parques y jardines y serenazgo correspondientes al cuatro trimestre de 1999.

Se establece que la ordenanza N° 001-99-O-MSS emitida por la Municipalidad de Santiago de Surco para regular los arbitrios de Limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, de 1999 fue ratificada por el Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima mediante acuerdo N° 21, publicado con fecha 20 de noviembre de 1999, por lo que no se encontraba vigente al 30 de abril de 1999, al no haber cumplido con la formalidad requerida, según lo dispuesto en los artículos 69-A y 69-B del Decreto Legislativo 776, modificado por la Ley 26725, y en consecuencia en el citado periodo no cabía exigir el cobro de los arbitrios municipales a la recurrente, al amparo de la mencionada ordenanza.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**RTF 4097-3-2003 ( 16-07-03)**

Se declara nula la resolución apelada emitida por una Municipalidad Distrital de San Borja que declaró improcedente la compensación de pago por arbitrios del año 1997 con deudas por arbitrios pendientes de cancelación.

Se señala que **la ordenanza que reguló los arbitrios en el ejercicio 1997 para la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de San Borja, fue ratificada por el Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante acuerdo publicado el 16 de noviembre de 2001, por lo que es a partir de tal fecha que recién pudo entrar en vigencia, según lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 26853.**

Menciona que los artículos 69-A y 69-B del Decreto Legislativo 776, modificado por la Ley 26725, señala que concluido el ejercicio fiscal y a más tardar el 30 de abril del año siguiente, todas las municipalidades publicarán sus ordenanzas aprobando 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 y que en caso las municipalidades no cumplan con lo dispuesto en el artículo 69-A, en el plazo establecido por dicha norma sólo podrán determinar el importe de las tasas por servicios públicos o arbitrios tomando como base el monto de las tasas cobradas por servicios públicos o arbitrios al 1 de enero del año fiscal anterior reajustado con la aplicación de la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor, vigente en la capital del departamento o en la Provincia Constitucional del Callao, correspondiente a dicho ejercicio fiscal.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En tal sentido, se advierte que estando a que por el año 1997 no estaba vigente la Ordenanza N° 026-97-MDSC el monto por arbitrios de ese año debía ser calculado de acuerdo a lo previsto en el citado artículo 69-B, por lo que la Administración Tributaria debe proceder a efectuar el mencionado cálculo y emitir un nuevo procedimiento.

### **CONCLUSIONES**

De la jurisprudencia antes citada es importante tener presente los siguientes criterios:

- La utilización de los criterios de determinación de los tributos sobre la base de la capacidad contributiva de los contribuyentes ( valor y uso de los predios), no hace sino dar a los arbitrios un tratamiento distinto del que corresponde por su naturaleza jurídica, definida en las leyes tributarias.
- En los arbitrios, por su propia naturaleza, el hecho generador de la obligación tributaria debe ser la prestación efectiva o mantenimiento del servicio, cuyo cálculo debe hacerse en función de su costo, por lo que es incongruente que se utilice como criterio de determinación del tributo del valor o uso del predio, y ello es así por la sencilla razón de que no es posible advertir una relación entre el servicio público recibido y el valor del inmueble.
- El valor o uso del predio no puede servir como parámetro para establecer el valor de un servicio público. En materia tributaria, se utiliza mas bien como base imponible para la determinación de impuestos que graven el patrimonio por ser un indicador de la capacidad contributiva de un contribuyente.
- Las ordenanzas no ratificadas no entran en vigencia, por lo tanto no procede sustentar el cobro de los arbitrios en dichas normas.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA SOBRE EL EXPEDIENTE 0041-2004-AI/TC**

En la fecha (14 de marzo de 2005) el Tribunal Constitucional ha publicado la sentencia recaída sobre el Expediente 0041-2004-AI/TC a través de la cual declara inconstitucional las ordenanzas 071 y 072 expedidas por la Municipalidad de Surco sobre cobros de arbitrios para el ejercicio 2004.

Sentencia que resulta interesante comentar, por cuanto el Tribunal ha variado de posición en lo que respecta a los criterios de distribución en los casos de arbitrios por serenazgo, limpieza pública y parques y jardines.

Anteriormente, en el caso Estudio Navarro Abogados S.C.R. ( expediente N 0918-2002-AA/TC) el Tribunal Constitucional estableció que no resulta un criterio válido para la distribución del monto de los arbitrios entre los contribuyentes el valor, ubicación o el uso del predio, por cuanto no permite una distribución justa o equitativa entre los contribuyentes.

Criterio que ha sido modificado por el Tribunal Constitucional al considerar que en el caso de las tasas es más conveniente analizarlas en función a la intensidad del uso del servicio.

Sobre este punto, se disiente con el Tribunal puesto como se había manifestado anteriormente el beneficio no es una característica en los arbitrios, la tasa es una especie de tributo que no tiene como característica esencial el generar un



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

beneficio o ventaja para el sujeto pasivo, por cuanto estamos frente a servicios que se organizan en función del interés público y no del particular.

Teniendo en consideración, que en los arbitrios nos encontramos frente a servicios que no pueden individualizarse en el contribuyente, dado que son servicios de interés general y no particular, su costo debe ser asumido de manera prorrateada entre el número de contribuyentes que habitan en la localidad beneficiada, es decir se debe aplicar un arbitrio flat.

Otro punto, que merece un pronunciamiento es el de la decisión del Tribunal de no otorgar retroactividad a los efectos de la sentencia. Es decir, de no permitir la devolución o compensación de la totalidad de lo recaudado por pagos indebidos, dado que se crearía un caos financiero y administrativo municipal, por las cuantiosas devoluciones a que habría lugar.

Medida, que a nuestro parecer perjudica a los cientos de contribuyentes que se han visto afectados con procesos coactivos sustentados en cobros ilegítimos.

A nuestro parecer, la decisión del Tribunal de ninguna manera puede recortar a los contribuyentes los derechos previstos en el Código Tributario, es decir el derecho de poder recobrar los pagos que en un momento se hicieron en exceso.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

## **CAPITULO IV**

**INFORME DEL SUB GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES ENCARGADO DE 70  
EVALUAR LOS COBROS INDEBIDOS DE ARBITRIOS MUNICIPALES**



## ANÁLISIS DE ORDENANZAS EMITIDAS POR MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA

Antes de ingresar al análisis de las ordenanzas emitidas por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que han sido materia de denuncia ante la Comisión de Gobiernos Locales por ciudadanos, juntas vecinales u otro tipo de organizaciones vecinales de Lima, es importante tener en cuenta los siguientes criterios asumidos no sólo por nuestra legislación, sino por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Fiscal y del Tribunal Constitucional.

