



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
TRIBUNAL FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"  
"AÑO DE LA UNIÓN NACIONAL FRENTE A LA CRISIS EXTERNA"

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2009-10

TEMA : DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.

FECHA : 11 de junio de 2009  
HORA : 12:00 m.  
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258 Miraflores

ASISTENTES : Ana María Cogorno P. Rosa Barrantes T. Carlos Moreano V.  
Marina Zelaya V. Renée Espinoza B. Juana Pinto de A.  
Mariella Casalino M. Cristina Huertas L. Raúl Queuña D.  
Ada Flores T. Caridad Guarniz C. Lourdes Chau Q.  
Sergio Ezeta C. Marco Huamán S. Elizabeth Winstanley P.  
José Martel S. Doris Muñoz G. Silvia León P.  
Licette Zúñiga D. Zoraida Olano S.

NO ASISTENTES : Ana María Cogorno P. (descanso médico: fecha de suscripción del acta)  
Gabriela Márquez P. (vacaciones: fecha de votación)

I. ANTECEDENTES:

Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, los acuerdos adoptados y sus fundamentos, tal como se detalla en los cuadros que se transcriben a continuación, siendo las decisiones adoptadas las siguientes:

"SUB-TEMA 1: SOBRE LA EXPLICACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Pág. 1 de 11

**La Ordenanza N° 887 no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006.**

**SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

**2.1 LIMPIEZA PÚBLICA**

**2.1.1 Recolección de basura**

**La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de basura.**

**2.1.2 barrido de calles**

**La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de barrido de calles.**

**2.2 PARQUES Y JARDINES**

**La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.**

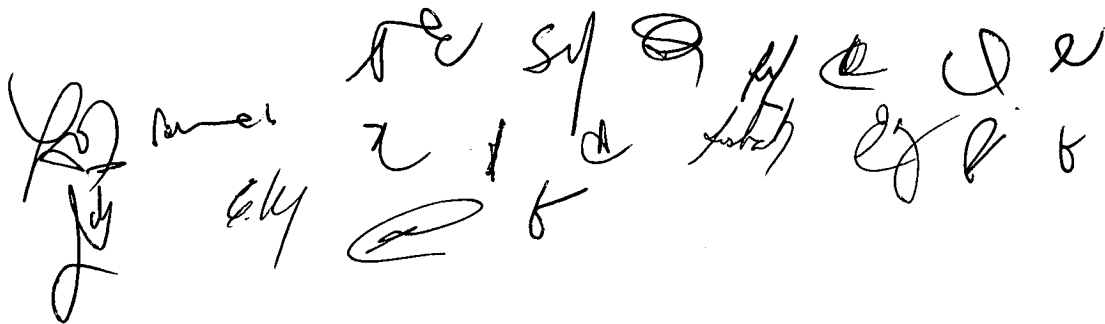
**2.3 SERENAZGO**

**La Ordenanza N° 887 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo.**

**SUB TEMA 3: APLICACIÓN DEL CRITERIO "MECANISMO DE SUBVENCIÓN, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y SOLIDARIDAD"**

**La Ordenanza N° 887 no justifica la aplicación del criterio "Mecanismo de Subvención, Capacidad Contributiva y Solidaridad".**

**El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano".**



**TEMA:**

**DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.**

**SUB-TEMA 1: SOBRE LA EXPLICACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

PROPUESTA 1	PROPUESTA 2
La Ordenanza N° 887 cumple con explicar el costo de los servicios de Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006; sin embargo, dicha ordenanza no cumple con explicar el costo del servicio de Limpieza Pública del año 2006.	La Ordenanza N° 887 no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006.
Fundamento: ver propuesta 1 del Sub-Tema 1 del informe	Fundamento: ver propuesta 2 del Sub-Tema 1 del informe.

Vocales		
Dra. Olano		X
Dra. Cogorno	X <sup>(1)</sup>	
Dra. Barrantes	X <sup>(1)</sup>	
Dr. Moreano	X <sup>(1)</sup>	
Dra. Zelaya		X
Dra. Espinoza		X
Dra. Pinto		X
Dra. Casalino	X	
Dra. Huertas		X
Dr. Queuña	X <sup>(2)</sup>	
Dra. Flores		X
Dra. Márquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Guarniz		X
Dra. Chau		X
Dr. Ezeta	X	
Dr. Huamán	X <sup>(1)</sup>	
Dra. Winstanley	X <sup>(1)</sup>	
Dr. Martel	X <sup>(1)</sup>	
Dra. Muñoz		X
Dra. León		X
Dr. Zuñiga		X
<b>Total</b>	<b>6<sup>(1)</sup>/1<sup>(2)</sup>/2</b>	<b>11</b>

**(1) Voto en discordia en parte:**

“Si bien respecto de los servicios de Parques y Jardines y Serenazgo el informe técnico que sustenta la Ordenanza N° 887 discrimina los conceptos que conforman la estructura de costos de los servicios, cumpliendo con disgregar los rubros que componen los “costos directos” y “costos indirectos”, también lo es que en el caso de los costos del servicio de Limpieza Pública, según lo dispuesto en el punto 4.2 del Anexo N° 1 de la anotada ordenanza, dicho servicio ha sido concesionado a empresas que son las titulares de la gestión de la prestación del servicio de Limpieza Pública, por lo que habida cuenta que su prestación no la efectúa directamente la Municipalidad Metropolitana de Lima, no correspondía que tal ordenanza discriminara los costos en “directos” e “indirectos” dado que es de cargo del concesionario realizar dicha disgregación para el cabal cumplimiento del contrato de concesión. Ello sin perjuicio de lo señalado en el punto 4 del fallo de la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC cuando se señala que la información concerniente a los costos deberá ser auditada por la Contraloría General de la República.”

**(2) Voto en discordia en parte:**

“Considerando que por el servicio de Limpieza Pública, se ha suscrito un contrato de concesión, el servicio no lo efectúa directamente la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que ella no tiene costos “directos” o “indirectos”, por dicho servicio, siendo el tercero quien tiene dichos elementos del costo, por lo que el cuadro 1 del anexo 3 si cumple con explicar el costo del servicio de limpieza publica.”

**TEMA:** DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.

SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN				
SUB-TEMA 2.1 LIMPIEZA PÚBLICA				
2.1.1 RECOLECCIÓN DE BASURA			2.1.2 BARRIDO DE CALLES	
PROPUESTA ÚNICA			PROPUESTA ÚNICA	
La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de basura.			La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de barrido de calles.	
Fundamento: ver propuesta única del Sub-Tema 2 - 2.1.1 del informe.			Fundamento: ver propuesta única del Sub-Tema 2 - 2.1.2 del informe.	
Vocales	SI	NO	SI	NO
Dra. Olano	X		X	
Dra. Cogorno		X <sup>(3)</sup>		X <sup>(4)</sup>
Dra. Barrantes		X <sup>(3)</sup>		X <sup>(4)</sup>
Dr. Moreano		X <sup>(3)</sup>		X <sup>(4)</sup>
Dra. Zelaya	X		X	
Dra. Espinoza	X		X	
Dra. Pinto	X		X	
Dra. Casalino	X		X	
Dra. Huertas	X		X	
Dr. Queuña	X		X	
Dra. Flores	X		X	
Dra. Márquez	(vacaciones)	(vacaciones)	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Guarniz	X		X	
Dra. Chau	X		X	
Dr. Ezeta	X		X	
Dr. Huamán	X		X	
Dra. Winstanley	X		X	
Dr. Martel	X		X	
Dra. Muñoz	X		X	
Dra. León	X		X	
Dr. Zuñiga	X		X	
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>3</b>

NOTA: Fundamentos (3) y (4) ver página siguiente.

*[Handwritten signatures and initials in various colors (black, blue, red) over the table area.]*

## FUNDAMENTO

### (3) SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

#### 2.1.1 RECOLECCIÓN DE BASURA

La Ordenanza N° 887 sí adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de basura.

#### FUNDAMENTO

El numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC señala:

“A.1 Recolección de Basura

- “El criterio tamaño del predio, entendido como metros cuadrados de superficie (área m<sup>2</sup>), guarda relación directa e indirecta con el servicio de recolección de basura, **en los casos de casa habitación**, pues a mayor área construida se presume mayor provocation de desechos(...); y que “Para lograr una mejor precisión de lo antes señalado, deberá confrontarse, utilizando **como criterio adicional**, el número de habitantes en cada vivienda, lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura.

- “Para **supuestos distintos al de casa habitación** (locales comerciales, centros académicos, supermercados, etc.), el criterio tamaño de predio (área m<sup>2</sup>), no demostrará por sí solo una mayor generación de basura, por lo cual, deberá confrontarse a fin de lograr mayor precisión, con el criterio uso de predio, pues un predio destinado a supermercado, centro comercial, clínica, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área de terreno, sino básicamente por el uso”.

Como se puede advertir de la anotada sentencia el “número de habitantes en cada vivienda” como criterio de distribución del costo del servicio de recojo de basura en el caso de predios usados como vivienda, corresponde a un “criterio adicional” para llegar a una mayor precisión, más no sería un criterio base como sería el criterio “tamaño del predio”, por lo que la omisión del criterio “número de habitantes en cada vivienda” no desvirtuaría la razonabilidad de utilizar únicamente como criterios el del tamaño y uso del predio, ni distorsionaría la conexidad lógica entre el servicio prestado y presunto grado de intensidad de su uso.

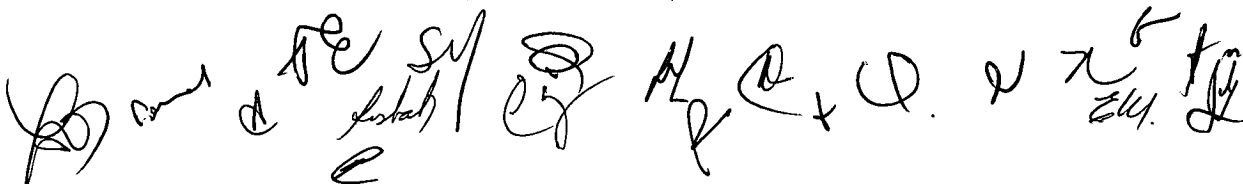
Asimismo, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia N° 0018-2005-PI/TC que los criterios vinculantes de constitucionalidad material desarrollados en el punto VIII, A, § 3 de la STC 0053-2005-PI/TC resultan bases presuntas mínimas que no deben entenderse rígidas en todos los casos, como tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio, por lo que se admite la utilización de otros criterios que partiendo de la base dada por este Colegiado resulten objetivos y razonables, y que en el presente caso se advierte que los criterios plasmados en la Ordenanza N° 887 para la distribución de los costos tratándose del servicio de recolección de basura resultan razonablemente válidos pues no distorsionan la conexidad lógica entre el servicio prestado y presunto grado de intensidad de su uso, cumpliendo con lo señalado por el Tribunal Constitucional; siendo preciso anotar que tales criterios sirven para realizar una proyección (a futuro) razonable de distribución por lo que mal podría señalarse que tal distribución debe ser exacta.

#### (4) 2.1.2 BARRIDO DE CALLES

La Ordenanza N° 887 sí adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de barrido calles.

#### FUNDAMENTO

Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia N° 0018-2005-PI/TC que los criterios vinculantes de constitucionalidad material desarrollados en el punto VIII, A, § 3 de la STC 0053-2005-PI/TC resultan bases presuntas mínimas que no deben entenderse rígidas en todos los casos, como tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio, por lo que se admite la utilización de otros criterios que partiendo de la base dada por este Colegiado resulten objetivos y razonables, y que en el presente caso se advierte que los criterios plasmados en la Ordenanza N° 887 para la distribución de los costos tratándose del servicio del barrido de calle resultan razonablemente válidos pues no distorsionan la conexidad lógica entre el servicio prestado y presunto grado de intensidad de su uso, cumpliendo con lo señalado por el Tribunal Constitucional; siendo preciso anotar que tales criterios sirven para realizar una proyección (a futuro) razonable de distribución por lo que mal podría señalarse que tal distribución debe ser exacta.



**TEMA:** DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.

<b>SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN</b>
<b>SUB-TEMA 2.2 PARQUES Y JARDINES</b>
<b>PROPUESTA ÚNICA</b>
La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.
Fundamento: ver propuesta única del Sub-Tema 2 – 2.2 del informe.

Vocales	SI	NO
Dra. Olano	X	
Dra. Cogorno		X <sup>(5)</sup>
Dra. Barrantes		X <sup>(5)</sup>
Dr. Moreano		X <sup>(5)</sup>
Dra. Zelaya	X	
Dra. Espinoza	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Casalino	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Queuña	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Márquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Guarniz	X	
Dra. Chau	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. León	X	
Dr. Zuñiga	X	
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>3</b>

NOTA: Fundamento (5) ver página siguiente.

A collection of handwritten signatures in black ink, corresponding to the 17 vocal members listed in the table above. The signatures are arranged in two rows, with some overlapping. The names are: Dra. Olano, Dra. Cogorno, Dra. Barrantes, Dr. Moreano, Dra. Zelaya, Dra. Espinoza, Dra. Pinto, Dra. Casalino, Dra. Huertas, Dr. Queuña, Dra. Flores, Dra. Márquez, Dra. Guarniz, Dra. Chau, Dr. Ezeta, Dr. Huamán, Dra. Winstanley, Dr. Martel, Dra. Muñoz, Dra. León, and Dr. Zuñiga.

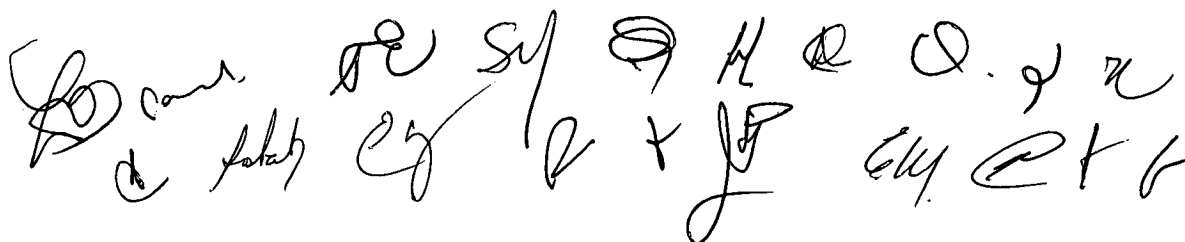
FUNDAMENTO

<sup>(5)</sup> 2.2. PARQUES Y JARDINES

La Ordenanza N° 887 sí adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de parques y jardines.

FUNDAMENTO

Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia N° 0018-2005-PI/TC que los criterios vinculantes de constitucionalidad material desarrollados en el punto VIII, A, § 3 de la STC 0053-2005-PI/TC resultan bases presuntas mínimas que no deben entenderse rígidas en todos los casos, como tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio, por lo que se admite la utilización de otros criterios que partiendo de la base dada por este Colegiado resulten objetivos y razonables, y que en el presente caso se advierte que los criterios plasmados en la Ordenanza N° 887 para la distribución de los costos tratándose del servicio de parques y jardines resultan razonablemente válidos pues no distorsionan la conexidad lógica entre el servicio prestado y presunto grado de intensidad de su uso, cumpliendo con lo señalado por el Tribunal Constitucional; siendo preciso anotar que tales criterios sirven para realizar una proyección (a futuro) razonable de distribución por lo que mal podría señalarse que tal distribución debe ser exacta.



**TEMA: DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.**

<b>SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN</b>
<b>SUB-TEMA 2.3 SERENAZGO</b>
<b>PROPUESTA ÚNICA</b>
La Ordenanza N° 887 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo.
Fundamento: ver propuesta única del Sub-Tema 2 – 2.3 del informe.

Vocales	SI	NO
Dra. Olano	X	
Dra. Cogorno	X	
Dra. Barrantes	X	
Dr. Moreano	X	
Dra. Zelaya	X	
Dra. Espinoza	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Casalino	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Queuña	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Márquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Guarniz	X	
Dra. Chau	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. León	X	
Dr. Zuñiga	X	
<b>Total</b>	<b>20</b>	



**TEMA:** DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.

**SUB-TEMA 3: APLICACIÓN DEL CRITERIO “MECANISMO DE SUBVENCIÓN, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y SOLIDARIDAD”**

**PROPUESTA ÚNICA**

La Ordenanza N° 887 no justifica la aplicación del criterio “Mecanismo de Subvención, Capacidad Contributiva y Solidaridad”.

Fundamento: ver propuesta única del Sub-Tema 3.

Vocales	SI	NO
Dra. Olano	X	
Dra. Cogorno	X	
Dra. Barrantes	X	
Dr. Moreano	X	
Dra. Zelaya	X	
Dra. Espinoza	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Casalino	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Queuña	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Márquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Guarniz	X	
Dra. Chau	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. León	X	
Dr. Zuñiga	X	
<b>Total</b>	<b>20</b>	

A collection of handwritten signatures and initials, corresponding to the 20 vocal members listed in the table above. The signatures are written in black ink and are somewhat stylized and overlapping.

TEMA:

DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.

**PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO.**

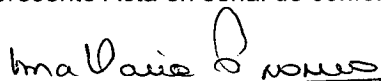
PROPUESTA 1	PROPUESTA 2
El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.	El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario.

Vocales		
Dra. Olano	X	
Dra. Cogorno	X	
Dra. Barrantes	X	
Dr. Moreano	X	
Dra. Zelaya	X	
Dra. Espinoza	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Casalino	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Queuña	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Márquez	(Vacaciones)	(Vacaciones)
Dra. Guarniz	X	
Dra. Chau	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. León	X	
Dr. Zuñiga	X	
<b>Total</b>	<b>20</b>	

### III. DISPOSICIONES FINALES:

Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión procediendo los vocales asistentes a firmar la presente Acta en señal de conformidad.




Ana María Cogorno Prestinoni

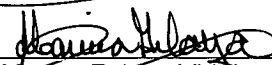
Fecha: 12/06/09



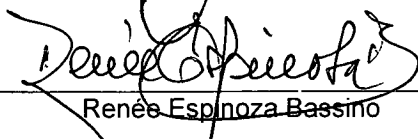
Rosa Barrantes Takata



Carlos Moreano Valdivia



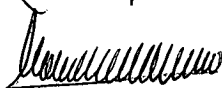
Marina Zelaya Vidar



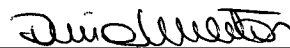
Renee Espinoza Bassino



Juana Pinto de Aliaga



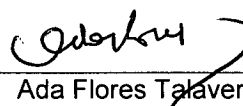
Mariella Casalino Mannarelli



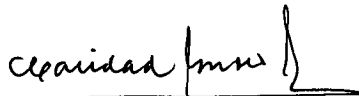
Cristina Huertas Lizarzaburu



Raúl Queuña Díaz



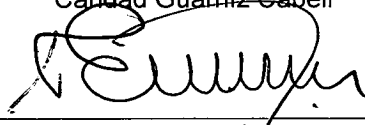
Ada Flores Talavera



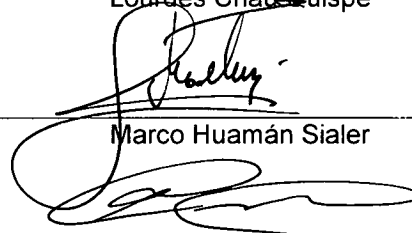
Caridad Guarníz Cabell



Lourdes Chau Quispe



Sergio Ezeta Carpio

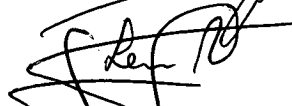


Marco Huamán Sialer

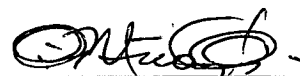


Elizabeth Winstanley P.

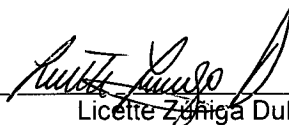
José Martel Sánchez



Silvia Leon Pinedo



Doris Muñoz García



Licette Zúñiga Dulanto



Zoraida Olano Silva

## INFORME FINAL

**TEMA : DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 887, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA REALIZAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO DEL AÑO 2006.**

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

De acuerdo con lo establecido por el artículo 74° de la Constitución, 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, se establece que 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 y que ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"las Municipalidades no pueden ejercer su potestad tributaria de manera arbitraria, sino que dicho reconocimiento constitucional estará legitimado siempre que se encuentre dentro del marco legal que la Constitución consagra. Será, entonces, mediante la ley de la materia como se regule el instrumento idóneo para ejercer la potestad tributaria, así como el procedimiento para su validez y vigencia. De este modo, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, en lo que sea pertinente, constituyen el parámetro de constitucionalidad para el correcto ejercicio de la potestad tributaria municipal"*<sup>1</sup>.

En efecto, el Tribunal Constitucional, a través de las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC<sup>2</sup> ha establecido el valor e interpretación de las normas que conforman el bloque o parámetro de constitucionalidad, el marco básico relativo a la forma de justificar los costos de los servicios y los criterios de distribución de tales costos, así como el alcance de la capacidad contributiva en materia de Arbitrios y el respeto al principio de no confiscatoriedad, tanto en el orden cualitativo como en el orden cuantitativo.

Por otro lado, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, el Tribunal Fiscal está facultado para realizar el análisis de validez de las ordenanzas que crean Arbitrios, de conformidad con las normas que conforman el bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>.

El 26 de diciembre de 2005, la Municipalidad Metropolitana de Lima publicó la Ordenanza N° 887, en la que se ha establecido el marco legal para la determinación de los Arbitrios en relación con el período 2006, por lo que debe analizarse si dicha norma cumple con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional para tal efecto.

### 2. ANTECEDENTES:

Los antecedentes normativos y jurisprudenciales pueden ser revisados en los Anexos I y II.

<sup>1</sup> Al respecto, véase la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, emitida el 11 de noviembre de 2004 y publicada el 14 de marzo de 2005, correspondiente al proceso de la acción de inconstitucionalidad planteada contra diversas ordenanzas que aprobaron las tasas por Arbitrios de Limpieza Pública y Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

<sup>2</sup> La sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, emitida el 16 de mayo de 2005 y publicada el 17 de agosto de 2005, corresponde al proceso de la acción de inconstitucionalidad planteada contra diversas ordenanzas que aprobaron las tasas por Arbitrios de Limpieza Pública y Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Miraflores.

<sup>3</sup> Al respecto, véase el Fundamento N° 63 de la citada sentencia.



### 3. PROPUESTAS

#### SUB-TEMA 1: SOBRE LA EXPLICACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

##### MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ordenanza Municipal N° 887, ésta tiene por objeto establecer los montos de las tasas o arbitrios que se cobran por los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo correspondientes al ejercicio 2006.

En primer término cabe indicar que tal como lo ha expresado el Tribunal Constitucional, al momento de dictar las normas que regulan el cobro de los Arbitrios, las Municipalidades deben observar los parámetros de validez y vigencia establecidos por éste, lo que no es otra cosa que estar acorde con las disposiciones del denominado bloque de constitucionalidad. Así, las nuevas ordenanzas emitidas deben observar los principios de legalidad y de reserva de ley, ambos recogidos en el artículo 74° de la Constitución<sup>4</sup>.

Conforme lo ha establecido el citado Tribunal, la potestad tributaria de los diferentes niveles de gobierno no es irrestricta o ilimitada, por lo que su ejercicio no puede realizarse al margen de los principios y límites que la propia Constitución y las leyes de la materia establecen.

En este sentido, ha señalado lo siguiente: *"La imposición de determinados límites que prevé la Constitución permite, por un lado, que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado sea constitucionalmente legítimo; de otro lado, garantiza que dicha potestad no sea ejercida arbitrariamente y en detrimento de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, se puede decir que los principios constitucionales tributarios son límites al ejercicio de la potestad tributaria, pero también son garantías de las personas frente a esa potestad; de ahí que dicho ejercicio será legítimo y justo en la medida que su ejercicio se realice en observancia de los principios constitucionales que están previstos en el artículo 74° de la Constitución, tales como el de legalidad, reserva de ley, igualdad, respeto de los derechos fundamentales de las personas y el principio de interdicción de la confiscatoriedad"*<sup>5</sup>.

En la sentencia recaída en los Expedientes acumulados N° 0001-2004-AI/TC y N° 0002-2004-AI/TC<sup>6</sup>, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *"el principio de legalidad en materia tributaria se traduce en el aforismo nullum tributum sine lege, consistente en la imposibilidad de requerir el pago de un tributo si una ley o norma de rango equivalente no lo tiene regulado"*.

Asimismo, a criterio del citado Tribunal, este principio, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes. Así, señala que en materia tributaria, el principio de legalidad implica que la potestad tributaria deba ser, en primer lugar, conforme a la Constitución, y en segundo lugar, a la ley y en consecuencia, no puede existir un tributo sin que previamente exista un mandato constitucional que así lo ordene<sup>7</sup>.

La Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades han establecido que la creación de tributos por parte de los gobiernos locales se debe efectuar mediante una ordenanza, norma a

<sup>4</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 74° de la Constitución Política del Perú, 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, se establece que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona y que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

<sup>5</sup> Al respecto, véase la sentencia de 13 de abril de 2005, publicada el 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente N° 0042-2004-AI/TC, sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 54° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo N° 776.

<sup>6</sup> Sentencia emitida el 27 de septiembre de 2004, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley N° 28046, que creó el Fondo para la Asistencia Previsional.

<sup>7</sup> En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.



la que se ha reservado la posibilidad de regular materia tributaria en el ámbito municipal.

De otro lado, el Tribunal Constitucional distingue el principio de reserva de ley del principio de legalidad, señalando que el primero implica una determinación constitucional que impone la regulación, solo por ley, de ciertas materias. En tal sentido, afirma que la reserva de ley no solo supone la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, sino que el Ejecutivo no puede entrar, a través de sus disposiciones generales, en lo materialmente reservado por la Constitución al Legislativo.

Como consecuencia de ello, afirma la necesidad de la reserva, ya que su papel no se cubre con el principio de legalidad pues éste es solo un límite, en cambio ésta implica una exigencia reguladora pues a diferencia del principio de legalidad, el principio de reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración –entre otros– de tributos queda reservada para ser actuada únicamente mediante una ley<sup>8</sup>.

