



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

TRIBUNAL FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"  
"AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD"

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2012-11

**TEMA : DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 143-MDL, MODIFICADA POR LA ORDENANZA N° 149-MDL, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA SUSTENTAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES Y SEGURIDAD CIUDADANA DEL AÑO 2006.**

**FECHA** : 26 de abril de 2012  
**HORA** : 12:00 m.  
**MODALIDAD** : Video Conferencia  
**LUGAR** : Calle Diez Canseco N° 258, Miraflores  
Javier Prado Oeste N° 1115, San Isidro

<b>ASISTENTES</b>	:	Licette Zúñiga D. Sergio Ezeta C. Raúl Queuña D. Caridad Guarniz C. Ana María Cogorno P. José Martel S. Carmen Terry R. Rossana Izaguirre L. Carlos Moreano V. Juana Pinto de A. Zoraida Olano S.	Lorena Amico Jesús Fuentes B. Miguel de Pomar Víctor Castañeda A. Marco Huamán S. Doris Muñoz G. Cristina Huertas L. Gabriela Márquez P. Luis Cayo Q. Rosa Barrantes T.	Marina Zelaya V. Mariella Casalino M. Ada Flores T. Silvia León P. Elizabeth Winstanley P. Patricia Meléndez K. Gary Falconí S. Lily Villanueva A. Jorge Sarmiento D. Roxana Ruiz A.
-------------------	---	---	--	---

**NO ASISTENTES** : Renée Espinoza Bassino (vacaciones: fecha de votación)  
Pedro Velásquez López Raygada (vacaciones: fecha de votación).  
Luis Ramírez Mio (vacaciones: fecha de votación).

**I. ANTECEDENTES:**

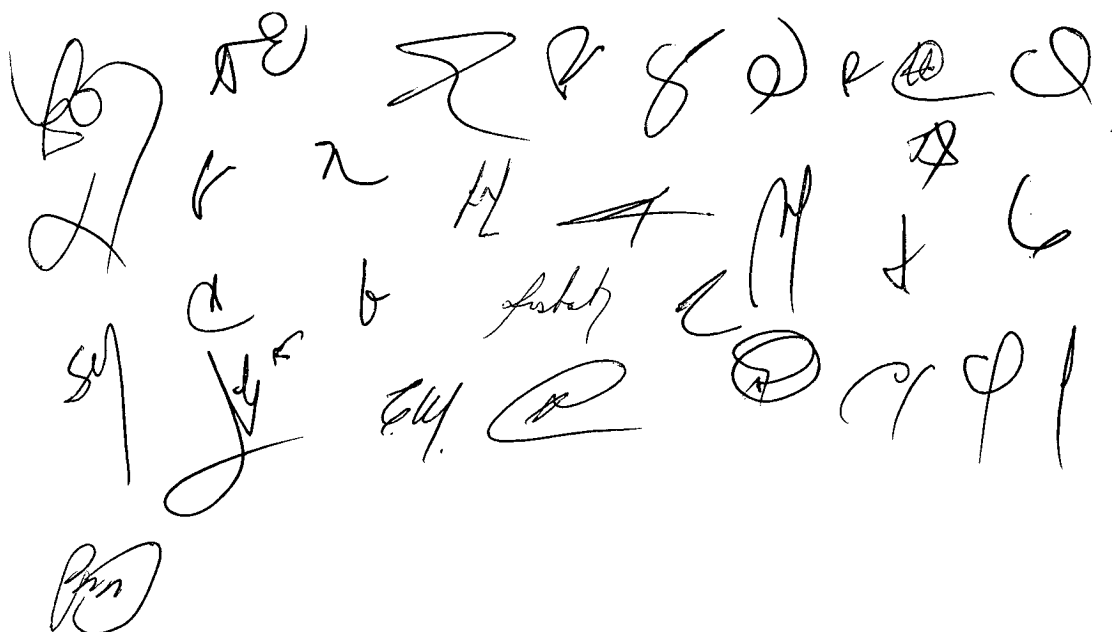
Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

## II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, el acuerdo adoptado y su fundamento, tal como se detalla en el cuadro que se transcribe a continuación, siendo la decisión adoptada la siguiente:

***“La Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL no cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006 y, por tanto, no constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año”.***

***“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”.***

A collection of approximately 20 handwritten signatures in black ink, arranged in a loose grid-like pattern. The signatures vary in style, with some being more legible and others being highly stylized or cursive. They appear to be the signatures of the council members mentioned in the text above.

**TEMA :** DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 143-MDL, MODIFICADA POR LA ORDENANZA N° 149-MDL, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA SUSTENTAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES Y SEGURIDAD CIUDADANA DEL AÑO 2006.

PROPUESTA UNICA		
La Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL no cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006 y, por tanto, no constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año.		
Fundamento: Ver propuesta única del Informe.		
	SI	NO
<b>Vocales</b>		
Dra. Olano	X	
Dra. Zúñiga	X	
Dr. Ramírez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Amico	X	
Dra. Zelaya	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Fuentes	X	
Dra. Casalino		X (*)
Dr. Queuña		X (*)
Dr. De Pomar		X (*)
Dra. Flores	X	
Dra. Guarníz	X	
Dr. Castañeda	X	
Dra. León	X	
Dra. Cogorno		X (*)
Dr. Velásquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. Meléndez	X	
Dra. Terry	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Falconí	X	
Dra. Izaguirre	X	
Dra. Espinoza	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Márquez	X	
Dra. Villanueva	X	
Dr. Moreano		X (*)
Dr. Cayo	X	
Dr. Sarmiento	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Barrantes	X	
Dra. Ruiz	X	
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>5</b>