1. Atendiendo a las características propias de los arbitrios, se advierte que **son tributos que se exigen en virtud del poder del imperio del Estado, se cobra porque la ley lo manda, a cambio de la prestación de un servicio público efectivamente prestado, independientemente de la capacidad contributiva del sujeto pasivo**, donde el criterio del beneficio percibido se diluye al tratarse de servicios estatales que se organizan en función del interés público y no del particular.
2. Sobre la base de estos caracteres muy singulares, **la base imponible de los arbitrios, debe ser determinada teniendo en consideración el costo del servicio prestado, en donde debe existir una razonable equivalencia entre el monto de la recaudación y el costo del servicio**.
3. Si esto no es así, **si se cobra por encima del costo del servicio se está vulnerando el principio de no confiscatoriedad, puesto que la más**



poderosa singularidad de las tasas es que se paga porque se utiliza un servicio público, no porque se tenga mayor o menor capacidad económica.

4. El arbitrio no confiscatorio requiere de una razonable equivalencia entre el costo del servicio de serenazgo, parques y jardines y limpieza pública y el monto a pagar por el contribuyente.
5. En atención al carácter general de los servicios públicos, donde no existe un interés particular sino general, las municipalidades deben distribuir los costos totales entre los contribuyentes de manera homogénea, sin evaluar el grado de disfrute percibido, ni la capacidad económica del contribuyente.
6. Es importante recalcar que la capacidad contributiva es un principio característico del impuesto, de la misma manera que la prestación de un servicio público es el principio característico de los arbitrios.
7. Atendiendo a que el instrumento normativo en este tipo de tributos son las ordenanzas, debe darse una serie de requisitos para asegurar su constitucionalidad y legalidad, como son la publicación oportuna y la ratificación por el concejo provincial.
8. Nuestro ordenamiento es muy claro, las ordenanzas publicadas antes de su ratificación por las municipalidades provinciales carecerán de todo efecto legal y, por ende no generan ninguna obligación por parte de los contribuyentes residentes en la jurisdicción de la municipalidad distrital que las dictó.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

9. Las ordenanzas que no se ratifican en el plazo legal establecido vulneran el principio de legalidad tributaria contenida en el artículo 74 de la Constitución Política, al tratarse de normas tributarias expedidas sin sujetarse a los límites que el Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades establecen.
  
10. En el supuesto que una ordenanza no fuese ratificada dentro del plazo de ley, las municipalidades sólo podrán determinar el importe de las tasas tomando como base el monto de las tasas cobradas por arbitrios al 1 de enero del año anterior, siempre y cuando ésta se encuentre debidamente ratificada.
  
11. Las ordenanzas no ratificadas no pueden servir como base legal para que las municipalidades emitan resoluciones de determinación, ni mucho menos surtir efecto legal para la apertura de procesos coactivos.
  
12. Indecopi no es instancia competente para fijar lineamientos generales en materia tributaria municipal; menos aun cuando dichos lineamientos transgredían lo dispuesto por nuestro ordenamiento jurídico tributario y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cabe anotar que los arbitros se determinan a través de tasas y no constituyen tarifas

**MUNICIPALIDADES QUE DETERMINAN EL MONTO DE LOS ARBITRIOS EN  
FUNCIÓN A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DEL CONTRIBUYENTE**



**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES  
DESDE 1994 HASTA 2003**

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>NÚMERO ORDENANZA</b>	<b>CRITERIO ADOPTADO</b>
1995	Decreto de Alcaldía 03.95-DAM  Decreto que no fue ratificado por Lima.	El cobro de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y relleno sanitario se determina sobre el autovaluo.
1996	No se emitió ordenanza	.
1997	Ordenanza 33.97-MM  Ratificado por Acuerdo de Concejo 042-16	El cobro de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo se determina sobre la base del autovaluo y la alicuota trimestral sobre un porcentaje de la UIT
1998	Ordenanza 48.98-MM Ratificado por Acuerdo 049-23 con fecha 26 de febrero del 99.  Esta ordenanza fue ratificada fuera del plazo de ley, por lo que se aplica el monto de la tasa cobrada en el año 1997	Establece que los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo se aplica sobre el arbitrio cobrado en 1997 con variación anual acumulada del Índice de Precios del Consumidor al 31.12.97, el porcentaje aprobado INE es de 6.46%.
1999	Ordenanza 57-99-MM Ratificado por Acuerdo de Concejo 049-23	Aplican para el ejercicio 1999 los mismos importes establecidos para los arbitrios fijados en el ejercicio 98.
2000	Ordenanza 70.2000-MM  Ratificado por Acuerdo de Concejo 031	Régimen Tributario de los Arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo determinado sobre la base : A) el valor del predio determinado en la Declaración Jurada del Impuesto Predial o el valor catastral que corresponda. B) El uso, actividad o giro desarrollado en el predio o instalación



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

		<p>C) Ubicación del predio  D) El área del predio</p> <p>Para la alicuota se aplica un porcentaje de la UIT según el destino del predio.</p>
001	<p>Ordenanza 86.31  Ratificado por Acuerdo de Concejo 057</p>	<p>Régimen Tributario de los Arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo determinado por :</p> <p>A) El valor del predio o acción determinada en la declaración jurada del impuesto predial o el valor catastral correspondiente.  B) El uso, actividad o giro desarrollado en el predio o instalación.  C) Ubicación del predio</p> <p>Para la alicuota se aplica un porcentaje de la UIT según el destino del predio.</p>
2002	<p>Ordenanza 100.  Ratificado por Acuerdo del Concejo 182</p>	<p>Aprueban régimen tributario de los arbitrios sobre la base de:</p> <p>A) valor del predio determinado en la declaración jurada del impuesto predial a valor catastral que corresponda.  B) El uso, actividad o giro desarrollado en el predio o instalación  C) Ubicación del predio  D) Área del predio</p> <p>Para la alicuota se aplica un porcentaje de la UIT según el destino del predio.</p>
2003	<p>Ordenanza 116  Ratificado por Acuerdo de Concejo 134</p>	<p>Se aplican los mismos importes del 2002 con la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor ascendente a 1.52%.</p>
2004	<p>Ordenanza 142-2004-MM</p>	<p>Aprueba el informe técnico</p>



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

	No ha sido ratificada	( estimación de costos) en el cual se consignan costos globales .
--	-----------------------	---

Con relación a la ordenanza 33-97-MM, 48-98-MM, 57-99-MM se advierte que los criterios de determinación de los costos no están en función al costo del servicio y su mantenimiento, sino sobre la base del autovaluo y la alicuota trimestral sobre un porcentaje de la UIT Asimismo, no se ha tomado en consideración el número de contribuyentes de la localidad, con lo cual se viola el principio de legalidad. De otro lado no se explica los costos que exigen los servicios que presta.

Respecto a la ordenanza 70-2000-MM, 86, 100 y 116 se advierte que los criterios de determinación están en función al valor del predio determinado en la declaración jurada del impuesto predial, el uso, actividad o giro del predio, la ubicación del predio y su área.

Con relación a estas ordenanzas, los informes técnicos que establecen la estructura de costos que conforman los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, han sido elaborados sobre la base del número de predios registrados en el distrito y no sobre la base del número de contribuyentes, tal como lo establece la norma.