Con relación al cumplimiento del principio de reserva de ley por parte de los gobiernos locales que crean normas sobre Arbitrios Municipales, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, ha establecido que se respeta la reserva de ley cuando el tributo es creado por ordenanza siguiendo las reglas de producción normativa del parámetro de constitucionalidad y cuando cada elemento constitutivo del tributo se encuentra regulado, entre ellos, el aspecto mensurable de la hipótesis de incidencia tributaria.

Asimismo, ha dejado establecido que no es posible derivar ningún elemento constitutivo del tributo a normas de menor jerarquía o que se regulen en momento distinto a la creación del tributo. En consecuencia, si la norma bajo análisis no cumple con los requisitos a los que se ha hecho referencia, vulnerará el principio de reserva de ley.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se procederá a analizar si la Ordenanza N° 887 ha sido emitida observando los principios de la tributación y los parámetros desarrollados por el Tribunal Constitucional, en primer término, con relación a la regulación del costo del servicio de los Arbitrios, esto es, uno de sus elementos de cuantificación.

## PROPUESTA 1

### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 cumple con explicar el costo de los servicios de Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006; sin embargo, dicha ordenanza no cumple con explicar el costo del servicio de Limpieza Pública del año 2006.

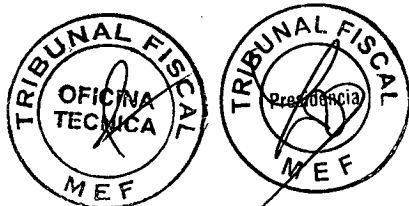
### FUNDAMENTO<sup>9</sup>

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, si bien corresponde a las Municipalidades determinar el costo que demanda la prestación de los servicios, ello no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues éstos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Al respecto, véase la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.

<sup>9</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco Normativo y Jurisprudencial.

<sup>10</sup> En este sentido, véase los fundamentos 29 y 30 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC. Agrega el citado Tribunal que *"no pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores –como en algunos casos se ha hecho– logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio. Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro "otros gastos indirectos", sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir"*. Asimismo, explican que el contribuyente o usuario se encuentra ante servicios que no puede dejar de tomar, tanto por su naturaleza impositiva como por ser esenciales, por tal motivo, las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro.



Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico<sup>11</sup> que sustenta el costo de los servicios como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio de reserva de ley<sup>12</sup>, siendo que en el supuesto bajo análisis, la Municipalidad Metropolitana de Lima publicó el informe técnico que contiene cuadros que detallan la estructura de costos de los Arbitrios de Parques y Jardines y de Serenazgo correspondientes al año 2006.

Se aprecia en el citado informe técnico que los costos han sido divididos en directos, materiales, depreciación de maquinaria y equipos, indirectos, administrativos, fijos y otros. Los costos directos están relacionados con la mano de obra, es decir, con el personal dedicado a brindar los servicios<sup>13</sup>. Asimismo, entre los costos materiales se ha considerado el de aquellos que son necesarios para llevarlos a cabo<sup>14</sup>.

Por otro lado, se detalla los costos relacionados con la depreciación de los equipos utilizados para la prestación de los servicios y de la flota vehicular. De igual forma, se explica que los costos indirectos están relacionados con el personal administrativo, muebles y enseres, equipos de cómputo y se especifica que los costos fijos son los relacionados con los servicios de luz, agua y teléfono (telefonía móvil y fija), equipos de radio, seguros, alquileres, limpieza y mantenimiento.

Finalmente, se aprecia que los gastos variables y otros costos, en el caso del servicio de Parques y Jardines están referidos al consumo de refrigerios, viáticos, prendas de vestir, agua y servicios de terceros, especificándose los montos, el porcentaje de dedicación de éstos costos a la prestación del servicio mientras que en el caso del servicio de Serenazgo, están relacionados con alimento para animales (unidad canina), movilidad y servicios de terceros, detallándose también en este caso las cantidades, costos unitarios, porcentajes de dedicación al servicio, el costo mensual y el anual.

Se concluye entonces que respecto de los servicios de Parques y Jardines y Serenazgo, la Municipalidad ha cumplido con el criterio establecido por el Tribunal Constitucional respecto de la publicación del informe técnico que sustente de manera disgregada los conceptos que conforman la estructura de costos de los servicios, y si bien entre éstos se incluye un rubro denominado "costos indirectos", se ha cumplido con detallar los rubros que lo componen.

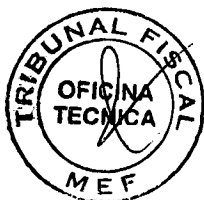
Ahora bien, respecto del servicio de Limpieza Pública, el Cuadro N° 1 del Anexo N° 3 de la ordenanza bajo análisis contiene la relación de costos correspondientes al servicio de Limpieza Pública. En dicho cuadro se detalla que el servicio mencionado comprende las prestaciones de: a) Recolección domiciliaria, b) Barrido de Calles, c) Barrido de plazas, d) Uso de planta de transferencia, e) Operación de relleno sanitario, f) Campaña educativa, g) Recolección de residuos de comercio, h) Recolección y transporte de escombros, i) Baldeo de espacios públicos, j) Limpieza de letrinas de espacios públicos, k) Limpieza de mobiliario urbano, l)

<sup>11</sup> Al respecto, véase el informe técnico de la Ordenanza N° 887 en el rubro antecedentes legislativos.

<sup>12</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en el punto §5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC que "Como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea Arbitrios, resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo".

<sup>13</sup> Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2007-PI/TC, de 20 de agosto de 2008, referida a ordenanzas municipales que regularon el cobro de arbitrios en el distrito de Santa Anita, el Tribunal Constitucional ha establecido que es correcto incluir en los cuadros de costos de los servicios los montos que correspondan a los salarios del personal encargado de llevar a cabo las prestaciones y que esto no es considerado como gasto indirectos como sería el caso de las dietas de los regidores, sino que se trata de un factor que determina la calidad y posibilidad de brindar el servicio.

<sup>14</sup> Así, en el caso del servicio de Parques y Jardines, se ha considerado el costo de materiales, tales como tierra de chacra, musgo, fertilizantes, instrumentos como lampas, tijeras de podar, semillas, entre otros. De igual modo, en el caso del servicio de Serenazgo se ha considerado como materiales a los uniformes, varas de goma, silbatos, escudos, etc.



Lavado por trapeo de espacios públicos y II) Supervisión de servicios de limpieza pública<sup>15</sup>.

Al respecto, se observa que en el citado cuadro se ha consignado el monto global de cada una de las prestaciones indicadas así como la suma total del costo sin señalarse mayor detalle, esto es, cuáles son los costos directos, indirectos y administrativos que conforman cada uno de los montos globales, por tanto, el cuadro no se explica por sí solo.

Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00030-2007-AI/TC, publicada el 19 de marzo de 2009, el Tribunal Constitucional ha establecido que no es constitucional que los costos globales propuestos en los informes técnicos no tengan sustento o que éstos no tengan relación idónea entre la proyección del coste del servicio y los insumos necesarios para llevarlo a cabo. Por ello, agrega el citado Tribunal, debe sustentarse de modo detallado y adecuado el monto del costo global siendo que en los casos en los que éste ya se ha prestado, el informe debe ser lo más detallado posible. En consecuencia, no puede haber un amplio margen de incertidumbre sobre el contenido de las partidas que componen los cuadros de los informes técnicos.

En aplicación del criterio citado, se concluye que en el caso del servicio de Limpieza Pública, la ordenanza bajo comentario no ha cumplido con explicar o detallar los costos incurridos al utilizar cifras globales sin mayor explicación sobre sus componentes<sup>16</sup>.

## PROPUESTA 2

### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006.

### FUNDAMENTO<sup>17</sup>

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, si bien corresponde a las Municipalidades determinar el costo que demanda la prestación de los servicios, ello no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues éstos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste<sup>18</sup>.

Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico<sup>19</sup> que sustenta el costo de los servicios, que debe ser considerado como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio de reserva de ley<sup>20</sup>, siendo que en el supuesto

<sup>15</sup> En el punto 3.1 del anexo N° 1 de la ordenanza municipal se explica en qué consiste cada una de las citadas prestaciones.

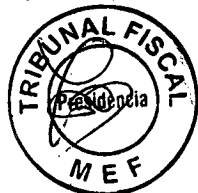
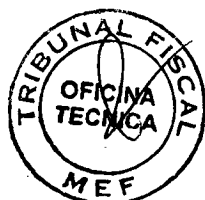
<sup>16</sup> Cabe precisar además que entre los costos se ha incluido aquellos relacionados con una campaña educativa. Respecto de dichos costos, se ha establecido que no se encuentran involucrados directa ni indirectamente con la prestación del servicio, tal como se ha indicado en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007, que constituye precedente de observancia obligatoria.

<sup>17</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco Normativo y Jurisprudencial.

<sup>18</sup> En este sentido, véase los fundamentos 29 y 30 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC. Agrega el citado Tribunal que *"no pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores –como en algunos casos se ha hecho– logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio. Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro "otros gastos indirectos", sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir"*. Asimismo, explican que el contribuyente o usuario se encuentra ante servicios que no puede dejar de tomar tanto por su naturaleza impositiva como por ser esenciales, por tal motivo, las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro.

<sup>19</sup> Al respecto, véase el informe técnico de la Ordenanza N° 887 en el rubro antecedentes legislativos.

<sup>20</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en el punto §5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC lo siguiente: *"Como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea Arbitrios, resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la*





bajo análisis, la Municipalidad Metropolitana de Lima publicó el informe técnico que contiene cuadros que detallan la estructura de costos de los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y de Serenazgo correspondientes al año 2006.

Así, en el Cuadro N° 1 del Anexo N° 3 de la ordenanza bajo análisis, referido al servicio de Limpieza Pública, se detalla que este servicio comprende las prestaciones de: a) Recolección domiciliaria, b) Barrido de Calles, c) Barrido de plazas, d) Uso de planta de transferencia, e) Operación de relleno sanitario, f) Campaña educativa, g) Recolección de residuos de comercio, h) Recolección y transporte de escombros, i) Baldeo de espacios públicos, j) Limpieza de letrinas de espacios públicos, k) Limpieza de mobiliario urbano, l) Lavado por trapeo de espacios públicos y ll) Supervisión de servicios de limpieza pública<sup>21</sup>.

Al respecto, se observa que en el citado cuadro se ha consignado el monto global de cada una de las prestaciones indicadas así como la suma total del costo sin señalarse mayor detalle, esto es, cuáles son los costos directos, indirectos y administrativos que conforman cada uno de los montos globales, por tanto, el cuadro no se explica por sí solo.

Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00030-2007-AI/TC, publicada el 19 de marzo de 2009, el Tribunal Constitucional ha establecido que no es constitucional que los costos globales propuestos en los informes técnicos no tengan sustento o que éstos no tengan relación idónea entre la proyección del coste del servicio y los insumos necesarios para llevarlo a cabo. Por ello, agrega el citado Tribunal, debe sustentarse de modo detallado y adecuado el monto del costo global siendo que en los casos en los que éste ya se ha prestado, el informe debe ser lo más detallado posible. En consecuencia, no puede haber un amplio margen de incertidumbre sobre el contenido de las partidas que componen los cuadros de los informes técnicos.

En aplicación del criterio citado, se concluye que en el caso del servicio de Limpieza Pública, la ordenanza bajo comentario no ha cumplido con explicar o detallar los costos incurridos al utilizar cifras globales sin mayor explicación sobre sus componentes<sup>22</sup>.

Por otro lado, el Cuadro N° 2 del Anexo 3 de la citada ordenanza contiene la estructura de costos por el servicio de Parques y Jardines. Al respecto, se aprecia que éstos han sido divididos en directos, depreciación de maquinaria y equipos, otros costos y gastos variables, costos indirectos y gastos administrativos y costos fijos.

Los costos directos están relacionados con la mano de obra, esto es, con el personal dedicado a brindar los servicios<sup>23</sup>, y el de los materiales necesarios para llevarlos a cabo<sup>24</sup>. Asimismo, se hace referencia a las cantidades, costo unitario y se ha indicado si las personas y materiales han sido dedicados totalmente a la prestación. Sin embargo, en cuanto a los materiales se hace referencia a sub rubros denominados "materiales sanitarios", "materiales eléctricos",

---

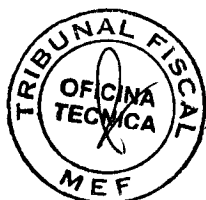
*distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo".* Asimismo, el citado tribunal ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00030-2007-AI/TC, publicada el 19 de marzo de 2009 que dicho informe es el instrumento idóneo para verificar si lo recaudado por la Municipalidad por arbitrios es usado solo para financiar el servicio prestado o por prestarse.

<sup>21</sup> En el punto 3.1 del anexo N° 1 de la ordenanza municipal se explica en qué consiste cada una de las citadas prestaciones.

<sup>22</sup> Cabe precisar además que entre los costos se ha incluido aquellos relacionados con una campaña educativa. Respecto de dichos costos, se ha establecido que no se encuentran involucrados directa ni indirectamente con la prestación del servicio, tal como se ha indicado en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007, que constituye precedente de observancia obligatoria.

<sup>23</sup> Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2007-PI/TC, de 20 de agosto de 2008, referida a Ordenanzas Municipales que regularon el cobro de arbitrios en el Distrito de Santa Anita, el Tribunal Constitucional ha establecido que es correcto incluir en los cuadros de costos de los servicios los montos que correspondan a los salarios del personal encargado de llevar a cabo las prestaciones y que esto no es considerado como gasto indirectos como sería el caso de las dietas de los regidores, sino que se trata de un factor que determina la calidad y posibilidad de brindar el servicio.

<sup>24</sup> Así, se ha comprendido el costo de tierra, musgo, fertilizantes, abonos, flores, semillas, combustibles, instrumentos como lampas, tijeras, etc.



“materiales de construcción” y “repuestos”, los cuales constituyen conceptos abstractos que no se explican por sí solos, no desprendiéndose cuáles son ni su propósito, finalidad o relación con el servicio prestado por lo que no corresponde trasladar al contribuyente estos costos<sup>25</sup>.

En cuanto a la depreciación de maquinaria y equipos, se observa que no se ha especificado el porcentaje de dedicación de éstos a la prestación del servicio, siendo que en la relación de bienes depreciables se ha considerado algunos que podrían no haber estado dedicados en su totalidad a ésta, como son los vehículos (camión cisterna, camión baranda, camión volquete, camioneta, cargador frontal, tractor sobre oruga D6 y moto niveladora), los muebles y enseres y el equipo de cómputo<sup>26</sup>.

Cabe señalar que en todos los demás casos del citado cuadro, esto es, en lo relativo a costos directos, materiales, etc., se ha indicado el porcentaje de dedicación del rubro a la prestación del servicio, siendo que en el caso comentado no hay certeza al respecto, sin que pueda presumirse que ésta es total, pues de lo contrario, no hubiera sido necesario especificarlo de dicho modo en los otros rubros.

Asimismo, en el rubro denominado “otros costos y gastos variables” se hace mención a servicios de terceros sin mayor explicación respecto a su finalidad o relación con la prestación del servicio, siendo que su sola indicación no resulta suficiente para explicar la necesidad de tal gasto para efectuar la referida prestación.

Respecto de los costos indirectos y gastos administrativos, tampoco se ha indicado el porcentaje de dedicación de los rubros “muebles y enseres” y “equipos de cómputo” a la prestación del servicio de Parques y Jardines sin que se tenga certeza sobre si ésta es total o parcial por lo que corresponde igual crítica que en el caso de los vehículos mencionados precedentemente. De igual manera, no se detalla la relación que tiene el rubro “servicios de impresión y otros” con la prestación pues se trata de un concepto que tampoco se explica por sí mismo.

De otro lado, en el rubro “costos fijos”, se menciona a los seguros y alquileres, siendo que no se ha especificado cuales bienes o personas han sido aseguradas ni por que conceptos. De igual modo, tampoco se ha especificado los bienes que han sido alquilados y en ninguno de los dos casos se ha establecido la relación existente con la prestación del servicio, por lo que dichos conceptos no se explican por sí solos y en consecuencia, no pueden ser trasladados al contribuyente.

Ahora bien, el Cuadro N° 3 del Anexo N° 3 de la Ordenanza Municipal N° 887 recoge la estructura de costos del servicio de Serenazgo para el año 2006. Al respecto, se aprecia que éstos también han sido clasificados en costos directos, costo de materiales, depreciación de maquinaria y equipo, otros costos y gastos variables, costos indirectos y gastos administrativos y costos fijos.

En el rubro de costos directos se ha previsto los de mano de obra pero se observa que entre el personal nombrado, además de los serenos y auxiliares, se hace referencia al sub rubro “otros”, el cual representa la mayor parte de dicha partida. Se aprecia entonces que no se ha explicado la relación que tiene con la prestación del servicio de Serenazgo, por lo que de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional respecto a la explicación de los costos que conlleva la prestación de los servicios, no corresponde que dicho rubro sea

<sup>25</sup> Al respecto, puede observarse que en estos sub rubros no se indica la cantidad utilizada y que en la unidad de medida se hace referencia a un concepto global, lo cual, como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, no es procedente.

<sup>26</sup> Cabe precisar que si bien en la nota N° 2 del cuadro, se ha indicado que se utilizará un porcentaje de 25% para depreciar los equipos de transporte, de los montos consignados en éste se aprecia que en realidad se ha utilizado uno de 10%.



contemplado como parte del costo a ser cobrado a los contribuyentes<sup>27</sup>.

En cuanto al rubro "depreciación de maquinaria y equipo", si bien no se ha especificado de modo expreso el porcentaje de depreciación anual utilizado, de acuerdo con las cifras del citado cuadro, éste sería de 25%. Al respecto, se aprecia que no hay concordancia entre los montos de depreciación utilizados en este cuadro y los usados en el referente a los costos del servicio de Parques y Jardines puesto que en éste último se ha depreciado los bienes dedicados al transporte a razón de 10% al año<sup>28</sup>.

Asimismo, se observa que luego de obtenerse el monto de depreciación anual de cada bien (aplicando la tasa de depreciación al costo unitario de los bienes) se ha procedido a multiplicar el resultado por 12, lo cual no es procedente debido a que el resultado que se obtuvo aplicando el porcentaje indicado por la norma, constituye el monto de la depreciación anual y no mensual, por lo que no era necesario que se multiplique por el número de meses del año.

Por otro lado, en el rubro denominado "otros costos y gastos variables" se ha contemplado el sub rubro "servicios de terceros", el cual tampoco se explica por sí solo ni su relación con la prestación del servicio de Serenazgo por lo que tal monto no puede formar parte del costo de los Arbitrios que deben pagar los contribuyentes.

De igual modo, se encuentran inconsistencias en el rubro denominado "costos indirectos y gastos administrativos" pues en el sub rubro "material y útiles de oficina" se contempla un costo de mil soles sin que previamente se haya indicado el número de unidades que generan ese costo ni su detalle.

En dicho rubro se ha incluido la depreciación de bienes muebles y equipos a razón de 25% al año, siendo que no existe concordancia entre este cuadro y el dedicado a los costos de prestación del servicio de Parques y Jardines pues como se ha mencionado precedentemente, en éste último se hace la diferencia entre los bienes muebles, a los cuales se les aplica una tasa de depreciación de 10% y los equipos de cómputo, para los que se contempla una depreciación de 25% anual, siendo que en el presente cuadro, no se ha hecho tal diferencia ni se ha especificado si todos los bienes muebles son equipos de cómputo a los que se les aplicaría tal porcentaje de depreciación. Además, se observa que en este caso también se ha multiplicado el resultado de aplicar el citado porcentaje al costo unitario de las 13 unidades (es decir, al monto de depreciación anual) por 12, lo cual no es correcto.

En cuanto al rubro "costos fijos", se aprecia que los cálculos son incorrectos según lo siguiente:

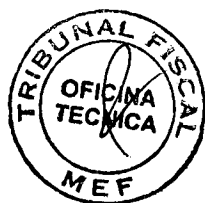
Concepto	Cantidad	Unid. de medida	Costo unitario	% de dedicación	Costo mensual	Costo anual según cuadro N° 3	Costo correcto
Agua	1		S/. 33,33	50%	S/. 16,67	S/. 3.000,00	S/. 199,98
Energía eléctrica	1		S/. 400,00	50%	S/. 200,00	S/. 36.000,00	S/. 2.400,00
Telefonía fija	12	Unid.	S/. 500,00	50%	S/. 3.000,00	S/. 72.000,00	S/. 36.000,00
Seguros vehículos, incendios otros	80	Unid.	S/. 66,71	100%	S/. 5.336,80	S/. 64.044,00	S/. 64.041,60
Otros	7778	Gal.	S/. 10,32	83%	S/. 66.623,24	S/. 963.987,36	S/. 799.478,84

Por otro lado, al igual que en otras partidas, se ha utilizado el sub rubro "otros" sin que se haya explicado qué conceptos están incluidos ni su relación con la prestación del servicio<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Asimismo, igual razonamiento puede ser aplicado a los sub rubros "otros" contemplados entre el personal contratado, en el rubro "costo de materiales" y "costos fijos".

<sup>28</sup> Esto es así a pesar de que la Nota N° 2 del cuadro de costos del servicio de parques y jardines indica que se utilizaría como porcentaje el 25%.

<sup>29</sup> Si bien se aprecia que en la unidad de medida se ha utilizado la sigla "Gal", la cual podría entenderse como "galones", no hay claridad sobre el particular debido a que esta partida podría estar constituida no solo por combustible sino también por otros elementos no especificados.



Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, el costo del servicio determinará el aspecto mensurable de la hipótesis de incidencia de los Arbitrios por lo que su ausencia implica una violación del principio de reserva de ley. Por tal razón, no basta señalarlo de modo genérico sino que debe ser sustentado, explicándose de manera clara cada uno de los elementos que lo componen, de modo que no se preste a alguna ambigüedad.

En el caso que nos ocupa, en el informe técnico existen rubros que no se explican por sí solos y otros que engloban conceptos que no han sido detallados con claridad por lo que se concluye que la Municipalidad no ha cumplido con el criterio establecido por el Tribunal Constitucional respecto de la publicación del informe técnico que señale de manera disgregada los conceptos que conforman la estructura de costos de los servicios, siendo que la explicación que se ha consignado en algunos de los rubros resulta insuficiente para brindar certeza y seguridad respecto del costo asignado a los servicios prestados.

## **SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

### **MARCO TEÓRICO DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL COSTO DE CONFORMIDAD CON LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS EXPEDIENTES N° 0053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC**

En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 27 de agosto de 2005, se estableció respecto de los parámetros mínimos para la distribución de costos que será la razonabilidad, el parámetro determinante para establecer un criterio cuantificador como válido para cada tipo de Arbitrio. De este modo, para los casos de los Arbitrios de Limpieza Pública, Mantenimiento de Parques y Jardines y Serenazgo, se establecieron parámetros interpretativos mínimos de validez constitucional, a fin de que sirvan de base mínima e indispensable para presumir la existencia de conexión lógica entre la naturaleza del servicio brindado y el presunto grado de intensidad del uso del servicio<sup>30</sup>.

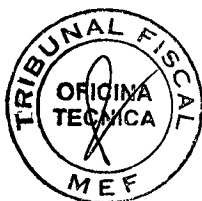
En la citada sentencia también se estableció que será responsabilidad de cada municipio encontrar, partiendo de esta base, fórmulas que logren a través de la regla de ponderación, una mejor distribución del costo por servicios brindados.

El criterio de razonabilidad, explica el citado Tribunal, determina que, pudiendo existir diversas fórmulas para la distribución del costo total de Arbitrios, se opte por aquella que logre un mejor equilibrio en la repartición de las cargas económicas, tarea que por su grado de tecnicidad, debe ser realizada por el propio municipio, no solo porque cuenta con la información de los sectores que integran su comuna y las peculiaridades en cada caso, sino también porque tiene el personal técnico especializado para cumplir con esta responsabilidad y más aun, por ser su función constitucional, en ejercicio de su autonomía, la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, tal como lo dispone el artículo 195° de la Constitución.

Lo expresado por el Tribunal Constitucional ha sido objeto de precisión en la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC, publicada el 19 de julio de 2006<sup>31</sup>, en la que se estableció que si bien los parámetros interpretativos dados por el Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC resultan bases presuntas mínimas, éstas no son rígidas, pues tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio, de manera que será obligación de cada uno sustentar técnicamente aquellas otras fórmulas que, partiendo de la base dada por el citado Tribunal, incorporen otros criterios objetivos y razonables que, adaptados mejor a su realidad, logren una mayor justicia en la imposición, sin que la precisión hecha implique alguna modificación de las reglas de observancia obligatoria impuestas en el punto VIII, B, § 4 de la citada resolución ni en el resto de su contenido.

<sup>30</sup> Al respecto, véase el punto VIII, A, § 1 al 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC.

<sup>31</sup> Al respecto, véase los fundamentos 22 y siguientes de la citada sentencia.



## 2.1 LIMPIEZA PÚBLICA

### 2.1.1 RECOLECCIÓN DE BASURA

#### PROPUESTA ÚNICA

##### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de basura.

##### FUNDAMENTO<sup>32</sup>

En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, se ha señalado que, aplicando criterios de razonabilidad, se evita que la distribución del costo de los servicios se haga de manera discrecional debido a la falta de reglas claras. Dicha distribución debe estar sujeta a parámetros objetivos en los que exista una conexión lógica entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, obteniéndose así una mayor fidelidad en el monto que corresponde pagar en cada caso<sup>33</sup>.

Cabe anotar que el citado Tribunal ha precisado que los parámetros generales para determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente, no pretenden cerrar la posibilidad de que existan nuevos criterios a futuro que puedan ser tomados en cuenta<sup>34</sup>.