\* VOTO DISCREPANTE

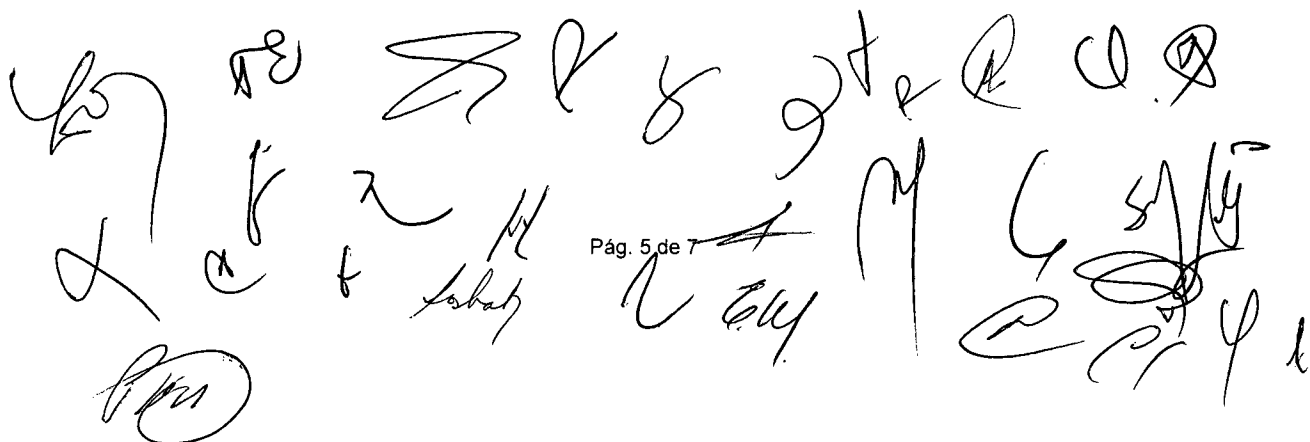
Nuestro voto es en el sentido que la Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL si cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006, atendiendo a que explica los parámetros técnicos que debe contener una estructura de costos y su vinculación con el servicio que se presta. Debiendo señalarse que corresponde a la Contraloría General de la República constatar la forma en que la Municipalidad determina sus costos.

En ese sentido, consideramos que la referida Ordenanza constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año.

A collection of approximately 18 handwritten signatures in black ink, arranged in three rows. The signatures are stylized and vary in complexity, representing the individual members of the council who voted on this matter.

**TEMA:** DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 143-MDL, MODIFICADA POR LA ORDENANZA N° 149-MDL, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA SUSTENTAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES Y SEGURIDAD CIUDADANA 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.
<b>Vocales</b>		
Dra. Olano	X	
Dra. Zúñiga	X	
Dr. Ramírez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Amico	X	
Dra. Zelaya	X	
Dr. Ezeta	X	
Dr. Fuentes	X	
Dra. Casalino	X	
Dr. Queuña	X	
Dr. De Pomar	X	
Dra. Flores	X	
Dra. Guarniz	X	
Dr. Castañeda	X	
Dra. León	X	
Dra. Cogorno	X	
Dr. Velásquez	(vacaciones)	(vacaciones)
Dr. Huamán	X	
Dra. Winstanley	X	
Dr. Martel	X	
Dra. Muñoz	X	
Dra. Meléndez	X	
Dra. Terry	X	
Dra. Huertas	X	
Dr. Falconí	X	
Dra. Izaguirre	X	
Dra. Espinoza	(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Márquez	X	
Dra. Villanueva	X	
Dr. Moreano	X	
Dr. Cayo	X	
Dr. Sarmiento	X	
Dra. Pinto	X	
Dra. Barrantes	X	
Dra. Ruiz	X	
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>0</b>

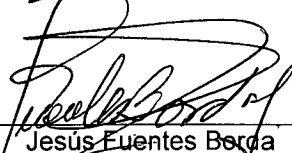


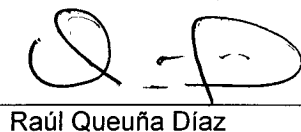
Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión iniciándose el trámite de firmas de la presente acta, en señal de conformidad.