Asimismo, si bien en los anexos de estas ordenanzas se indican el costo de los diversos rubros que conforman los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, la municipalidad no explica la forma que se llega a ellos.

En otras palabras, los informes técnico recaídos sobre las ordenanzas 70-2000-MM, 86 y 100 no contienen un sustento de cómo se calculan los costos. Por



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

tanto, la suma detallada en los ítems que componen cada servicio no muestra cómo se ha obtenido cada costo, mas bien, es una simple disgregación del monto total.

En esta línea de ideas, las ordenanzas 33.97-MM, 48.98-MM, 57-99-MM, 70.2000-MM, 86.31, 100, 116 y 142-2004-MM son violatorias de los principios constitucionales tributarios de reserva de ley y de no confiscatoriedad al establecer que los parámetros de determinación de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, son el valor del predio, porcentaje de la UIT, uso, ubicación y área del predio.

**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE LINCE DESDE  
1996 HASTA 2003**

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>NÚMERO ORDENANZA</b>	<b>CRITERIO ADOPTADO</b>
1996	Ordenanza 002-96-MDL	La base imponible del arbitrio de limpieza está constituida por el valor catastral del predio, el uso del inmueble, el porcentaje que se establezca de la UIT vigente. La base imponible del arbitrio de mantenimiento de parques y jardines está constituida por la UIT vigente y por la ubicación del predio. La base imponible del arbitrio de relleno sanitario está determinada por el monto del arbitrio de limpieza pública, siendo equivalente al 15 % de dicho arbitrio.
1997	Ordenanza 005-97-MDL/A	La base imponible de los arbitrios de limpieza, parques y jardines públicos y seguridad



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

		ciudadana está constituida por el valor del predio determinado en la declaración jurada de autovaluo o el valor establecido catastralmente, el uso del inmueble y el porcentaje que se establezca de la UIT vigente.
1998	Ordenanza 001-98-MDL/A	El artículo primero de la Ordenanza 01-98-MDL/A ratifica la Ordenanza 005-97 del régimen tributario de arbitrios, limpieza pública, parques y jardines y seguridad ciudadana.
1999	Ordenanza 002-99-MDL	Se aplica los criterios de determinación establecidos en el ejercicio fiscal anterior
2000	Ordenanza 015	Se aplica para el ejercicio 2000 los criterios de determinación que establecen los importes de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y seguridad ciudadana del ejercicio fiscal anterior.
2001	Ordenanza 032	Se aplica para el ejercicio 2001 los criterios de determinación que establecen los importes de los arbitrios de limpieza, parques y jardines y seguridad ciudadana del ejercicio fiscal anterior reajustado al índice de precios del consumidor vigente para el departamento de Lima.
2002	Ordenanza 045-MDL	Aplíquese para el ejercicio 2002 los criterios de determinación que establecen los importes de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines, seguridad ciudadana del ejercicio fiscal correspondiente al ejercicio fiscal 2001.
2003	Ordenanza 057	Aplíquese para el ejercicio fiscal 2003 los criterios de determinación que establecen los importes de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del ejercicio fiscal 2002.

Al analizar la ordenanza 002-96-MDL se encuentra que ésta no respetó el marco legal, sino que por el contrario vulnera principios constitucionales, especialmente el principio de reserva de ley al establecer como criterio para la determinación del arbitrio de limpieza pública el valor del predio, el uso del inmueble así como un porcentaje de la UIT; para el servicio de parques y jardines un porcentaje de la UIT.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En la misma línea de ideas, se advierte que la ordenanza 005-97-MDL excede el límite de la razonabilidad en la medida que su exigencia en el pago se sustenta en criterios no admisibles para la determinación del costo que demanda el servicio (valor del predio, uso del inmueble y un porcentaje de la UIT).

Esta última ordenanza sirvió de base legal para la cobranza de arbitrios de los ejercicios fiscales 98 , 99, 2000, 2001, 2002 y 2003.

**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SURCO**

<b>Año Fiscal</b>	<b>Número Ordenanza</b>	<b>Criterio adoptado</b>
1996	Ordenanza 003-96-O-MSS	La base imponible de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines públicos y seguridad ciudadana está constituida por el valor del predio determinado, así como un porcentaje de la UIT
1997	Ordenanza 06-97-O-MSS	Ratifica la Ordenanza 003-96-O-MSS
1998	Ordenanza 002-98-O-MSS	Se fija como criterios de determinación de los arbitrios el valor del predio determinado en la declaración jurada del autovalúo, el uso o actividad desarrollada en el predio, el valor de la UIT vigente al mes de enero de cada año.
1999	Ordenanza 001-99-O-MSS	Reajusta las tasas que se fijaron para el ejercicio 1998 conforme al Índice de Precios al Consumidor
2000	Ordenanza 24-M-SS	Se aplica los mismos importes del ejercicio 1999



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

2001	Ordenanza 55-M-SS	Se aplica los mismos importes del ejercicio 1999
2002	Ordenanza 92-MSS	Se aplica para el ejercicio 2002 las disposiciones de la Ordenanza 001-99-O-M-SS que estableció las tasas para el cálculo de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 1999.
2003	Ordenanza 130- MSS	Los importes de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo se calculan en base a porcentajes de la UIT vigente al 1 de enero del 2003.

Al analizar las ordenanzas 003-96-O-MSS, 06-97-O-MSS, 022-98-O-MSS, 001-99-O-MSS, 24-M-SS, 55-M-SS, 92-M-SS y 130-M-SS, se advierte que éstas no han respetado el marco legal, en efecto vulneran principios constitucionales, especialmente el principio de reserva de ley al establecer como criterios para la determinación de los arbitrios el valor del predio, el uso del inmueble así como un porcentaje de la UIT.

Cabe señalar, que cuando estas ordenanzas se emitieron el único criterio de determinación permitido era el costo efectivo del servicio prestado.

**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD**  
**METROPOLITANA DE LIMA**

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>NÚMERO ORDENANZA</b>	<b>CRITERIO ADOPTADO PARA DETERMINAR EL MONTO DE LOS ARBITRIOS</b>
98	Ordenanza 138	Los criterios de determinación de los





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

		arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo son el valor del predio determinado en la declaración jurada del autovalúo y el uso o actividad desarrollada en el predio.
99	Ordenanza 207 Prorroga la aplicación de la Ordenanza 138 al ejercicio 99	Se mantiene los mismos criterios de determinación contenidos en la Ordenanza 138
2000	Ordenanza 246 Prorroga la aplicación de la Ordenanza 138 al ejercicio 2000	Se mantiene los mismos criterios de determinación contenidos en la Ordenanza 207
2001	Ordenanza 298	Los criterios de determinación de los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo son el valor del predio y el uso o actividad desarrollada en el predio.
2002	Ordenanza 352	Se determinan los arbitrios de parques y jardines, serenazgo y limpieza pública sobre la base de la ubicación geográfica del predio, el valor del predio y el uso o la actividad desarrollada en el predio.
2003	Ordenanza 484	Los arbitrios se determinan tomando como base el monto de los arbitrios fijados para el año 2002 reajustados al Índice de Precios al Consumidor.
2004	Ordenanza 563	Los arbitrios municipales se determinan sobre la base del costo total de los servicios así como la ubicación de los predios en cada en cada una de las



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

		Casas Municipales y el uso o actividad desarrollada en él.
--	--	--

Del análisis de las ordenanzas 138, 207, 246, 298, 352, 484 y 563 se concluye que los arbitrios de parques y jardines, serenazgo y limpieza pública correspondientes a los ejercicios 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 han sido determinados de forma indebida al utilizarse bases imponibles anormales relacionadas a la ubicación, valor y uso de los predios, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Tributación Municipal, antes de ser modificado por el D. Leg 952, que establecía que los arbitrios se calculan dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal en función del costo efectivo del servicio a prestar.