En el caso del Arbitrio por el servicio de Limpieza Pública, el fundamento 42 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC ha señalado que “*dependerá de la mayor intensidad del servicio en cada contribuyente, a fin de generar una mayor obligación de pago en estos casos*”, resultando razonable que quien contamine más debe pagar un Arbitrio mayor.

Al respecto, el numeral §3 del acápite A del fundamento VIII de la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC señala:

*“...El criterio tamaño del predio, entendido como metros cuadrados de superficie (área m<sup>2</sup>), guarda relación directa e indirecta con el servicio de recolección de basura, en los casos de casa habitación, pues a mayor área construida se presume mayor provocación de desechos; por ejemplo, un condominio o un edificio que alberga varias viviendas tendrá una mayor generación de basura que una vivienda única o de un solo piso.*

*Para lograr una mejor precisión de lo antes señalado, deberá confrontarse, utilizando como criterio adicional, el número de habitantes en cada vivienda, lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura.*

*Para supuestos distintos al de casa habitación (locales comerciales, centros académicos, supermercados, etc.), el criterio tamaño de predio (área m<sup>2</sup>), no demostrará por sí solo una mayor generación de basura, por lo cual, deberá confrontarse a fin de lograr mayor precisión, con el criterio uso de predio, pues un predio destinado a supermercado, centro comercial, clínica, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área*

<sup>32</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>33</sup> En este sentido, véase el fundamento 41 de la citada resolución.

<sup>34</sup> Sobre el particular, véase el fundamento 36 de la citada sentencia. Asimismo, en el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, el mencionado Tribunal ha indicado que solo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio.

Cabe agregar que en la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC, publicada el 19 de julio de 2006, el Tribunal Constitucional ha precisado que los criterios vinculantes de constitucionalidad material desarrollados en el punto VIII, A, § 3 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, son bases presuntas mínimas que no deben entenderse rígidas en todos los casos, pudiendo admitirse el uso de otras fórmulas de criterios de distribución de costo que sobre la base del parámetro de la razonabilidad, puedan adaptarse a la realidad de cada municipalidad y permitir una mayor justicia en la imposición.



de terreno, sino básicamente por el uso...”<sup>35</sup>.

De lo citado se tiene que para el Tribunal Constitucional, en el caso de las casas habitación, el criterio preponderante a ser usado es el del tamaño<sup>36</sup> del predio, pues a mayor área, se presume que se produce mayores desechos. Asimismo, para lograr una mayor precisión se indica que debe considerarse el número de habitantes de cada vivienda para lograr una mensuración de la real generación de desechos<sup>37</sup>.

Por otro lado, en el caso de predios que no son utilizados como casa habitación, el citado tribunal ha indicado que el criterio más preciso es el del uso<sup>38</sup> del predio y no tanto el del tamaño pues hay actividades que generan mayor cantidad de basura que otras.

En el supuesto bajo análisis, el artículo 4° de la Ordenanza Municipal N° 887 establece que para efecto de la determinación de los arbitrios municipales del año 2006 se utilizará una tasa fija y una variable debido a la existencia de costos de igual tipo. En igual sentido, el Anexo N° 1 de la citada ordenanza, que contiene el informe técnico denominado “*Determinación del importe de la tasa de arbitrios de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2006*”, señala que la determinación de la tasa por concepto de arbitrios se realizó distribuyendo los costos totales de los servicios prestados entre el total de predios del cercado de Lima, siendo que la determinación de la tasa tiene dos componentes, uno fijo y uno variable.

De acuerdo con lo expuesto por el punto N° 4.1 del citado anexo, prever una tasa fija se justifica en el concepto microeconómico de punto de cierre<sup>39</sup>. Al respecto, debe diferenciarse entre los costos fijos y variables que inciden en la prestación del servicio, siendo éstos últimos aquellos que varían de acuerdo con el incremento o disminución en la prestación del servicio<sup>40</sup>. Así, la tasa fija está destinada a cubrir el costo mínimo que requiere el servicio para su operación, esto es, sus costos variables.

En tal sentido, se ha establecido que la tasa fija repartirá en todos los casos el 8.5% del costo total del servicio, diferenciándose entre las casas habitación, a las que se les ha fijado una tasa

<sup>35</sup> El subrayado pertenece a la sentencia.

<sup>36</sup> En cuanto al criterio del tamaño del predio, se tiene que los predios con mayor extensión de construcción siempre contarán con una mayor capacidad habitable, teniéndose por razonable el cobro de una tasa diferenciada en función al aprovechamiento que puedan realizar las personas de acuerdo a la capacidad habitable con la que cuenta su predio.

<sup>37</sup> A título de ejemplo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia publicada el 15 de diciembre de 2007, recaída en el Expediente N° 0020-2006-PI/TC, sobre proceso de inconstitucionalidad contra diversas Ordenanzas Municipales emitidas por la Municipalidad Distrital de Santa Anita, declaró válido como criterio de distribución de costo del servicio de recolección de residuos el tamaño del predio en función del metro cuadrado construido (criterio preponderante) y, como criterio secundario, el número de habitantes por predio, considerando para ello la densidad poblacional por metro cuadrado de construcción correspondiente al distrito.

<sup>38</sup> En relación al criterio de uso del predio, en el fundamento 42 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que “*no puede negarse que los establecimientos comerciales generan mayor cantidad de basura que una casa-habitación*”. Asimismo, debe agregarse que tratándose de predios destinados al resto de usos, distintos tipos de uso pueden atraer un distinto nivel de afluencia de población. Así no tendrá el mismo nivel de afluencia un predio utilizado de estacionamiento que uno de hospital. En tal sentido los predios que por el uso destinado al predio tienen una mayor afluencia de público deberán pagar un monto mayor de Arbitrio”.

Agrega el citado Tribunal, respecto de los predios cuyo uso es distinto a la casa habitación, que el criterio del tamaño del predio “...podría ser utilizado de mediar una relación proporcional entre el tamaño del predio y el uso del mismo. Por ejemplo, en estos casos, siendo dos predios de la misma actividad comercial pero de distinto tamaño, será objetivo presuponer que el predio de mayor tamaño genera más desperdicios. De otro lado, consideramos que el criterio tamaño del predio sí determina que se reciba un mayor servicio por barrido y lavado de calles”.

<sup>39</sup> Al respecto, PARKIN explica que hay situaciones en que la decisión de maximizar el beneficio de una empresa implica cerrar y no producir. Así, el punto de cierre de una empresa es el nivel de producto y precio en el que la empresa solo cubre su costo variable total. De dicho modo, si el precio es tan bajo que el ingreso total no es suficiente para cubrir dicho costo, la empresa cierra. Agrega el citado autor que una empresa no puede liberarse de sus costos fijos ni si quiera cuando no produce, por lo que si el precio es exactamente igual al costo variable total, la pérdida es igual al costo fijo total, pero si el precio disminuye a partir de ese punto, y la empresa produce un producto más, su pérdida será mayor que el costo fijo total. En dicha situación, la empresa minimiza su pérdida si cierra. Al respecto, véase: PARKIN, Michael, *Microeconomía*, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, Wilmington, pp. 306 y ss.

<sup>40</sup> A diferencia de los costos fijos que se mantienen se preste o no el servicio.



fija total de S/. 2.83 nuevos soles y el resto de establecimientos, respecto de los cuales, se ha fijado una tasa fija total de S/. 7.99 nuevos soles<sup>41</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo explicado por el artículo 4° antes citado, la tasa variable de cada uno de los servicios resulta de aplicar los criterios de distribución, previéndose en el punto 4.2 del Anexo 1 que la tasa variable del Arbitrio de Limpieza Pública está formada por dos componentes, el costo del servicio de barrido de calles y el costo del servicio de gestión de residuos sólidos, cuyo rubro principal será la recolección de residuos<sup>42</sup>. Asimismo, se indica que esta tasa variable se determinará sobre la base de dos criterios: la ubicación del predio según casa municipal<sup>43</sup> y el uso del servicio. Por su parte, el artículo 5° de la norma establece que en el caso de la recolección de basura, se tendrá en cuenta los criterios de: a) Generadores de población flotante, b) Tamaño del predio (en metros cuadrados) y c) Mayor frecuencia del uso del servicio.

En tal sentido, establece la norma, el costo de recolección de residuos por cada casa municipal se distribuirá en función del área total construida por cada predio, multiplicada por un factor de uso/frecuencia según el uso del servicio. Es decir, la tasa variable de recojo de basura es igual al resultado de dividir el costo total del recojo de residuos en la casa municipal entre el área total construida en dicha casa municipal, lo cual debe ser multiplicado por el factor de uso/frecuencia.

El citado factor de uso/frecuencia revela la producción de residuos sólidos de los predios de acuerdo con su uso, siendo que conforme con lo explicado por la norma, aquellos utilizados para el comercio, sedes administrativas, centros educativos, hospitales e industrias son los mayores productores de residuos porque generan población flotante, son de gran extensión y demandan mayor frecuencia del uso del servicio<sup>44</sup>. Así, el mencionado factor de frecuencia es determinado según los criterios antes citados de a) Generadores de población flotante, b) El tamaño del predio, es decir, el área construida expresada en metros cuadrados y c) la mayor frecuencia en el uso del servicio. Tomando en cuenta todas estas consideraciones, se ha fijado parámetros de tasa variable según el uso del predio<sup>45</sup> y la casa municipal, lo cual puede ser apreciado en el cuadro N° 2.1 del Anexo N° 2 de la norma.

Ahora bien, como se ha señalado en los antecedentes que conforman el marco jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha establecido parámetros de distribución que deben servir como una guía para la producción normativa de los gobiernos locales. En tal sentido, en el caso de la gestión de residuos sólidos, ha diferenciado entre los predios que son destinados a casa habitación y otros usos. En el primer caso ha indicado que los parámetros pueden ser el tamaño del predio expresado en metros cuadrados y el número de habitantes de cada vivienda

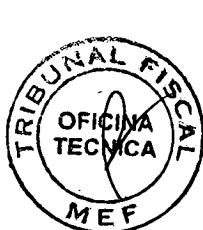
<sup>41</sup> De acuerdo con el cuadro N° 1 del Anexo N° 2 de la ordenanza, en el caso de viviendas, las tasas fijas de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, son de S/. 1.94, S/. 0.32 y S/. 0.57 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 2.83 nuevos soles. Asimismo, en el caso del resto de usos, las tasas son de S/. 5.49, S/. 0.90 y S/. 1.60 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 7.99 nuevos soles. Asimismo, véase el cuadro N° 2 del Anexo N° 3 de la Ordenanza Municipal.

<sup>42</sup> De lo que se concluye que el costo total del servicio de Limpieza Pública es igual a la suma de siguientes conceptos: costo fijo de limpieza pública, tasa variable de gestión de residuos sólidos y tasa variable de barrido de calles.

<sup>43</sup> La delimitación de las casas municipales ha sido señalada en el artículo 3° de la Ordenanza Municipal. En igual sentido, de acuerdo con el cuadro N° 3 del Anexo 1 de la norma, se trata de 6 casas municipales, esto es, Centro Histórico, Santa Beatriz, Zona Industrial y Urbanización, Barrios Altos, Zonas Urbanas y Margen Izquierda y Zona Industrial, las cuales tienen un porcentaje de participación en el costo del servicio de 43.8%, 10%, 9.5%, 16.4%, 7.6% y 12.7%, respectivamente.

<sup>44</sup> La norma explica que de acuerdo con información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el Cercado de Lima recibe diariamente una población flotante que varía entre 1,5 millones y 2 millones de personas. Asimismo, se informa que el 56.1% de los predios del centro histórico son usados para negocios (tiendas, servicios de hospedaje y comercio). Agrega la norma que si bien las sedes administrativas representan el 2% de los predios, éstas cuentan con una considerable área construida y que concentran las tres cuartas partes de la población flotante. Así, la generación de residuos de dichos predios hace necesaria la prestación intensiva del servicio, incluso en horarios preferentes (nocturnos), así como la asistencia de unidades de limpieza complementarias y la identificación de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos.

<sup>45</sup> Los usos son: vivienda, comercio, industria, hospitales, sedes administrativas y culturales, estacionamientos, conventos y museos, locales comunales y de servicio social y otros.



pues es razonable afirmar que en estos casos mientras más grande sea el predio y más personas lo habiten, se generará una mayor cantidad de residuos.

Asimismo, en el caso de otros usos, el citado tribunal ha indicado como parámetros el uso del predio como criterio principal y de modo secundario su tamaño pues dependiendo del uso que se le dé al predio se generará mayor o menor cantidad de residuos. Asimismo, entre dos predios utilizados para el mismo fin, es razonable considerar que el de mayor tamaño generará mayor cantidad de residuos. Bajo este marco jurisprudencial se debe analizar si lo dispuesto por la Ordenanza Municipal N° 887 es conforme con los criterios expuestos.

Para ello, se hará diferencia entre los predios utilizados como casa habitación y los demás predios, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional. Al respecto, se aprecia que si bien en la norma se ha asignado un porcentaje de participación en el costo total del recojo de residuos a cada casa municipal, y dentro de cada una de ellas se ha establecido una tasa que varía de acuerdo con el uso del predio, en el caso de los destinados a casa habitación no se ha tomado en cuenta el número de habitantes como componente del factor de uso y frecuencia y como se ha indicado, es válido señalar que a mayor número de habitantes en una casa habitación, se generará una mayor cantidad de residuos sólidos<sup>46</sup>.

Asimismo, no se ha separado a estos predios de los demás al momento de asignar las tasas variables en función al criterio de frecuencia y uso, el cual incluye el criterio de generación de población flotante sin que sea razonable pensar que éstos generan las mismas cantidades (o cantidades parecidas) de dicha clase de población, por ejemplo, que un predio de uso comercial o una sede administrativa.

Sobre el particular, del análisis del cuadro 2.1 del anexo N° 3 de la norma, se aprecia que respecto de los predios destinados a casa habitación, no hay explicación que indique, por ejemplo, que el factor de frecuencia y uso viene dado por la cantidad de ocupantes del predio y no por la cantidad de población flotante generada, lo cual no puede presumirse.

Cabe indicar que si bien el Tribunal Constitucional ha señalado que los criterios recogidos en las sentencias citadas constituyen una base presunta mínima, pudiendo los gobiernos locales apartarse de ellos sobre la base del criterio de razonabilidad, en el caso de la Ordenanza N° 887, la omisión del criterio de número de habitantes no es razonablemente válida ya que constituye un criterio indispensable para diferenciar y por tanto, para distribuir correctamente el costo entre los contribuyentes que destinen su predio al uso de casa habitación, complementando así los efectos de la utilización del criterio del tamaño del predio.

Por otro lado, en el caso de los predios destinados a otros usos, no se ha explicado el porcentaje de incidencia de la población flotante en el costo de la prestación del servicio, es decir, en el factor de uso y frecuencia, según cada tipo de uso, sin que pueda presumirse que toda clase de uso genera la misma cantidad de población flotante en la zona<sup>47</sup>.

Así, en el cuadro N° 2.1 del Anexo N° 3 de la norma, se aprecia que los parámetros de tasa variable correspondientes al servicio de gestión de recojo de basura han sido expresados en función a metros cuadrados, es decir al tamaño del predio, sin especificarse qué parte de dichos porcentajes corresponde a los costos generados por la población flotante.

Asimismo, se observa que dentro de estos usos se ha incluido un rubro denominado "otros", sin que se explique o especifique qué clase de predios han sido incluidos en este rubro ni por qué a todos se les tendría que asignar la misma tasa variable.

<sup>46</sup> Al respecto, véase el fundamento VIII, acápite A, numeral §3 inciso a) de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC y el fundamento N° 42 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC.

<sup>47</sup> Cabe indicar que si bien se cita como fuente al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, no se ha precisado la fecha de la información ni el documento de donde se ha obtenido.





Se concluye entonces que la Ordenanza Municipal N° 887 no ha distribuido de modo válido el costo del servicio de recolección de residuos sólidos.

## 2.1.2 BARRIDO DE CALLES

### PROPUESTA ÚNICA

#### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de barrido de calles.

#### FUNDAMENTO<sup>48</sup>

En relación con el Arbitrio de Limpieza Pública, el fundamento 42 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, señala que éste “*dependerá de la mayor intensidad del servicio en cada contribuyente, a fin de generar una mayor obligación de pago en estos casos*”, resultando razonable que quien contamine más, deba pagar un Arbitrio mayor.

Por otro lado, en el punto VIII, A, § 3 de la sentencia de dicho órgano colegiado recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 17 de agosto de 2005, se ha establecido que en el servicio de Limpieza de Calles “*(...) no puede considerarse el tamaño de predio entendido como metros cuadrados de superficie, sino únicamente como longitud del predio del área que da a la calle, pues el beneficio se da en el barrido y limpieza de las pistas y veredas circunscritas a cada predio*”.

De lo expuesto se tiene que para el Tribunal Constitucional es un criterio básico que permite presumir una razonable distribución del costo del servicio de limpieza de calles la longitud del predio del área que da a la calle.

Por su parte, el artículo 4° de la Ordenanza Municipal N° 887 establece que para efecto de la determinación de los arbitrios municipales del año 2006 se utilizará una tasa fija y una variable. En igual sentido, el Anexo N° 1 de la citada ordenanza, que contiene el informe técnico denominado “*Determinación del importe de la tasa de arbitrios de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2006*”, señala que la determinación de la tasa por concepto de arbitrios se realizó distribuyendo los costos totales de los servicios prestados entre el total de predios del cercado de Lima, siendo que la determinación de la tasa tiene dos componentes, uno fijo y uno variable.

De acuerdo con lo expuesto por el punto 4.1 del citado anexo, prever una tasa fija se justifica en el concepto microeconómico de punto de cierre<sup>49</sup>. Al respecto, debe diferenciarse entre los costos fijos y variables que inciden en la prestación del servicio, siendo éstos últimos aquellos que varían de acuerdo con el incremento o disminución en la prestación del servicio<sup>50</sup>. Así, la tasa fija está destinada a cubrir el costo mínimo que requiere el servicio para su operación, esto es, sus costos variables.

<sup>48</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>49</sup> Al respecto, PARKIN explica que hay situaciones en que la decisión de maximizar el beneficio de una empresa implica cerrar y no producir. Así, el punto de cierre de una empresa es el nivel de producto y precio en el que la empresa solo cubre su costo variable total. De dicho modo, si el precio es tan bajo que el ingreso total no es suficiente para cubrir dicho costo, la empresa cierra. Agrega el citado autor que una empresa no puede liberarse de sus costos fijos ni si quiera cuando no produce, por lo que si el precio es exactamente igual al costo variable total, la pérdida es igual al costo fijo total, pero si el precio disminuye a partir de ese punto, y la empresa produce un producto más, su pérdida será mayor que el costo fijo total. En dicha situación, la empresa minimiza su pérdida si cierra. Al respecto, véase: PARKIN, Michael, *Microeconomía*, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, Wilmington, pp. 306 y ss.

<sup>50</sup> A diferencia de los costos fijos que se mantienen se preste o no el servicio.



En tal sentido, se ha establecido que la tasa fija repartirá en todos los casos el 8.5% del costo total del servicio, diferenciándose entre las casas habitación, a las que se les ha considerado una tasa fija total de S/. 2.83 nuevos soles y el resto de establecimientos, respecto de los cuales, se ha considerado una tasa fija total de S/. 7.99 nuevos soles<sup>51</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo explicado por el artículo 4° antes citado, la tasa variable de cada uno de los servicios resulta de aplicar los criterios de distribución, previéndose en el punto 4.2 del Anexo 1 que la tasa variable del arbitrio de Limpieza Pública está formada por dos componentes, el costo del servicio de barrido de calles y el costo del servicio de gestión de residuos sólidos, cuyo rubro principal será la recolección de residuos<sup>52</sup>. Asimismo, se indica que esta tasa variable se determinará sobre la base de dos criterios: la ubicación del predio según casa municipal<sup>53</sup> y el uso del servicio.

En el punto 4.2 del Anexo N° 3 de la norma se señala que el costo del servicio de barrido de calles es igual a suma de la tasa fija más la tasa variable, la cual a su vez resulta de dividir el costo total del barrido de calles por casa municipal entre el frente total de ésta, lo cual será multiplicado por un factor de frecuencia/uso.

De este modo, explica la norma, se distribuye el costo del barrido de calles de cada casa municipal entre el total de predios que la conforman en función de la extensión del frente (frontis) de cada predio aproximado por la raíz cuadrada del área total del terreno. Asimismo, se utilizaría un factor de uso/frecuencia que se determinaría considerando criterios de generación de población flotante, frecuencia del uso del servicio y extensión del predio.

Ahora bien, como se ha señalado en los antecedentes que conforman el marco jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha establecido parámetros de distribución que deben servir como una guía para la producción normativa de los gobiernos locales. En tal sentido, en el caso de la gestión del barrido de calles, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2006-AI/TC, publicada el 15 de diciembre de 2007 en el diario oficial "El Peruano", dicho Tribunal ha establecido que el criterio descrito no es compatible con los determinados en las sentencias antes citadas.

En efecto, el citado Tribunal ha señalado:

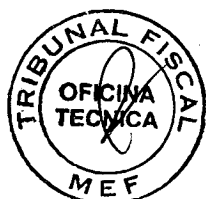
*"...en dicho informe se constata como otras municipalidades han utilizado parámetros distintos, los que, sin embargo, no colisionan con lo dispuesto por este Colegiado en las sentencias sobre la materia. Se ha optado, por ejemplo, en comprender que la longitud del frontis resultante de la raíz cuadrada del área del terreno admite prueba en contrario, con lo que el vecino afectado por una irrazonable determinación de su frontis puede rectificar tal situación.*

*15. Así, la imposición de un costo derivado de un razonamiento que desvirtúa el establecido - determinando resultados que más bien se alejan del costo real del Arbitrio- es una medida que no puede ser amparada bajo los parámetros constitucionales expuestos por este Tribunal. Y es que con ello no se estaría garantizando de manera razonable y proporcional la esfera patrimonial de los contribuyentes. Por consiguiente, la sentencia tendrá que ser declarada*

<sup>51</sup> De acuerdo con el cuadro N° 1 del Anexo N° 2 de la ordenanza, en el caso de viviendas, las tasas fijas de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, son de S/. 1.94, S/. 0.32 y S/. 0.57 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 2.83 nuevos soles. Asimismo, en el caso del resto de usos, las tasas son de S/. 5.49, S/. 0.90 y S/. 1.60 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 7.99 nuevos soles. Asimismo, véase el cuadro N° 2 del Anexo N° 3 de la Ordenanza Municipal.

<sup>52</sup> De lo que se concluye que el costo total del servicio de Limpieza Pública es igual a la suma de siguientes conceptos: costo fijo de limpieza pública, tasa variable de gestión de residuos sólidos y tasa variable de barrido de calles.

<sup>53</sup> La delimitación de las casas municipales ha sido señalada en el artículo 3° de la Ordenanza Municipal. En igual sentido, de acuerdo con el cuadro N° 3 del Anexo 1 de la norma, se trata de 6 casas municipales, esto es, Centro Histórico, Santa Beatriz, Zona Industrial y Urbanización, Barrios Altos, Zonas Urbanas y Margen Izquierda y Zona Industrial, las cuales tienen un porcentaje de participación en el costo del servicio de 43.8%, 10%, 9.5%, 16.4%, 7.6% y 12.7%, respectivamente.



*inconstitucional en este extremo, ya que lo expuesto en el informe técnico resumido -que es parte integral de la ordenanza-, respecto de la definición del criterio aludido, es incompatible con los criterios indicados por este Tribunal...”.*

Por lo expuesto, se tiene que aun cuando la Ordenanza bajo examen señala que el criterio de distribución del costo de barrido de calles es el tamaño del frontis expresada en metros lineales, la forma que establece para determinar esta extensión, a través de la raíz cuadrada del área del predio, desvirtúa la indicada definición, lo cual ha sido declarado incompatible con los criterios establecidos por las sentencias antes citadas por el propio Tribunal Constitucional y en consecuencia, no constituye un criterio razonable para la distribución del costo del servicio.

Asimismo, no se ha explicado la forma en la que el criterio de generación de población flotante interviene en el cálculo de la tasa variable de éste servicio, es decir, se incumple del principio de reserva de ley porque no se ha regulado de modo correcto el aspecto mensurable del hecho imponible. Por otro lado, la ordenanza tampoco es clara al referirse a los criterios utilizados en la determinación de la tasa variable pues además de la generación de población flotante se mencionan los criterios del uso del predio y su extensión. Al respecto, no se ha explicado si en esta fórmula se está utilizando nuevamente el criterio de tamaño del predio entendido como metros cuadrados de área construida o de terreno, toda vez que en la fórmula original ya se ha utilizado el criterio del largo del frontis.

Por lo expuesto, se concluye que la Ordenanza Municipal N° 887 no ha distribuido el costo del servicio de barrido de calles de acuerdo con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional.

## 2.2 PARQUES Y JARDINES

### PROPUESTA ÚNICA

#### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.

#### FUNDAMENTO<sup>54</sup>

El punto VIII, A, § 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 17 de agosto de 2005, señala que en el caso de mantenimiento de parques y jardines *“lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio ubicación del predio, es decir, la medición del servicio según la mayor cercanía a áreas verdes. Por consiguiente, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de tamaño y uso del predio, debido a que no relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio...”*<sup>55</sup>.

Por su parte, el artículo 4° de la Ordenanza Municipal N° 887 establece que para efecto de la determinación de los arbitrios municipales del año 2006 se utilizará una tasa fija y una variable. En igual sentido, el Anexo N° 1 de la citada ordenanza, que contiene el informe técnico denominado *“Determinación del importe de la tasa de arbitrios de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2006”* señala que la determinación de la tasa por concepto de arbitrios se realizó distribuyendo los costos totales de los servicios prestados entre el total de predios del cercado de Lima, siendo que la determinación de la tasa tiene dos componentes, uno fijo y uno variable.

<sup>54</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>55</sup> El subrayado pertenece al texto de la sentencia.