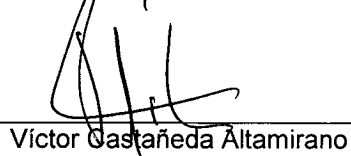
  
Licette Zúñiga Dulanto

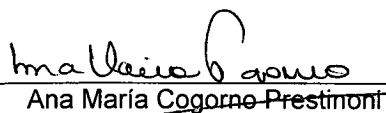
  
Marina Zelaya Vidal

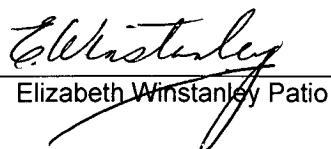
  
Jesús Fuentes Borda

  
Raúl Queuña Díaz

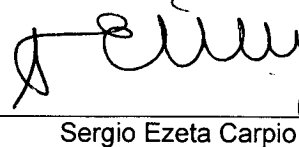
  
Ada Flores Talavera


  
Víctor Castañeda Altamirano

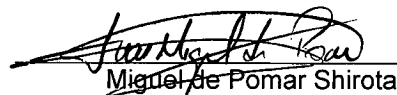
  
Ana María Cogorno Prestinoni

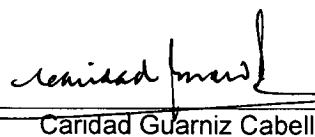
  
Elizabeth Winstanley Patio

  
Lorena Amico de las Casas


  
Sergio Ezeta Carpio

  
Mariella Casalino Mannarelli


  
Miguel de Pomar Shiota

  
Caridad Guarniz Cabell

  
Silvia León Pinedo

  
Marco Huamán Sialer

  
José Martel Sánchez



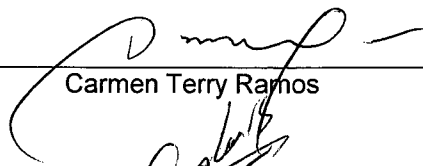
---

Doris Muñoz García



---

Patricia Meléndez Kohatsu



---

Carmen Terry Ramos



---

Cristina Huertas Lizarzaburu



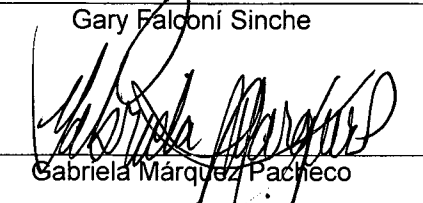
---

Gary Falconí Sinche



---

Rossana Izaguirre Llampasi



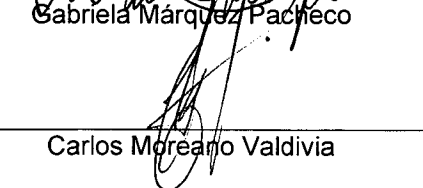
---

Gabriela Márquez Pacheco



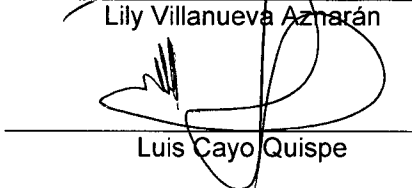
---

Lily Villanueva Azarán



---

Carlos Moreano Valdivia



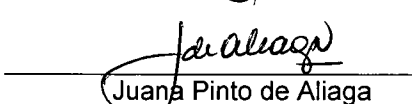
---

Luis Cayo Quispe



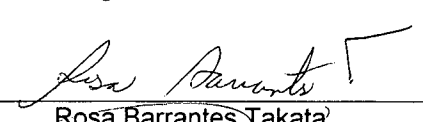
---

Jorge Sarmiento Díaz



---

Juana Pinto de Aliaga



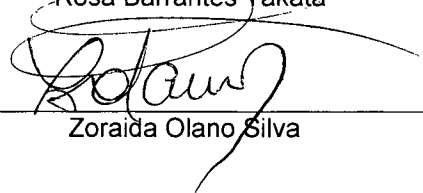
---

Rosa Barrantes Takata



---

Roxana Ruiz Abarca



---

Zoraida Olano Silva

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2012-11

## INFORME DE SALA PLENA

**TEMA : DETERMINAR SI LA ORDENANZA N° 143-MDL, MODIFICADA POR LA ORDENANZA N° 149-MDL, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA SUSTENTAR EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DE LIMPIEZA PÚBLICA, PARQUES Y JARDINES Y SEGURIDAD CIUDADANA DEL AÑO 2006.**

### I. 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 Municipales 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

<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 Municipales 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 Municipales 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.





análisis de validez de las ordenanzas que crean Arbitrios Municipales, de conformidad con las normas que conforman el bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>.

En el presente caso, se analizará si la Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL, emitida por la Municipalidad Distrital de Lince<sup>4</sup>, mediante la cual se estableció el marco legal del régimen tributario y el importe de los Arbitrios para el año 2006, cumple con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional para tal efecto.

## II. ANTECEDENTES

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

## III. PROPUESTAS

### SOBRE LA EXPLICACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

#### PROPUESTA ÚNICA

##### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL no cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006 y, por tanto, no constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año.

##### FUNDAMENTO

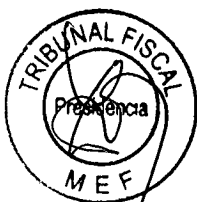
De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ordenanza N° 143-MDL, el objetivo de la norma es establecer en la jurisdicción de Lince el marco legal del régimen tributario y el importe de las tasas por arbitrios para ser aplicados en el año 2006. Dicha ordenanza fue modificada por la Ordenanza N° 149-MDL, entre otros, en cuanto al informe técnico que contiene los cuadros de estructuras de costos de los servicios.

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 eficacia establecidos por el citado Tribunal, debiendo cumplir también con los principios establecidos por la Constitución, el Código Tributario y las disposiciones del denominado bloque de constitucionalidad. Así, las nuevas ordenanzas emitidas deben observar los principios de legalidad y de reserva de ley, ambos referidos en el artículo 74° de la Constitución<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> Las citadas ordenanzas se publicaron el 25 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial "El Peruano". Asimismo, fueron ratificadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima mediante Acuerdo de Concejo N° 432, publicado el 30 de diciembre de 2005.

<sup>5</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 74° de la Constitución Política del Estado, 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.



Ahora bien, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional, 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 señalan.

En este sentido, el citado Tribunal ha indicado 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 74º 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>6</sup>.

Por otro lado, en la sentencia recaída en los Expedientes acumulados N° 0001-2004-AI/TC y N° 0002-2004-AI/TC<sup>7</sup>, el citado Tribunal ha señalado que: *"el principio de legalidad en materia tributaria se traduce en el aforismo nullumtributum 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, el principio de legalidad, 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>8</sup>.

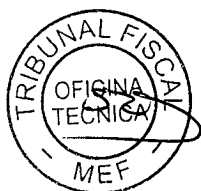
En el presente caso, la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades han establecido que la creación de tributos por parte de los gobiernos locales se debe efectuar mediante una ordenanza, norma a la que se ha reservado la posibilidad de regular materia tributaria en el ámbito municipal, siendo que en el caso de municipalidades distritales, adicionalmente se requiere de un proceso de ratificación por parte de la Municipalidad Provincial respectiva, en un plazo determinado.

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.

<sup>6</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 54º de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo N° 776.

<sup>7</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>8</sup> En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.



Como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional afirma la necesidad de la reserva de ley, ya que su papel no se cubre con el principio de legalidad pues éste es solo un límite, en cambio aquella implica una exigencia reguladora pues a diferencia del principio de legalidad<sup>9</sup>, 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>10</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.

De acuerdo con ello, 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>11</sup>. Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico y de los cuadros que contienen la estructura de costos que sustentan 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>. En el supuesto bajo análisis, como se ha mencionado, la Municipalidad Distrital de Lince ha publicado el informe técnico en el que se muestran los costos proyectados y ejecutados de los diferentes servicios.

Por otro lado, en reiteradas resoluciones emitidas por este Tribunal, se ha establecido que en los cuadros de estructura de costos no es válido consignar conceptos o rubros que no se expliquen por sí solos o cuya relación con el servicio no haya sido determinada. En este mismo

<sup>9</sup> Sobre el principio de legalidad, VILLEGAS afirma que no basta que la ley establezca unos principios fundamentales para que luego sea integrada por el Poder Ejecutivo porque esto implica admitir excesivas delegaciones. Por tanto, el principio de legalidad no significa que la ley se limite a proporcionar directivas generales de tributación. En este sentido, véase: VILLEGAS, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Depalma, 1995, Buenos Aires, p. 256. Asimismo, véase: SPISO, Rodolfo, *Derecho Constitucional Tributario*, Depalma, 1991, Buenos Aires p.194.

<sup>10</sup> Al respecto, véase la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.

<sup>11</sup> En ese 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>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"*.



sentido, en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007<sup>13</sup> se ha señalado que para presentar los costos, se debe tener la posibilidad de identificar los conceptos que cada uno comprende, no debiendo usarse términos que no se expliquen por sí mismos o que se presten a ambigüedad.