**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD**  
**DISTRITAL DE BARRANCO**

<b>AÑO</b>	<b>ORDENANZA</b>	<b>FECHA PUBLICACIÓN</b>	<b>CRITERIO UTILIZADO</b>
2004	173-MDB Establece el régimen tributario a los arbitrios correspondientes al año 2004.	24 de enero del 2004	
2004	174 MDB Aprueba la estructura de costos por prestación de servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del	25 de enero 2004	Determina los importes a cobrar por arbitrios en base al criterio del disfrute efectivo del servicio, representado por el área techada del predio, generación de desperdicios sólidos, uso del predio,



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

	año 2004		ubicación del predio y zonificación.
2004	206- MDB  Modifica la estructura de costos contenida en el anexo I de la Ordenanza 173 referentes a los servicios de parques y jardines, serenazgo y limpieza pública.  Establece una nueva estructura de costos	29 de agosto 2004  Ordenanza ratificada el 23 de diciembre del 2004  Acuerdo del Concejo 368	En el anexo 1 de la Ordenanza, se señala que la estructura de costos está elaborada sobre la base de 14, 247 predios.  Se determina los montos de los arbitrios sobre la base del área construida del predio, tipo del predio ( casa, habitación, comercio) y zonificación.

Como se advierte del cuadro, la ordenanza 206-MDB fue ratificada de forma extemporánea, pese a que la ley sobre la materia exigía como plazo máximo para la ratificación el 30 de abril.

Ahora, si bien la municipalidad sólo podía determinar el importe de la tasa por arbitrios tomando como base el monto de la tasa cobrada durante el ejercicio fiscal anterior, la municipalidad pretende cobrar a los contribuyentes los arbitrios del año fiscal 2004 amparándose en lo dispuesto por la Ordenanza 206-MDB, valiéndose para tal efecto de ampliaciones en la fecha de vencimiento del plazo.

En este orden de ideas, se considera que la ordenanza 206-MDB vulnera el principio de legalidad, dado que ninguna de ellas ha cumplido con el requisito de la ratificación oportuna, tal como lo exigían las normas que en su momento, y actualmente regulan el proceso de producción jurídica de las normas tributarias distritales.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**ORDENANZAS EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
BORJA**

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>NÚMERO ORDENANZA</b>	<b>CRITERIO ADOPTADO</b>
2000	Ordenanza 184-2000- CDSB Ordenanza 187-2000	<p>Para determinar el arbitrio de limpieza pública: se tendrá en cuenta el costo efectivo del servicio prestado, el cual se distribuirá entre los contribuyentes de acuerdo al uso y el valor del predio. Se fija como base imponible un porcentaje de la UIT.</p> <p>Para determinar el arbitrio de parques y jardines: se tendrá en cuenta el costo del servicio prestado el que se distribuirá entre los contribuyentes de acuerdo al uso y el valor del predio. La base imponible se calculará en un porcentaje sobre el autovaluo.</p> <p>Para determinar el arbitrio de serenazgo y seguridad ciudadana se tiene en cuenta el costo real del servicio correspondiente al ejercicio gravable, el mismo que se distribuye entre los contribuyentes en función al uso y categoría, considerando como base imponible un porcentaje sobre la UIT.</p>
2001	Ordenanza 210	Prorroga la vigencia de la Ordenanza



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

	Ordenanza 220	184 y 187 para el ejercicio 2001.
2002	Ordenanza 246	Prorroga la vigencia de la Ordenanzas 184, 187, 210 y 220 para el ejercicio 2002.

Del cuadro se advierte que la Ordenanza 184 modificada por la Ordenanza 187 ha servido de base para los ejercicios 2000, 2001 y 2002.

Ahora bien, al analizar la Ordenanza 184 se detecta que los criterios de determinación de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo no están en función del costo del servicio prestado, sino sobre la base del autovaluo, uso del predio y un porcentaje de la UIT.

En esta línea de ideas, las ordenanzas 184, 187, 210, 220 y 246 son violatorias de los principios constitucionales tributarios de reserva de ley y de no confiscatoriedad, puesto que cuando estas ordenanzas se emitieron el único criterio permitido era el costo efectivo del servicio prestado.

**ORDENANZAS EMITIDAS POR OTRAS  
MUNICIPALIDADES DISTRITALES**

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>MUNICIPALIDAD</b>	<b>NÚMERO ORDENANZA</b>	<b>CRITERIO ADOPTADO PARA DETERMINAR EL MONTO DE LOS ARBITRIOS</b>
2000	San Juan de Lurigancho	051	Para determinar el monto de arbitrios se tomará en consideración el costo total del



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

			servicio, el mismo que se distribuirá entre los contribuyentes aplicando el valor del predio determinado en la declaración jurada, El uso o actividad desarrollada, el valor del costo efectivo del servicio.
2003	Ate	Ordenanza 028-02-MDA	Criterios para determinar el costo de los arbitrios son los relativos al valor del predio determinado en la declaración jurada de autovaluo y en el uso o actividad desarrollada en el predio.
2004	Santa Anita	Ordenanza 005-2004-MDSA	El valor de los arbitrios se determina en base al valor del autovaluo
2005	La Victoria	Ordenanza 034 Ratificada por Acuerdo 372 MML de fecha 31-12-04	Se puede utilizar el valor del inmueble junto con otros criterios
2005	Punta Negra	Ordenanza 05,06,019 Ratificadas por Acuerdo 401 MML	El área del predio expresado en metros cuadrados
2005	Comas	Ordenanza 135 Ratificada por Acuerdo 403 MML del 31-12-04	Se toma en cuenta entre otros el valor del predial promedio.
2005	Los Olivos	Ordenanza 179 Ratificada por Acuerdo 406 MML	Se toma en cuenta el valor del predio
2005	Jesús María	Ordenanza 152	Se tomará en cuenta