De acuerdo con lo expuesto por el punto 4.1 del citado anexo, prever una tasa fija se justifica en el concepto microeconómico de punto de cierre<sup>56</sup>. Al respecto, debe diferenciarse entre los costos<sup>57</sup> fijos y variables que inciden en la prestación del servicio, siendo estos últimos aquéllos que varían de acuerdo con el incremento o disminución en la prestación del servicio<sup>58</sup>. Así, la tasa fija está destinada a cubrir el costo mínimo que requiere el servicio para su operación, esto es, sus costos variables.

En tal sentido, se ha establecido que la tasa fija repartirá en todos los casos el 8.5% del costo total del servicio, diferenciándose entre las casas habitación, a las que se les ha considerado una tasa fija total de S/. 2.83 nuevos soles y el resto de establecimientos, respecto de los cuales, se ha considerado una tasa fija total de S/. 7.99 nuevos soles<sup>59</sup>.

Por otro lado, según lo dispuesto por el artículo 6° de la citada norma, la tasa variable se determinará distribuyendo el costo de prestar dicho servicio en función a la intensidad de su goce y teniendo en consideración los siguientes criterios: a) El área de parques y jardines públicos existente en cada Casa Municipal y b) Ubicación del predio respecto a los parques y jardines públicos dentro de cada Casa Municipal.

En tal sentido, en el cuadro N° 1 del Anexo N° 1 de la norma, se ha consignado la cantidad de áreas verdes y el área total de éstas por cada casa municipal. Asimismo, la Tabla N° 1 del citado anexo contempla las áreas verdes de cada casa municipal, indicando además las hectáreas de cada una de ellas. Por otro lado, se establece que los predios ubicados en casas municipales que cuentan con una mayor cantidad de parques y jardines, soportarán una mayor parte del costo de la prestación del servicio y en cuanto a la ubicación de los predios, se prevé que aquéllos que cuenten con frente a las áreas verdes, soportarán una parte mayor del costo, en comparación con los que no cuentan con frente a las áreas verdes.

Respecto a la aplicación de estos criterios de cantidad de áreas verdes y ubicación de los predios, la norma señala que debe seguirse dos pasos. En primer término, se deberá distribuir el costo total de la prestación del servicio entre las casas municipales en proporción al área de parques y jardines de cada una, lo cual se observa en el cuadro N° 7 del Anexo N° 1 de la citada ordenanza, el que recoge el número de parques de cada casa municipal, su extensión (en hectáreas) y el porcentaje de participación de la casa municipal en el costo del servicio.

En segundo término, la norma indica que los predios son clasificados en dos tipos según tengan o no frente a un área verde, estableciéndose que los que no cuentan con frente a éstas, soportarán un costo menor en 10% en relación al que soportarán los que sí cuentan con frente a dichas áreas.

<sup>56</sup> Al respecto, PARKIN explica que hay situaciones en que la decisión de maximizar el beneficio de una empresa implica cerrar y no producir. Así, el punto de cierre de una empresa es el nivel de producto y precio en el que la empresa solo cubre su costo variable total. De dicho modo, si el precio es tan bajo que el ingreso total no es suficiente para cubrir dicho costo, la empresa cierra. Agrega el citado autor que una empresa no puede liberarse de sus costos fijos ni si quiera cuando no produce, por lo que si el precio es exactamente igual al costo variable total, la pérdida es igual al costo fijo total, pero si el precio disminuye a partir de ese punto, y la empresa produce un producto más, su pérdida será mayor que el costo fijo total. En dicha situación, la empresa minimiza su pérdida si cierra. Al respecto, véase: PARKIN, Michael, *Microeconomía*, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, Wilmington, pp. 306 y ss.

<sup>57</sup> Estas están constituidas por parques, bermas, plazas, plazuelas, bosquedas, quintas, malecones, alamedas, óvalos, etc.

<sup>58</sup> A diferencia de los costos fijos que se mantienen se preste o no el servicio.

<sup>59</sup> De acuerdo con el cuadro N° 1 del Anexo N° 2 de la ordenanza, en el caso de viviendas, las tasas fijas de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, son de S/. 1.94, S/. 0.32 y S/. 0.57 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 2.83 nuevos soles. Asimismo, en el caso del resto de usos, las tasas son de S/. 5.49, S/. 0.90 y S/. 1.60 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 7.99 nuevos soles. Asimismo, véase el cuadro N° 2 del Anexo N° 3 de la Ordenanza Municipal.



Aplicando dichos criterios, se obtendría las tarifas anuales según cada casa municipal y agrupación de uso<sup>60</sup>, las cuales son expresadas en términos mensuales en el cuadro N° 8 del Anexo N° 1 de la norma.

Ahora bien, respecto del servicio de Parques y Jardines, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio ubicación del predio, es decir, la medición del servicio según la mayor cercanía a las áreas verdes. Por consiguiente, afirma el citado tribunal, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de tamaño y uso del predio, debido a que no se relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio. En consecuencia, corresponde analizar si la ordenanza cumple los parámetros mínimos indicados.

Al respecto, mediante la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007, que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria, se estableció que la Ordenanza Municipal N° 830 de la Municipalidad Metropolitana de Lima no cumplió con adoptar criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines, siendo que sobre el particular, dicha ordenanza estableció similares reglas a la Ordenanza Municipal N° 887<sup>61</sup> por lo que corresponde aplicar el mismo razonamiento sobre las reglas que esta prevé para distribuir el costo de este servicio.

En tal sentido, respecto del primer criterio utilizado por la norma, esto es, la existencia de un mayor o menor número de áreas verdes en cada casa municipal no determina necesariamente una mayor o menor intensidad de goce del servicio a diferencia del criterio "ubicación del predio frente a áreas verdes". Asimismo, cabe indicar que la intensidad del uso del servicio en atención a las áreas verdes ubicadas en la casa municipal a la que pertenece el predio no es *per se* un criterio inválido, pudiendo ser razonable la utilización de este criterio siempre y cuando se justifique el parámetro utilizado para medir o reflejar dicha intensidad.

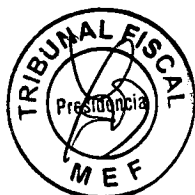
En el caso de la Ordenanza N° 887, se ha indicado el número de hectáreas de parques y jardines en cada una de las casas municipales y en atención a si el predio está ubicado o no frente a un parque o jardín se determinará la cuota tributaria, de lo que se tiene que la citada ordenanza solo establece dos parámetros de intensidad de uso, uno para el caso de los que vivan frente a parques o jardines, y otro para los demás, sin diferenciar a los integrantes de este segundo grupo según su ubicación.

Al respecto, el número de hectáreas de áreas verdes por cada casa municipal solo tiene por finalidad determinar el costo que supone el mantenimiento de las citadas áreas en cada casa municipal, pero no constituye un criterio de distribución en función a la intensidad del uso, siendo el único parámetro para distribuir el citado costo la ubicación del predio, esto es, si se encuentra o no ubicado frente a un área verde y si bien el criterio expuesto es válido, en este caso no contribuye a distribuir el costo ya que no sirve para identificar y hacer participar en éste a todos aquellos que sin tener predios ubicados frente a un área verde, también se benefician de su existencia y mantenimiento.

Por otro lado, conforme se indicó precedentemente, el costo del servicio de parques y jardines sería distribuido entre los beneficiados de cada casa municipal según sus predios se sitúen o no frente a un área verde disponiéndose que aquellos soporten 10% más del costo

<sup>60</sup> En este caso, se ha clasificado los predios según sean utilizados para vivienda u otros usos.

<sup>61</sup> En ese sentido, el artículo 6° de la Ordenanza Municipal N° 830 estableció que para efectos de la determinación del Arbitrio de Parques y Jardines Públicos se distribuirá el costo que demanda su prestación en función a la ubicación del predio dentro de cada Casa Municipal y a la intensidad del goce del servicio, teniendo en consideración los siguientes criterios: a) El área de parques y jardines públicos existente en cada Casa Municipal, debido a que los predios ubicados en Casas Municipales con mayor área de parques y jardines públicos reciben una mayor proporción del costo y b) La ubicación del predio respecto a los parques y jardines públicos dentro de cada Casa Municipal, toda vez que los predios ubicados frente a un parque o jardín reciben una mayor proporción del costo, que el resto de predios de una misma Casa Municipal.



que éstos últimos. Sin embargo, a pesar de señalarse el importe a pagar por cada casa municipal, la norma no explica cómo ha establecido el importe que debe pagar cada contribuyente.

En efecto, la ordenanza no ha establecido el número total de contribuyentes que perciben el servicio ni cuantos tienen predios que cuentan con frente a un área verde, de modo que se pueda establecer los importes a pagar. Asimismo, no se explica por qué los contribuyentes que tienen predios con frente a dichas áreas tienen que soportar el citado porcentaje y no otro, es decir, no se ha explicado cómo se obtuvo dicha cifra porcentual.

Cabe precisar también que la norma no ha previsto el caso de terrenos sin construir o que estén construidos pero inhabitados pues éstos no podrían ser tomados en cuenta al momento de distribuir el costo del servicio ya que en dichos casos no hay quien lo goce<sup>62</sup>.

Por las consideraciones expuestas, se observa que la Ordenanza Municipal N° 887 incumple el principio de reserva de ley pues no se ha regulado de modo adecuado el aspecto mensurable del hecho imponible y no cumple con distribuir el costo del servicio de parques y jardines de acuerdo con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional.

## 2.3 SERENAZGO

### PROPUESTA ÚNICA

#### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo.

#### FUNDAMENTO<sup>63</sup>

El Fundamento 41 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, señala que *“la aplicación de criterios de razonabilidad evita que la decisión de distribuir el costo del servicio sea discrecional por falta de reglas claras”*, debiendo la distribución del costo estar *“sujeta a parámetros objetivos que sustentan dicha decisión; en el caso de distribución de costos por servicios municipales, esta objetividad se verifica cuando exista una conexión lógica entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, de modo tal que, gracias al criterio empleado, se obtengan con mayor fidelidad el monto que corresponde pagar en cada caso”*.

Cabe indicar que en el Fundamento 36 de la citada sentencia se ha precisado que cuando se señalan los parámetros generales que permiten determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente por el servicio prestado, no se pretende cerrar la posibilidad de que si existiesen nuevos criterios a futuro, éstos sean tomados en cuenta. Asimismo, en el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia del mismo colegiado, recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 17 de agosto de 2005, se ha indicado que solo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio.

En el caso del Arbitrio por el servicio de Seguridad Ciudadana o Serenazgo, en el punto VIII, A, § 3 de la citada sentencia, se indica que *“es razonable utilizar los criterios de ubicación y uso del predio, por cuanto su uso se intensifica en zonas de mayor peligrosidad. Asimismo, debe tenerse en cuenta el giro comercial; por ejemplo, la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor frecuencia en centros comerciales, bares o discotecas.*

<sup>62</sup> Al respecto, véase el Informe Defensorial N° 106, aprobado por Resolución 44.2006-DP, publicado el 3 de octubre de 2006 en el Diario Oficial “El Peruano”.

<sup>63</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.



Siguiendo esta lógica, el tamaño del predio no es un criterio que pueda relacionarse directa o indirectamente con la prestación de este servicio<sup>64</sup>.

De lo señalado se tiene que para el Tribunal Constitucional son criterios básicos que permiten presumir una razonable distribución del costo del servicio de serenazgo la ubicación del predio en relación con las zonas de peligrosidad y el uso del predio.

Por su parte, El artículo 4° de la Ordenanza Municipal N° 887 establece que para efecto de la determinación de los arbitrios municipales del año 2006 se utilizará una tasa fija y una variable. En igual sentido, el Anexo N° 1 de la citada ordenanza, que contiene el informe técnico denominado "Determinación del importe de la tasa de arbitrios de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2006" señala que la determinación de la tasa por concepto de arbitrios se realizó distribuyendo los costos totales de los servicios prestados entre el total de predios del cercado de Lima, siendo que la determinación de la tasa tiene dos componentes, uno fijo y uno variable.

De acuerdo con lo expuesto por el punto 4.1 del citado anexo, prever una tasa fija se justifica en el concepto microeconómico de punto de cierre<sup>65</sup>. Al respecto, debe diferenciarse entre los costos<sup>66</sup> fijos y variables que inciden en la prestación del servicio, siendo estos últimos aquéllos que varían de acuerdo con el incremento o disminución en la prestación del servicio<sup>67</sup>. Así, la tasa fija está destinada a cubrir el costo mínimo que requiere el servicio para su operación, esto es, sus costos variables.

En tal sentido, se ha establecido que la tasa fija repartirá en todos los casos el 8.5% del costo total del servicio, diferenciándose entre las casas habitación, a las que se les ha considerado una tasa fija total de S/. 2.83 nuevos soles y el resto de establecimientos, respecto de los cuales, se ha considerado una tasa fija total de S/. 7.99 nuevos soles<sup>68</sup>.

Por otro lado, según lo dispuesto por el artículo 7° de la citada norma, la tasa variable se determinará distribuyendo el costo de prestar dicho servicio en función a la intensidad de su goce, teniendo en consideración los siguientes criterios: a) La ubicación del predio en relación con las zonas de peligrosidad y b) El uso del predio que refleja la mayor potencialidad de la utilización del servicio.

Cabe precisar que de acuerdo con lo establecido por el punto 4.4 del Anexo N° 1 de la norma, cada casa municipal utiliza en diferente medida el servicio de serenazgo, ponderándose tal uso en función a la cantidad de efectivos de seguridad dispuestos en cada una según su peligrosidad y hechos delictivos. Al respecto, agrega el citado punto, la ocurrencia de hechos

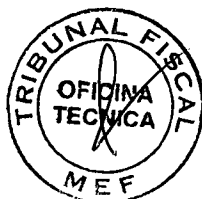
<sup>64</sup> El subrayado pertenece a la sentencia citada.

<sup>65</sup> Al respecto, PARKIN explica que hay situaciones en que la decisión de maximizar el beneficio de una empresa implica cerrar y no producir. Así, el punto de cierre de una empresa es el nivel de producto y precio en el que la empresa solo cubre su costo variable total. De dicho modo, si el precio es tan bajo que el ingreso total no es suficiente para cubrir dicho costo, la empresa cierra. Agrega el citado autor que una empresa no puede liberarse de sus costos fijos ni si quiera cuando no produce, por lo que si el precio es exactamente igual al costo variable total, la pérdida es igual al costo fijo total, pero si el precio disminuye a partir de ese punto, y la empresa produce un producto más, su pérdida será mayor que el costo fijo total. En dicha situación, la empresa minimiza su pérdida si cierra. Al respecto, véase: PARKIN, Michael, *Microeconomía*, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, Wilmington, pp. 306 y ss.

<sup>66</sup> Estas están constituidas por parques, bermas, plazas, plazuelas, bosque, quintas, malecones, alamedas, óvalos, etc.

<sup>67</sup> A diferencia de los costos fijos que se mantienen se preste o no el servicio.

<sup>68</sup> De acuerdo con el cuadro N° 1 del Anexo N° 2 de la ordenanza, en el caso de viviendas, las tasas fijas de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, son de S/. 1.94, S/. 0.32 y S/. 0.57 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 2.83 nuevos soles. Asimismo, en el caso del resto de usos, las tasas son de S/. 5.49, S/. 0.90 y S/. 1.60 nuevos soles, respectivamente, lo cual suma S/. 7.99 nuevos soles. Asimismo, véase el cuadro N° 2 del Anexo N° 3 de la Ordenanza Municipal.



se basa en datos históricos según cada zona por lo que en el cuadro N° 9 se refleja la distribución del presupuesto de serenazgo por cada casa municipal<sup>69</sup>.

Asimismo, se señala en el punto 4.4.2 del citado anexo que la distribución del costo por cada casa municipal entre los predios que la conforman obedece al criterio de asignación eficiente del uso o goce del servicio, de modo que se cobre más a quien haga mayor uso de éste. Así, el costo total de cada casa municipal se disgrega en un monto fijo<sup>70</sup> y uno variable para cada una de ellas, de acuerdo con lo recogido por el cuadro N° 12 del mencionado anexo en el cual se contempla el número de predios que existe en cada casa municipal, así como los costos fijos y variables del servicio en cada una de ellas.

Una vez que se obtiene los costos de casa municipal, la norma asigna factores de distribución de acuerdo con el uso del predio, los cuales deben ser multiplicados por los costos variables de cada casa municipal<sup>71</sup> a efecto de obtener las tasas de serenazgo por cada una de ellas y el tipo de uso del predio. Estos factores reflejan la necesidad del uso del servicio según el grado de exposición del predio al público y el riesgo frente a actividades delictivas, explicándose en el punto N° 4.4.1 del Anexo N° 1 de la norma que en este sentido, a mayor disposición de pago de los contribuyentes por evitar la exposición al público y actos delictivos, mayor será el factor de uso y frecuencia.

Los citados factores pueden ser apreciados en el Cuadro N° 10 del Anexo N° 1 de la citada ordenanza. Al respecto, ésta explica que los predios que demandan mayor servicio de seguridad son los comercios, los centros educativos y culturales, sedes administrativas e industria<sup>72</sup>.

Como se aprecia de los antecedentes jurisprudenciales, respecto del servicio de serenazgo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC se ha establecido que es razonable utilizar criterios de ubicación y uso del predio porque cuando el uso del servicio se intensifica en zonas de mayor peligrosidad. Asimismo, debe considerarse el giro comercial del predio porque por ejemplo, la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor frecuencia en centros comerciales, bares o discotecas.

De acuerdo con lo expuesto acerca de la Ordenanza Municipal N° 887, se observa que ha distribuido el costo del servicio entre las casas municipales en función a la peligrosidad, basándose en ocurrencias históricas para luego agrupar a los predios de cada casa municipal de acuerdo con sus usos, asignando factores de uso y frecuencia a cada uso según la demanda del servicio. Asimismo, se ha consignado el número de contribuyentes de cada casa municipal así como los costos asignados a cada una de ellas, de manera que en el caso del Arbitrio de Serenazgo sí se ha establecido de manera clara el aspecto mensurable de la hipótesis de incidencia, de acuerdo con los criterios indicados por el Tribunal Constitucional.

<sup>69</sup> En este sentido, el centro histórico participa en un 68.7%; Santa Beatriz, en un 8%; Zona Industrial, en 7.5%; Barrios Altos, en un 5%; Urbanizaciones, en 5.6% y Margen Izquierda en un 5.2%.

<sup>70</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el punto N° 4.4.1 del Anexo N° 1, los costos fijos son asignados a todos los predios de la comuna mientras que los variables se diferencian según cada casa municipal.

<sup>71</sup> Según lo explicado en el punto N° 4.1.1 antes citado, la clasificación por uso del predio toma en cuenta la utilización efectiva del mismo cuyos requerimientos del servicio estarán en función a su exposición al peligro, lo cual será expresado en un factor de ponderación. Así, los predios destinados a vivienda son definidos como aquellos en los que no se desarrolla actividad productiva alguna. El uso de actividad comercial comprende a los predios en los que se realiza intercambios de bienes y servicios. Por su parte, el uso industrial comprende a los predios en donde se realice actividades de manufactura. Asimismo, el uso "sector público, educativo y cultural" comprende a aquellos destinados a sedes gubernamentales, centros educativos de todo nivel de instrucción y centros culturales. Finalmente, el uso "otros" comprende a los predios que requieren menor dedicación de vigilancia. Asimismo, en la Tabla N° 2 se ha agrupado a los usos según cada categoría. Por ejemplo, dentro del uso "vivienda" se ha comprendido a las casas habitación, cocheras y terrenos sin construir; en el uso "actividad comercial", a los comercios, tiendas, depósitos y servicios de hospedaje.

<sup>72</sup> De acuerdo con el citado Cuadro N° 10, al uso "vivienda" le corresponde un factor de uso de 0.54; al uso "comercio", 2.49; al uso "sector público, educativo y cultural", 2.51; al uso "industria", 2.51 y al uso "otros", 1.56.





### SUB TEMA 3: APLICACIÓN DEL CRITERIO “MECANISMO DE SUBVENCIÓN, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y SOLIDARIDAD”

#### PROPUESTA ÚNICA

#### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 887 no justifica la aplicación del criterio “Mecanismo de Subvención, Capacidad Contributiva y Solidaridad”.

#### FUNDAMENTO

De acuerdo con lo dispuesto por la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, en el caso de los arbitrios se encuentra dificultad para aplicar el principio de capacidad contributiva pues en este caso lo relevante es la retribución del costo que demanda la prestación del servicio y no tanto la mencionada capacidad contributiva. Esto, afirma el Tribunal Constitucional, no podría ser afirmado sin tomar en cuenta ningún otro criterio porque se podría llegar a extremos alejados de la realidad pues es innegable que en cada ámbito local no solo existen zonas de mayor y menor peligrosidad, zonas comerciales y zonas urbanas, sino también zonas pudientes frente a zonas de mayor pobreza, en cuyo caso, el servicio prestado por el municipio podría encontrar un diferente cariz.

Por tanto, explica el citado tribunal, nada obsta para que las Municipalidades tomen en cuenta reglas de justicia en la imposición. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC<sup>73</sup>, se ha establecido que no es posible negar la concurrencia del principio de capacidad contributiva en todos los casos, aunque no en el nivel de criterio generador del arbitrio, sino como criterio de invocación externa debido a circunstancias excepcionales<sup>74</sup>.

De dicho modo, y dependiendo de las circunstancias sociales y económicas del municipio, la invocación de la capacidad contributiva con fundamento en el principio de solidaridad, puede ser excepcionalmente admitida, en tanto y en cuanto se demuestre que se logra un mejor acercamiento al principio de equidad en la distribución.

Es así que a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 592-2005-AA/TC, publicada el 20 de enero de 2006, en el Diario Oficial “El Peruano”, el Tribunal Constitucional ha establecido los criterios que deben ser cumplidos por las Municipalidades a través de las Ordenanzas que crean los Arbitrios para la aplicación del principio de capacidad contributiva, en base al principio de solidaridad.

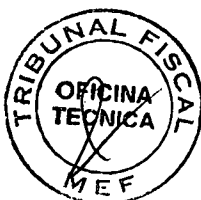
Al respecto, en dicha resolución se afirma que razones de garantía de certeza y seguridad respecto al cálculo de arbitrios, obligan a los Municipios a explicar de manera detallada los criterios para la distribución de los costos de la prestación de los servicios en la misma Ordenanza. Por consiguiente, éstos no pueden ser modificados de modo discrecional y perjudicial sin atentarse contra la seguridad jurídica y la mencionada certeza que son elementos esenciales del principio de reserva de ley<sup>75</sup>.

Por tanto, para poder invocar de modo excepcional el principio de solidaridad y por ende, el de capacidad contributiva, el Municipio se encuentra obligado a detallar, en primer lugar, las razones socio económicas que justifican que en su caso, dicho criterio les sea aplicable. Esto, agrega el Tribunal Constitucional, supone que a continuación se demuestre técnicamente que habiendo otras opciones de cálculo donde no se considere el factor solidaridad, éstas no logran

<sup>73</sup> Al respecto, véase el Fundamento VIII, acápite B, numeral §3.

<sup>74</sup> Sobre el particular, en dicha sentencia se explica que aun cuando el cobro de los arbitrios no se deriva del citado principio, resulta que a veces en zonas de mayor delincuencia y por consiguiente, con mayor despliegue de servicio municipal, reside la población con menores recursos, la cual probablemente, si solo nos referimos a la contraprestación efectiva, deba pagar un mayor arbitrio que aquellos contribuyentes con mayor capacidad económica. De esta manera, en muchos casos, este monto resultaría excesivo para la reducida capacidad de pago de estas personas.

<sup>75</sup> En este sentido, véase el fundamento N° 11 de dicha sentencia.



un resultado más beneficioso para la mayoría. Finalmente, en dicha ordenanza se deberá precisar no solo el monto objeto del principio de solidaridad sino que también se deberá detallar el porcentaje de solidaridad asumido por el Municipio sin que se afecte el equilibrio presupuestal y aquél que será trasladado a los contribuyentes.

De lo expuesto puede concluirse que la Ordenanza Municipal que cree los Arbitrios debe cumplir los siguientes requisitos para poder aplicar los principios de solidaridad y de capacidad contributiva:

- a) Detallar y explicar en la Ordenanza que crea los Arbitrios las razones sociales y económicas que justifican el uso de la capacidad contributiva como consecuencia del principio de solidaridad como un criterio para la distribución del costo global de los Arbitrios.
- b) Debe demostrarse técnicamente en la misma ordenanza que hay otras opciones en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuyo uso no se obtiene un resultado más beneficioso para la mayoría.
- c) Debe detallarse y demostrarse en ésta cuál es el monto objeto del principio de solidaridad, cuál es el porcentaje que asumirá la Municipalidad (con el límite de no afectación del equilibrio presupuestal) y cuál es el porcentaje que será trasladado a los contribuyentes.

Por tanto, es a la luz de estas disposiciones que se analizará si la Ordenanza Municipal N° 887 ha cumplido con los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional como condición para el uso del principio de solidaridad y de capacidad contributiva.

Al respecto, el artículo 9° de dicha norma establece un aporte adicional y/o reducciones basadas en la capacidad contributiva y las condiciones socio económicas de las casas municipales. En tal sentido, en el punto N° 5 del Anexo N° 1 de la citada ordenanza se explica que considerando la realidad socioeconómica de Lima Cercado, la municipalidad ha decidido subvencionar hasta el 25% del costo total del servicio público que presta. Asimismo, indica la norma, se ha determinado un grupo objetivo al cual se le aplica el criterio de solidaridad en virtud de su capacidad contributiva.

De acuerdo con lo previsto por la ordenanza citada, este criterio contempla un aporte adicional basado en capacidad contributiva sin que en ningún caso el importe total de los arbitrios pueda superar el 85% de la determinación del año 2005. Para tal efecto, luego de la aplicación de los criterios para calcular dichos arbitrios, se prevé el empleo un mecanismo de "subvención, capacidad contributiva y solidaridad" a cinco grandes grupos de contribuyentes diferenciados por sus características socioeconómicas.

