



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

EXPEDIENTE N° : 9748-2006
INTERESADO : UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLARREAL
ASUNTO : Arbitrios Municipales
PROCEDENCIA : Jesús María – Lima
FECHA : Lima, 18 de mayo de 2012

VISTA la apelación interpuesta por **UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLARREAL** contra la Resolución Gerencial N° 0191-2006/MJM/GR de 19 de junio de 2006, emitida por la Municipalidad Distrital de Jesús María, que declaró improcedente la reclamación formulada contra las Resoluciones de Determinación N° 000319-2006-MJM/GR/UR, 003943-2006-MJM/GR/UR y 004603-2006-MJM/GR/UR, emitidas por concepto de Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana de los períodos 1 a 12 de los años 2004 y 2005 y 1 a 3 del año 2006.

CONSIDERANDO:

Que en el presente caso, la controversia se centra en establecer si las Resoluciones de Determinación N° 000319-2006-MJM/GR/UR, 003943-2006-MJM/GR/UR y 004603-2006-MJM/GR/UR, emitidas por Arbitrios Municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos y Recolección de Basura), Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana, de los años 2004 a 2006, en virtud de la Ordenanza N° 184-MJM, modificada por la Ordenanza N° 186-MJM y 187-MJM (fojas 32, 114 y 195), se encuentran arregladas a ley, debiendo verificarse previamente si dichas normas cumplen con los requisitos de validez establecidos por el Tribunal Constitucional.

Que mediante sentencia publicada el 17 de agosto de 2005 en el diario oficial "El Peruano", emitida en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra las ordenanzas que regularon los Arbitrios de la Municipalidad Distrital de Miraflores durante los años 1997 a 2000 y 2002 a 2004 y fundada en parte en cuanto al año 2001, y señaló que todas las municipalidades estaban vinculadas a las reglas de validez constitucional establecidas en ella respecto de las ordenanzas que regulaban los Arbitrios, en cuanto al fondo y a la forma, bajo sanción de nulidad.

Que en la referida sentencia también se dispuso que no estaban habilitadas las cobranzas de cualquier tipo relacionadas con las ordenanzas formalmente declaradas inconstitucionales o que presentaran vicios de inconstitucionalidad.

Que los artículos 81° y 82° del Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237, señalan que las sentencias fundadas emitidas en procesos de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian y tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación, en consecuencia, corresponde que se emita pronunciamiento en el mismo sentido.

Que por Resolución N° 05572-11-2012, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 28 de abril de 2012, que constituye precedente de observancia obligatoria, este Tribunal ha establecido que la Ordenanza N° 184-MJM, modificada por la Ordenanza N° 186-MJM, que aprobó el régimen referido al cobro de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana de los años 2002 a 2005, no ha sido dictada con arreglo a los parámetros previstos por el Tribunal Constitucional, toda vez que no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), cumple con explicar los costos de los servicios de Parques y Jardines, y Seguridad



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

Ciudadana, pero no adopta criterios válidos para la distribución del costo de los servicios de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana.

Que dado que las Resoluciones de Determinación N° 004603-2006-MJM/GR/UR y N° 003943-2006-MJM/GR/UR se sustentan en la Ordenanza N° 184-MJM, modificada por la Ordenanza N° 186-MJM, la cual conforme se ha señalado anteriormente no ha sido dictada con arreglo a lo previsto por el Tribunal Constitucional, procede revocar la resolución apelada en este extremo y dejar sin efecto dichos valores.

Que en cuanto a la Resolución de Determinación N° 000319-2006-MJM/GR/UR, ha sido girada por concepto de Arbitrios Municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Basura), Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana, de los periodos 1 a 3 del año 2006 sobre la base de la Ordenanza N° 187-MJM emitida por la Municipalidad Distrital de Jesús María, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 30 de diciembre de 2005, que aprobó el marco legal del régimen tributario y las tasas de los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana correspondientes al año 2006, la cual fue ratificada mediante el Acuerdo de Concejo N° 413 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, publicado el 31 de diciembre de 2005.

Que al respecto, el Tribunal Fiscal está facultado para realizar un análisis de la validez de las ordenanzas que crean Arbitrios Municipales de conformidad con el Fundamento 63 de la Sentencia N° 0041-2004-AI/TC¹ emitida por el Tribunal Constitucional, por lo que en el presente caso, al amparo de lo dispuesto por las citadas normas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde analizar si la mencionada ordenanza que sirve de fundamento al valor impugnado cumple los parámetros establecidos por el citado Tribunal para la regulación de los Arbitrios Municipales, para lo cual se analizará la explicación efectuada sobre los costos de los servicios y su distribución entre los contribuyentes del distrito.

Que en cuanto a la explicación de los costos de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del año 2006, se suscitaron diversas interpretaciones, por lo que sometido el tema al Pleno del Tribunal Fiscal, mediante Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2012-12 de 4 de mayo de 2012, se ha adoptado el siguiente criterio: **"La Ordenanza N° 187-MJM no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines. Asimismo, cumple con explicar el costo del servicio de Seguridad Ciudadana del año 2006"**².

Que el mencionado criterio se fundamenta en las siguientes consideraciones:

"MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ordenanza Municipal N° 187-MJM, publicada el 30 de diciembre de 2005, la municipalidad en uso de la potestad tributaria municipal prevista por la Constitución Política del Perú y leyes complementarias, establece las tasas de los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Seguridad Ciudadana para el año 2006 en la jurisdicción del distrito de Jesús María.

¹ 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.

² Al respecto, cabe señalar que con relación a la explicación del costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana, se suscitaron dos interpretaciones. La primera indicaba que: "La Ordenanza N° 187-MJM cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles), Parques y Jardines, y Seguridad Ciudadana del año 2006". La segunda exponía que: "La Ordenanza N° 187-MJM no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines. Asimismo, cumple con explicar el costo del servicio de Seguridad Ciudadana del año 2006".

[Firmas manuscritas] 2



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

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 Constitución³.

Asimismo, 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, el citado Tribunal 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"⁴.

Por otro lado, la sentencia recaída en los Expedientes acumulados N° 0001-2004-AI/TC y N° 0002-2004-AI/TC⁵, 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".