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

		Ratificada por Acuerdo 419 de fecha 31-12-04	el sector donde esté ubicado el predio
2005	Chorrillos	Ordenanza 076 Ratificado por Acuerdo 423 MML de fecha 31-12-04	Se toma en cuenta el valor, uso y ubicación del predio
2005	San Borja	Ordenanza 315	Los arbitrios son los cobrados en el 2004 en base al valor de los predios.
2005	Pueblo Libre	Ordenanza 152	Tamaño del predio en metros cuadrados
2005	Lurigancho	Ordenanza 43	Dimensión de los predios.
2005	La Molina	Ordenanza 94 y 95 No tiene ratificación	Los arbitrios se seguirán cobrando de acuerdo al valor de los predios

En general, la aplicación de las Ordenanzas glosadas demuestra palmariamente que la Municipalidades cobran los arbitrios como impuestos desde 1994, fecha en que entró en vigencia el Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, pues su cobro lo determinan tomando como base el autovaluo del impuesto predial, el uso, actividad o giro desarrollado en el predio o instalación, ubicación del predio y área del predio, mas aún para fijar la alicuota se aplica un porcentaje de la UIT según la actividad del predio, lo que significa que se toma en consideración la capacidad contributiva del contribuyente.

**MUNICIPALIDADES DISTRITALES QUE COBRAN ARBITRIOS  
MUNICIPALES SIN CONTAR CON LA RATIFICACIÓN RESPECTIVA.**

**MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO  
EJERCICIOS FISCALES 2002- 2004**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Conforme a las denuncias recibidas se ha constatado que dicha comuna ha cobrado arbitrios correspondientes a los años 2002 hasta el año 2004 sobre la base de ordenanzas no ratificadas.

**AÑO 2002**

<b>FECHA PUBLICACIÓN ORDENANZA 040-MSI</b>	<b>FECHA PUBLICACIÓN ACUERDO DE CONCEJO 283</b>
26/02/02	23/11/2002

**AÑO 2003**

<b>FECHA PUBLICACIÓN ORDENANZA 048</b>	<b>FECHA PUBLICACIÓN ACUERDO DE CONCEJO</b>
15/02/03	La solicitud de ratificación fue devuelta por el SAT.

**AÑO 2004**

<b>FECHA PUBLICACIÓN ORDENANZA 070 Y MODIFICATORIA 079</b>	<b>FECHA PUBLICACIÓN ACUERDO DE CONCEJO 367</b>
30 de enero y su modificatoria el 03 de febrero del 2004	11-12 2004

Sobre el particular, el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal establecía, antes de su modificación dada por el Decreto Legislativo 952, que cuando una ordenanza y su ratificación no eran publicadas hasta el 30 de abril, la municipalidad sólo podía determinar el importe de la tasa por arbitrios tomando como base el monto de la tasa cobrada durante el ejercicio fiscal anterior.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Sin embargo y conforme se desprende de las resoluciones de determinación número 2004-025189 y 025260, las cuales forman parte del presente informe (anexo) la Municipalidad de San Isidro hizo caso omiso a dicha disposición legal, exigiendo el cobro de dichos servicios a los contribuyentes de su localidad.

En este orden de ideas, se considera que las ordenanzas 040, 048, 070 y 079 vulneran el principio de legalidad, dado que ninguna de ellas ha cumplido con el requisito de la ratificación oportuna, tal como lo exigían las normas que en su momento, y actualmente regulan el proceso de producción jurídica de las normas tributarias distritales.

Asimismo, se cuestiona la posición de la Municipalidad, en el sentido que sea cual sea la fecha de publicación y ratificación, procede la aplicación retroactiva de la norma tributaria al 1 de enero del ejercicio fiscal, puesto que conforme se ha señalado anteriormente la norma tributaria ratificada y publicada sólo genera efectos jurídicos hacia adelante.

Ahora bien, la errónea interpretación que hace la Municipalidad de San Isidro con relación a la ratificación de ordenanzas tributarias, queda reflejada en la carta número 026-2005-GM/MSI de fecha 27 de enero del año en curso, que dicha comuna dirige a un contribuyente por presuntos cobros ilegales de arbitrios:

*“ (...) Dentro de este marco constitucional y legal, la Oficina de Asesoría Jurídica extrae las siguientes conclusiones del artículo 40, tercer párrafo, de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972:*



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- *Las municipalidades distritales expiden sus ordenanzas en materia tributaria previamente al proceso de su ratificación.*
- *La publicación de dichas normas determina su entrada en vigencia, conforme la teoría de aplicación inmediata de la norma, consagrada constitucionalmente.*
- *La ratificación es un proceso de revalidación de lo ya aprobado, para la continuación de la vigencia de las normas tributarias distritales, en virtud de la potestad tributaria originaria de las municipalidades distritales.*

**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE**

<b>EJERCICIO FISCAL</b>	<b>ORDENANZA</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN</b>	<b>ACUERDO DE CONCEJO</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN</b>
1996	002-96-MDL	18/05/96		
1997	005-97-MDL	1/05/97		
1998	001-98-MDL/A	30/04/98	165	04/10/03
1999	002-99-MDL	19/03/99	166	04/10/03
2000	015	19/01/00	167	04/10/03
2001	032	24/01/01	168	04/10/03
2002	045	23/01/02	169	04/10/03
2003	057	19/01/03	170	04/10/03

Conforme se advierte que las ordenanzas 001, 02-99, 015, 032, 045 y 057 fueron ratificadas de forma extemporánea, por lo que las autoridades de la Municipalidad de Lince han abusado de su autoridad al imponer el cobro de dichos conceptos, sin tener base legal vigente.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Como muestra de lo antes señalado, se puede apreciar ( anexo ) la Resolución de Determinación N° 04532-2003-MDL-GR-URC la cual tiene como base legal las ordenanzas 005-97-MDL, 001-99-MDL, 015-2000-MDL, 032-2001-MDL, 045-2002-MDL y 053-2003-MDL.

Por otro lado, resulta cuestionable la decisión del Concejo Metropolitano de Lima de haber ratificado de forma extemporánea las ordenanzas 001-98, 02-99, 015, 032, 045 y 057, correspondientes a los ejercicios fiscales 98, 99, 2000, 2001, 2002 y 2003.