Bajo estas premisas, se ha declarado que las ordenanzas no cumplen con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional si contienen conceptos indeterminados tales como "servicios de terceros", "gastos administrativos", "otros", "gastos variables", entre otros, pues se trata de conceptos globales que no tienen explicación en la ordenanza<sup>14</sup> o si su estructura de costos presenta componentes en forma global, sin disgregar los conceptos que los conforman.

Así por ejemplo, mediante la Resolución del Tribunal Fiscal N° 4346-7-2011, que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria<sup>15</sup>, se señaló que la ordenanza analizada no cumplía con explicar los costos de los servicios debido a que en el caso de los costos indirectos y gastos administrativos, se había fijado un monto global por estos conceptos sin disgregar los factores que los componían ni explicaba de qué costos indirectos y gastos administrativos se trataba, su naturaleza ni su relación con el servicio prestado, lo cual se apreció también en el caso de los costos fijos. Es del caso mencionar que dicho criterio se observó también en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 13640-5-2008, que constituye precedente de observancia obligatoria<sup>16</sup>, mediante la que se analizó las Ordenanzas N° 144-MDL y N° 148-MDL, que regularon el régimen tributario de los Arbitrios Municipales de los años 2002 a 2005 en la Municipalidad Distrital de Lince y en la que se concluyó que dichas normas habían infringido el principio de reserva de ley por no cumplir con detallar los componentes de la estructura de costos de los servicios<sup>17</sup>.

Bajo este marco jurisprudencial y teniendo en cuenta lo expuesto, se procederá a analizar si la Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL ha sido emitida observando los principios de la tributación y los parámetros desarrollados por el Tribunal Constitucional con relación a la regulación del costo de los Arbitrios Municipales, esto es, uno de sus elementos de cuantificación.

Cabe precisar que al amparo de lo señalado por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Fiscal no constatará la forma en que las municipalidades determinan sus costos. En efecto, de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC<sup>18</sup> y 0053-

<sup>13</sup> En esta resolución, que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria, publicada el 26 de abril de 2007, se determinó que la Ordenanza N° 830 emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, no cumplió con explicar el costo del servicio de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo de los años 2001 a 2005.

<sup>14</sup> En este sentido, véase las Resoluciones del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007, N° 13640-5-2008, N° 5948-7-2009, N° 5611-7-2010, N° 04346-7-2011 y N° 08580-11-2011, las que constituyen precedentes de observancia obligatoria.

<sup>15</sup> Publicada el 2 de abril de 2011 en el citado diario oficial y en la que se analizó las ordenanzas mediante las cuales la Municipalidad de Miraflores reguló los Arbitrios Municipales de los años 2001 a 2005.

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de diciembre de 2008.

<sup>17</sup> En dicha resolución se señaló lo siguiente: "Se concluye entonces 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".

<sup>18</sup> En el Fundamento N° 78 de esta resolución se señaló que diversas ordenanzas no consignan informes técnicos o, de considerarlos, no especifican cómo se llega a establecer los montos que ahí se alegan y que suele apelarse a consignar costos indirectos, sin que el contribuyente tenga una explicación de cuáles son. Ello, a criterio del Tribunal Constitucional, resta certeza al contribuyente respecto a si lo pagado por arbitrios corresponde efectivamente al costo del servicio. A continuación se agrega que: "Por estas razones, es importante invocar la



2004-PI/TC<sup>19</sup>, dicha labor corresponde a la Contraloría General de la República, así como la determinación de las responsabilidades que correspondan<sup>20</sup>. En tal sentido, solo se analizará si los costos y su relación con el servicio se encuentran explicados en la norma.

Cabe mencionar que en el informe técnico de la Ordenanza N° 149-MDL se han publicado los Cuadros N° 05 a 07 que contienen la estructura de costos de los servicios de Recolección de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2006.

A efecto de analizar los componentes del costo de cada servicio, a continuación se muestran los citados cuadros:

#### RECOLECCIÓN DE BASURA

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	3,030,585.50
Costos de Mano de Obra	1,337,875.00
Costos de Materiales	501,985.00
Depreciación de Maquinarias y Equipo	299,812.50
Otros Costos y Gastos Variables	890,913.00
COSTOS INDIRECTOS	105,600.00
COSTOS FIJOS	68,495.40
<b>TOTAL</b>	<b>3,204,680.90</b>

#### BARRIDO DE CALLES

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	929,580.00
Costos de Mano de Obra	744,125.00

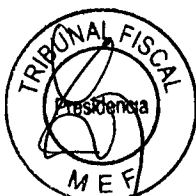
*intervención oportuna de la Contraloría General de la República a fin de que en sus auditorías a los gobiernos locales, conceda mayor atención a la inspección sobre la forma cómo las Municipalidades vienen determinando los costos de sus servicios, y de este modo, establecer certeramente las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar*".

<sup>19</sup> Al respecto, véase el Fundamento N° 78 de la primera resolución y el punto N° 4 del fallo de la segunda.

<sup>20</sup> De conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control y tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, entre otros.

Asimismo, se explica que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

Este control cuando es externo es ejercido por la Contraloría General, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Para su ejercicio, señala la norma, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control. Al respecto, véase los artículos 6°, 8°, 10°, 16° y 22° de la citada ley, publicada el 23 de julio de 2002.



Costos de Materiales	75,125.00
Otros Costos y Gastos Variables	110,330.00
<b>TOTAL</b>	<b>929,580.00</b>

#### PARQUES Y JARDINES

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	1,266,879.70
Costos de Mano de Obra	436,800.00
Costos de Materiales	367,817.20
Depreciación de Maquinarias y Equipo	21,374.50
Otros Costos y Gastos Variables	440,888.00
COSTOS INDIRECTOS	101,400.00
COSTOS FIJOS	98,149.20
<b>TOTAL</b>	<b>1,466,428.90</b>

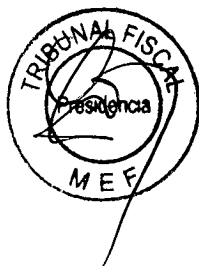
#### SEGURIDAD CIUDADANA

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	2,135,478.80
Costos de Mano de Obra	1,437,600.00
Costos de Materiales	582,678.80
Otros Costos y Gastos Variables	115,200.00
COSTOS INDIRECTOS	197,100.00
COSTOS FIJOS	83,332.80
<b>TOTAL</b>	<b>2,415,911.60</b>

Al respecto, en el caso de los costos directos de todos los servicios, se aprecia que incluyen costos por mano de obra, materiales y otros costos y gastos variables. Adicionalmente, en el caso de los servicios de Recolección de Basura y Parques y Jardines, también se ha previsto el rubro de depreciación de maquinarias y equipos.