Adicionalmente, 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 ordene⁶.

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,

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.

[Firmas manuscritas] 3



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

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 ley⁷.

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.

Adicionalmente, ha establecido el Tribunal Constitucional que 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 preste⁸. Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico⁹ que sustenta el costo de los servicios como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio de reserva de ley¹⁰.

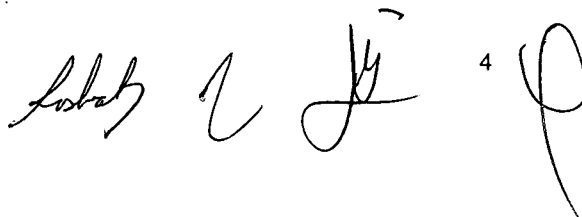
Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00030-2007-AI/TC, publicada el 19 de marzo de 2009, el Tribunal Constitucional ha establecido que no es constitucional que los costos globales propuestos en los informes técnicos no tengan sustento o que éstos no tengan relación idónea 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.

⁷ Al respecto, véase la misma sentencia del Tribunal Constitucional, señalada en la cita anterior.

⁸ 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.

⁹ Al respecto, véase el Informe Técnico de la Ordenanza N° 187-MJM, en el rubro de antecedentes legislativos.

¹⁰ 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".





Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

Asimismo, cabe indicar que para el análisis de las normas también se considerarán los criterios vertidos por el Tribunal Fiscal en las resoluciones que se hayan emitido respecto de ordenanzas que fueron dictadas para regular Arbitrios Municipales.

En tal sentido, 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 sentido, en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007¹¹ se ha señalado que para presentar los costos, se deben 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.

Bajo estas premisas, se ha declarado que las ordenanzas no cumplen con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional si, por ejemplo, contienen conceptos indeterminados como "servicios de terceros", "gastos administrativos", "otros", "gastos variables", entre otros, pues se trata de conceptos globales que no tienen explicación en la ordenanza¹².

De la misma manera, en la Resolución N° 5948-7-2009¹³, que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria, publicada el 5 de julio de 2009, ha quedado establecido que en el caso de seguros y alquileres, que se encuentren en el rubro de costos fijos, se deben especificar cuáles son los bienes o personas que han sido aseguradas, así como el concepto por el cual lo son, para poder determinar la relación existente con la prestación del servicio.

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/TC¹⁴ y 0053-2004-PI/TC¹⁵, dicha labor corresponde a la Contraloría General de la República así como la determinación de las responsabilidades que correspondan. En tal sentido, se analizará si los costos y su relación con los servicios se encuentran explicados en la norma.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se procederá a analizar si la Ordenanza N° 187-MJM, 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.

DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 187-MJM no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública

¹¹ 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 de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo de los años 2001 a 2005.

¹² En este sentido, véase las Resoluciones del Tribunal Fiscal N° 3264-2-2007, N° 13640-5-2008, N° 5948-7-2009 y N° 5611-7-2010, las que constituyen jurisprudencia de observancia obligatoria.

¹³ En dicha resolución se analizó la Ordenanza N° 887, emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹⁴ En el fundamento N° 78 de esta resolución se señaló que diversas ordenanzas o consignan informes técnicos o, de considerarlos, no especifican cómo se llega a establecer los montos que allí 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 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"

¹⁵ Al respecto, véase el fundamento N° 78 de la primera resolución y el punto N° 4 del fallo de la segunda.

[Firmas manuscritas] 5 *[Firma manuscrita]*



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

(Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines. Asimismo, cumple con explicar el costo del servicio de Seguridad Ciudadana del año 2006.

FUNDAMENTO¹⁶

a. Limpieza Pública y Parques Jardines

En el caso del servicio de Limpieza Pública, que incluye las actividades de Recolección de Basura y Barrido de Calles, los costos han sido clasificados en costos directos, costos indirectos y gastos administrativos y costos fijos.

Entre los costos directos se ha previsto una partida denominada "otros costos y gastos variables" en la que se ha incluido el concepto de "servicios de terceros" sin que se haya explicado en qué consisten dichos servicios ni su relación con el de Limpieza Pública.

De igual forma, en el caso de los costos fijos, se prevé el costo de "seguros" sin indicar los bienes o personas que han sido asegurados para determinar su relación con el servicio.

Por otro lado, en el caso de los costos directos del servicio de Parques y Jardines, se aprecia también que en la partida denominada "otros costos y gastos variables" se ha incluido el concepto de "servicios de terceros". Al respecto, se aprecia que tampoco se ha explicado en qué consisten dichos servicios ni su relación con la prestación del de Parques y Jardines.

Asimismo, dentro de los costos fijos se prevén conceptos por "alquiler" y "seguros". Sobre el particular, tampoco en este caso se ha detallado los bienes alquilados ni las personas u objetos asegurados para poder analizar si estos conceptos tienen relación con la prestación del servicio.

En tal sentido, al tratarse de conceptos indeterminados que no se explican por sí solos, la norma no ha cumplido señalar la relación que deben guardar con el mencionado servicio, por lo que éstos no pueden ser trasladados a los contribuyentes.

Se concluye que la Ordenanza N° 187-MJM no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines.

b. Seguridad Ciudadana

Los costos de este servicio han sido clasificados en costos directos, costos indirectos y gastos administrativos y costos fijos.

Los costos directos están referidos a la mano de obra necesaria para prestar el servicio, al costo de materiales¹⁷, los cuales, según se aprecia, tienen relación directa con éste. Asimismo, en el caso de la depreciación de máquinas y equipos, se observa que se ha detallado los bienes a depreciar, el porcentaje de depreciación y el de dedicación¹⁸, mientras que en la partida denominada "otros costos y gastos variables", se ha incluido los conceptos de refrigerios y alimento para canes.

Por otro lado, los costos indirectos y gastos administrativos están compuestos por los materiales y

¹⁶ Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco Normativo y Jurisprudencial.

¹⁷ En este caso, se ha incluido los siguientes conceptos: uniformes, vestuario y combustible. Al respecto, véase la página N° 307658 del citado diario oficial.