La metodología citada contempla el uso de la denominada "función mínimo", mediante la cual se compara el monto determinado para el año 2006 con el monto determinado en el año 2005. Así, en el caso de predios utilizados para vivienda hay dos opciones: a) Si la comparación arroja una reducción del monto determinado, se aplica la metodología prevista para el año 2006 y b) Si la comparación arroja un incremento del monto determinado, la tasa determinada será el menor valor resultante. Se prevé también que en ningún caso el importe a pagar será inferior a S/. 2.83 nuevos soles mensuales<sup>76</sup>.

Asimismo, en el caso de predios destinados a otros usos hay tres posibilidades: a) Si la comparación arroja una reducción del monto determinado en el rango de -99% y -50%, la tasa determinada no se reducirá sino hasta el 85% de la deuda determinada en el año 2005, b) Si la comparación arroja una reducción del monto determinado en el rango de -50% y 0%, se aplicará la metodología del año 2006 y c) Si la comparación arroja un incremento del monto

<sup>76</sup> Los cuales representan los costos fijos en que se incurre para la prestación de los servicios.



determinado, la tasa determinada será el menor valor resultante. En este caso se indica que en ningún caso el importe a pagar será inferior a S/. 7.99 nuevos soles mensuales<sup>77</sup>.

De lo expuesto se aprecia que la Ordenanza Municipal N° 887 no ha explicado ni detallado las razones sociales y económicas que justifican la aplicación del principio de capacidad contributiva pues solo se ha limitado a establecer de manera genérica que esto se justifica en "las condiciones socio económicas de las casas municipales" sin explicar cuáles son éstas ni su fundamento.

Por otro lado, tampoco se ha recogido en dicha ordenanza la demostración técnica en la que se establezca la existencia de otras metodologías de distribución de costos en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuya aplicación no se obtendría un resultado más beneficioso para la mayoría. También se aprecia que la norma no ha establecido con precisión cuál es el monto objeto del principio de solidaridad así como el porcentaje que asumirá la Municipalidad y el que sería trasladado a los contribuyentes.

Finalmente, se observa que la ordenanza bajo comentario ordena hacer una comparación entre la determinación que resultaría de aplicar las normas previstas para el año 2006 y la determinación del año 2005 con el fin de aplicar la metodología denominada "función mínimo" sin indicarse si respecto del año 2005, la determinación debe hacerse en función de la Ordenanza N° 729 o si debe hacerse de acuerdo con lo establecido por la Ordenanza N° 830, las cuales rigieron el cobro de arbitrios del año 2005 en dicha comuna. Sobre el particular, además de la falta de precisión que se observa, cabe indicar que ambas normas han sido declaradas inválidas para el cobro de los citados según lo dispuesto por las Resoluciones del Tribunal Fiscal N° 6776-2-2005 y N° 3264-2-2007<sup>78</sup>, respectivamente

En conclusión, la citada ordenanza no ha justificado el uso del principio de capacidad contributiva en aplicación del principio de solidaridad como un mecanismo para la distribución de los costos generados por la prestación de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo.

#### 4. CRITERIOS A VOTAR.

##### SUB-TEMA 1: SOBRE LA EXPLICACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

###### PROPUESTA 1

La Ordenanza N° 887 cumple con explicar el costo de los servicios de Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006; sin embargo, dicha ordenanza no cumple con explicar el costo del servicio de Limpieza Pública del año 2006.

###### PROPUESTA 2

La Ordenanza N° 887 no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006.

##### SUB-TEMA 2: SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

###### 2.1 LIMPIEZA PÚBLICA

###### 2.1.1 RECOLECCIÓN DE BASURA

###### PROPUESTA ÚNICA

<sup>77</sup> Los cuales representan los costos fijos en que se incurre para la prestación de los servicios.

<sup>78</sup> Esta resolución constituye jurisprudencia de observancia obligatoria.



## **DESCRIPCIÓN**

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de basura.

### **2.1.2 BARRIDO DE CALLES**

#### **PROPUESTA ÚNICA**

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de barrido de calles.

### **2.2 PARQUES Y JARDINES**

#### **PROPUESTA ÚNICA**

La Ordenanza N° 887 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.

### **2.3 SERENAZGO**

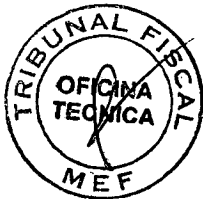
#### **PROPUESTA ÚNICA**

La Ordenanza N° 887 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo.

### **SUB TEMA 3: APLICACIÓN DEL CRITERIO “MECANISMO DE SUBVENCIÓN, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y SOLIDARIDAD”**

#### **PROPUESTA ÚNICA**

La Ordenanza N° 887 no justifica la aplicación del criterio “Mecanismo de Subvención, Capacidad Contributiva y Solidaridad”.



## ANEXO I

### ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

##### **Artículo 74°.- Principio de Legalidad**

*“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.”*

#### **TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 156-2004-EF, PUBLICADO EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2004.**

**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.*

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

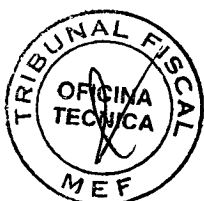
**Artículo 69°.-** *“Las tasas por servicios públicos o Arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar.*

*La determinación de las obligaciones referidas en el párrafo anterior deberán sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.*

*Para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o Arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente.*

*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, aplicándose de la siguiente manera:*

- a) *El Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana se aplica a las tasas por servicios públicos o Arbitrios, para el departamento de Lima, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.*
- b) *El Índice de Precios al Consumidor de las ciudades capitales de departamento del país, se aplica a las tasas por servicios públicos o Arbitrios, para cada Departamento, según*



corresponda.

Los pagos en exceso de las tasas por servicios públicos o Arbitrios reajustadas en contravención a lo establecido en el presente artículo, se consideran como pagos a cuenta, o a solicitud del contribuyente, deben ser devueltos conforme al procedimiento establecido en el Código Tributario.”

**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”.

**Artículo 69°-B.-** “En caso que 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”.

#### **ORDENANZA MUNICIPAL N° 887**

#### **ESTABLECEN MONTOS DE ARBITRIOS DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS Y SERENAZGO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2006 EN EL CERCADO DE LIMA**

##### **“Artículo 1.- Objeto**

El objeto de la presente Ordenanza es establecer los montos de las tasas o arbitrios que se cobran por los servicios Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, correspondientes al ejercicio 2006.

##### **Artículo 2.- Costo de los arbitrios.**

El costo de la prestación de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del Cercado de Lima ascienden a S/. 74.8 millones (setenta y cuatro millones ochocientos mil y 00/100 nuevos soles) de acuerdo al Informe Técnico que forma parte de la presente Ordenanza.

Sin embargo, el monto total de la emisión a los contribuyentes será de S/. 56. millones (cincuenta y seis millones de nuevos soles). La diferencia será asumida por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

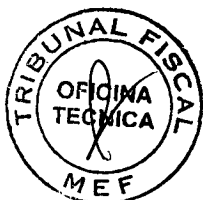
##### **Artículo 3.- Delimitación de las Casas Municipales**

Para efectos de los arbitrios correspondientes al ejercicio 2006, se mantendrán las delimitaciones de las Casas Municipales establecidas mediante la Ordenanza N° 830.

**Casa Municipal N° 01.-** Corresponde a los predios ubicados en el Centro Histórico de Lima y zonas aledañas. Sus límites son: Av. Alfonso Ugarte, Jr. Huarochirí, Av. Colonial, Jr. Callejón Molino del Gato, Jr. Zorritos, Av. Alfonso Ugarte, Av. Bolivia, Av. Paseo de la República, Av. Almirante Miguel Grau, Jr. Paruro y Margen Izquierda del Río Rímac.

**Casa Municipal N° 02.-** Corresponde a los predios ubicados en Santa Beatriz. Sus límites son. Av. Alfonso Ugarte, Av. Brasil, Av. 28 de Julio, Av. República de Chile, Av. Arenales, Jr. Manuel Ascencio Segura, Av. Paseo de la República y Av. Bolivia.

**Casa Municipal N° 03.-** Corresponde a los predios ubicados en la Zona Industrial de Lima y en Zonas Urbanizadas. Sus límites son: Av. Venezuela, Av. Tingo María, Jr. Zorritos, Jr. Callejón



Molino del Gato, Jr. Pacasmayo, Av. Colonial, Jr. Trenemann y Av. República de Argentina, incluye la zona industrial que limita con el Callao y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Casa Municipal N° 04.- Corresponde a los predios ubicados en Barrios Altos. Sus límites son: Margen Izquierda del Río Rímac, Jr. Paruro, Av. Miguel Grau, Jr. Huánuco, Av. 28 de Julio, Jr. Miguel Grau, Jr. Junín, Av. José Rivera y Dávalos, Jr. Ancash, Av. El Angel y Jr. Plácido Jiménez.

Casa Municipal N° 05.- Corresponde a los predios ubicados en las Zonas Urbanizadas de Lima. Sus límites son: Av. Universitaria, Av. Mariano Cornejo, Av. Tingo María y Av. Venezuela.

Casa Municipal N° 06.- Corresponde a los predios ubicados en la Margen Izquierda del Río Rímac y a la Zona Industrial. Sus límites son: Calle Cecilia Túpac Amaru, Av. Argentina, Jr. Ricardo Trenemann, Av. Colonial, Jr. Huarochirí, Av. Alfonso Ugarte y Margen Izquierda del Río Rímac.

#### Artículo 4.- Determinación de los Arbitrios Municipales

Para efecto de la determinación de los arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2006, se considerará una tasa fija y una variable.

La tasa fija distribuye el 8.5% del costo total de servicios prestados a todos los predios del Cercado de Lima. Para la determinación de la tasa fija se utilizarán los importes contenidos en el Cuadro 1 del Anexo 2 de acuerdo a los usos de predios.

La tasa variable de cada uno de los arbitrios resulta de aplicar los criterios de distribución que se detallan en los siguientes artículos. Las tasas fijas y variables se regirán por el Informe Técnico contenido en el Anexo 1, el mismo que forma parte integrante de la presente Ordenanza.

La determinación de los arbitrios municipales establecida en la presente Ordenanza, se sujeta a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída sobre el expediente N° 0053-2004-PI/TC.

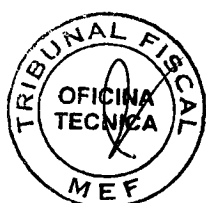
#### Artículo 5.- Del servicio de Limpieza Pública

Para efectos de la determinación de la tasa variable del Arbitrio de Limpieza Pública, se distribuirá el costo que demanda la prestación del servicio teniendo en consideración la intensidad del servicio gozado y diferenciándose las prestaciones de recolección de basura y barrido de calles, en función de los siguientes criterios:

- Recolección de Basura:
- Generadores de población flotante.
- El tamaño del predio, es decir, el área construida expresada en metros cuadrados, y
- Mayor frecuencia en el uso del servicio.
- Barrido de Calles:
- Generadores de población flotante.
- El promedio de la longitud del frente del predio expresada en metros lineales.
- Mayor frecuencia en el uso del servicio.

Para asignar los importes de la tasas variable de recojo de basura y barrido de calles, se aplicarán las tablas contenidas en los Cuadros 2.1 y 2.2 del Anexo 2, respectivamente.

#### Artículo 6.- Del servicio de Parques y Jardines Públicos



Para efectos de la determinación de la tasa variable del Arbitrio de Parques y Jardines Públicos se distribuirá el costo que demanda su prestación en función a la intensidad del goce del servicio, y teniendo en consideración los siguientes criterios:

- El área de parques y jardines públicos existente en cada Casa Municipal.

- Ubicación del predio respecto a los parques y jardines públicos dentro de cada Casa Municipal.

Para asignar los importes de la tasa variable de Parques y Jardines Públicos según Casa Municipal se aplicará la tabla contenida en el Cuadro 3 del Anexo 2.

**Artículo 7.- Del servicio de Serenazgo**

A fin de determinar la tasa variable del Arbitrio de Serenazgo se distribuirá el costo en función a la intensidad del goce del servicio, y se tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- La ubicación del predio en relación con las zonas de peligrosidad.

- El uso del predio que refleja la mayor potencialidad de la utilización del servicio.

Para asignar los importes de la tasa variable del servicio de Serenazgo por predio según uso y Casa Municipal se aplicará la Tabla contenida en el Cuadro 4 del Anexo 2.

**Artículo 8.- Justificación técnica de los importes de los arbitrios**

Los importes aprobados en la presente Ordenanza han sido calculados de acuerdo con el costo efectivo de los servicios a prestar, según se detalla en el Informe Técnico que forma parte integrante de la presente Ordenanza, el incremento del costo por la mejora de los servicios será asumido por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

**Artículo 9.- Aporte Adicional y/o reducciones**

La presente Ordenanza prevé un aporte adicional y/o reducciones basadas en la capacidad contributiva y las condiciones socio económicas de las casas municipales. Para dichos efectos se deberá comparar los importes determinados en el ejercicio 2005 con los del 2006 utilizando las siguientes reglas:

a) Para el caso de predios de uso vivienda, el monto de los arbitrios será el resultante de aplicar las tablas contenidas en los Anexos. Sin embargo, en caso de que los importes sean superiores a aquellos de 2005 se aplicará una subvención equivalente a la diferencia. En ningún caso el importe a pagar será inferior a S/. 2.83 mensuales.

b) Para el caso de los predios de los demás usos, si la comparación arroja una reducción del monto determinado en el 2006 en el rango de [-99%, -50%], se aplica un cargo adicional equivalente a la diferencia entre el 85% de la deuda determinada en el 2005 y el importe resultante de la aplicación de las tablas contenidas en los Anexos.

c) Para el caso de los predios de los demás usos en que la comparación arroja una reducción del monto determinado en el rango de [-50%, 0%], se aplicarán los importes de las tablas contenidas en los Anexos.

d) Para el caso de los predios de los demás usos, si la comparación arroja un incremento del monto determinado para el 2006 se aplicará una subvención equivalente a la diferencia. En ningún caso el importe a pagar será inferior a S/. 7.99).

**Artículo 10.- Incentivos para el pago**

Establézcase para el ejercicio 2006 un descuento del cinco por ciento (5%) sobre el importe total de los arbitrios a pagar correspondientes al citado ejercicio fiscal, para los contribuyentes que opten por la cancelación de las cuatro cuotas trimestrales del ejercicio 2006 dentro del plazo de





vencimiento de la primera cuota. Este descuento no incluye el derecho de emisión correspondiente.

**Artículo 11.- Rendimiento de los Arbitrios municipales**

Los montos que se recauden por concepto de los arbitrios municipales, constituyen rentas de la Municipalidad y serán destinadas exclusivamente a financiar el costo que demanden la prestación de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo.

**DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.- El Servicio de Administración Tributaria-SAT se encuentra facultado a requerir a los órganos y entidades de la Corporación Municipal la estructura de costos de los servicios municipales por los que se cobran los arbitrios así como la documentación que los sustenta. Dicha información deberá ser entregada bajo responsabilidad de acuerdo al cronograma y las condiciones que para tal efecto establezca el SAT. Las observaciones del SAT formarán parte del informe técnico que sustente la Ordenanza que establece los montos de los arbitrios de cada año.*

*Segunda.- Facultar al Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima - SAT, a dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para la correcta aplicación de la presente Ordenanza.*

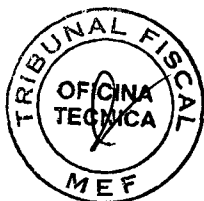
*Tercera.- La presente Ordenanza entra en vigencia a partir del 1 de enero del 2006.*

**POR TANTO:**

Mando se registre, publique y cumpla.

En Lima, a los veinte días del mes de diciembre del dos mil cinco.

MARCO ANTONIO PARRA SÁNCHEZ  
Teniente Alcalde de la  
Municipalidad Metropolitana de Lima  
Encargado de la Alcaldía



## ANEXO N° 1

### INFORME TÉCNICO DE LA ORDENANZA: "DETERMINACIÓN DEL IMPORTE DE LA TASA DE ARBITRIOS DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA 2006"

#### 1. OBJETIVO

Determinar la tasa por concepto de Arbitrios Municipales para los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2006, de conformidad con el artículo N° 69 del Decreto Legislativo N° 776 de la Ley de Tributación Municipal y con base en los criterios de las sentencias N° 0041-2004-AI/TC y N° 00053-2004-PI/TC emitido por el Tribunal Constitucional.

#### 2. CONSIDERACIONES GENERALES

La determinación de la tasa por concepto de Arbitrios Municipales se realizó distribuyendo los costos totales de los servicios prestados entre el total de predios del Cercado de Lima, que cuenta con 66,910 contribuyentes. Los cálculos y tasas obtenidas de la presente metodología han sido realizados con información del sistema al 7 de noviembre de 2005.

La participación de cada predio dentro de los costos totales por la prestación de servicios, se determinará aplicando los criterios contenidos en las sentencias del Tribunal Constitucional N° 0041-2004-AI/TC y N° 00053-2004-PI/TC.

La determinación de la tasa por concepto de Arbitrios Municipales toma en cuenta dos componentes;

- Aplicación de una tasa fija del 8.5% del costo total de los servicios prestados a todos los predios del Cercado de Lima. Estos serán cubiertos en S/. 2,304,813 por los predios con uso vivienda y en S/. 4,056,618 por los predios correspondientes al resto de usos.

- Aplicación de una tasa variable, de acuerdo al servicio brindado por uso y ubicación, a todos los predios del Cercado de Lima.

#### 3. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

##### 3.1. Servicio de Limpieza Pública

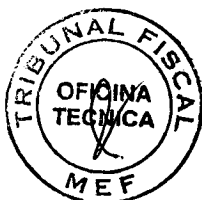
El servicio de Limpieza Pública comprende la ejecución de los servicios de recolección de residuos, el transporte a la planta de transferencia, descarga y disposición final de dichos elementos provenientes de los predios de la jurisdicción respectiva, en los rellenos sanitarios.

Adicionalmente, está incluido el servicio de barrido de calles y plazas y la Campaña Educativa, el cual es prestado por la empresa concesionaria Vega Upaca S.A. - RELIMA. Asimismo, la MML realiza actividades complementarias como el lavado y trapeo de espacios públicos.

Así, según el informe "Plan de Limpieza Pública de Lima Cercado 2006", emitido por la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad (DMSC), las tareas específicas involucradas en la prestación del servicio de limpieza pública del Cercado de Lima son:

1. *Recolección Domiciliaria.*- Según características de la infraestructura urbana y los hábitos y costumbres de la población, en el Cercado de Lima se emplea el "Método de Vereda", el cual consiste en la recolección de residuos en marcha lenta, puerta por puerta.

2. *Barrido de Calles.*- Consiste en retirar mediante barrido manual de la aceras, bermas centrales y calzadas los residuos sólidos de pequeña magnitud.



3. *Barrido de Plazas.- Consiste en retirar mediante barrido manual de las aceras, los residuos sólidos dispuestos en las plazas públicas.*

4. *Uso de Planta de Transferencia.- Los camiones recolectores descargan rápidamente los residuos sólidos a unidades traylers (madrinas) de gran capacidad, trasladándolo al relleno sanitario para su disposición final.*

5. *Operación de Relleno Sanitario.- Consiste en confinar la basura en la menor área posible, reducirla al menor volumen y cubrirla con una capa de tierra al final.*

6. *Campaña Educativa.- Concientizar a la población en temas sanitarios y en el buen uso de los servicios de limpieza mediante charlas vecinales, distribución de volantes, afiches, entre otros.*

7. *Recolección de residuos de comercio.- Recolección de residuos sólidos arrojados en la vía pública mediante vehículos compactadores.*

8. *Recolección y transporte de escombros (Punto Crítico).- Recolección de residuos domiciliarios o comerciales arrojados y acumulados en la vía pública, mediante cargadores frontales o volquetes, los cuales podrían estar mezclados o no con escombros, tierra y otros desechos.*

9. *Baldeo de Espacios Públicos.- Lavado, en forma manual, con agua las aceras de los espacios públicos.*

10. *Limpieza de Letrinas de Espacios Públicos.- Limpieza con detergentes, desinfectantes y aromatizadores, zonas utilizadas como letrinas.*

11. *Limpieza de Mobiliario Urbano.- Comprende la limpieza de postes, farolas, bancas, papeleras, etc., ubicadas en plazuelas, plazas, parques, pasajes, avenidas, iglesias, etc.*

12. *Lavado por trapeo de espacios públicos.- Consiste en fregar, mediante trapeadores, trapos y baldes, la superficie lisa o áspera de las vías públicas.*

13. *Supervisión de los Servicios de Limpieza Pública.*

*La importancia de los servicios que realiza la empresa concesionaria puede clasificarse, según el contrato de concesión, en los siguientes:*

1. *Aquellos que requieren un mayor uso de maquinaria y equipo como Recolección Domiciliaria, Uso de Planta de Transferencia, Operación de Relleno Sanitario, Recolección de residuos de comercio, Recolección y transporte de escombros (Punto Crítico); y,*

2. *Aquellos que son intensivos en el uso de mano obra (Barrido de Calles, Barrido de Plazas).*

*Cabe precisar que los otros servicios (Baldeo de Espacios Públicos, Limpieza de Letrinas de Espacios Públicos, Limpieza de Mobiliario Urbano, Lavado por trapeo de espacios públicos, Supervisión de los Servicios de Limpieza Pública), intensivos en el uso de mano de obra, los realiza la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad - DMSC.*

### 3.2. Servicio de Parques y Jardines

*El servicio de Parques y Jardines comprende:*

*\* Implantación.- Comprende el sembrado de grass, plantas y árboles.*

*\* Recuperación.- Consiste en rehabilitar las diversas áreas verdes mediante la incorporación de fertilizantes y abonos.*



\* **Mantenimiento.**- Comprende la remoción de tierra, sembrado, riego, abono y poda de árboles, arbustos y otros.

\* **Mejoramiento.**- Consiste en la preparación del suelo y mejoramiento de sustratos.

\* **Servicios adicionales.**- Trabajos desarrollados en las plantas de florecimiento.

Adicionalmente para el mejoramiento de la calidad de las áreas verdes, se utilizan la tierra de chacra, musgo intermedio, musgo fino, humus de lombriz, compost, fertilizantes, insecticida y agua de riego, entre otros.

La encargada de desarrollar dichas tareas es la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad - DMSC, mediante la Sub - Gerencia de Operaciones Ambientales. Para el año 2006 se han identificado 155 parques, jardines y bermas centrales constituidos en un total de 78.93 hectáreas, los cuales han sido tomados como referencia para la determinación de la cantidad de áreas verdes que requieren mantenimiento. La distribución de los parques y jardines atendidos por casa municipal se encuentran de la siguiente manera:

**Cuadro N° 1**  
**Parques y Jardines Públicos según Casa Municipal-2006**

Ubicación	Cantidad de áreas verdes	Has.
Centro Histórico	24	6.72
Santa Beatriz	17	17.07
Zona Ind. y Urbanizac.	40	26.50
Barrios Altos	12	5.68
Urbanizaciones	45	15.85
Margen izquierda	17	7.11
Total	155	78.93

Fuente: DMSC - MML. (Subgerencia de Operaciones Ambientales).