Sobre el particular, se advierte que no se ha indicado la cantidad de mano de obra necesaria para prestar los servicios ni su costo unitario o mensual. Asimismo, no se ha disgregado el concepto de materiales, esto es, no se ha hecho especificación alguna sobre los elementos que serían usados para prestar los servicios sino que por el contrario, se ha previsto una suma global. De esa manera, no es posible determinar cuáles son los elementos cuyo uso se ha previsto para cada servicio ni si tienen relación con éstos.

Conforme se aprecia de los cuadros transcritos, en dos supuestos (recolección de basura y parques y jardines) se ha previsto el rubro "depreciación", pero no se ha indicado los bienes sujetos a depreciación, el porcentaje de depreciación ni el de dedicación, por lo que estos conceptos no ofrecen certeza alguna.



De igual manera, el rubro denominado "otros costos y gastos variables" (considerado para todos los servicios) no se explica por sí mismo pues no se ha indicado de forma detallada sus componentes y la norma no ha señalado su relación con los servicios, por lo que ésta no ha justificado su inclusión dentro de los costos.

Por otro lado, en el caso de los servicios de Recolección de Basura, Parques y Jardines y Serenazgo, se han diferenciado costos indirectos y costos fijos, sin embargo se advierte que tampoco se han señalado los conceptos que éstos incluyen, fijándose solamente montos globales, por lo que la norma no ha proporcionado explicación alguna acerca de su naturaleza, finalidad y relación con los servicios.

De acuerdo con lo expuesto, los costos establecidos para cada uno de los mencionados servicios no pueden ser trasladados a los contribuyentes ya que no es acorde con lo establecido por el Tribunal Constitucional admitir como válidos los conceptos mencionados que no han sido explicados y disgregados pues dicha estructura no da cuenta a los contribuyentes sobre sus componentes, de modo que no se puede determinar, como se ha señalado precedentemente, su naturaleza, finalidad y relación objetiva con cada servicio prestado.

Cabe reiterar que el costo de los servicios determinará una parte del aspecto medible de la hipótesis de incidencia de los Arbitrios, por lo que su ausencia implica una violación del principio de reserva de ley y a efecto de respetar este principio, no basta señalarlo en forma global, sino que debe detallarse y sustentarse sus componentes para que la norma no se preste a ninguna ambigüedad.

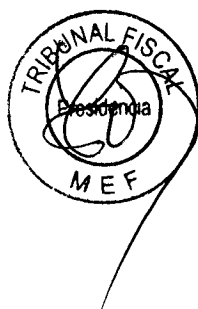
Por consiguiente, se concluye que la Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL no cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006 y, por tanto, no constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año.

#### **IV. CRITERIO A VOTAR**

##### **PROPUESTA ÚNICA**

##### **DESCRIPCIÓN**

La Ordenanza N° 143-MDL, modificada por la Ordenanza N° 149-MDL no cumple con explicar el costo de los servicios de Recojo de Basura, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006 y, por tanto, no constituye una norma válida para sustentar el cobro de los Arbitrios Municipales de dicho año.



## 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 Nº 156-2004-EF, PUBLICADO EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2004.**

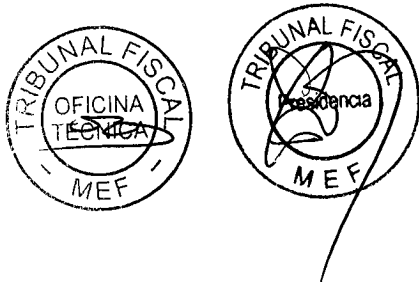
**Artículo 66°.-** *“Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades.*

*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".*

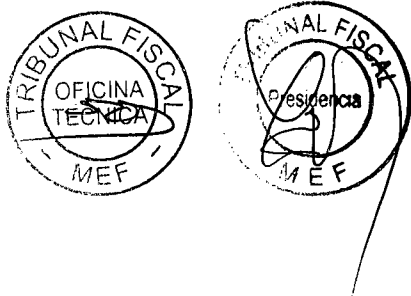
## **ORDENANZA N° 143-MDL, QUE ESTABLECE EL MARCO LEGAL DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO Y EL IMPORTE DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES PARA EL EJERCICIO 2006**

### **Artículo 1°.- OBJETIVOS**

*"Establecer en la Jurisdicción de Lince el marco legal del régimen tributario y el importe de las tasas por arbitrios para ser aplicados el ejercicio 2006".*

## **ORDENANZA N° 149-MDL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10° Y LA SEGUNDA DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL DE LA ORDENANZA N° 143-MDL**

**Artículo Primero.-** *"Modifíquese el Artículo 10 de la Ordenanza N° 143-MDL de fecha 15 de octubre del 2005, por el siguiente texto:*



"Artículo 10: Apruébese los Cuadros de la Estructura de Costos de los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y m Seguridad Ciudadana, los cuadros de estimación de ingresos y sus importes, para el ejercicio del año 2006, fijados en los Anexos que forman parte integrante de la presente Ordenanza".

# "INFORME TÉCNICO

(...)

## CUADRO N° 05

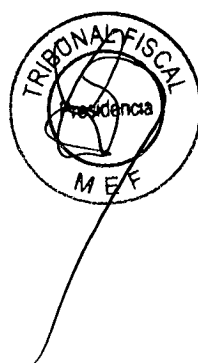
### ESTRUCTURA DE COSTOS PARA EL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA 2006 ESTRUCTURA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURA PARA EL AÑO 2006

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	3,030,585.50
Costos de Mano de Obra	1,337,875.00
Costos de Materiales	501,985.00
Depreciación de Maquinarias y Equipo	299,812.50
Otros Costos y Gastos Variables	890,913.00
COSTOS INDIRECTOS	105,600.00
COSTOS FIJOS	68,495.40
<b>TOTAL</b>	<b>3,204,680.90</b>

### ESTRUCTURA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE BARRIDO DE CALLES PARA EL AÑO 2006

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	929,580.00
Costos de Mano de Obra	744,125.00
Costos de Materiales	75,125.00
Otros Costos y Gastos Variables	110,330.00
<b>TOTAL</b>	<b>929,580.00</b>

(...)