¹⁸ En este caso, se indica que se depreciarán nueve autos, once camionetas y diez motos. Al respecto, véase: *Ibidem*.





Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

útiles de oficina que son usados en labores administrativas y el personal administrativo. Finalmente, los costos fijos están conformados por los siguientes conceptos: mantenimiento (de vehículos y así como el de un inmueble), seguros vehiculares, agua y servicios de telefonía (fija y celular).

De lo expuesto se tiene que la norma ha publicado el cuadro de costos que detalla todos sus componentes, respecto de los cuales, se aprecia que guardan relación con el servicio.

En tal sentido, se concluye que la Ordenanza N° 187-MJM cumple con explicar los costos del servicio de Seguridad Ciudadana”.

Que en relación a los criterios de distribución se suscitaron diversas interpretaciones, por lo que sometido el tema al Pleno del Tribunal Fiscal, mediante Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2012-12 de 4 de mayo de 2012, se han adoptado los siguientes criterios: “i) La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura¹⁹, ii) La Ordenanza N° 187-MJM adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrido de Calles²⁰, iii) La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines²¹ y iv) La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana²²”.

Que previamente al desarrollo de los criterios aprobados por el Pleno del Tribunal Fiscal acerca de los temas relacionados con la distribución del costo de los servicios de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana, cabe precisar que forman parte de los fundamentos de dichos criterios el “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”, incluido en el Informe Final que sustenta el Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2012-12 de 4 de mayo de 2012 y que se reproduce a continuación:

“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 servicio²³.

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

¹⁹ Cabe mencionar que con relación al criterio de distribución del costo del servicio de Recolección de Basura, se suscitaron dos interpretaciones. La primera señalaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura”. La segunda indicaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura”.

²⁰ Al respecto, el citado criterio representa la propuesta única sometida al Pleno del Tribunal Fiscal.

²¹ Cabe indicar que con relación al criterio de distribución del costo del servicio de Parques y Jardines, se suscitaron dos interpretaciones. La primera indicaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines”. La segunda indicaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines”.

²² Al respecto, cabe señalar que con relación al criterio de distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana, se suscitaron dos interpretaciones. La primera indicaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana”. La segunda indicaba que: “La Ordenanza N° 187-MJM, no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana”.

²³ Al respecto, véase el punto VIII, A, § 1 al 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC.

7



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

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 195º de la Constitución.

Lo expresado por el Tribunal Constitucional ha sido objeto de precisión en la sentencia recaída en el Expediente Nº 0018-2005-PI/TC, publicada el 19 de julio de 2006²⁴, en la que se estableció que si bien los parámetros interpretativos dados por el Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente Nº 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.

RECOLECCIÓN DE BASURA

DESCRIPCIÓN

La Ordenanza Nº 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura.

FUNDAMENTO²⁵

En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 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 caso²⁶.

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 cuenta²⁷.

²⁴ Al respecto, véase los fundamentos 22 y siguientes de la citada sentencia.

²⁵ 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 Nº 053-2004-PI/TC y Nº 018-2005-PI/TC.

²⁶ En este sentido, véase el fundamento 41 de la citada resolución.

²⁷ 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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.

8



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

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 m²), 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 m²), 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...²⁸.

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 del predio,²⁹ 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 desechos³⁰.

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 uso³¹ del predio y no tanto el del tamaño pues hay actividades que generan mayor cantidad de basura que otras.

Sobre los criterios de distribución a utilizar, el artículo 11° de la Ordenanza N° 187-MJM señala que en el caso de los predios usados como casa habitación, los costos del servicio serán distribuidos conforme con

²⁸ El subrayado pertenece a la sentencia.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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".



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

los criterios “tamaño del predio” y “número de habitantes”, mientras que en el caso de aquellos usados para otros fines, los criterios serán los de “tamaño del predio” y “uso del predio”.

Cabe indicar que en la citada norma se explica que los datos de los criterios que permiten realizar la distribución de los costos de los servicios corresponden a información extraída de la base de datos del registro de declaraciones juradas de los predios y de estudios realizados a fin de individualizar el servicio prestado. Asimismo, al explicarse la distribución de costos en el caso de predios que no son usados como casa habitación, la norma indica que para tal efecto se ha realizado en el distrito una estimación de la participación en la generación de residuos sólidos (por toneladas métricas) por uso del predio.

De otro lado, se explica que el tamaño del predio se establece por metros cuadrados de área construida, que el número de habitantes se establece con relación al número existente por manzana, excluyéndose las personas que habiten predios cuyo uso sea distinto al de casa habitación y que el uso del predio corresponde a la actividad que se realiza en éste.

Sobre el particular, los predios han sido clasificados en:



1. Terrenos sin construir.
2. Casa habitación y predios en construcción.
3. Comercio, industria, servicios y otros usos.
4. Hospitales.
5. Centros educativos, universidades, institutos superiores, academias y centros pre universitarios.
6. Gobierno Central e instituciones públicas descentralizadas.
7. Grifos, mercados, supermercados y grandes almacenes.
8. Compañía de seguros, administradoras de fondos de pensiones, entidades financieras y bancarias.
9. Clubes de esparcimiento y sociales, cines, discotecas, pubs, karaokes y similares, bingo, tragamonedas y casinos.

Ahora bien, en el caso de predios utilizados como casa habitación y predios en construcción, la ordenanza bajo análisis indica que el número de habitantes por manzana conjuga con mayor precisión la variación en la cantidad de residuos generados y que para los fines de distribución individualizada por contribuyente y predio se utiliza el criterio de tamaño de predio en metros cuadrados de área construida.

Señala la citada norma, que el cálculo de la distribución de los costos se realiza en los siguientes pasos:

- 1) Se halla el porcentaje de predios que son usados como casa habitación por manzana respecto del número de predios usados para comercio, sin considerar los predios usados con otros fines (tales como hospitales, colegios, etc.) pues no se relacionan con la población que habita por manzana.
- 2) Se calcula el número de habitantes estimado (uso casa habitación) por manzana. Para ello, se halla la proporción que representan los predios usados como casa habitación en la manzana respecto de todos los predios de ésta (suma de los usados para dicho fin más los usados para comercio) y dicha proporción es multiplicada por el número de habitantes de la manzana. En el informe técnico, éste cálculo se refleja en la siguiente fórmula:

$$H_M = \frac{NCH_M}{(NCH_M + NC_M) \times P_M}$$

 10 



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

En donde:

H_M Es el número de habitantes para el uso casa habitación por manzana.