**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURCO**

<b>EJERCICIO FISCAL</b>	<b>NÚMERO DE ORDENANZA</b>	<b>ACUERDO DE CONCEJO</b>	<b>RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL</b>
1994	Decreto de Alcaldía 091  Decreto de Alcaldía 092	Anulado por Concejo Provincial Resolución 1156 MLM de fecha 21.11.95	
1995	No hay norma		
1996	Edicto 01-96-E-MSS		0634-4-2002 6409-6-2003
1997	Ordenanza 03-96 De fecha 4-8-96 Y Ordenanza 06-97 de fecha 22.05.97  No exigible RTF	Acuerdo de Concejo 228 de fecha 7/08/01	3523 894,898, 1157, 1698, 4149, 2254, 2642, 4052 y 6409
1998	Ordenanza 02-98 del 18/2/98 No exigible por RTF	Acuerdo de Concejo 028  Del 6/02/99	3523, 894, 989, 1157, 1698, 4149, 2254, 2642, 4052 y 6409
1999	Ordenanza 01-99 del 18/	Acuerdo de Concejo	3523, 894, 898,



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

	1/99 No exigible RTF	213 De fecha 20/11/99	1157, 1698 , 4149 2254, 2642, 4052 y 6409
2000	Ordenanza 024-MSS de fecha 26/01/00  No exigible RTF	Acuerdo de Concejo 154 De fecha 19/06/01	Sala 3 ( 2003) : 3523 Sala 5 ( 2003) : 894, 898, 1157, 1698 y 4149 Sala 6 ( 2003) 2254, 2642, 4052 y 6409
2001	Ordenanza 055 de fecha 19/01/01	Acuerdo de Concejo 67 de fecha 21/03/01	Sala 3 ( 2003) : 3523 Sala 6 ( 2003): 2642
2002	Ordenanza 092-MSS De fecha 18/1/02	Acuerdo de Concejo 176 de fecha 07/07/02	Sala 5 (2003) : 4149 Sala 6 (2003): 2642 y 6409
2003	Ordenanza 130-MSS de fecha 24/01/03	Acuerdo de Concejo 182 de fecha 11/10/03	Sala 1: 0712-2004 Sala 2: 0037-2004 Sala 5: 6185-2003

**Ejercicio 1997- Ordenanza 03-96 ( de fecha 4-8-96 )**

Si bien esta ordenanza debió ser remitida para su ratificación al Concejo Provincial, no se hizo.

Recién fue ratificada el 7 de agosto del 2001 mediante Acuerdo de Concejo 228/MLM.

En este sentido, al ser ratificada de forma extemporánea la ordenanza no se encontraba vigente para dicho ejercicio fiscal. En efecto, se deduce que esta ordenanza ha vulnerado el principio de legalidad al no haberse cumplido con el requisito de la ratificación oportuna.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Por otro lado, se cuestiona la ratificación del Concejo Metropolitano de Lima de ratificar una ordenanza que contiene criterios considerados incongruentes por el Tribunal Constitucional, como son el autovaluo y la UIT. ( Reiterada jurisprudencia, ver expediente 0918-2002-AATC, 1007-2002-AA/ATC).

**Ejercicio 1998 – Ordenanza 002-98 ( de fecha 18/02/98)**

Esta ordenanza fue ratificada de forma extemporánea, por lo que misma no se encontraba vigente para dicho ejercicio fiscal.

Asimismo, esta ordenanza ha vulnerado el principio de legalidad al no haberse cumplido con el requisito de la ratificación oportuna.

De otro lado, se cuestiona la ratificación del Concejo Metropolitano de Lima de ratificar una ordenanza que contiene criterios considerados incongruentes por el Tribunal Constitucional, como son el autovaluo y la UIT. ( Reiterada jurisprudencia, ver expediente 0918-2002-AATC, 1007-2002-AA/ATC).

En suma, se puede señalar que estas ordenanzas comparten vicios formales al no haber sido ratificadas oportunamente. De igual modo, comparten vicios de fondo al usar como criterios válidos para determinar el monto de los arbitrios, el valor del predio y la Unidad Impositiva Tributaria.

**Ejercicio 99**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

La ordenanza 001-99-MSS fue ratificada mediante el Acuerdo de Concejo 213 publicada el 20 de noviembre de 1999.

Asimismo, esta ordenanza ha vulnerado el principio de legalidad al no haberse cumplido con el requisito de la ratificación oportuna.

**Ejercicios 2000, 2001 y 2002**

Para los ejercicios 200, 2001 y 2002, se aplican los montos determinados en la ordenanza 001-99-MS. Sin embargo, esta ordenanza al no haber sido ratificada conforma al plazo establecido por ley, no fue exigible, por este motivo no pudo servir como base para los arbitrios del 2000 al 2002-

**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO**

<b>AÑO</b>	<b>ORDENANZA</b>	<b>FECHA PUBLICACIÓN</b>	<b>CRITERIO UTILIZADO</b>
2004	173-MDB Establece el régimen tributario a los arbitrios correspondientes al año 2004.	24 de enero del 2004	
2004	174 MDB Aprueba la estructura de costos por prestación de servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del año 2004	25 de enero 2004	Determina los importes a cobrar por arbitrios en base al criterio del disfrute efectivo del servicio, representado por el área techada del predio, generación de desperdicios sólidos, uso del predio, ubicación del predio y zonificación.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Como se advierte del cuadro, la ordenanza 206-MDB fue ratificada de forma extemporánea, pese a que la ley sobre la materia exigía como plazo máximo para la ratificación el 30 de abril.

Ahora, si bien la municipalidad sólo podía determinar el importe de la tasa por arbitrios tomando como base el monto de la tasa cobrada durante el ejercicio fiscal anterior, la municipalidad pretende cobrar a los contribuyentes los arbitrios del año fiscal 2004 amparándose en lo dispuesto por la Ordenanza 206-MDB, valiéndose para tal efecto de ampliaciones en la fecha de vencimiento del plazo.

En este orden de ideas, se considera que la ordenanza 206-MDB vulnera el principio de legalidad, dado que no ha cumplido con el requisito de la ratificación oportuna, tal como lo exigían las normas que en su momento, y actualmente regulan el proceso de producción jurídica de las normas tributarias distritales.

**Hasta antes de la modificación dada al artículo 69-A del TUO de la LTM por el Decreto Legislativo 952, las Municipalidades tenían hasta el 30 de abril de cada ejercicio fiscal para publicar y ratificar las ordenanzas sobre arbitrios.**

Pese al mandato legal respecto a las ratificaciones, **han sido numerosas las ordenanzas expedidas por las municipalidades distritales que se han aplicado sin contar con la ratificación oportuna y por tanto sin estar vigentes.**

Según información remitida por el Servicio de Administración Tributaria, **en el año 2000 sólo 9 distritos de los 42 que conforman la Provincia de Lima,**



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**obtuvieron la ratificación del Concejo Metropolitano de Lima en el plazo previsto por ley.**

Estos distritos fueron Ate, Barranco, Chorrillos, La Victoria, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, San Martín de Porres y Santa María.

**En el ejercicio 2001 sólo dos distritos obtuvieron la ratificación oportuna**, estos fueron Ate y La Victoria.

Por su parte **en el año 2002 sólo el Agustino obtuvo la ratificación oportuna** con relación a la Ordenanza número 129-MDEA

En el **2003 ninguna Municipalidad Distrital obtuvo la ratificación.**

En el **2004 veinte municipalidades obtuvieron ratificación**, estas fueron: Ate, Barranco, Comas, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Punta Negra, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita, Santa María, Santa Rosa, Surco, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

Ahora bien en el 2005, la relación de distritos que obtuvieron la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima fueron: Lince, Miraflores, La Victoria, Villa El Salvador, El Agustino, Los Olivos, San Miguel, San Martín de Porres, San Luis, Comas, Punta Negra, Independencia, Pueblo Libre, Ate, Villa María del Triunfo, Jesús María, San Juan de Lurigancho, Santa Anita, Chorrillos, Carabaillo, San Borja, Magdalena y Surquillo.