**Tabla N° 1**  
**Parques y/o Jardines Públicos del Cercado de Lima: 2006**

Actualizado al 03/11/2005

Casa Municipal	N° de parque	Área verde. parque o jardín	Hectáreas
1	1	Alameda Chabuca Granda	01
1	2	Av. Alfonso Ugarte (Berma Central)	0.15
1	3	Av. Wilson (Berma Central)	0.1
1	4	Parque del Congreso	0.2
1	5	Parque Montserrate	0.1
1	6	Parque Universitario	0.6
1	7	Paseo de Héroes Navales	0.9
1	8	Plaza 2 de Mayo	0.2
1	9	Plaza Bolívar	0.2
1	10	Plaza Elguera	0.03
1	11	Plaza Francia	0.06
1	12	Plaza Gastañeta	0.2
1	13	Plaza Mayor	0.63
1	14	Plaza Ramón Castilla	0.4
1	15	Pieza San Martín	0.6
1	16	Plaza Santa Rosa	0.25
1	17	Plazuela San Marcelo	0.05
1	18	Plazuela Santa Clara	0.15
1	19	Plazuela Aramburú-Guadalupe	0.03
1	20	Plazuela Molino del Gato	1.3
1	21	Plazuela San Agustín	0.01
1	22	Plazuela Santo Domingo	0.06
1	23	Malecón Santa Rosa	0.3
1	24	Alameda Las Malvinas	0.1
Subtotal Casa Municipal 1			6.72
2	1	Av. Arequipa (Berma	0.85



2	2	Central)	0.08
		Av. Guzmán Blanco (Berma Central)	
2	3	Parque de la Reserva	7.2
2	4	Parque Hernán Velarde	0.7
2	5	Bosque Du Petit Thouars	1.3
2	6	Parque Tanguis	1.5
2	7	Parque Salvador Allende	0.6
2	8	Parque Víctor Raúl Haya de la Torre	0.3
2	9	Parque Washington	1.2
2	10	Paseo Colón	0.2
2	11	Plaza Bélgica	0.2
2	12	Plaza Bolognesi	0.3
2	13	Plaza Inca Garcilaso de la Vega	0.1
2	14	Plaza José Díaz	0.04
2	15	Plaza Micaela Bastidas	0.7
2	16	Plaza Miguel Grau	0.2'
2	17	Plaza Sucre	1.6
Subtotal Casa Municipal 2			17.07
3	1	Av. Aurelio García (Berma Central)	0.3
3	2	Av. Naciones Unidas (Berma Central)	0.3
3	3	Berma central Colonial-Argentina	0.2
3	4	Bosque Unidad Vecinal N° 3	2.4
3	5	Parque Arias Schreiber	1.4
3	6	Parque Barcelona	0.4
3	7	Parque Benavides Bancarios	0.2
3	8	Parque Berteifo	0.2
3	9	Parque Caracas	0.2
3	10	Parque Carmen Saco	0.1
3	11	Parque Catta o Vargas	0.3
3	12	Parque Central	0.5
3	13	Parque Chichizola	0.1
3	14	Parque Clorinda Malo de Turner	0.5
3	15	Parque D'Onofrio - G. Barrón	0.2
3	16	Parque El Sol - Garcia Lastre	0.5
3	17	Parque Eloy Ureta-Cherry	0.5
3	18	Parque España	0.2
3	19	Parque Fray Durand Martell	0.2
3	20	Parque Gorriti	1
3	21	Parque Los Artistas	0.2
3	22	Parque Los Pinos	0.3
3	23	Parque Luis Agurto	0.1
3	24	Parque Madrid	0.2
3	25	Parque Morcillo	0.7
3	26	Parque Neón Lux	0.1
3	27	Parque Norma	0.07
3	28	Parque Olaachea	2
3	29	Parque Pirámide	0.1
3	30	Parque Paredes	0.2
3	31	Parque Roma	0.5
3	32	Parque Sipión Llona	0.8
3	33	Parque Sussoni	1.1
3	34	Parque Trinidad	0.5
3	35	Parque Urubamba	2.3
3	36	Parque Ventura Calderón	0.05
3	37	Parque Víctor Laynes	0.05
3	38	Parque Virgen de la Asunción	0.15
3	39	Unidad Vecinal de Mirones	2.4



3	40	Unidad Vecinal N° 3	4.98
Subtotal Casa Municipal 3			26.50
4	1	Av. Cementerio Berma Central)	0.2
4	2	Av. Nicolás Ayllón (berma central)	2.3
4	3	Parque de la Medicina	0.3
4	4	Plaza del Cercado	1.3
4	5	Plaza Italia	0.06
4	6	Plaza las Carrozas	0.1
4	7	Plazuela Santo Cristo	0.4
4	8	Parque Uchuzuma	0.4
4	9	Parque Ramón Espinoza	0.04
4	10	Plazuela Buena Muerte	0.03
4	11	Plazuela Buenos Aires	0.05
4	12	Quinta Heeren	0.5
Subtotal Casa Municipal 4			5.68
5	1	Av. Alborada (Berma Central)	0.3
5	2	Av. Bertello (Berma Central)	0.5
5	3	Berma central Av. Venezuela	0.2
5	4	Berma central Av. Santa Gertrudis	0.1
5	5	Av. Sosa Pefaez (Berma Central)	0.2
5	6	Berma central Venezuela - M. Cornejo	0.7
5	7	Parque 1° de Mayo	0.1
5	8	Parque Antúnez de Mayolo	0.5
5	9	Parque César Vallejo	0.25
5	10	Parque Control Henriot	0.8
5	11	Parque EE AA Huerta Santa Rosa	0.25
5	12	Parque Egipto	0.5
5	13	Parque El Carmelo	0.7
5	14	Parque Espejo Tamayo (El Nazareno)	0.1
5	15	Parque Espejo Tamayo	0.1
5	16	Parque El Milagro	0.2
5	17	Parque Huaca Chica	1.2
5	18	Parque Huaca Palomino	0.7
5	19	Parque II	0.2
5	20	Parque Juan Pablo II	0.15
5	21	Parque K	0.2
5	22	Parque Las Flores	0.2
5	23	Parque Latino	0.05
5	24	Parque Lisson	0.4
5	25	Parque los Alamos	0.2
5	26	Parque Los Tulipanes	0.3
5	27	Parque luz	0.25
5	28	Parque María Auxiliadora - ASINCOP	0.4
5	29	Parque María Auxiliadora (Pando)	0.3
5	30	Parque Medalla Milagrosa	0.2
5	31	Parque Nuestra Señora de la Parroquia	0.15
5	32	Parque Primavera	0.25
5	33	Parque San Judas Tadeo	0.3
5	34	Parque San Martín	0.1
5	35	Parque Santa Emma	0.7
5	36	Parque Santa Rosa	0.8
5	37	Parque Sosa Peláez	0.4
5	38	Parque Universidad Villarreal	0.1
5	39	Parque VII	0.8
5	40	Parque VIII	0.7



5	41	Parque Virgen de Fátima	0.2
5	42	Parque Virgen del Carmen I - AVEP	0.3
5	43	Parque Virgen del Carmen II	0.1
5	44	Parque Virgen Milagrosa	0.4
5	45	Plaza La Bandera	0.3
Subtotal Casa Municipal 5			15.85
6	1	Berma Central Av. Enrique Meiggs	1
6	2	Av. Morales Duárez (berma central)	2.5
6	3	Óvalo Argentina	0.4
6	4	Parque 1º Octubre	0.2
6	5	Parque 9 de Diciembre	0.21
6	6	Parque Cahuide	0.2
6	7	Parque Chumpitaz	0.6
6	8	Parque Daniel A. Camión	0.1
6	9	Parque Dueñas Mirones Alto	0.3
6	10	Parque Dueñas Mirones Bajo	0.3
6	11	Parque El Planeta	0.1
6	12	Parque El Rescate	0.15
6	13	Parque independencia	0.1
6	14	Parque Infantil	0.2
6	15	Parque Pedrera	0.2
6	16	Parque San Fernando	0.25
6	17	Parque Unión	0.3
Subtotal Casa Municipal			7.11
TOTAL			78.93

### 3.3. Servicio de Serenazgo

El servicio de Serenazgo comprende la ejecución de diferentes tareas, cuyo fin es mantener y mejorar el servicio de vigilancia pública, protección civil y atención de emergencias conducentes al logro de una seguridad ciudadana.

La Dirección Municipal de Seguridad Ciudadana - DMSC de la MML ofrece diferentes servicios con el fin de desarrollar acciones de prevención, erradicación, disuasión y control para la seguridad de los vecinos del Cercado de Lima, entre los que destacan:

1. Patrullaje en unidades motorizadas.
2. Patrullaje peatonal de agentes de seguridad.
3. Servicios de puestos fijos de vigilancia.

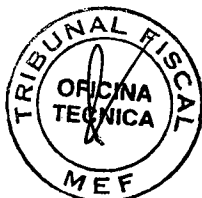
Adicionalmente, presta servicios de unidades especiales empleadas en la realización de operativos específicos, además de la realización de operativos estacionales en fechas específicas durante el año como en los meses de enero, julio, octubre y diciembre por festividades tales como Aniversario de la Fundación de Lima, Fiestas Patrias, Mes del Señor de los Milagros y Navidad respectivamente.

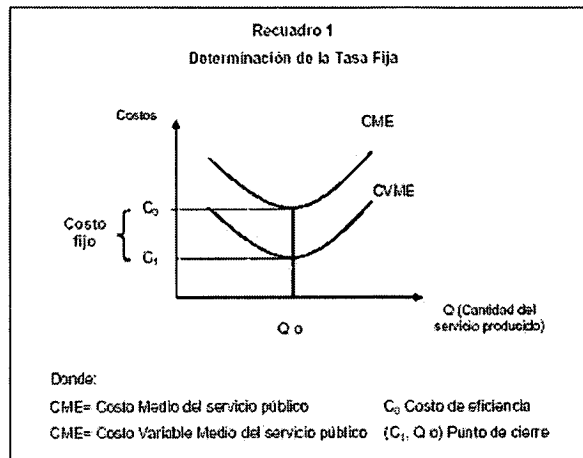
Asimismo, el servicio cuenta con una unidad canina, encargada del control de puestos fijos y locales municipales, así como la implementación de un equipo de retenciones para la recuperación de espacios públicos.

## 4. DETERMINACIÓN DE LA TASA DE ARBITRIOS

### 4.1. Tasa Fija

El sustento de la tasa fija se acoge al concepto microeconómico de punto de cierre, el cual es el costo mínimo que requiere el servicio para su operación (cubre sólo costos variables).





Para el año 2006 la tasa fija repartirá 8.5%, del costo total del servicio, la misma que se distribuirá uniformemente en dos grupos con el objetivo de asegurar parte del costo variable medio del servicio<sup>1</sup>. Estos grupos corresponden a vivienda y resto de usos, para los cuales se determinan tasas fijas totales por predio de S/. 2.83 y S/. 7.99 respectivamente. Esto se puede apreciar en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 2**  
**Determinación de Tasas Fijas según tipo de servicio y agrupación de uso**

	Concepto	Limpieza Pública	Parques y Jardines	Serenazgo	Total
1.	Costo total	51,405,774	8,408,474	15,028,478	74,842,727
2.	Tasa fija global (8.5%)	4,369,491	714,720	1,277,421	6,361,632
	Uso Vivienda	1,583,063	258.943	462,808	2,304,813
	Resto de usos	2,786,428	455.778	814.612	4,056,818
3.	N° de predios	110,130	110,130	110,130	110,130
	Uso Vivienda	67,830	67,830	67,830	67,830
	Resto de usos	42,300	42,300	42,300	42,300
4.	Tasa Fija anual	89.21	14.59	26.08	129.89
	Uso Vivienda	23.34	3.82	6.82	33.98
	Resto de usos	65.87	10.77	19.26	95.91
4.	Tasa Fija anual				
	Uso Vivienda	1.94	0.32	0.57	2.83
	Resto de usos	5.49	0.90	1.60	7.99

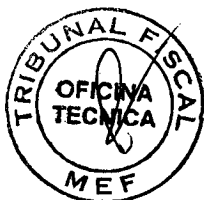
Fuente: Informes de Costos de entidades de la MML (DMSC, DMSGC), SAT - Gerencia de Informática

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos

#### 4.2. Limpieza Pública

El importe a distribuir del servicio de Limpieza Pública para el año 2006 asciende a S/. 51,405,773.95, el cual se encuentra compuesto por los costos correspondientes a servicios ejecutados por terceros (S/. 50,010,053.80), servicios ejecutados con recursos propios (S/. 1,129,080.03) y por el costo de Supervisión de los servicios (S/. 266,640.13).

El costo total del servicio se distribuirá entre los 110,130 predios según su ubicación por casa municipal tal como se muestra en el cuadro siguiente:





**Cuadro N° 3**  
**Distribución de Costos Totales del Servicio de**  
**Limpieza Pública por Casa Municipal**  
**(Millones de S/.)**

Casa Municipal Presupuesto	Part. % en el Fijo	Costo Variable	Costo Total	Costo
1. Centro Histórico	43.8%	2.34	20.17	22.50
2. Santa Beatriz	10.0%	0.33	4.79	5.12
3. Zona Ind. y Urbaniz.	9.5%	0.39	4.50	4.89
4. Barrios Altos	16.4%	0.52	7.90	8.43
5. Zonas Urbanas	7.6%	0.24	3.69	3.92
6. Margen Izq. Y Z. Ind	12.7%	0.56	5.99	6.55
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.37</b>	<b>47.04</b>	<b>51.41</b>

Fuente: MML - DMSC.

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.

El servicio de Limpieza Pública se repartirá en dos componentes, una tasa fija y una tasa variable, las cuales repartirán los costos de S/. 4.37 millones y S/. 47.04 millones respectivamente. Por su parte, la tasa variable de arbitrios se determinará sobre la base de dos criterios: la ubicación del predio según casa municipal, y el uso del servicio, los cuales cubrirán el 91.5% del presupuesto.

**La tasa variable**

La tasa variable consta de dos componentes: el costo del servicio de barrido de calles y el costo del servicio de gestión de residuos sólidos, cuyo rubro principal será la recolección de residuos según la siguiente fórmula:

$$CT_{LP} = TF_{LP} + TV_{RB} + TV_{BC} \quad (1)$$

$CT_{LP}$  = Costo Total de Limpieza Pública

$TF_{LP}$  = Tasa fija de Limpieza Pública

$TV_{RB}$  = Tasa variable de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliario

$TV_{BC}$  = Tasa variable de Barrido de Calles

**La tasa variable de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios**

El servicio de gestión de residuos sólidos incluye el servicio de recojo de basura (43.7%), el uso de la planta de transferencia (11.6%), relleno sanitario (2.0%), barrido de plazas (9.8%), recolección y transporte de escombros desde puntos críticos, recolección de residuos de comercio y actividades complementarias (5.6%).

El costo del servicio por cada casa municipal se distribuirá en función al área total construida por cada predio multiplicada por un factor de uso/frecuencia según el uso del servicio.

$$TV_{RB} = (CT_{RB_{CM}} / AT_{C_{CM}}) \times FR_{RB}$$

Donde:

$TV_{RB}$  : Tasa variable de recojo de basura

$CT_{RB_{CM}}$  : Costo Total de Recojo de Basura de la Casa Municipal J

$AT_{C_{CM}}$  : Área Total Construida de la Casa Municipal J

$FR_{RB}$  : Factor de uso/frecuencia para el uso Y

La demanda del servicio se mide mediante un factor de uso/frecuencia que revela la producción de RSD de los predios cuyos usos son comercio, sedes administrativas, centros educativos, hospitales e industria. Los criterios que explican por qué estos usos son generadores de mayor cantidad de RSD son:

- \* Generadores de población flotante.
- \* Mayor frecuencia en el uso del servicio.
- \* Extensión del predio.



Según información recogida del INEI, el Cercado de Lima recibe aproximadamente entre 1.5 - 2.0 millones de personas diarias como población flotante, atraídas por la actividad comercial, el sistema financiero, requerimiento de trámites y gestiones en las entidades públicas, atención médica, y educación en centros de educación secundaria, técnica, superior y universitaria. Esta demanda es producto del patrimonio cultural e histórico y debido a que el Centro de Lima es la sede de las principales entidades gubernamentales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de la Iglesia Católica. Asimismo, Lima Cercado también concentra una importante actividad comercial principalmente en el centro histórico, donde el 56.1% de los predios son negocios entre tiendas, servicios de hospedaje y comercio.

El caso de las sedes administrativas y centros educativos representan el 2% de los predios, sin embargo la extensión en área construida es considerable y la concentración de población flotante que generan es junto con el comercio la que convocaría las  $\frac{3}{4}$  partes de éstos.

Finalmente, producto de estas características, las zonas donde se concentran estos predios reciben un servicio intensivo en cuanto a la frecuencia en recojo de basura, asimismo reciben el servicio en horarios preferentes (nocturnos), la asistencia de unidades de limpieza complementarias y la identificación de puntos críticos de acumulación de RSD.

#### Tasa variable de Barrido de Calles

El servicio de barrido de calles representa el 27.3% del presupuesto de limpieza pública, cuyo uso intensivo en mano de obra es la característica principal del servicio. La determinación de la tasa variable se realizará según la siguiente función:

$$TVBC = (CTBC_{CM} / Frente_{CM}) \times FR_{BC}$$

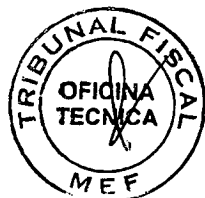
Donde:  
 TVBC : Tasa variable de barrido de calles  
 CTBC<sub>CMJ</sub> : Costo Total de barrido de calles de la Casa Municipal J  
 Frente<sub>CMJ</sub> : Frente total de la Casa Municipal J3  
 FR<sub>BCY</sub> : Factor de uso/frecuencia para el uso Y

De manera similar a la determinación de la tasa variable de recojo de basura, se distribuirá el costo total del servicio por cada Casa Municipal entre el total de predios de dicha casa en función a la extensión del frente (frontis) de cada predio aproximado por la raíz cuadrada del área total del terreno.

Asimismo, se requiere un factor de uso/frecuencia (FRBC) el cual se determinará considerando los criterios de: generación de población flotante, frecuencia en el uso del servicio y extensión del predio.

**Cuadro N° 4**  
**Costo, Áreas y Factores de Uso / Frecuencia para la**  
**determinación de la Tasa Variable de Limpieza Pública**

Concepto	N° Predios	Limpieza Pública	Recojo de Basura	Barrido de Calles	% de Área Construida	% de Área de terreno	Factor de reajuste RB	Factor de reajuste BC
1. Vivienda	67,830	22,663,227	13,703,996	8,959,232	41.6%	63%	0.43	0.33
2. Comercio	36,142	12,977,135	9,430,658	3,546,477	28.6%	25%	1.24	1.75
3. Industria	1,188	4,715,642	4,034,848	680,794	12.3%	5%	1.66	4.60
4. Hospitales	241	491,538	436,589	54,950	1.3%	0%	0.75	1.25
5. Sede Adm. y Cult.	1,229	3,235,594	2,884,812	350,782	8.8%	2%	1.75	2.63
6. Estac., Convent. y Museo	813	278,123	208,563	69,561	0.6%	0%	1.06	1.25
7. Local Comun. y Serv. Soc.	94	200,029	161,249	38,779	0.5%	0%	0.435	0.81



8. Otros	2,593	2,477,246	2,066,261	410,985	6.3%	3%	1.44	1.73
Total	110,130	47,038,535	32,926,974	14,111,560	100.0%	100%	4.08	7.930

La determinación de la tasa según los criterios empleados arroja los siguientes resultados:

**Cuadro N° 5**  
**Tasa Variable de Recojo de Basura según Casa Municipal y Uso**  
**(S/. por m2)**

Uso del Predio	CM1	CM2	CM3	CM4	CM5	CM6
Vivienda	0.14595	0.07950	0.03409	0.07433	0.03606	0.04381
Comercio	0.20414	0.23594	0.25596	0.67091	0.89294	0.07329
Industria	1.94835	0.03347	0.20998	0.12421	0.35647	0.14784
Hospital	0.11257	0.15530	0.63395	0.04829	3.63398	1.04873
Sede Adm. y Cultural	0.27111	0.12279	0.15227	0.68397	2.26265	0.60514
Estac.. convento y museo	0.12634	0.05310	2.33883	0.72913	4.48272	0.55885
Local comunal y Servicio Social	0.08909	0.03745	0.02461	0.14578	0.53980	0.02944
Otros	0.27132	0.13169	0.26194	0.14462	0.62290	0.44703

**Cuadro N° 6**  
**Tasa Variable de Barrido de Calles según Casa Municipal y Uso**  
**(S/. por metro)**

Uso del Predio	CM1	CM2	CM3	CM4	CM5	CM6
Vivienda	1.03872	0.60931	0.23428	0.37446	0.27044	0.29872
Comercio	2.68462	2.84230	2.36984	3.43510	2.67283	1.30063
Industria	21.80341	10.44947	6.84415	7.75534	8.66965	4.44918
Hospital	1.78776	0.92019	2.10995	1.25542	9.45269	4.17439
Sede Adm. y Cultural	3.81978	1.68489	2.98459	5.85545	7.34985	4.78915
Estac.. convento y museo	1.29317	1.16131	3.30619	1.95670	6.63321	5.63281
Local comunal y Servicio Social	1.52814	0.73896	0.46154	2.42343	2.98643	0.81683
Otros	2.35486	1.90024	1.75579	3.26860	3.80762	2.55871

#### 4.3. Parques y Jardines Públicos

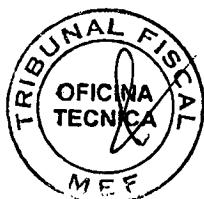
##### 4.3.1. Metodología

La tasa del Arbitrio de Parques y Jardines Públicos esta compuesta de una tasa fija y una tasa variable. La tasa fija se calcula a partir del 8.5% del costo anual del servicio, como se ha expuesto líneas arriba. Por su parte, la tasa variable se calcula a partir del 91.5% restante del costo anual del servicio, sobre la base de los siguientes criterios:

- Criterio 1: Área de parques y jardines públicos existente en cada casa municipal.- Los predios ubicados en casas municipales con mayor área de parques y jardines públicos reciben un mayor monto del costo.

- Criterio 2: Ubicación del predio respecto a los parques y jardines públicos de la casa municipal.- Dentro de cada casa municipal, los predios ubicados frente a un parque o jardín público reciben un mayor monto del costo que el resto de predios de la casa municipal.

Para la aplicación de estos criterios, los cálculos se realizan en 2 pasos. En el primero, se distribuye el costo entre las casas municipales, en proporción al área de parques y jardines públicos de cada una de éstas. Tal como se aprecia en el cuadro siguiente, el Centro Histórico



representa sólo el 8.5% del total de áreas verdes, Santa Beatriz 21.6%, Zona Industria y Urbanizaciones 33.6%, Barrios Altos 7.2%, Zonas Urbanizadas 20.1 % y Margen Izquierdo del Río Rimac y Zona Industrial 9.0%.

**Cuadro N° 7**  
**Parques y Jardines según Casa Municipal**  
**(En número y hectáreas)**

Casa Municipal	N° Parques	Extensión	
		Hectáreas	Part. %
1. Centro Histórico	24	6.72	8.5%
2. Santa Beatriz	17	17.07	21.6%
3. Zona Ind. y Urbanizac.	40	26.50	33.6%
4. Barrios Altos	12	5.68	7.2%
5. Urbanizaciones	45	15.85	20.1%
6. Margen izquierda	17	7.11	9.0%
TOTAL	155	78.93	100.0%

Fuente: MML - ICL.

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.

En el segundo paso, para cada Casa Municipal se clasifica los predios en 2 tipos:

- Tipo 1 : Predios ubicados frente a un parque o jardín público
- Tipo 0 : Resto de predios

Cada predio recibe una parte del costo de acuerdo a su tipo:

- $c_1$  : Parte del costo que recibe un predio tipo 1,
- $c_0$  : Parte del costo que recibe un predio tipo 0,

Se establece que, además, dentro de una misma Casa Municipal, el costo que debe pagar un predio ubicado frente a un parque o jardín público debe ser 10% superior al costo que debe pagar un predio no ubicado frente a un parque o jardín público.

Por tanto, ello se resume en  $c_1 = 1.10 c_0$ , y se calcula  $c_0$  con la siguiente fórmula:

$$C_0 = \frac{\text{Costo de la Casa Municipal}}{1.10 n_1 + n_0}$$

Donde:

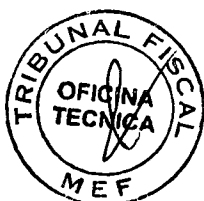
- $n_1$  : cantidad de predios existentes según CM ubicados frente a parque o jardín público,
- $n_0$  : cantidad del resto de predios existentes según CM.

La información de parques y jardines públicos del Cercado de Lima se obtiene de la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad, área de la Municipalidad Metropolitana de Lima encargada del mantenimiento de dichas áreas.

#### 4.3.2. Aplicación de la Metodología

La tasa variable se calcula a partir del 91.5% restante del costo anual del servicio de Parques y Jardines. El costo resultante se distribuye entre las casas municipales, de acuerdo a su participación porcentual en el Área total de Parques y Jardines, obteniéndose con ello una Tasa Anual por casa municipal.

Considerando que, de acuerdo a la metodología descrita, dentro de una misma casa municipal, el costo que debe pagar un predio ubicado frente a un parque o jardín público debe ser 10% superior



al costo que debe pagar un predio no ubicado frente a un parque o jardín público, se obtienen tarifas anuales según casa municipal y agrupación de uso que son expresadas en términos mensuales (ver cuadro 8).

**Cuadro N° 8**  
**Parques y Jardines: Cálculo de Tasa Variable según**  
**Casa Municipal 2006**  
**(En Nuevos Soles)**

Casa Municipal	Uso Vivienda		Resto de Usos	
	No frente a parque	Frente a parque	No frente a parque	Frente a parque
1. Centro Histórico	1.26	1.39	1.21	1.33
2. Santa Beatriz	16.97	18.67	16.34	17.97
3. Zona Industrial y Urbanizaciones	17.63	19.39	16.98	18.68
4. Barrios Altos	2.79	3.07	2.69	2.96
5. Zonas Urbanizadas	16.26	17.89	15.66	17.23
6. Margen Izq. Río Rimac y Zona Ind.	3.90	4.29	3.76	4.14

Finalmente, de la adición de la tasa fija mensual y la tasa variable mensual, se obtiene la tasa mensual por cobrar a cada tipo de predio (1 y 0), según la casa municipal a la que corresponda.

#### 4.4. Serenazgo

Los criterios a tomar en cuenta deberán distribuir el costo total del servicio según Casa Municipal y clasificación por uso del predio.

##### 4.4.1. Distribución por Casa Municipal

Cada Casa Municipal utiliza, en diferente grado, el servicio de Serenazgo. Su uso será reflejado en una ponderación, cuyo cálculo estará en función a la cantidad de efectivos de seguridad ciudadana dispuestos según su peligrosidad y hechos delictivos. La ocurrencia de estos hechos se basa en las ocurrencias históricas de los mismos según zona. Así se asignarán los siguientes valores:

**Cuadro N° 9**  
**Distribución del Presupuesto de Serenazgo por Casa Municipal**

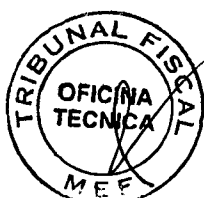
Casa Municipal	Participación
Centro Histórico	68.7%
Santa Beatriz	8.0%
Zona Industrial	7.50%
Barrios Altos	5.0%
Urbanizaciones	5.6%
Margen Izquierda	5.2%
Total	100.0%

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos

Para determinar la deuda por Casa Municipal, se aplicará la siguiente fórmula:

$$CCM_i = \alpha_i C \sum_i \alpha_i = 1$$

Donde: CCM = Costo por Casa Municipal  
C = Costo Total  
 $\alpha$  = Ponderación por Casa Municipal



Asimismo, la metodología considerará costos fijos y costos variables. El primero, se fijará a todos los predios de la comuna, mientras que el segundo será diferenciado por cada Casa Municipal, distribuyéndose según el uso del predio en cada Casa Municipal.

$$CT_i = CF + CV_i$$

Donde: Costo Total por Casa Municipal:  $CT_i$   
 Costo Fijo:  $CF$   
 Costo Variable por Casa Municipal:  $CV_i$

#### Clasificación por uso del predio

La clasificación por uso del predio tomará en cuenta la utilización efectiva del mismo (es decir, para uso vivienda, actividad comercial, industrial, etc.) y cuyo requerimiento por el servicio de serenazgo, expresado en un factor de ponderación, estará en función a su exposición al peligro (asaltos, robos o vandalismo).