NCH_M Es el número de predios usados como casa habitación por manzana.

NC_M Es el número de predios usados para el comercio por manzana.

P_M Es el número de habitantes total por manzana.

- 3) Se calcula el porcentaje de habitantes (uso casa habitación) estimado por manzana, lo cual resulta de dividir el resultado del paso dos entre el total de habitantes de uso casa habitación (H)³². Es decir:

$$\frac{H_M}{H}$$

- 4) Se calcula el importe unitario por metro cuadrado, lo cual resulta de dividir el costo total del servicio (respecto de los predios usados como casa habitación³³) entre el producto que resulta de multiplicar el resultado del paso 3 con el área construida por manzana de los predios usados como casa habitación.
- 5) El importe individualizado del servicio por cada predio resulta de multiplicar el importe unitario por metro cuadrado y el área construida del predio.

En tal sentido, la norma ha explicado la manera en la que aplicará los criterios de tamaño del predio y el número de habitantes, considerando para ello la participación en el costo del servicio de los predios usados como casa habitación, el cual será objeto de distribución según la mayor o menor generación de basura, para lo cual, se ha tomado en cuenta la cantidad de predios destinados a dicho uso existentes en cada manzana del distrito así como la cantidad de personas que los habitan.

Por consiguiente, la distribución se basa en los porcentajes de participación en la prestación del servicio de cada manzana del distrito, de los predios usados como casa habitación que existe en ellas y el número de personas que los habitan. Asimismo, en el informe técnico se ha publicado un cuadro con la información referida a estos datos que son necesarios para la determinación del importe a pagar³⁴.

En el caso de predios con usos distintos a la casa habitación, como se mencionó previamente, los criterios a utilizar son el uso y el tamaño del predio.

Refiere la ordenanza que el cálculo de distribución de los costos se realiza en dos pasos:

- 1) Se elabora una tabla de datos, cuyos valores se establecen en función de los usos. Lo datos corresponden a:

³² En el Anexo N° 01 del informe técnico, se señala que el valor "H" representa el total de habitantes (uso casa habitación). Asimismo, en el cuadro denominado "Cálculo Detallado del Servicio de Recolección de Predios: Uso Casa Habitación - Período 2006" se indica que el número total de habitantes (uso casa habitación) es de 59,548.51 (Se advierte que existiría un error material en la cifra en cuanto a los decimales).

³³ Según la tabla de datos (véase la página N° 307663 del diario oficial citado), los predios usados como casa habitación participan en un 35% del costo total del servicio.

³⁴ En este sentido, véase el cuadro denominado "Cálculo Detallado del Servicio de Recolección de Predios: Uso Casa Habitación - Período 2006" en las páginas 307664 y siguientes del citado diario oficial.





Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

- 1.a Porcentajes de participación de los usos en el servicio.
1.b Áreas construidas totales por uso.
1.c Número de predios.
1.d Costo total del servicio, el cual excluye el costo referido a los predios sin construcción, lo cual se refleja en la siguiente tabla, la que ha sido incluida en el informe técnico.

DATOS	USOS							
	B	C	D	E	F	G	H	I
Participación del Uso	0.35	0.29	0.05	0.06	0.15	0.05	0.02	0.03
Nº de Predios		4,823	3	84	20	19	28	7
Área construida por Uso		729,359.40	274,179.26	110,601.70	187,810.62	21,027.67	7,057.86	22,763.98
Costo (COU)								
445,026.82*								

* COU es el costo del servicio para otros usos

- 2) Se calculan los importes unitarios por uso de predio y metros cuadrados de área construida, los cuales resultan de multiplicar el porcentaje de participación en el costo del servicio del uso que corresponda por la división del costo total del servicio entre el área construida total por uso.

$$\begin{array}{l} \text{Importe unitario} \\ \text{por uso de} \\ \text{predio y m}^2 \text{ de} \\ \text{área construida} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Porcentaje de} \\ \text{participación por uso} \end{array} \times \frac{\text{costo total del servicio}}{\text{área construida total} \\ \text{por uso}}$$

Según la norma, siguiendo los pasos indicados se halla el importe unitario del servicio de Recolección de Basura para los predios con usos distintos a casa habitación por metro cuadrado de área construida. El importe individualizado del servicio por predio corresponde al producto que resulta de multiplicar su área construida por el importe unitario antes descrito.

De lo expuesto se advierte que para el caso de estos predios, en primer lugar se ha determinado la participación en el costo total que corresponde a cada uso. Asimismo, los importes unitarios también son determinados considerando dichos usos y el área construida total por cada uso. Finalmente, el importe por predio resulta de multiplicar el importe unitario por el área del predio. Por consiguiente, la norma ha contemplado válidamente los criterios de uso y tamaño del predio para la distribución del costo del servicio.

De otro lado, la ordenanza hace una determinación separada para el caso de los terrenos sin construir, la cual se realiza a partir del área del terreno (en metros cuadrados). Dicha norma indica que los pasos a seguir son los siguientes:

- 1) Se calcula la parte del costo destinada a estos predios, para lo cual, se divide el valor porcentual de los terrenos sin construir entre el número total de predios y el resultado se multiplica por el costo total del servicio de Recolección de Basura. Al respecto, de acuerdo con el informe técnico, la operación consiste en dividir el número de terrenos entre el total del número de predios y el resultado es multiplicado por el costo total del servicio. En tal sentido, se advierte que efectivamente, el fin de esta operación es hallar el porcentaje de participación en el costo total del servicio de los terrenos sin construir. Al respecto, en el citado informe se incluye el siguiente cuadro:

[Firma]

[Firma]



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

DATOS	AÑO 2006
Costo total	447,971.53
N° de predios total	22,667
N° de predios	149
Costo estimado	2,944.71
Áreas de terreno en m ²	39,643.89
Importe por m ² en nuevos soles	0.07

- 2) Se calcula el importe por metro cuadrado, para lo cual se divide el costo calculado en el paso anterior entre el área total de los terrenos sin construir.
- 3) Se determina el importe individualizado, para lo cual se multiplica el resultado del paso dos y el área del terreno.