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Cabe señalar, que para el ejercicio 2005, como producto de las modificaciones normativas dadas a través del Decreto Legislativo 952, las ordenanzas distritales tenían plazo hasta el 31 de diciembre del 2004 para ser ratificadas, a fin de dotarlas de validez y eficacia para efectos de su aplicación.

En general, **las ordenanzas aprobadas y ratificadas luego del 30 de abril del ejercicio fiscal o publicadas sin la debida ratificación por las municipalidades provinciales son inválidas al provenir de normas inconstitucionales por vulnerar el principio de legalidad tributaria.**

En esta línea, se advierte que **las ordenanzas que no fueron ratificadas oportunamente, no pueden servir como base legal para que las municipalidades emitan resoluciones de determinación, ni mucho menos surtir efecto legal para la apertura de procesos coactivos.**

**RESULTADO DE LA RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS EN MATERIA  
TRIBUTARIA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2005.**

**Información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria.**

Sobre este punto, cabe señalar que conforme lo establece el artículo 69-A modificado por el Decreto Legislativo 952, la fecha límite para que se publiquen las ratificaciones sobre ordenanzas tributarias fue el 31 de diciembre del 2004.

<b>MUNICIPALIDAD DISTRITAL</b>	<b>ORDENANZA</b>	<b>ACUERDO DE CONCEJO</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN</b>
Lince	123-2004-MDL	A.C. 398	29/12/2004
Miraflores	174	A.C. 387	16/12/04
Santa María del Mar	57	A.C. 407	05/01/2005
Santa Rosa	118	A.C. 370	06/01/2005



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

La Victoria	034-04-MDLV	A.C. 372	10/12/04
Villa El Salvador	096-MVES	A.C. 431	31/12/04
El Agustino	229	A.C. 418	31/12/04
Los Olivos	179 y 180	A.C: 406	31/12/04
San Miguel	059 y 061	A.C. 410	28/12/2004
San Martín de Porres	113	A.C. 434	27/12/04
San Luis	016-2004-MDSL	A.C. 425	31/12/04
Comas	135	A.C. 403	31/12/04
Punta Negra	016-2004-MDPN	A.C: 415	31/12/04
Independencia	083 y 084-2004-MDI	A.C. 427	31/12/04
San Bartolomé	010 y 011-2004-MDSB	A.C. 422	01/01/04
Pueblo Libre	152-MPL	A.C: 400	29/12/04
Ate	071-MDA	A.C. 381	31/12/04
Villa María del Triunfo	065	A.C. 424	30/12/04
Jesús María	152-MJM	A.C: 419	31/12/04
San Juan de Lurigancho	043	A.C. 414	29/12/04
Santa Anita	020-2004-MDSA	A.C. 404	25/12/04
Chorrillos	076-MDCH	A.C. 423	31/12/04
Carabaillo	066-2004-A- MDC	A.C. 432	31/12/04
San Borja	315	A.C. 421	29/12/04
Magdalena del Mar	174 y 175-MDMM	A.C: 371	23/12/04
Surquillo	128	A.C. 428	24/12/04



## **CONCLUSIONES**

1. Pese a que la Ley de Tributación Municipal establece en el artículo 69° (ante y después del Decreto Legislativo 952) que los arbitrios se calculan en función del costo efectivo del servicio brindado, **se han detectado municipalidades que indebidamente han determinado el monto de los arbitrios utilizando criterios relativos al valor, ubicación, área, uso del predio, así como porcentajes de la UIT.**

- **Municipalidad Distrital de Miraflores** (periodo 95-2004),
- **Municipalidad Distrital de Lince** (periodo 96-2003),
- **Municipalidad Distrital de Surco** (periodo 96-2003),
- **Municipalidad de Lima Metropolitana** (periodo 98-2004) ;
- **Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho** (años 2000 - 2005)
- **Municipalidad Distrital de Ate** (año 2003),
- **Municipalidad Distrital de Santa Anita** ( año 2004)
- **Municipalidad Distrital de San Borja** (Periodo 2000 - 2002)
- **Municipalidad Distrital de La Victoria** (año 2004)
- **Municipalidad Distrital de Punta Negra** (año 2005)
- **Municipalidad Distrital de Comas** (año 2005)
- **Municipalidad Distrital de Los Olivos** (año 2005)



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- **Municipalidad Distrital de Jesus María** (año 2005)
- **Municipalidad Distrital de Chorrillos** (año 2005)
- **Municipalidad Distrital de Pueblo Libre** (año 2005)
- **Municipalidad Distrital de La Molina** (año 2005)

2. Si bien, las reglas sobre la entrada en vigencia de las ordenanzas distritales han sido claras, en el sentido de que las ordenanzas que no se ratifiquen en el plazo legal establecido vulneran el principio de legalidad tributaria contenida en el artículo 74° de la Constitución Política, al tratarse de norm°as tributarias expedidas sin sujetarse a los límites que el Texto Unico Ordenado de la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades, **se han detectado Municipalidades que no han cumplido con el requisito de la ratificación al momento de ser aplicadas o las han ratificado extemporáneamente y por tanto no se encontraban habilitadas para su cobro al amparo de las referidas ordenanzas:**

- **Municipalidad Distrital de San Isidro**, ordenanzas 040 (ejercicio 2002), 048 (ejercicio 2003), 070 y 079 (ejercicio 2004).
- **Municipalidad Distrital de Lince**, Ordenanzas 001-98 (ejercicio 98), 002-99 (ejercicio 99), 015 (ejercicio 2000), 032 (ejercicio 2001) y 045 (ejercicio 2002) y 057 (ejercicio 2003).
- **Municipalidad Distrital de Surco**, Ordenanza 01-99 (ejercicio 99), Ordenanza 024-MSS (ejercicio 2000), Ordenanza 055 (ejercicio 2001), 092 (ejercicio 2002) y Ordenanza 130-MSS (ejercicio 2003).
- **Municipalidad Distrital de Barranco** Ordenanzas 173, 174 y 206 ejercicio 2004.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- **Municipalidad Distrital de Miraflores:** Ordenanzas 100 (2002), 116 (2003).
  - **Municipalidad Distrital de Santa María del Mar:** Ordenanza 57 (2005)
  - **Municipalidad Distrital de Santa Rosa:** Ordenanza 118 (2005)
3. En el **año 2000 sólo nueve distritos de los cuarentaidos que conforman la Provincia de Lima, obtuvieron la ratificación** del Concejo Metropolitano de Lima en el plazo previsto por ley. Estos distritos fueron Ate, Barranco, Chorrillos, La Victoria, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, San Martín de Porres y Santa María.
  4. **En el ejercicio 2001 sólo dos distritos obtuvieron la ratificación oportuna**, estos fueron Ate y La Victoria.
  5. Por su parte **en el año 2002 sólo el Agustino obtuvo la ratificación oportuna** con relación a la Ordenanza número 129-MDEA
  6. En el **2003 ninguna Municipalidad Distrital obtuvo la ratificación**.
  7. En el **2004 veinte municipalidades obtuvieron ratificación**, estas fueron: Ate, Barranco, Comas, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Punta Negra, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita, Santa María, Santa Rosa, Surco, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**INFORME DEL SUB GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES ENCARGADO DE 102  
EVALUAR LOS COBROS INDEBIDOS DE ARBITRIOS MUNICIPALES**