CUADRO N° 06

ESTRUCTURA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE PARQUES Y JARDINES PARA EL AÑO 2006

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	1,266,879.70
Costos de Mano de Obra	436,800.00
Costos de Materiales	367,817.20
Depreciación de Maquinarias y Equipo	21,374.50
Otros Costos y Gastos Variables	440,888.00
COSTOS INDIRECTOS	101,400.00
COSTOS FIJOS	98,149.20
<b>TOTAL</b>	<b>1,466,428.90</b>

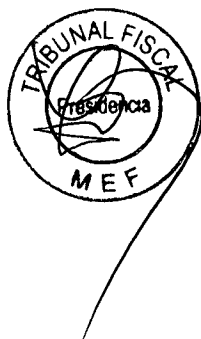
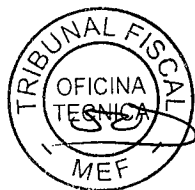
(...)

CUADRO N° 07

ESTRUCTURA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA EL AÑO 2006

COSTOS	COSTO ANUAL
COSTOS DIRECTOS	2,135,478.80
Costos de Mano de Obra	1,437,600.00
Costos de Materiales	582,678.80
Otros Costos y Gastos Variables	115,200.00
COSTOS INDIRECTOS	197,100.00
COSTOS FIJOS	83,332.80
<b>TOTAL</b>	<b>2,415,911.60</b>

(...)"



## ANEXO II

### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

#### RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

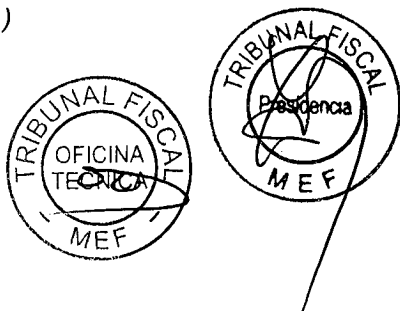
“§ La determinación del costo del servicio y los parámetros generales de distribución: casos Arbitrios de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines (...)”

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.*

31. *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.*

*(...)*

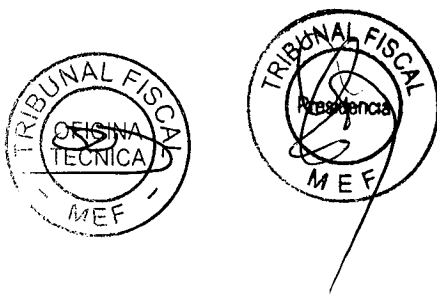
*En consecuencia, será la distinta naturaleza de cada servicio la que determine la opción cuantificadora más adecuada, para lograr acercarnos a un equilibrio en la distribución de costos por uso efectivo o potencial del servicio; en este caso, el criterio de razonabilidad y la conexión lógica entre el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

(...)



63. Esperamos que, en lo subsiguiente, el Tribunal Fiscal no evite efectuar este análisis bajo la excusa de estar supeditado "únicamente a la ley"; incluso, de admitirse ello, no debe eludirse el análisis de una ordenanza municipal de conformidad con la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades. De esta manera, tomando en cuenta que estas normas establecen los requisitos de fondo y forma para las Ordenanzas en materia tributaria, lo adecuado para el contribuyente frente a presuntos cobros arbitrarios es que dicha situación sea resuelta lo antes posible, y es evidente que un Tribunal especializado en materia tributaria se encuentra plenamente facultado para realizar esta labor de manera efectiva.

(...)

78. Finalmente, para el Tribunal Constitucional otro aspecto que merece ventilarse es el concerniente a la elaboración de la estructura de costos por servicios. No sólo en el caso materia de este proceso, sino en varios procesos de amparo contra diferentes Municipalidades, se ha observado que las ordenanzas no consignan informes técnicos o, de considerarlos, no especifican cómo se llega a establecer los montos que ahí se alegan. Asimismo, suele apelarse a consignar costos indirectos, sin que el contribuyente tenga una explicación de cuáles son. Ello, evidentemente, resta certeza al contribuyente respecto a si lo pagado por arbitrios corresponde efectivamente al costo del servicio.

Por estas razones, es importante invocar la intervención oportuna de la Contraloría General de la República a fin de que en sus auditorías a los gobiernos locales, conceda mayor atención a la inspección sobre la forma cómo las Municipalidades vienen determinando los costos de sus servicios, y de este modo, establecer certeramente las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar".

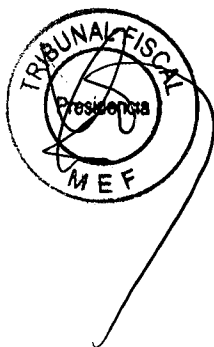
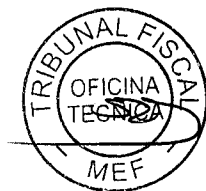
#### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 0053-2004-AI/TC**

"§ 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.° 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 Específico...”.*

(...)

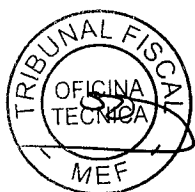
## **VIII. FALLO**

(...)

*4. Se invoca la intervención de la Contraloría General de la República para que, dentro de las funciones que la Constitución le confiere, programe auditorías a la Municipalidad Distrital de Miraflores y demás municipios, a fin de evaluar la forma cómo se han determinado los costos por servicios de arbitrios de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines; y se establezcan, de ser el caso, las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar. De igual manera, deberá verificar si en cumplimiento de esta Sentencia y la N° 0041-2004-AI/TC, se han establecido correctamente la distribución del costo de arbitrios para el año 2005.*