De lo expuesto se tiene que la Ordenanza N° 187-MJM ha distribuido los costos del servicio en tres grupos según el uso del predio, es así que los divide en predios usados como casa habitación, "otros usos" y predios "terrenos sin construir". Asimismo, establece que en el primer grupo participa en dicho costo en S/. 155,759.39 nuevos soles; el segundo, en S/. 289,267.43 nuevos soles y el tercero, en S/. 2 944.71 nuevos soles.

Como se ha mencionado, sobre el particular, si bien la norma explica que los datos de los criterios que permiten realizar la distribución de los costos de los servicios corresponden a información extraída de la base de datos del registro de declaraciones juradas de los predios y de estudios realizados a fin de individualizar el servicio prestado y que se ha realizado en el distrito una estimación de la participación en la generación de residuos sólidos (por toneladas métricas). Sin embargo, dicha estimación no ha sido publicada para tener certeza sobre los porcentajes de participación asignados y tampoco se ha establecido la metodología empleada para determinar los mencionados porcentajes. En tal sentido, la norma no justifica la medida de participación de cada categoría en el costo total del servicio.

Asimismo, en el caso de los predios usados como casa habitación el criterio de cantidad de habitantes no ha sido determinado por predio sino por manzanas, para lo cual se establecen fórmulas que sirven para determinar la cantidad y porcentaje de habitantes relacionados con los predios usados como casa habitación por manzana, a partir de lo cual, se hacen los cálculos del importe a pagar, sin que la norma contemple la posibilidad de que los contribuyentes puedan declarar la cantidad de habitantes real por cada predio.

Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2006-AI/TC, de 23 de julio de 2007, el Tribunal Constitucional analizó una ordenanza en la que, para el caso del servicio de Barrido de Calles, presumía la longitud del frontis del predio pero contemplaba la posibilidad de probar en contrario, lo cual a su entender, no colisiona con los criterios que ha establecido para la distribución del costo del servicio.

En el presente caso, el criterio de habitantes por predio tiene relación con la mayor o menor generación de residuos y por tanto, con la mayor o menor participación en el costo a distribuir por lo que debió preverse una fórmula que permita a los contribuyentes declarar la cantidad de personas que habitan efectivamente en sus predios para que haya una mayor precisión en la distribución del citado costo. Ello es así pues los arbitrios son especies de tasas, y como tales, comparten su naturaleza y definición, esto es, la de un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público "individualizado en el contribuyente", por lo que dicha individualización también debe ser considerada al determinarse la forma en la que se hará la distribución de los costos del servicio.

En consecuencia, del informe técnico se puede determinar que la regulación prevista por la ordenanza



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

permite determinar el costo del servicio prestado por manzana, pero no aplica efectivamente el criterio referido al número de habitantes del predio.

Por otro lado, en el caso de predios de otros usos cabe hacer similar precisión a la señalada precedentemente, esto es, que si bien se ha indicado que los datos a partir de los cuales se hace la distribución del costo han sido extraídos de una estimación de la participación en la generación de residuos sólidos, en la norma no ha explicado o recogido la metodología empleada para calcular la mencionada participación, lo cual tiene relación directa con el cálculo del monto a pagar por predio. En efecto, no se brinda mayor alcance sobre el supuesto análisis o estudio que se habría realizado.

De lo expuesto se tiene que la Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura.

BARRIDO DE CALLES

DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 187-MJM adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrido de Calles.

FUNDAMENTO³⁵

En relación con el servicio de Barrido de Calles, 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.

En el presente caso, el artículo 11° de la Ordenanza N° 187-MJM señala que el criterio para distribuir el costo del servicio de Barrido de Calles será la fachada del predio, la que corresponde a la longitud establecida en metros lineales del perímetro que limita con la vía pública. Agrega que en el caso de predios sujetos a propiedad horizontal, quintas y condominios, el importe a pagar se distribuirá en forma proporcional a la participación de las áreas comunes.

En el informe técnico se indica además que para la fachada del predio, se considera los casos de predios con más de una, es decir, aquellos cuyo perímetro colindante con la vía pública corresponde a una esquina o manzana. Así también, considera la proporción de fachada de los predios ubicados en quintas, condominios y edificios.

³⁵ 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.

[Firmas manuscritas]



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

Cabe precisar que en la citada norma se explica que los datos de los criterios que permiten realizar la distribución de los costos de los servicios corresponden a información extraída de la base de datos del registro de declaraciones juradas de los predios y de estudios realizados a fin de individualizar el servicio prestado.

Ahora bien, para realizar la distribución del costo, se prevén dos pasos:

- 1) Elaboración de una tabla que contiene la medida de las fachadas de los predios del distrito expresada en metros lineales y el costo total del servicio. Cabe precisar que en ella se indica la suma total de la longitud de las fachadas del distrito.*
- 2) Se calcula el importe unitario por metro lineal. Para ello debe dividirse el costo total del servicio y la medida de las fachadas de los predios del distrito antes señalada.*

Para hallar el importe a pagar, el importe unitario debe multiplicarse por el largo de la fachada del predio.

En consecuencia, la Ordenanza N° 187-MJM adopta criterios válidos para la distribución de los costos globales del servicio de Barrido de Calles.

PARQUES Y JARDINES

DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines.

FUNDAMENTO³⁶

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 "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"³⁷.

Agrega el citado Tribunal que al señalar los parámetros generales que permiten determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente por el servicio prestado, no ha pretendido cerrar la posibilidad de nuevos criterios que a futuro puedan ser tomados en cuenta pues sólo ha indicado de "manera general" algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio³⁸.

En cuanto al supuesto bajo análisis, ha señalado que "El servicio brindado suele orientarse a la

³⁶ 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.

³⁷ Al respecto, véase el fundamento N° 41 de la citada sentencia.