Así, el grupo vivienda supone residencia, sin actividad productiva alguna; el uso actividad comercial, los predios donde se realizan transacción de bienes y servicios; el grupo industrial, supone predios donde se realizan actividades de manufacturas; el uso sector público / educativo y cultural, las agrupaciones de predios destinados a sedes gubernamentales, centros educativos de todo nivel de instrucción y centros culturales; y finalmente el uso otros servicios clasifica otras actividades cuyo requerimiento requiere menor dedicación de vigilancia.

Los criterios mencionados se muestran de la siguiente manera:

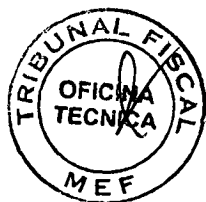
**Tabla Nº 2**  
**Agrupación de Uso para Serenazgo**

1. Vivienda	* Casa / habitación
	* Cochera
	* Terrenos sin construir
2. Actividad comercial	* Comercio
	* Tienda o depósito
	* Servicio de hospedaje
3. Actividad industrial	* Industria
4. Sector público, educativo y cultura	* Sede Administrativa
	* Servicios Educativos y Culturales
5. Otros servicios	* Playa de estacionamiento
	* Servicio de salud
	* Servicio social
	* Museo
	* Hospital
	* Sede Institucional sin fines de lucro
	* Local comunal
* Otros	

Para estos efectos, se establece cinco (5) factores de ajuste o de distribución, según los usos definidos anteriormente, en forma equitativa. Cabe señalar que el factor de uso/frecuencia recogerá la necesidad del uso del servicio de los contribuyentes que justifica el grado de exposición del predio al público y el riesgo frente a actividades delictivas. Es decir, a mayor disposición de pago de los contribuyentes por evitar la exposición al público y actos delictivos, mayor será el factor de uso/frecuencia.

$F_n$  : Factor de redistribución del servicio de Serenazgo.

A cada uso se le asignará los factores según el siguiente cuadro:



**Cuadro N° 10**  
**Serenazgo: Factores de Uso promedio**

Factor	Vivienda	Comercio	Sector Público /Educativo/ Cultural	Industria	Otros
F1	0.54				
F2		2.49			
F3			2.51		
F4				2.51	
F5					1.56

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos y Planeamiento

Los factores de ajuste cumplen una función ordenadora en el establecimiento de prioridades en la asignación del presupuesto.

Los predios que demandan mayor servicio de seguridad y asistencia por parte de los serenos y policía municipal son los comercios, seguido de los centros educativos, sedes administrativas, industria otros y comercio.

También se le otorgó una puntuación adicional a la localización de los predios según zona de influencia por peligrosidad, congestión, eventos, actividades públicas recurrentes (mitines, procesiones, exposiciones, etc.) y nivel de incidencias reportado a la Dirección Municipal de Seguridad Ciudadana - DMSGC.

\* Vivienda.- El factor calculado para el uso Vivienda (F1) será 0.54, tras considerarse que la vivienda es un uso promedio estándar de cualquier predio dentro del Cercado de Lima y no tiene mayor exposición al público ni a actos delictivos de mayor índole.

\* Comercio e Industria, Sector Público y Educativo.- Al uso Comercio (F2) se le asigna un factor de uso / frecuencia de 2.49, mientras que a los grupos Sector Público / Educativo (F3) e Industria (F4) un factor de 2.51 en función a la mayor necesidad del servicio de seguridad debido a su mayor grado de exposición a la población.

\* Otros Sectores.- A Otros Sectores (F5) se le asignará 1.56 por considerar que los requerimientos de seguridad resultan menores que el servicio estándar pero mayor al predio utilizado solamente para vivienda.

Por lo tanto, el riesgo de incidentes delictivos que asumirá la actividad comercial, industrial, sedes administrativas, educativas y culturales, es mayor por la exposición a asaltos, robos y vandalismo, producto de su actividad diaria y estrecha relación con ventas directas y visitas públicas.

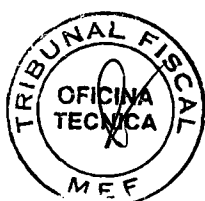
Finalmente, la determinación de la tasa de serenazgo se obtiene multiplicando el costo medio del servicio de cada Casa Municipal por el factor de uso que le corresponda a cada predio según se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla N° 3**  
**Metodología para el cálculo de la Tasa Variable de Serenazgo**

Uso	Vivienda	Comercio	Sector Público /Educativo / Cultural	Industria	Otros
CV1 x F1	CV x 0.54				
CV2 x F2		CV x 2.49			
CV3 x F3			CV x 2.51		
CV4 x F4				CV x 2.51	
CV5 x F5					CV x 1.56

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.

#### 4.4.2. Aplicación de la Metodología



Con el empleo de la metodología detallada líneas arriba, se analiza la información estadística del costo total del servicio de Serenazgo (2006), el cual es presupuestado por la Dirección Municipal de Seguridad Ciudadana (DMSGC) de la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML.

El primer criterio de distribución muestra la repartición del costo por el servicio de Serenazgo para cada Casa Municipal, el mismo que está en función de las ponderaciones halladas en el cuadro 11. En dicho cuadro se observa que la asignación para la Casa Municipal N° 1 concentra el mayor costo del servicio, en virtud a la cantidad de seguridad que recibe la zona, expuesta con mayor frecuencia a actos delictivos.

**Cuadro N° 11**  
**Costo Total del Servicio de Serenazgo por Casa Municipal**

Casa Municipal	Presupuesto (S/.)	Participación (%)
1. Centro Histórico	10,324,565	68.7%
2. Santa Beatriz	1,202,278	8.0%
3. Zona Industrial	1,127,136	7.5%
4. Barrios Altos	751,424	5.0%
5. Urbanizaciones	871,652	5.6%
6. Margen Izquierda	751,424	5.2%
<b>Total</b>	<b>15,028,478</b>	<b>100.0%</b>

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.

a distribución del costo total del servicio ponderado por cada Casa Municipal obedece al criterio de asignación eficiente del uso o goce del servicio, cobrándole más a quien haga mayor uso del mismo. El costo total por cada Casa Municipal se desagrega en un monto fijo por predio y un monto variable para cada una de ellas.

El costo variable del servicio, se distribuye de la siguiente manera:

**Cuadro N° 12**  
**Costo del Servicio de Serenazgo según tipo de Costo**  
**(En Nuevos Soles)**

Casa Municipal	N° de Predios	Costo Fijo	Costo Variable	Costo Total
CM1	46,470	317,068	10,007,497	10,324,565
CM2	8,644	58,979	1,143,300	1,202,278
CM3	12,966	88,468	1,038,668	1,127,136
CM4	17,801	121,457	629,967	751,424
CM5	8,360	57,041	814,611	871,652
CM6	15,889	108,412	643,012	751,424
<b>Total</b>	<b>110,130</b>	<b>751,424</b>	<b>14,277,055</b>	<b>15,028,478</b>

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos

El último criterio de la metodología, asigna factores de redistribución según el uso diferenciado del predio. Esos factores serán multiplicados por los costos variables para cada Casa Municipal. El costo medio variable de cada Casa Municipal se repartirá entre los cinco usos ponderados multiplicando el costo medio de cada Casa Municipal (cuadro 13) por los factores de uso por Casa Municipal (cuadro 14).

**Cuadro N° 13**  
**Costo Variable Medio del Servicio de Serenazgo por Casa Municipal**  
**(En Nuevos Soles por predio)**

Casa Municipal	Costo anual prom. por predio.	Costo mensual prom. por predio.
1. Centro Histórico	210.58	17.55
2. Santa Beatriz	127.49	10.62
3. Zona Industrial y Urbanizaciones	75.33	6.28
4. Barrios Altos	30.61	2.55
5. Zonas Urbanizadas	89.07	7.42
6. Margen Izq. del Río Rímac y Zona Ind.	37.58	3.13

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.





**Cuadro Nº 14**  
**Serenazgo: Factores de Uso por Casa Municipal**

Grupo de Uso	CM1	CM2	CM3	CM4	CM5	CM6
Vivienda	0.266	0.400	0.660	0.575	0.700	0.600
Comercio	1.423	2.200	2.800	3.000	3.000	2.500
Industria	1.480	2.000	3.000	3.000	3.000	2.580
Sector público / Educativo y Cultural	1.480	2.220	3.000	2.750	3.000	2.580
Otros	1.300	1.750	1.800	1.700	1.500	1.500

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos

Producto de la operación anterior, obtenemos las tasas de serenazgo según Casa Municipal y Uso del predio que mostramos a continuación:

**Cuadro Nº 15**  
**Tasa variable del Servicio de Serenazgo por Predio según uso y Casa Municipal (En Nuevos Soles)**

Grupo de Uso	CM1	CM2	CM3	CM4	CM5	CM6
Vivienda	5.02	4.25	4.14	1.47	5.20	1.86
Comercio	24.96	23.37	17.58	7.65	22.27	7.83
Industria	25.97	21.25	18.83	7.65	22.27	8.08
Sector público / Educativo y Cultural	25.97	23.59	18.83	7.02	22.27	8.08
Otros	22.81	18.59	1004	4.34	11.13	4.70

Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos

## 5. MECANISMOS DE SUBVENCIÓN, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y SOLIDARIDAD

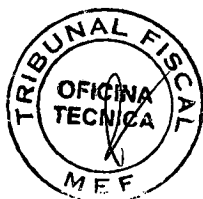
La metodología descrita líneas arriba para el cálculo de los arbitrios 2006 distribuye el costo de los servicios de limpieza pública, parques y jardines públicos y serenazgo por un monto que asciende a S/. 74.8 millones.

Sin embargo, considerando la realidad socioeconómica de Lima Cercado, la MML ha tomado la decisión de subvencionar hasta S/. 18.8 millones (25% del costo total) el servicio público que presta por el cobro de la tasa de arbitrios. Asimismo, se ha determinado un grupo objetivo al cual se le aplica el criterio de solidaridad en virtud de su capacidad contributiva, conforme lo establece el Tribunal Constitucional. Este criterio contempla un aporte adicional basado en capacidad contributiva. Sin embargo, en ningún caso el importe total de los arbitrios superará el 85% de la determinación 2005.

Para tal efecto, luego de la aplicación de la metodología de cálculo, se emplea un mecanismo combinado de subvención / capacidad contributiva / solidaridad a cinco (5) grandes grupos de contribuyentes diferenciados por sus características socioeconómicas.

La metodología de subvención / capacidad contributiva / solidaridad contempla los siguientes pasos:

- \* Aplicación de la función mínimo: se compara el monto determinado para el año 2006 con el monto determinado el 2005.
- \* Para el caso de predios de uso vivienda:
  - Si la comparación arroja una reducción (baja) del monto determinado, se aplica la metodología 2006.



- Si la comparación arroja un incremento (sube) del monto determinado, la tasa determinada será el menor valor resultante.
- \* Para el caso de predios de los demás usos (resto de usos):
- Si la comparación arroja una reducción (baja) del monto determinado en el rango de [-99%, -50%], la tasa determinada no se reducirá sino hasta el 85% de la deuda determinada en el 2005.
- Si la comparación arroja una reducción (baja) del monto determinado en el rango de [-50%, 0%], se aplica la metodología 2006.
- Si la comparación arroja un incremento (sube) del monto determinado, la tasa determinada será el menor valor resultante.

**ANEXO N° 2  
CUADROS DE PARÁMETROS**

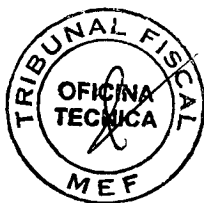
Los parámetros mostrados en este anexo corresponden a costos mensuales del servicio.

**Cuadro N° 1  
Parámetros de Tasa Fija según tipo de servicio  
(En Nuevos Soles)**

Concepto	Limpieza Pública	Parques y Jardines	Serenazgo	Total
Uso Vivienda	1.94	0.32	0.57	2.83
Resto de usos	5.49	0.90	1.60	7.99

**Cuadro N° 2.1  
Parámetros de Tasa Variable de Limpieza Pública: Recojo de Basura  
(En Nuevos Soles por m²)**

Uso del Predio	CM 1	CM 2	CM 3	CM 4	CM 5	CM 6
Vivienda	0.14295	0.07990	0.09400	0.07433	0.03606	0.04361
Comercio	0.20414	0.23654	0.25596	0.07091	0.69294	0.07329
Industria	1.94635	0.93047	0.29998	0.12421	0.35047	0.14784
Hospital	0.11257	0.15520	0.63306	0.04829	3.63398	1.04973
Sede Adm. y Cultural	0.27111	0.12279	0.15227	0.68197	2.26265	0.60514
Estac., convento y museo	0.12634	0.05310	2.33883	0.72913	4.48272	0.55985
Local comunal y Servicio Social	0.09909	0.03745	0.02461	0.14578	0.53960	0.02944
Otros	0.27132	0.13189	0.25194	0.14462	0.62290	0.44703



**Cuadro N° 2.2**  
**Parámetros de Tasa Variable de Limpieza Pública: Barrido de Calles**  
 (En Nuevos Soles por metro lineal)

Uso del Predio	CM 1	CM 2	CM 3	CM 4	CM 5	CM 6
Vivienda	1.03372	0.60301	0.23429	0.37445	0.27041	0.22672
Comercio	2.60462	2.84230	2.36894	3.43510	2.97280	1.30063
Industria	21.80343	10.44947	6.84415	7.75534	8.59965	4.34919
Hospital	1.73776	0.92019	2.10995	1.25542	9.43269	1.17439
Sede Adm. y Cultural	3.81976	1.60499	2.66459	5.85545	7.31965	1.76915
Escal., convento y museo	1.29317	1.16131	3.30619	1.95670	6.53321	5.63261
Localidad y Servicio Social	1.52314	0.73896	0.46154	2.42363	2.95643	0.81463
Otros	2.25146	1.60024	1.75679	2.26860	3.89762	2.55674

**Cuadro N° 3**  
**Parámetros de Tasa Variable de Parques y Jardines Públicos**  
 (En Nuevos Soles)

Caso Municipal	Uso Viviendo		Resto de Usos	
	No Frente a parque	Frente a parque	No Frente a parque	Frente a parque
1. Centro Histórico	1.25	1.35	1.21	1.33
2. Zona Basilar	16.97	18.67	18.34	17.67
3. Zona Industrial y Urbanizaciones	17.63	19.26	15.98	16.69
4. Barrios Altos	2.79	0.07	2.69	2.50
5. Zonas Urbanizadas	16.25	17.89	15.86	17.26
6. Margen Izq. Río Rímas y Zona Ind.	3.90	4.26	3.76	4.14

**Cuadro N° 4**  
**Parámetros de Tasa Variable de Serenazgo**  
 (En Nuevos Soles)

Grupo de Uso	CM 1	CM 2	CM 3	CM 4	CM 5	CM 6
Viviendo	3.62	4.23	4.14	1.47	5.23	1.68
Comercio	24.86	23.37	17.32	7.66	22.27	7.83
Industria	23.97	21.25	19.33	7.85	22.27	8.08
Sector público / Educativo y Cultural	25.97	23.59	19.33	7.02	22.27	8.08
Otros	22.51	18.29	19.34	4.34	11.93	4.70

**ANEXO N° 3**  
**CUADROS DE COSTOS DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES Y SERENAZGO**

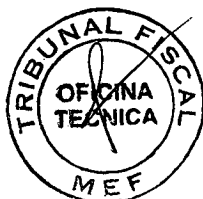
**Cuadro N° 1**  
**Costos de Limpieza Pública por los Servicios Prestados**  
 (En Nuevos Soles)

Ppn.	Servicio	Costo S/.
1	Asistencia vecinal	22,472,533.06
2	Barrido de Calles	14,024,396.66
3	Barrido de plazas	5,036,143.81
4	Uso de planta en transferencia	5,984,740.31
5	Operación de retiro sanitario	1,018,836.16
6	Compañía educativa	172,571.25
7	Recolección de residuos de camuflaje	846,000.76
8	Recolección y transporte de escombros (punto trillón)	479,520.46
9	Baldeo de espacios públicos	425,215.76
10	Limpieza de lotes de espacios públicos	393,958.92
11	Limpieza de mobiliario urbano	189,634.52
12	Lavado por trapeo de espacios públicos	121,090.82
13	Supervisión de los servicios de limpieza pública	269,640.13
<b>Total Servicio de Limpieza Pública</b>		<b>51,405,773.95</b>



**Cuadro N° 2**  
**Estructura de Costos por el Servicio de Paquetes y Jardines para el Año 2006**  
**(En Nuevos Soles)**

Concepto	Cantidad	Unidad de medida	Costo Utilitario	% de Deducción	% Depreciación *	Costo Mensual	Costo Anual
<b>COSTOS DIRECTOS *</b>						<b>461,567.00</b>	<b>5,772,834.00</b>
<b>COSTO DE MANO DE OBRA</b>						<b>314,806.00</b>	<b>3,777,672.00</b>
Personal Membros							
Técnicos							
Operarios	20	Per	2,500.00	100%		64,414.00	
Ayudantes							
Oper (Desfor)							
Personas Contratadas							
Técnicos	100	Per	1,100.00	100%		110,000.00	
Operarios	220	Per	500.00	100%		110,440.00	
Ayudantes							
Oper (Desfor)							
<b>COSTOS MATERIALES</b>						<b>184,271.25</b>	<b>1,861,255.00</b>
Cera de cacao	100	Kg	27.00	100%		2,700.00	
Manga plastico	60	Saca	8.00	100%		540.00	
Manga lino	60	Saca	17.00	100%		1020.00	
Mucha de tela	60	Saca	11.00	100%		660.00	
Cordeles	60	Saca	0.90	100%		540.00	
Fertilizantes	30	Lit	34.00	100%		2,800.00	
Insecticida	30	Lit	120.00	100%		3,600.00	
Abonos	45	Saca	6.00	100%		270.00	
Gesso	6000	M2	0.50	100%		30,000.00	
Piezas	6000	Und	2.00	100%		5,000.00	
Plásticos	1000	Und	3.50	100%		3,500.00	
Ardores	150	Und	15.00	100%		2,250.00	
Serillos	100	Kg	15.00	100%		1,500.00	
Alora de no	20	M3	27.00	100%		540.00	
Elctos	200	Metro	45.00	100%		9,000.00	
Materiales sanitarios	1	Gb	500.00	100%		500.00	
Materiales electricos	1	Gb	500.00	100%		500.00	
Materiales de construccion	1	Gb	600.00	100%		600.00	
Gasolina	2500	Gal	11.00	100%		27,500.00	
Petroleo	4000	Gal	10.00	100%		40,000.00	
Lubricantes	1		1,000.00	100%		1,000.00	
Repuestos	1		2,500.00	100%		2,500.00	
Lampas leditas	14		12.00	100%		168.00	
Lampas caseras	10		12.00	100%		120.00	
Pisos	18		14.00	100%		252.00	
Zapatos	14		14.00	100%		196.00	
Bugalis	10		45.00	100%		450.00	
Tijeras de podar	1		25.00	100%		250.00	





**COSTOS**  
**Presupuesto de Costos por el Servicio de Saneamiento para el A.M.C. (S.C.)**  
**(En Nueva Soles)**

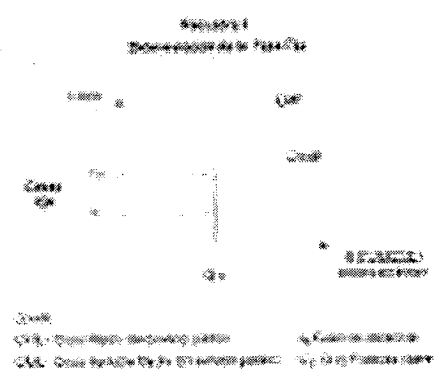
CATEGORÍA	Cantidad	Unidad de Medida	Costo Unitario	% de Distribución	% de Representación	Costo Base (S/)	Costo Anual (S/)
<b>COSTOS DIRECTOS</b>							
<b>COSTO DE MANO DE OBRA</b>							
Personal Operativo:							
Barrios							
Barrios 1	1	Uso	60	100%		60	11,450.00
Barrios 2	1	Uso	60	100%		60	11,450.00
Personal Especializado:							
Barrios	20	Uso	1,000.00	100%		20,000.00	3,725,400.00
Barrios 1	5	Uso	200.00	100%		1,000.00	-
Barrios 2	15	Uso	1,000.00	100%		15,000.00	2,725,400.00
Barrios	150	Uso	1,000.00	100%		150,000.00	2,725,400.00
<b>COSTO DE MATERIALES</b>							
Barrios de Obra	100	Uso	10	100%		1,000.00	1,825.00
Barrios 1	200	Uso	10	100%		2,000.00	3,625.00
Barrios 2	300	Uso	10	100%		3,000.00	5,250.00
Barrios	1,000	Uso	10	100%		10,000.00	18,125.00
Barrios 1	200	Uso	10	100%		2,000.00	3,625.00
Barrios 2	200	Uso	10	100%		2,000.00	3,625.00
Barrios	1,000	Uso	10	100%		10,000.00	18,125.00
<b>DEPRECIACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO</b>							
Maquinaria	10	Uso	100	100%	10,000	100,000.00	18,125.00
Equipo 1	5	Uso	200	100%	10,000	1,000,000.00	181,250.00
Equipo 2	5	Uso	200	100%	10,000	1,000,000.00	181,250.00
<b>COSTO DE COSTOS Y GASTOS INDIRECTOS</b>							
Barrios	200	Uso	10	100%		2,000.00	3,625.00
Barrios 1	50	Uso	10	100%		500.00	906.25
Barrios 2	150	Uso	10	100%		1,500.00	2,718.75
<b>COSTOS INSPECTIVOS Y GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>							
Barrios de Obra	10	Uso	10	100%		100.00	182.50
Barrios 1	5	Uso	10	100%		50.00	91.25
Barrios 2	5	Uso	10	100%		50.00	91.25
<b>COSTOS FIJOS</b>							
Barrios	1	Uso	100	100%		100.00	182.50
Barrios 1	1	Uso	100	100%		100.00	182.50
Barrios 2	1	Uso	100	100%		100.00	182.50
Barrios	10	Uso	100	100%		1,000.00	1,812.50
Barrios 1	5	Uso	100	100%		500.00	906.25
Barrios 2	5	Uso	100	100%		500.00	906.25
Barrios	100	Uso	100	100%		10,000.00	18,125.00
Barrios 1	50	Uso	100	100%		5,000.00	9,062.50
Barrios 2	50	Uso	100	100%		5,000.00	9,062.50
Barrios	1,000	Uso	100	100%		100,000.00	181,250.00
Barrios 1	500	Uso	100	100%		50,000.00	90,625.00
Barrios 2	500	Uso	100	100%		50,000.00	90,625.00
<b>TOTAL</b>							<b>15,368,434.43</b>

Nota: S/100 = Dólar Americano (USD) = 3.70 Nuevos Soles

**Cuadro N° 1**  
**Parques y Jardines Públicos según Censal Municipal - 2008**

Localidad	Cantidad de parques	Area
Cercas Peruviana	08	2,000
San Sebastián	01	1,000
Cercas y Uchire	01	20,000
Barrios Vivos	05	2,400
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>27,400</b>

Nota: S/100 = Dólar Americano (USD) = 3.70 Nuevos Soles



**Cuadro Nº 2**  
Determinación de Tasas Fijas según tipo de servicio  
y agrupación de uso

Concepto	Limpieza	Parques y Pública	Serenazgo Jardines	Total
<b>1. Costo total</b>	<b>51,465,774</b>	<b>8,408,474</b>	<b>15,028,478</b>	<b>74,942,727</b>
<b>2. Tasa fija global (8.5%)</b>	<b>4,268,491</b>	<b>714,720</b>	<b>1,277,421</b>	<b>6,361,632</b>
Uso Vivienda	1,583,063	258,943	462,993	2,304,813
Resto de usos	2,786,428	455,778	814,412	4,058,618
<b>3. IP de predios</b>	<b>110,130</b>	<b>110,130</b>	<b>110,130</b>	<b>110,130</b>
Uso Vivienda	67,830	67,830	67,830	67,830
Resto de usos	42,300	42,300	42,300	42,300
<b>4. Tasa Fija anual</b>	<b>89.21</b>	<b>14.69</b>	<b>26.39</b>	<b>129.89</b>
Uso Vivienda	23.34	3.92	6.82	33.66
Resto de usos	65.87	10.77	19.25	95.81
<b>4. Tasa Fija anual</b>				
Uso Vivienda	1.94	0.92	0.57	2.83
Resto de usos	5.49	0.90	1.50	7.69

Fuente: Informes de Costos de entidades de la MML (DMSC-DMSCG) SAT - Gerencia de Informática  
Elaboración SAT - División de Estudios Económicos

**Cuadro Nº 3**  
Distribución de Costos Totales del Servicio de  
Limpieza Pública por Casa Municipal  
(Millones de S/.)

Casa Municipal	Part. % en el Presupuesto	Costo Fijo	Costo Variable	Costo Total
1. Centro Histórico	49.0%	8.34	20.17	22.59
2. Santa Beatriz	10.0%	0.93	4.79	5.12
3. Zona Ind. y Urbaniz.	9.5%	0.39	4.50	4.89
4. Cerros Alto	16.4%	0.52	7.90	8.43
5. Zonas Urbanas	7.6%	0.21	3.69	3.92
6. Margen Izo. Y Z. Ind.	12.7%	0.56	5.99	6.55
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.37</b>	<b>47.04</b>	<b>51.41</b>

Fuente: MVL - DMSC.  
Elaboración: SAT - División de Estudios Económicos.