### **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 0030-2007-PI/TC**

- “14. De otro lado, es pertinente traer a colación el hecho de que en el caso de esta ordenanza se está cuestionando la cuantificación de arbitrios correspondientes a períodos anteriores a su emisión, por consiguiente, estando a que no estamos frente a una previsión a futuro de la determinación del costo global del servicio, sino ante erogaciones, en su mayoría, ya realizadas, su sustento técnico debe realizarse con el máximo detalle posible, a fin de reflejar el correcto uso de los fondos recaudados para tal efecto de la manera más clara posible a fin de permitir al ciudadano estar plenamente informado de su destino.*
- 15. Sobre el particular es preciso indicar que esta habilitación en favor de los Municipios, no implica, en modo alguno, tributar sobre supuestos no acontecidos pues el servicio ya fue prestado, y por tanto, la obligación tributaria sustantiva nació en un momento determinado, de modo que, lo único que dispuso este Colegiado es una conmutación de normas a efectos de que tal cobranza no tenga como base una norma inconstitucional (...).*
- 17. Adicionalmente a lo expuesto es de agregarse que si bien el Informe Técnico menciona, de manera genérica y breve, cuáles son los componentes del costo de cada servicio brindado, se ha abusado de las expresiones “otras herramientas”, “otros equipos”, “gastos variables”, y del vocablo “otros”, de forma tal que existe un amplio margen de incertidumbre sobre el contenido que corresponde a cada una de dichas partidas debido a la poca claridad con que el mencionado informe ha sido elaborado. En efecto, está incompleta y poco clara sustentación de los gastos globales de los arbitrios se ve materializada cuando se determina el costo de los arbitrios por limpieza pública, parques y jardines y serenazgo (folios 16). En tal sentido, es evidente que la Municipalidad no ha cumplido con sustentar adecuadamente el costo global de los arbitrios, debiendo estimarse la demanda sobre este punto. Y es que sorprende a este Tribunal la metodología empleada por la demandada, en tanto ha obviado hacer mención alguna respecto de la manera en qué los montos, que en su momento han sido recaudados, fueron imputados a dicho costo global. Dicha omisión, a criterio de este Tribunal, impide tener certeza respecto del verdadero costo global a repartir entre los contribuyentes que aún no han cancelado su deuda vinculada por tales conceptos. Así, la Municipalidad no puede*





simplemente omitir los pagos ya efectuados por el servicio prestado, y a partir de ello, elaborar el costo global de los arbitrios”.

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF)

### 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 quantumdebeatur. 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 (...).*

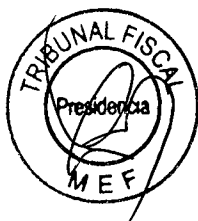
*De la citada norma se tiene que son criterios de distribución del costo del servicio de recojo de basura la ubicación del predio por casa municipal, el tamaño del predio y el uso destinado al predio, esto es, criterios acordes con lo señalado por el Tribunal Constitucional.*

*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, ésta 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".*

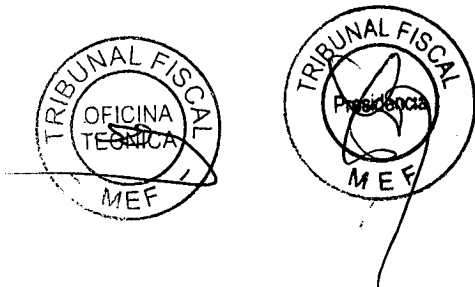
*En cuanto al criterio de "áreas verdes en cada casa municipal" debe indicarse que la existencia de un mayor o menor número de áreas verdes no determina necesariamente una mayor o menor intensidad de goce del servicio a diferencia del criterio "ubicación del predio frente a áreas verdes" Más aún, por 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.

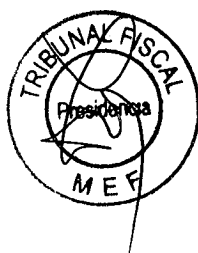
A mayor abundamiento cabe indicar que en el caso del Arbitrio de Serenazgo, a diferencia de los demás Arbitrios, en las Tablas N° 11 y N° 12 se establece la cantidad de predios según casa municipal, así como el costo promedio por predio de la casa municipal, lo que implica que se ha tomado en cuenta 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...

#### **RTF N° 13640-5-2008 (02-12-2008)**

"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. De igual forma, no se ha señalado claramente el dinero asignado a cada uno de los rubros que componen los costos directos, indirectos y fijos, a efecto de que se pueda visualizar cuánto se destinará específicamente a cada rubro y a sus componentes.

En efecto, se aprecia por ejemplo que en cada uno de los cuadros que establecen la estructura de costos por Arbitrio, se ha establecido entre los costos directos el rubro "otros costos y gastos variables", y en esos casos la Municipalidad se ha limitado a explicar que dentro del rubro "otros costos" se ha consignado los montos correspondientes a uniformes y alquiler de unidades (en el caso del servicio de limpieza pública y parques y jardines) y lo correspondiente al costo por personal de la Policía Nacional del Perú, en el caso del servicio de seguridad ciudadana, sin que en ningún caso se haya explicado qué conceptos están incluidos en el rubro "gastos variables".

Asimismo, a diferencia de un servicio que se prestará a futuro, cuyos costos se basan en presupuestos elaborados a partir de estimaciones o proyecciones, los servicios que pretende cobrar la Municipalidad Distrital de Lince ya han sido prestados entre los años 2002 a 2005, por



lo que ésta ha debido establecer con certeza y detalle el monto gastado por cada rubro, evitando recurrir a montos generales. Tal es el caso, por ejemplo, del costo por materiales, en el que no se ha indicado cuánto dinero fue utilizado en cada material empleado.

Se concluye entonces 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”.

#### **RTF N° 5611-7-2010 (28-05-2010)**

“Que dicho acuerdo se sustenta en los fundamentos que a continuación se reproducen:

##### Sobre la explicación de los costos de los servicios

Previamente al desarrollo de los criterios aprobados por el Pleno del Tribunal Fiscal acerca de los temas relacionados con los costos de los servicios públicos, cabe precisar que forman parte de los fundamentos de dichos criterios el “Marco Normativo y Jurisprudencial”, incluido en el Informe Final que sustenta el Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2010-07, y que se reproduce a continuación:

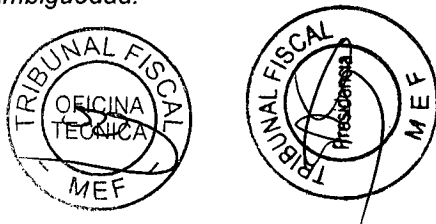
“De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4° de la Ordenanza N° 063-05-MDLV, publicada el 17 de diciembre de 2005, ésta ha sido dictada en el marco de la habilitación establecida por la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, con la finalidad de exigir los Arbitrios Municipales impagos sobre la base de una nueva norma que haya sido dictada siguiendo los criterios vinculantes establecidos en la citada sentencia, por los períodos no prescritos.