³⁸ En tal sentido, véase el fundamento 36 de la citada sentencia. Asimismo, véase el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, en la que el Tribunal Constitucional ha indicado que sólo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio y la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC antes citada.

[Firmas manuscritas]



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

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 principal³⁹.

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..."⁴⁰.

De conformidad con lo establecido por el Tribunal Constitucional, en el caso del servicio de Parques y Jardines, lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio de ubicación del predio, según la cercanía a áreas verdes. 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 del servicio⁴¹.

Cabe mencionar que en la ordenanza analizada se explica que los datos de los criterios que permiten realizar la distribución de los costos de los servicios corresponden a información extraída de la base de datos del registro de declaraciones juradas de los predios y de estudios realizados a fin de individualizar el servicio prestado.

El artículo 11° de la Ordenanza N° 187-MJM señala que los criterios que se utilizarán para la distribución del costo del servicio son los de "sector" y "ubicación del predio". Respecto del primero, se indica que corresponde a la división geográfica del distrito en seis sectores, a partir de lo cual se organiza y se hace efectivo el servicio de mantenimiento de los parques y jardines. En el informe técnico se agrega que éstos se establecen de acuerdo con la distribución geográfica y de población del distrito. Dichos sectores son descritos en el Anexo N° 04 y las áreas verdes que están comprendidas en cada uno se pueden apreciar en el Anexo N° 05.

Asimismo, en cuanto al segundo criterio, se explica que la ubicación se determina según el predio se encuentre frente a parques públicos, frente a jardines públicos o en otras zonas.

En cuanto a la distribución del costo del servicio, se señala que según un estudio realizado, los predios que se ubican frente a parques públicos tienen, en comparación con los predios ubicados en otras zonas, una participación 11% mayor respecto de la utilización y beneficio ejercido sobre las áreas verdes. Asimismo, en el caso de predios ubicados frente a jardines públicos, el porcentaje de comparación es 5% mayor. En tal sentido, el importe de aquellos predios tendrá un peso (factor de ponderación) de 1.11 y 1.05, respectivamente, respecto de los ubicados en otras zonas, el que tendrá un peso de 1.

Agrega el informe que el citado estudio también establece que el 29% del costo del servicio se distribuye entre todos los contribuyentes del distrito porque corresponde a un "Beneficio Efectivo" (BE) y el 71% restante, corresponde a un "Beneficio Potencial" (BP), que se distribuye en función de la cantidad de áreas verdes por sector. De acuerdo con esto, en el Anexo N° 02 se presenta una tabla en la que se consigna el costo total del servicio (S/. 213,634.39), el 29% que corresponde al beneficio efectivo (S/. 61,953.97) y el 71% referido al beneficio potencial (S/. 151,680.42).

³⁹ En este sentido, véase el fundamento 43 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC.

⁴⁰ El subrayado pertenece al texto de la sentencia.

⁴¹ Al respecto, véase el sexto fundamento de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00020-2006-AI/TC.

[Firmas manuscritas]



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

A partir de estos criterios, se explica que la distribución se realiza en los siguientes pasos:

- 1) Se elabora una tabla de datos que contiene información sobre la cantidad de áreas verdes, predios ubicados frente a parques públicos, predios ubicados frente a jardines públicos y predios ubicados en otras zonas por cada sector, según lo siguiente:

SECTORES	M ₂ áreas verdes	FP	FJ	OZ	TOTAL
Sector 01	86,582.24	68	137	1,976	2,181
Sector 02	204,014.97	277	5	4,543	4,825
Sector 03	15,326.76	145	241	6,166	6,552
Sector 04	8,866.35	145	274	3,889	4,308
Sector 05	14,431.15	185	375	1,801	2,361
Sector 06	16,717.52	164	2,034	242	2,440
TOTAL	345,938.99	984	3,066	18,617	22,667

- 2) Se calcula el beneficio efectivo (BE) de los predios ubicados en "otras zonas" (OZ). Para ello, la norma señala que debe dividirse el costo del beneficio efectivo entre la adición de los productos de los factores de peso (FP, FJ y OZ) y los números de predios desagregados de acuerdo a la ubicación. En el Anexo N° 02 se incluye la fórmula de este paso según lo siguiente:

$$\text{Importe OZ Efectivo} = \frac{\text{CBE}}{1,11 \times \text{NFP} + 1,05 \times \text{NFJ} + 1 \times \text{NOZ}}$$

Donde:

CBE: Costo del beneficio efectivo

NFP: Número de predios ubicados frente a parques públicos (multiplicado por su factor 1.11)

NFJ: Número de predios ubicados frente a jardines públicos (multiplicado por su factor 1.05)

NOZ: Número de predios ubicados en otras zonas (multiplicado por su factor 1).

Al respecto, se aprecia que con este paso se busca calcular la participación de los predios ubicados en otras zonas en la parte del costo que corresponde al "beneficio efectivo" antes mencionado (S/. 61,953.97) para lo cual se divide dicho costo entre la suma de la cantidad de predios ubicados en cada zona, multiplicados por su factor de ponderación.

- 3) Se calcula el beneficio potencial de los predios ubicados en otras zonas. Para ello, se divide el costo que corresponde al beneficio potencial (S/. 151,680.42) entre el producto que resulta de multiplicar la adición de los productos de los factores de peso (FP, FJ y OZ) y los números de predios desagregados de acuerdo a la ubicación y según sectores por el cociente que resulta de dividir el área verde del sector entre el total de áreas verdes del distrito. En el Anexo N° 02 se aprecia que esto ha sido reflejado en una fórmula. Así por ejemplo en el caso del sector 1, este beneficio potencial se calcularía según lo siguiente:

$$\text{IOZP} = \frac{\text{CBP}}{(\text{NFP}_{s1} \times 1.11 + \text{NFJ}_{s1} \times 1.05 + \text{NOZ}_{s1} \times 1) \times \text{A}_{s1} / \text{A}}$$



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

Donde:

- CBP: Costo que corresponde al beneficio potencial
- NFP_{S1} : Número de predios ubicados frente a parques públicos de la zona 1 (multiplicado por su factor 1.11)
- NFJ_{S1} : Número de predios ubicados frente a jardines públicos de la zona 1 (multiplicado por su factor 1.05)
- NOZ_{S1} : Número de predios ubicados frente a otras zonas de la zona 1 (multiplicado por su factor 1)
- A_{S1} : Áreas verdes de la zona 1
- A: Áreas verdes del distrito

Se aprecia que con esta fórmula se calcula la participación ponderada de los predios ubicados en cada zona en la parte del costo que corresponde al "beneficio potencial", para lo cual se considera también la proporción de áreas verdes que corresponde a cada sector, lo cual se encuentra dividiendo el área verde de éstos entre el área verde total del distrito, ya que el beneficio potencial, como se ha mencionado, se distribuye en función de la cantidad de áreas verdes existentes en cada sector.