**Cuadro Nº 4**  
Costo, Áreas y Factores de Uso / Frecuencia para la  
determinación de la Tasa Variable de Limpieza Pública

Concepto	Nº Predios	Limpieza Pública	Recojo de basura	Barrido de calles	% de Área Construida	% de Área Terreno	Factor de Ajuste RB	Factor de Ajuste BC
1. Vivienda	67,830	22,663,227	13,703,996	8,959,232	41.8%	63%	0.43	0.33
2. Comercio	56,142	12,977,135	9,436,658	3,546,477	23.6%	25%	1.24	1.75
3. Industrias	1,188	4,715,642	4,034,848	680,794	12.3%	5%	1.66	4.60
4. Hospitales	241	491,538	436,587	54,950	1.3%	0%	0.75	1.25
5. Sede Adm. y Cult.	1,229	3,235,584	2,894,912	350,782	8.8%	2%	1.75	2.63
6. Estac., Convent. y Museo	813	278,123	208,563	69,561	0.6%	0%	1.06	1.25
7. Local Comun. y Serv. Soc.	94	200,029	161,249	38,779	0.5%	0%	0.435	0.81
8. Otros	2,593	2,477,246	2,066,261	410,985	6.3%	3%	1.44	1.75
<b>Total</b>	<b>110,130</b>	<b>47,038,535</b>	<b>32,926,974</b>	<b>14,111,580</b>	<b>100.0%</b>	<b>100%</b>	<b>4.68</b>	<b>7.920</b>



## ANEXO II

### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

#### RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

##### SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 0041-2004-AI/TC

##### “§ La determinación del costo del servicio y los parámetros generales de distribución: casos Arbitrios de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines. (...)”

28. *Primeramente, debe distinguirse entre los dos momentos de la cuantificación de tasas por concepto de Arbitrios, cuales son, la determinación global del costo del servicio y la distribución del mismo entre la totalidad de los contribuyentes de una determinada jurisdicción. Entendemos que, cuando la Defensoría del Pueblo expresa su preocupación e invoca al Tribunal para que establezca criterios de uniformidad, se refiere al segundo momento, ya que la determinación de costos por un servicio prestado sólo puede ser establecido a ciencia cierta por quien presta el servicio.*
29. *Claro está que el hecho de que sean las municipalidades a quienes les corresponda esta facultad, no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos, pues los mismos -directos e indirectos-, deberán ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste.*
30. *No pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores –como en algunos casos se ha hecho- logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio.*

*Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro “otros gastos indirectos”, sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir. Por estas consideraciones, reviste especial importancia la ratificación provincial y su intervención para proponer directrices técnicas orientadoras en aras de una mejor estructuración de costos.*

*Tómese en cuenta que el contribuyente o usuario no tiene la libertad para discernir si toma o no el servicio, pues además de tratarse de un tributo (naturaleza impositiva), en el caso de servicios de limpieza pública, seguridad ciudadana, así como parques y jardines, se encuentra frente a servicios esenciales, de los cuales de ninguna manera puede prescindir. Por tal motivo, las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro; para ello no bastará el anexo del informe técnico para alegar que se ha cumplido con el requisito de la justificación cuando el mismo no se encuentra detallado. (...)*

*En la cuantificación de las tasas se parte de dos principios: el principio de cobertura y el principio de equivalencia. El primero se refiere al límite cuantitativo del costo global del servicio para su distribución, mientras que el segundo, al coste individualizado real o potencial de cada servicio, de modo que no podrán exigirse tasas por servicios que no sean susceptibles de ser individualizados y que no procuren algún beneficio a las personas llamadas a su pago. (...)*

36. *Frente a lo antes señalado, en un tema técnicamente tan complejo como es la fijación de criterios para la cuantificación de Arbitrios municipales, se han evaluado dos posibles alternativas, cuales son: 1) no descartar ninguna variable como válida sino, más bien, cuidar que los costos fijados y su distribución no sean excesivos e irrazonables; o, 2) señalar parámetros generales que, a juicio del Tribunal, permitan determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente por el servicio prestado.*





Descartamos la primera alternativa, debido a los riesgos de arbitrariedad que puede generar; sin embargo, debe tomarse en cuenta que, a partir del periodo 2005, las modificaciones a la Ley de Tributación Municipal ya han previsto algunos criterios válidos, sin descartar otros que pudieran surgir. La segunda alternativa resulta ser la más óptima, pues a nuestro juicio, la fijación de parámetros de uniformidad y equidad coadyuva a que sea menos probable que la cuantía de una tasa resulte irrazonable o excesiva.

Con ello, el Tribunal no pretende cerrar la posibilidad al hecho de que, si existen nuevos criterios a futuro, estos sean tomados en cuenta; sino que lo que se busca es establecer una línea de interpretación que permita conocer cuándo un criterio es válido. (...)

En consecuencia, será la distinta naturaleza de cada servicio la que determine la opción cuantificadora más adecuada, para lograr acercarnos a un equilibrio en la distribución de costos por uso efectivo o potencial del servicio; en este caso, el criterio de razonabilidad y la conexión lógica entre el servicio prestado y la intensidad de su uso, resultan elementos de especial relevancia. (...)

#### La razonabilidad como criterio determinante de la validez del cobro

41. La aplicación de criterios de razonabilidad evita que la decisión de distribuir el costo del servicio sea discrecional por falta de reglas claras, y estará sujeto a parámetros objetivos que sustentan dicha decisión; en el caso de distribución de costos por servicios municipales, esta objetividad se verifica cuando exista una conexión lógica entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, de modo tal que, gracias al criterio empleado, se obtengan con mayor fidelidad el monto que corresponde pagar en cada caso.

Conforme lo hemos venido señalando, un criterio será válido y por tanto aplicable, si se tiene en cuenta su conexión lógica con la naturaleza del servicio. No obstante ello, procederemos a analizar de manera general los tres criterios referidos en el Proceso de Inconstitucionalidad:

#### En el caso de limpieza pública

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

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

No creemos, sin embargo, que esta finalidad se consiga del mismo modo, al utilizar el criterio tamaño del predio, pues no necesariamente un predio de mayor tamaño genera mayores residuos. Bajo este razonamiento compartimos lo resuelto por el TSJ de Canarias (Tenerife) de fecha 7 de abril de 1999, en el que se proscribió el uso del parámetro metros cuadrados de superficie, en la tasa por recogida de basura, para todos los supuestos distintos de vivienda comprendidos en la norma, atendiendo al hecho de que, un despacho profesional, una cafetería, un supermercado, etc., de la misma superficie, no generan el mismo volumen de residuos.

Sin embargo, sí creemos que podría ser utilizado de mediar una relación proporcional entre el tamaño del predio y el uso del mismo. Por ejemplo, en estos casos, siendo dos predios de la misma actividad comercial pero de distinto tamaño, será objetivo presuponer que el predio de



mayor tamaño genera más desperdicios. De otro lado, consideramos que el criterio tamaño del predio sí determina que se reciba un mayor servicio por barrido y lavado de calles.

En este tipo de Arbitrios, consideramos importante citar como ejemplo el caso del Municipio de Torrelles de Llobregat (Barcelona), en el cual se optó por usar como base imponible de la tasa, la cantidad y tipo de residuos generados por cada sujeto pasivo de forma individual, con lo cual se creó una tasa de basura por generación puerta a puerta, acercándose de este modo a un mayor grado de equidad en el cobro. (Puig Ventosa, Ignasi. Las tasas de basura de pago por generación. El caso de Torrelles de Llobregat En: Crónica Tributaria. IEF. Núm 111-2004).

#### En el caso de parques y jardines

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

#### En el caso de Arbitrios de serenazgo

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

Finalmente, debe tomarse en cuenta que estos tres criterios ya han sido positivizados por el legislador en la última modificación legislativa a la Ley de Tributación Municipal, mediante Decreto Legislativo N.º 952, cuyo tenor es: " Artículo 69º (...) Para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o Arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente (...)".

### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 0053-2004-AI/TC**

#### **"§ 5. Importancia de la ratificación y del informe técnico en la determinación del costo global**

Por lo antes señalado, este Colegiado considera necesario resaltar la importancia de la ratificación, pues mediante este filtro se constata que todos los montos que se distribuyan entre la totalidad de contribuyentes de una determinada localidad sean sólo aquellos gastos justificados para financiar el servicio.

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

En el fundamento 29 de la STC N.º 0041-2004-AI/TC, señalamos que "(...) el hecho que sean las municipalidades a quienes les corresponda esta facultad, no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos, pues los mismos –directos



e indirectos- deberán ser idóneos y guardar objetiva relación con la provocación del coste del servicio”.

En otras palabras, con el Arbitrio no se puede financiar cualquier tipo de actividad estatal u otros gastos que no sean aquellos provocados por la prestación de un servicio Especifico...”.

#### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 00020-2006-AI/TC**

“...En lo referente al barrido de calles la ordenanza dispone en su artículo 8º, literal a., que el “costo se distribuirá de acuerdo al tamaño del predio en términos de longitud del frente del predio”. Por su parte, en el informe técnico resumido, publicado el 25 de diciembre de 2005 en el diario oficial El Peruano (pág. 307163), se considera que el frontis estimado de cada predio será el equivalente a la raíz cuadrada del área del terreno del predio. De acuerdo a este informe, tal estimación responde a las características del crecimiento urbano de Santa Anita, en donde se han diseñado lotes en los que predomina la forma cuadrada de los terrenos. Desde luego, se aprecia también que se utilizan otras variables, como la frecuencia del barrido y la ubicación de los predios (v.g. inmuebles frente a vías principales). (...)

De igual forma lo ha comprendido la Defensoría del Pueblo, en criterio que este Tribunal comparte y recoge. Así, en el Informe Defensorial N.º 106, se ha indicado lo siguiente:

“Sin duda, este criterio no resulta en todos los casos idóneo y razonable en su aplicación puesto que es claro que la única forma en que la raíz cuadrada de un predio corresponda con el frontis del mismo será cuando el inmueble tenga las dimensiones de un cuadrado.

En el caso de que el predio tenga las dimensiones de un cuadrilátero distinto al cuadrado (un rectángulo, por ejemplo), y que la longitud de menores dimensiones de dicho rectángulo corresponda con la fachada del predio, el criterio siempre perjudicaría a los contribuyentes puesto que el resultado de la operación arrojará en todos los casos un número (metros de frontis) mayor a la verdadera longitud (...)

Así, la imposición de un costo derivado de un razonamiento que desvirtúa el establecido -determinando resultados que más bien se alejan del costo real del Arbitrio- es una medida que no puede ser amparada bajo los parámetros constitucionales expuestos por este Tribunal. Y es que con ello no se estaría garantizando de manera razonable y proporcional la esfera patrimonial de los contribuyentes. Por consiguiente, la sentencia tendrá que ser declarada inconstitucional en este extremo, ya que lo expuesto en el informe técnico resumido -que es parte integral de la ordenanza-, respecto de la definición del criterio aludido, es incompatible con los criterios indicados por este Tribunal...”.

#### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 0018-2005-PI/TC**

“24. Con ello, lo que se viene a precisar en esta oportunidad, es que si bien los parámetros interpretativos dados por el Tribunal en el punto VIII, A, § 3 de la STC 0053-2005-PI/TC, resultan bases presuntas mínimas, estas no son rígidas, pues tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio. De manera que, será obligación de cada Municipio, sustentar técnicamente aquellas otras formulas que partiendo de la base dada por este Colegiado, incorporen otros criterios objetivos y razonables que, adaptados mejor a su realidad, logren una mayor justicia en la imposición.

25. La precisión efectuada respecto a los parámetros mínimos de validez constitucional para la distribución del Arbitrio, de ninguna manera implica una modificación en las reglas de observancia obligatoria del punto VIII, B, § 4 de la STC 0053-2005-PI/TC, ni en lo demás contenido en la referida sentencia...”.

#### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 592-2005-AA/TC**

“11. La mayor garantía de certeza y seguridad respecto al calculo de arbitrios, obliga al Municipio a explicar de manera detallada los criterios para la distribución de costos globales en la misma Ordenanza (Informe Técnico), así como las razones que lo llevan a determinar el mismo; de lo



cual se deriva, que un Municipio no puede estar cambiando discrecionalmente y de manera perjudicial, los criterios técnicos que determinaron ese costo global original, ello no sólo resta seriedad a la labor Municipal, sino predictibilidad en el cobro. Al respecto, ya el Tribunal en reiterada jurisprudencia ha señalado que la seguridad jurídica y la certeza resultan elementos esenciales del principio de reserva de ley.(...)

13. Por su parte, al invocar la "solidaridad" para el uso del criterio capacidad contributiva en calidad de criterio excepcional, el Municipio se encuentra obligado a detallar en primer lugar, las razones socio económicas, que justifican que en el caso de su Municipio, dicho criterio les sea aplicable. Esto supone, que a continuación se demuestre técnicamente que habiendo otras opciones de cálculo donde no se considere el factor solidaridad, las mismas no logran un resultado más beneficioso para la mayoría. De igual manera, obliga a detallar cuánto es el porcentaje de solidaridad asumido por el Municipio y cuánto el trasladado.

14. De ello, el principio de solidaridad como sustento para apelar al uso del criterio capacidad contributiva, de ninguna manera, puede resultar una puerta de abierta discrecionalidad a favor de la administración, para ser aplicado de manera arbitraria. Evidentemente, el Tribunal Constitucional no puede fijar un criterio único en abstracto, pero si precisar que cualquier razonamiento empleado por el Municipio para justificar este criterio, tiene que ser adecuado, necesario y proporcional en sí mismo, para los fines buscados. Ello supone un máximo de coherencia y racionalidad de la administración municipal en las formulas empleadas, utilizando distribuciones porcentuales en escalas razonables y lógicamente, descartando de esta regla, a aquellos supuestos en los cuales, resulta evidente la ausencia de capacidad contributiva<sup>79</sup>.

#### RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF)

##### RTF N° 06815-2-2005 (10 de noviembre de 2005).

"Que de lo expuesto se tiene que los criterios de distribución del costo del servicio establecidos por la Ordenanza N° 002-2000-MDCH, modificada por la Ordenanza N° 007-2000-MDCH, aplicable para la determinación de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo 2000, si bien realizan una primera segmentación según las categorías del uso del predio y a su ubicación, están asociadas al valor del predio, siendo además preciso indicar que los mismos criterios de distribución son utilizados para todos los tipos de Arbitrios, no obstante los diferentes servicios que involucran; (...)

Que no basta que se anexe a la ordenanza el denominado informe técnico sino que este documento, además de sustentar costos del servicio debe demostrar la manera como se efectúa tal distribución entre la totalidad de contribuyentes, distribución que a fin de ser objetiva debe basarse en criterios que guarden relación entre la naturaleza del servicio y el uso del mismo;

Que en el caso de autos no se ha cumplido con publicar el informe técnico en el cual se explique en detalle el costo efectivo que demandan los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, no se ha explicado ello en las ordenanzas, estableciéndose únicamente en el cuarto considerando de la Ordenanza N° 002-2000-MDCH, modificado por el artículo 1° de la Ordenanza N° 007-2000-MDCH, los montos globales de proyección mensual y anual por cada uno de estos servicios, agregando que dichos montos incluyen los costos por concepto de remuneraciones y bonificaciones del personal que intervienen en la prestación de los mencionados servicios, combustibles, útiles de oficina, uniformes, gastos de mantenimiento, reparación, repuestos y accesorios de las maquinarias a emplear, reposición de equipos y otros gastos generales vinculados con el servicio, sin determinar los costos de los diversos rubros antes indicados y los costos directos e indirectos que relacionados al servicio prestado que componen el costo global, ni la forma en que se llega a éstos, más aún si los cuadros consignados no contienen una explicación sobre cómo se calculan los costos;

Que conforme a lo expuesto se desprende que la Ordenanza N° 002-2000-MDCH, modificada por

<sup>79</sup> Las negritas pertenecen a la sentencia.



la Ordenanza N° 007-2000-MDCH no cumple con los parámetros establecidos por las sentencias del Tribunal Constitucional N° 0041-2004-AI/TC y 053-2004-PI/TC, presentando vicios de invalidez y que como tal no resulta arreglado a ley amparar la cobranza de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2000 en esta norma...”.

**RTF N° 00378-2-2006 (24 de enero de 2006).**

“Que conforme a lo señalado en el punto VIII de los considerandos de la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC, la razonabilidad es el parámetro determinante para la determinación de un criterio cuantificador como válido, siendo la regla la siguiente: “los parámetros objetivos de distribución de costos serán razonablemente admitidos como válidos cuando hubiese una conexión lógica entre la naturaleza del servicio brindado (en cada caso, sea seguridad, salubridad o limpieza) y el presunto grado de intensidad del uso de dicho servicio”, siendo que estos parámetros objetivos de distribución de costos no pueden aplicarse como plantilla en todos los casos, sino que dependerán de la propia naturaleza del servicio brindado;(…)”

Que cabe precisar que diversas resoluciones de este Tribunal, entre otras, la Resolución N° 06385-5-2005 del 19 de octubre de 2005, han dejado establecido que el Edicto N° 01-94-MPT es inválido, toda vez que “(...) efectúa el cálculo de los Arbitrios señalados, en función del valor del autoavalúo del predio y tomando como referencia el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (...)”.

**RTF N° 06449-4-2006 (29 de noviembre de 2006).**

“...Que este Tribunal en la Resolución N° 06776-2-2005 del 8 de noviembre de 2005, ha establecido que las Ordenanzas N° 246 y 484, se remiten a las Ordenanzas N° 138 y 352, por lo que su validez depende de éstas últimas, señalando que éstas no explican cómo se han calculado los costos incurridos en la prestación del servicio, sustentando el cobro de Arbitrios Municipales en parámetros o criterios de distribución del costo global del servicio que no guarda relación razonable con la intensidad del uso del servicio, siendo que la Ordenanza N° 138 adjunta un informe técnico en el que no se indica cómo se han obtenido los costos anuales de los distintos rubros que conforman cada tributo, y la Ordenanza N° 484 no adjunta informe técnico alguno, por lo que la Administración Tributaria no se encontraba legitimada para cobrar Arbitrios en base a la referidas normas;

Que en cuanto a las Ordenanzas N° 297 y 562 en la referida Resolución se señala que éstas aprueban los regímenes tributarios de los Arbitrios Municipales mas no establecen los montos o importes a pagar por dichos tributos ni los criterios de distribución, remitiendo la fijación de estos últimos a las Ordenanzas N° 298 y 563, siendo que estas últimas adjuntan los informes técnicos respectivos, sin indicar cómo se han obtenido los costos anuales de Arbitrios, ni explican cómo se han calculado los costos incurridos en la prestación del servicio;

Que por tanto, en la referida Resolución N° 06776-2-2005 se concluye que en las citadas normas no se han observado los parámetros mínimos de constitucionalidad previstos en la Sentencia del Tribunal Constitucional (...)”.

**RTF N° 3264-2-2007 (10 de abril de 2007)**

“...Que en este punto es pertinente recalcar que la norma de creación del tributo debe cumplir con señalar todos los aspectos de la hipótesis de incidencia que regula, entre ellos, el aspecto mensurable o cuantitativo sin el cual no se podrá determinar el quantum debeatur. En caso contrario, la norma en cuestión vulnerará el principio de reserva de ley (...)

En ese sentido, al remitirse la Ordenanza N° 830 a ordenanzas anteriores inválidas, se ha infringido el principio de reserva de ley, ya que no se ha cumplido con señalar un aspecto básico del elemento mensurable de los tributos bajo análisis. Asimismo, ello no ha sido subsanado en el informe técnico contenido en la Ordenanza N° 830 como Anexo II, puesto que en él se presupone un costo del servicio total sin explicación de su origen. (...)

La Ordenanza N° 830 no ha distribuido válidamente el costo del servicio de recojo de basura (...)



De la citada norma se tiene que son criterios de distribución del costo del servicio de recojo de basura la ubicación del predio por casa municipal, el tamaño del predio y el uso destinado al predio, esto es, criterios acordes con lo señalado por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, tratándose del predio usado como vivienda, la Ordenanza N° 830 no ha considerado el criterio de número de habitantes, el cual -según el Tribunal Constitucional en el Fundamento VIII, acápite A, numeral §3 inciso A de la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC y el Fundamento 42 de la Sentencia N° 0041-2004-AI/TC- "determinará que en un caso u otro sea previsible una mayor generación de basura" y "permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura" (...)

Sin perjuicio de ello, es del caso indicar que, aun en el supuesto negado que fueran adecuados los criterios de distribución del costo señalados por la Ordenanza N° 830, esta no cumple con realizar una correcta distribución del costo del servicio.

En efecto, conforme se aprecia de las Tablas N° 1 a N° 3 de la Ordenanza N° 830, no se cumple con señalar la forma en que se determina la cuota tributaria, pues si bien se señalan factores que serían aplicables por los contribuyentes pertenecientes a cada casa municipal según el uso al que destinen su predio, así como el costo total del servicio en cada año (por casa municipal), no se indica cómo se calculan los precios relativos según casa municipal y uso del predio contenidos en la Tabla 1, siendo que no se ha cumplido con señalar entre cuántos contribuyentes dividirán el costo del servicio considerado para el cálculo (por cada casa municipal). A fin de determinar claramente cuál es la cuota tributaria se debió indicar el número de contribuyentes totales, el número de contribuyentes por cada casa municipal así como el número de estos según cada categoría de uso, pues de lo contrario no se tiene certeza de que los costos están distribuidos entre el número total de sujetos pasivos. (...)

La Ordenanza N° 830 no cumple con adoptar criterios válidos para la distribución del costo del servicio de barrido de calles (...)

De la citada ordenanza se tiene que para la distribución del costo del servicio de calles se utiliza el criterio "promedio de la longitud del frente del predio" aplicado en función al valor resultante de la raíz cuadrada del área del terreno como presunción de frontis del predio, fórmula que no resulta idónea cuando las dimensiones del predio distan de ser las de un cuadrado (...)

Adicionalmente, aun en el supuesto negado que fuera adecuado el criterio de distribución adoptado por la Ordenanza N° 830, esta no cumple con distribuir correctamente los costos incurridos.

En efecto, conforme se aprecia de las Tablas N° 4 y N° 5 de la Ordenanza N° 830, no se cumple con señalar cómo es que se llega a determinar la cuota tributaria, pues no se señala el número de contribuyentes totales, así como el número de contribuyentes por cada casa municipal entre el que se distribuirá el costo total del barrido de las calles de la casa municipal (...)

La Ordenanza N° 830 no cumple con adoptar criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines (...)

De la citada ordenanza se tiene que para la distribución del costo del servicio de parques y jardines se utiliza el criterio "área de parques y jardines públicos existente en cada Casa Municipal" y el de "ubicación del predio respecto a los parques y jardines públicos".

En cuanto al criterio de "áreas verdes en cada casa municipal" debe indicarse que la existencia de un mayor o menor número de áreas verdes no determina necesariamente una mayor o menor intensidad de goce del servicio a diferencia del criterio "ubicación del predio frente a áreas verdes" Más aún, por los años 2001, 2003 y 2005 el anexo 1 de la Ordenanza N° 830 no ha señalado el número de áreas verdes existentes en cada casa municipal, por lo que no ha justificado la aplicación del criterio "áreas verdes en cada casa municipal" en tales años (...)



*En otras palabras el número de hectáreas de áreas verdes por cada casa municipal solo tiene la finalidad de determinar el costo que a cada casa municipal supone el mantenimiento de las citadas áreas, mas no un criterio de distribución en función a la intensidad del uso, siendo el único parámetro para distribuir el citado costo, la ubicación, entendida como predio ubicado o no frente a un área verde. Si bien el criterio expuesto es válido, en este caso no contribuye a distribuir válidamente el costo ya que no sirve para identificar, y hacer participar en el costo, a todos aquellos que sin tener predios ubicados frente a un área verde, también se benefician de su existencia y mantenimiento (...)*

*La Ordenanza N° 830 cumple con adoptar criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo (...)*

*De la citada ordenanza se tiene que para la distribución del costo del servicio de serenazgo se utilizan los criterios de ubicación del predio dentro de cada casa municipal y el uso del predio.*

*Respecto de la distribución del costo del servicio de serenazgo teniendo en cuenta el criterio de la ubicación del predio dentro de Casa Municipal, cabe indicar que existen zonas que por concentrar el mayor número de sedes de entidades administrativas públicas y privadas, museos, centros culturales, así como por la realización periódica de mega eventos, marchas, desfiles, entre otros, están expuestas con mayor frecuencia al vandalismo y otros actos delictivos, y en ese sentido resulta razonable que las zonas que hayan demandado un mayor servicio de seguridad tengan una mayor participación en el costo del servicio.*

*En la Tabla N° 9 de la Ordenanza N° 830 se aprecia que existen casas municipales que tienen una mayor participación en el costo total del servicio, lo que justifica una tasa diferenciada en función a la prestación de dicho servicio realizada en cada casa municipal. Así se advierte en la citada tabla que la casa municipal 01 relativa a la zona del Centro Histórico de Lima tiene una mayor participación en el costo total del servicio de serenazgo, lo que justifica una tasa diferenciada en función a la "ubicación del predio en cada casa municipal".*

*Respecto del criterio "uso del predio" cabe indicar que existe un mayor grado de exposición al peligro por la naturaleza de las actividades realizadas en los predios. Existen actividades, como la actividad comercial, que asumen un mayor riesgo al peligro por la exposición al público y a actos delictivos como asaltos, robos y vandalismo, producto de su actividad diaria y estrecha relación con ventas directas y visitas públicas. Así en la Tabla N° 13 de la Ordenanza N° 830 se aprecia que el factor según uso es mayor tratándose de los predios utilizados para la actividad comercial; y resulta menor en el caso de predios utilizados para la vivienda.*

*A mayor abundamiento cabe indicar que en el caso del Arbitrio de Serenazgo, a diferencia de los demás Arbitrios, en las Tablas N° 11 y N° 12 se establece la cantidad de predios según casa municipal, así como el costo promedio por predio de la casa municipal, lo que implica que se ha tomado en cuenta un universo de beneficiarios del servicio prestado, y por tanto, el número de contribuyentes del Arbitrio. De esta manera en el caso del Arbitrio de Serenazgo sí se cumple con establecer la forma en que se calcula la cuota tributaria, y por tanto se establece claramente el aspecto mensurable de la hipótesis de incidencia del tributo, lo cual implica el respecto al principio de reserva de ley...".*