## RECOMENDACIONES

1. Remitir el presente informe final a la **Contraloría General de la República** para que evalúe las irregularidades expuestas en el presente informe y, conforme a sus atribuciones, determine responsabilidades y amplíe la investigación al resto de municipalidades del país.
2. Exhortar los **alcaldes de las municipalidades cuyas ordenanzas han sido observadas en el presente informe, dispongan se declaren nulas las resoluciones de determinación de arbitrios municipales** correspondientes a los ejercicios fiscales 95, 96, 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, según corresponda y de acuerdo al análisis realizado en el presente informe, por haber sido expedidas en función a ordenanzas determinadas sobre la base de criterios no permitidos por la ley de la materia o en función a ordenanzas no vigentes al no haber sido ratificadas o dicha ratificación se hizo fuera del plazo de ley.
3. Exhortar a los alcaldes de las municipalidades de Lima Metropolitana, San Isidro, Lince, Barranco, Surco, Miraflores y San Borja, que **dispongan la devolución o compensación a los contribuyentes de dichos distritos del monto pagado en exceso por concepto de arbitrios** correspondientes a los ejercicios fiscales\_95, 96, 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, según corresponda y de acuerdo al análisis realizado en el presente informe, en los casos en que dichas ordenanzas hayan determinado el cobro de



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

arbitrios sobre la base de criterios no permitidos por la ley de la materia o en función a ordenanzas no vigentes al no haber sido ratificadas o dicha ratificación se hizo fuera del plazo de ley; **conforme al procedimiento establecido en los artículos 38° y 40° del Código Tributario.**

4. Exhortar a los **alcaldes de las municipalidades cuyas ordenanzas han sido observadas en el presente informe, dispongan la suspensión de todo proceso coactivo** iniciado a mérito de las resoluciones de determinación que tengan como sustento ordenanzas no ratificadas oportunamente.
5. Exhortar a las **Municipalidades, tanto distritales como provinciales, que consignen en el reverso de las cuponerías de pago de los arbitrios, los mecanismos con que cuenta el contribuyente para objetar las ordenanzas**, ya sea por no haber sido ratificadas oportunamente o por sustentarse en bases impositivas ilegales.
6. Con relación a las **competencias del Tribunal Fiscal, éstas deben ampliarse**, a fin que éste órgano pueda evaluar la validez de una ordenanza tributaria, esto es que se hayan elaborado con los límites formales y materiales que la ley sobre la materia prevé.
7. Poner **en conocimiento el presente informe a los señores Alcaldes de los 42 distritos que integran la Provincia de Lima, la Asociación de Municipalidades del Perú- AMPE.**
8. Solicitar a la Mesa Directiva **la publicación del presente Informe en el Portal Electrónico del Congreso de la República.**





**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Lima, marzo de 2005.-

## **Anexos**

### **Documentos recibidos**

- Oficio N 025-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro, de fecha 11 de febrero del 2005 ( 6 folios).



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- Oficio N 022-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro de fecha 2 de febrero del 2005 ( 3 folios).
- Oficio N 30-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios ( 2 folios).
- Oficio N 027-2004-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 6 folios).
- Oficio N 035-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 5 folios).
- Oficio 009-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 5 folios).
- Oficio 100- 04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios de San Isidro ( 15 folios).
- Oficio 97-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios de San Isidro ( 19 folios).
- Oficio 88-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios de San Isidro ( 8 folios).
- Carta remitida por la señora Lina Virginia Pereyra Ostoloza ( 17 folios).
- Oficio 030-2005-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 40 folios).
- Oficio 60 de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 3 folios).
- Oficio 69-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios del Distrito de San Isidro ( 3 folios).
- Oficio 00021 –2004-AV29-33/MB de la Asociación Vecinal 29-33 de Mirones Bajos ( 2 folios).
- Oficio 93 – 04- AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios de San Isidro (folios 8 ).
- Oficio 0030 de 2004- de la Asociación de Vecinos de Mirones Bajo.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- Oficio 180-04-AVPSI de la Asociación de Vecinos y Propietarios de San Isidro ( 8 folios).
- Documento de fecha 14 de octubre del 2004 suscrito por la señora Sara Miyahira de Sonan, Rosario Barrenechea, Javier Panez Ramírez y Felix Caycho Henriquez
- ( 104 folios)
- Carta de fecha 10 de septiembre del 2004 suscrita por el señor Javier Panez Ramírez.
- Carta de fecha 4 de octubre del 2004 suscrita por la señora Delia Salas de Lescano ( 157 folios) .
- Carta de fecha 20 de septiembre del 2004 suscrita por el representante de la Industria Panificadora San José S.A. (12 folios).
- Carta de fecha 10 de septiembre del 2004 suscrita por el señor Raúl Valenzuela Abad ( 5 folios).
- Oficio 46-2004-FENATM suscrita por el Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores en Mercados del Perú.
- Oficio 015-2004 de la Asociación Vecinal Central de la Margen Izquierda del Río Rimac suscrita Presidente de la ASOVECMIRR ( 21 folios).
- Carta 827- 2004 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (15 folios).
- Oficio 061-2004-JVB de fecha 23 de septiembre del 2004 suscrita por el Presidente de la Junta Vecinal del Parque Raimondi y Calles Aledañas ( 38 folios).
- Carta suscrita por el Secretario de la Asociación de Empresarios- Barranco (38 folios).
- Carta suscrita por el señor Javier Arturo Alvarado Layme de fecha 22 de septiembre del 2004 ( 425 folios).



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

- Oficio 001-090-00000 del Servicio de Administración Tributaria, de fecha 31 de enero del 2005.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Gobiernos Locales

ROSA FLORIAN CEDRON  
Presidenta

MAXIMO MENA MELGAREJO  
Vicepresidente

LUIS GASCO BRAVO  
Secretario

ENITH CHUQUIVAL SAAVEDRA  
Miembro Titular

ERNESTO HERRERA BECERRA  
Miembro Titular

(Licencia)  
LUIS GUERRERO FIGUEROA  
Miembro Titular

PEDRO MORALES MANSILLA  
Miembro Titular

CARLOS RAMOS LOAYZA  
Miembro Titular

ARTURO VALDERRAMA CHAVEZ  
Miembro Titular