- 4) Se calcula el importe total de los predios ubicados en otras zonas, que resulta de sumar los resultados de los pasos dos y tres.
- 5) Se calcula el importe de los predios ubicados frente a parques públicos y frente a jardines públicos, lo cual resulta de multiplicar el resultado del paso cuatro con los factores de peso (ponderación) que corresponden (1.11 o 1.05).

De acuerdo con la norma, siguiendo estos pasos, se halla el importe individualizado por cada predio, por sector y ubicación.

Al respecto, se ha establecido que el 29% del costo se distribuirá entre todos los contribuyentes dado que este corresponde a un beneficio efectivo y que el 71% restante, que corresponde al beneficio potencial, se distribuirá en función a la cantidad de áreas verdes por cada sector, porcentajes que habrían sido obtenidos a partir de un estudio mencionado por la norma pero que no ha sido publicado en ella. Asimismo, tampoco se explica la metodología empleada mediante la que se obtuvo dichos porcentajes por lo que la ordenanza no brinda certeza alguna respecto de un elemento que tiene relación con la determinación del importe a pagar.

De igual manera, en la norma se han previsto factores de ponderación según la ubicación de los predios (1.11, 1.05 y 1), sin embargo, tampoco se brinda mayor alcance sobre el estudio que se habría realizado y que determina la asignación de dichos factores, los cuales también tienen relación directa con la determinación de la tasa por el servicio de Parques y Jardines. En efecto, en ambos casos no existe indicación alguna sobre los datos empleados en el estudio ni sobre la metodología utilizada para obtener sus resultados.

Finalmente, se advierte que la norma no ha previsto el caso de los terrenos sin construir o que estén contruidos pero inhabitados pues éstos no podrían ser tomados en cuenta al momento de distribuir el



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

costo del servicio ya que en dichos casos no hay quien goce del servicio⁴².

De lo expuesto se concluye que la Ordenanza Nº 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines.

SEGURIDAD CIUDADANA

DESCRIPCIÓN

La Ordenanza Nº 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana.

FUNDAMENTO⁴³

El Fundamento 41 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 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 Nº 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.

Siguiendo esta lógica, el tamaño del predio no es un criterio que pueda relacionarse directa o indirectamente con la prestación de este servicio⁴⁴.

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; sin embargo, debe considerarse que tal como el citado Tribunal afirma, sus criterios constituyen bases presuntas mínimas y que a efecto de distribuir los costos de los servicios, puede adquirirse a otros criterios, según sea la realidad de cada distrito, siempre que sean objetivos, razonables, idóneos y que guarde relación con el servicio prestado.

⁴² Al respecto, véase el Informe de Defensoría Nº 106, aprobado por Resolución 44-2006-DO, publicado el 3 de octubre de 2006 en el diario oficial "El Peruano", así como criterio adoptado por este Tribunal mediante Resolución Nº 5948-7-2009 publicado con fecha 5 de julio de 2009.

⁴³ 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 Nº 053-2004-PI/TC y Nº 018-2005-PI/TC.

⁴⁴ El subrayado pertenece a la sentencia citada.



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

En el presente caso, el artículo 11° de la Ordenanza N° 187-MJM señala que para la distribución de los costos de este servicio se usarán los criterios de “zona de seguridad” y “uso del predio”, el cual guarda relación con la actividad que se realiza en éste. En tal sentido, siguiendo este criterio, los predios han sido clasificados en:

- A) Casa habitación, predios en construcción y terrenos sin construir.
- B) Comercio, servicios y otros usos.
- C) Universidades, institutos superiores, academias y centros pre universitarios.
- D) Gobierno central e instituciones públicas descentralizadas.
- E) Compañías de seguros, administradoras de fondo de pensiones, entidades financieras y bancarias.
- F) Clubes de esparcimiento y sociales, cines, discotecas, pubs, karaokes y similares, bingos, tragamonedas y casinos.

Respecto de las zonas de seguridad, el citado artículo explica que se refiere a la distribución geográfica del distrito en cinco zonas, de acuerdo con el “Plan de Seguridad Ciudadana”, establecidas a partir de la intensidad del servicio prestado. Asimismo, en el informe técnico se indica que para la zonificación se ha considerado la información estadística de los tipos de actos delictivos, asistencia de brigada de servicios y puntos vulnerables en los que podrían materializarse los delitos. Dichas zonas han sido detalladas en el Anexo N° 06.

Por otro lado, se señala que por el periodo analizado se ha visto conveniente prestar el servicio a nivel de todo el distrito, sin diferenciar zonas de seguridad en los casos de predios de usos C, D, E y F, debido a su fácil identificación dentro del plan de seguridad ciudadana.

Ahora bien, para la distribución del costo del servicio, en el informe técnico se explica que hay que seguir los siguientes pasos:

- 1) Elaboración de una tabla de distribución de costos en la que se ha consignado el producto que resulta de multiplicar el costo total del servicio y la participación porcentual de los usos A y B por cada zona de seguridad. Se precisa que el costo total de los usos C, D, E y F se halla por diferencia entre el costo total del servicio y los costos totales de los usos A y B. La tabla descrita se aprecia en el Anexo N° 03, según lo siguiente:

Zona de Seguridad	Costo (S/.)	% ¹	Costos por Uso				
			A		B		C, D, E y F
			Importe	% ²	Importe	% ³	Importe
01	70,665.85	0.24	23,496.39	0.33	26,591.56	0.38	79,269.71
02	44,166.16	0.15	10,864.87	0.25	14,870.74	0.34	
03	26,499.69	0.09	19,199.03	0.72	4,685.15	0.18	
04	20,610.87	0.07	12,881.80	0.63	5,977.15	0.29	
05	132,498.47	0.45	71,482.92	0.54	25,121.71	0.19	
TOTAL	294,441.04	1	137,925.01		77,246.31		

¹ Participación porcentual por zona.