En ese sentido, el artículo 1° de la citada Ordenanza Municipal señala que el objetivo de dicha norma es establecer en la jurisdicción de La Victoria, el marco legal del régimen tributario y el importe de las tasas por Arbitrios Municipales de los años 2002, 2003 y 2004.

Cabe indicar que si bien la Ordenanza N° 063-05-MDLV fue emitida en base a una habilitación extraordinaria establecida por el Tribunal Constitucional, ello no quiere decir que dicha norma puede apartarse del cumplimiento de las reglas de validez y eficacia establecidas por el citado tribunal, debiendo cumplir también con los principios recogidos por la Constitución, el Código Tributario y las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, entre ellos, los de legalidad y reserva de ley (...).

Al respecto, es necesario reiterar que al tratarse de servicios que ya han sido prestados, el detalle de los costos en que se incurrió para la prestación de dichos servicios debe ser realizado al máximo posible, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0030-2007-AI/TC de 11 de diciembre de 2008.

En este mismo sentido, en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007 se ha señalado que para presentar los costos, se debe poder identificar los conceptos que cada uno comprende, no debiendo usarse términos que no se expliquen por sí mismos o que se presten a ambigüedad.



En el presente caso, en los cuadros de estructuras de costos de los servicios prestados se aprecia dentro de los costos directos, la existencia de la partida denominada "otros costos y gastos variables", la cual incluye al rubro "servicios de terceros", concepto que no se explica o justifica por sí mismo al tener un carácter genérico que no permite identificar su contenido, más aún cuando existen otros rubros desglosados referidos al costo de mano de obra, ya sea dentro de los costos directos o dentro de los costos indirectos y gastos administrativos. A lo que debe agregarse que estas estructuras de costos están referidas a servicios que ya han sido prestados, por lo que su detalle debió ser más riguroso. Por consiguiente, estos costos por "servicios de terceros" no pueden ser trasladados a los contribuyentes.

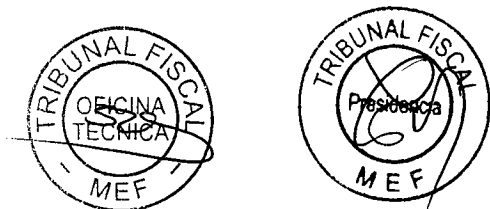
Por otro lado, en casos como el analizado, esto es, el de ordenanzas que regulan Arbitrios Municipales que corresponden a servicios prestados en períodos anteriores a su publicación, debe analizarse si se ha considerado los montos que ya han sido pagados. En efecto, después de determinarse el costo total en que se incurrió para la prestación de cada servicio, deberá restarse lo que ya ha sido cancelado.

Al respecto, en la citada sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N°0030-2007-AI/TC, se ha señalado que en casos como el analizado, los cuadros de estructura de costos deben indicar las sumas que sí fueron canceladas por los contribuyentes (en base a las ordenanzas que no cumplían con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional), las cuales deben ser restadas de los costos totales para poder determinar la suma que realmente debe ser distribuida entre los contribuyentes que todavía no han pagado los Arbitrios Municipales por los servicios prestados.

En tal sentido, en dicha resolución se indica "Y es que sorprende a este Tribunal la metodología empleada por la demandada, en tanto ha obviado hacer mención alguna respecto de la manera en qué los montos, que en su momento han sido recaudados, fueron imputados a dicho costo global. Dicha omisión, a criterio de este Tribunal, impide tener certeza respecto del verdadero costo global a repartir entre los contribuyentes que aún no han cancelado su deuda vinculada por tales conceptos. Así, la Municipalidad no puede simplemente omitir los pagos ya efectuados por el servicio prestado, y a partir de ello, elaborar el costo global de los arbitrios".

En el caso de la ordenanza bajo comentario, se tiene que en el punto VI del informe técnico, denominado "Determinación del importe de los Arbitrios", se considera como costos totales incurridos para la prestación de los servicios a los señalados en los cuadros de estructuras de costos, sin indicarse si a ello se imputará los montos que ya han sido recaudados. Al respecto, si bien en el punto VII del citado informe técnico, denominado "Estimación de Ingresos", se hace mención separada de los predios por los que ya se ha cancelado los Arbitrios Municipales y aquellos por los que éstos todavía se adeudan, esto se ha hecho solo con el fin de aplicar la tasa calculada por Arbitrios Municipales respecto de éstos últimos para estimar la cantidad de ingresos que se produciría, sin que ello signifique que los montos que ya han sido cancelados por los contribuyentes hayan sido restados del costo total incurrido por la prestación de los servicios antes de calcular la tasa aplicada.

Asimismo, en las fórmulas utilizadas para la determinación de las tasas, se aprecia que se utiliza como base el costo total de la prestación del servicio sin que se indique si a dicha cifra se ha restado los montos que anteriormente han sido recaudados, lo cual también se ve reflejado en el artículo 5° de la ordenanza bajo análisis, el cual prevé que para la determinación



de las tasas se tomará en cuenta el costo total que demanda la prestación de los servicios.

*Por lo expuesto, se concluye que la Municipalidad Distrital de La Victoria no ha cumplido con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional respecto a la sustentación de manera disgregada de los conceptos que conforman la estructura de costos de los servicios prestados a efecto de otorgar certeza y seguridad respecto de éstos, no obstante de tratarse de servicios ya prestados, siendo que tampoco ha tomado en consideración las cantidades que ya han sido recaudadas a efecto de determinar el costo que realmente debe ser distribuido entre los contribuyentes”.*

**RTF N° 04346-7-2011 (18-03-2011)**

“(…)

*b. Servicio de Limpieza Pública 2005 (Barrido de Calles y Recolección de Basura).*

“(…)

*Respecto del cuadro de estructura de costos por recojo de residuos sólidos, se advierten iguales características que las analizadas en el caso del servicio de barrido de calles. En este caso además, se aprecia que la partida referida a maquinaria y equipos no tiene explicación que detalle si se trata o no de inversiones. Al respecto, se considera que dentro de la estructura de costos de los servicios no puede trasladarse a los contribuyentes los montos referidos a este tipo de inversiones pues lo que debe ser trasladado, cuando corresponda, son los montos de la depreciación de los bienes. En el presente caso, la norma no es clara para determinar si los montos referidos a maquinaria y equipos están relacionados con la depreciación o con inversiones”.*