² Participación porcentual por uso.

³ Es la diferencia entre el costo total y los costos de uso A y B.



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

- 2) Se calcula el importe de los usos A y B, para lo cual hay que dividir el valor de los costos de cada uso y zona entre el número de predios que corresponden a cada uso y zona de seguridad. La tabla también ha sido incluida en el mencionado anexo, según lo siguiente:

Zona de Seguridad	Importes uso A		Importes uso B	
	N° de predios	Importes	N° de predios	Importes
01	3,019	7.78	2,025	13.13
02	1,417	7.67	668	22.26
03	2,191	8.76	237	19.77
04	1,785	7.22	325	18.39
05	9,420	7.59	1,471	17.08

- 3) Se calcula el importe de los usos C, D, E y F, para lo cual se multiplica la participación normalizada por uso y el costo total de los usos C, D, E y F y luego se divide el producto de dicha operación entre el número de predios por cada uso. Esto se muestra en la tabla denominada "Tabla de Cálculo de Importes usos C, D, E y F" que se ha incluido en el mencionado anexo, según lo siguiente:

Datos	Usos			
	C	D	E	F
N° de predios	54	20	28	7
Participación Normalizada	0.59	0.19	0.14	0.07
Importes	872.90	740.57	406.94	846.75

Según refiere la norma, siguiendo estos pasos, se obtiene el importe individualizado por cada predio. Así por ejemplo, en el caso del uso A y la zona 1, el importe resulta de dividir el costo asignado al uso A en dicha zona, entre el número de predios del mismo uso que existen en ella⁴⁵.

De lo expuesto se aprecia que se ha efectuado una división del distrito en zonas de seguridad a las que, en base a información estadística del distrito, referida a los tipos de actos delictivos, la asistencia de la brigada de serenos y los puntos vulnerables en los que podría cometerse delitos, se les ha asignado un porcentaje de participación en el costo total del servicio prestado. Por consiguiente, siguiendo dicha información, se determina el porcentaje del costo asignado según el uso del predio y la zona en la que esté ubicado.

Sin embargo, en el caso de los predios con usos C, D, E y F, se ha asignado un factor de "participación normalizada" sin que la norma haya explicado cómo es que se éste ha sido calculado. En efecto, en ella no

⁴⁵ Las fórmulas para hallar los importes individualizados en cada caso se encuentran descritas en el Anexo N° 03. Al respecto, véase la página N° 307669 del citado diario oficial.

[Firma]

[Firma]



Tribunal Fiscal

N° 07656-11-2012

se advierte la metodología empleada para obtener dichos factores y tener así certeza al respecto. Igual apreciación cabe hacer respecto de la distribución de los costos globales por zona de peligrosidad y los porcentajes asignados a cada una ya que no se puede identificar con exactitud la información establecida, pues en la norma no se ha hecho mayor referencia al mencionado "Plan de Seguridad Ciudadana" mediante el que se ha establecido una mayor carga de costo para determinadas zonas y usos.

Asimismo, según indica la norma, en el caso de los predios de usos C, D, E y F, la distribución del costo se realizaría sin distinguir la zona de seguridad. En consecuencia, en estos casos no se ha considerado el criterio de ubicación en relación con zonas de peligrosidad, lo cual no resulta apropiado pues, por ejemplo, una entidad bancaria (categoría E) necesitaría más del servicio de Seguridad Ciudadana dependiendo de la zona en la que se encuentre pues en una u otra podrían existir distintos niveles de peligrosidad.

Cabe agregar que la norma no menciona el caso de los predios construidos pero inhabitados, respecto de los cuales, no hay quien goce del servicio de Seguridad Ciudadana, por lo que no deben tomarse en cuenta al realizar la distribución. Por consiguiente, no existe certeza sobre el particular pues la ordenanza no indica si serán o no considerados para la mencionada distribución.

Se concluye entonces que la Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana.

Que los criterios antes mencionados tienen carácter vinculante para todos los vocales de este Tribunal de conformidad con el Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2002-10 de 17 de setiembre de 2002.

Que en tal sentido, se concluye que la Municipalidad Distrital de Jesús María mediante la Ordenanza N° 187-MJM, no cumplió con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines del año 2006, pero sí los de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional.

Que en cuanto a la distribución de los costos de los referidos Arbitrios, se concluye que se ha adoptado criterios válidos para distribuir los costos del servicio de Barrido de Calles del año 2006, mas no respecto de los servicios de Recolección de Basura, Parques y Jardines, y Seguridad Ciudadana de dicho año.

Que en virtud de los criterios expuestos procede revocar la resolución apelada en este extremo, y dejar sin efecto la Resolución de Determinación N° 000319-2006-MJM/GR/UR.

Que asimismo, conforme con el Acuerdo contenido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2012-12 de 4 de mayo de 2012, corresponde que la presente resolución se emita con el carácter de observancia obligatoria, y se disponga su publicación en el diario oficial "El Peruano", de conformidad con el artículo 154° del Código Tributario, que dispone que las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, así como las emitidas en virtud del artículo 102° del mismo código, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por ley, debiéndose señalar en la resolución correspondiente dicho carácter y disponerse la publicación de su texto en el diario oficial. Asimismo, indica el citado artículo que de presentarse nuevos casos o resoluciones con fallos contradictorios entre sí, el Presidente del Tribunal deberá someter a debate en Sala Plena para decidir el criterio que deba prevalecer, constituyendo éste precedente de observancia obligatoria en las posteriores resoluciones emitidas por el Tribunal.

Con los vocales Barrantes Takata y Huamán Sialer, a quien se llamó para completar Sala e interviniendo como ponente la vocal Ruiz Abarca.



Tribunal Fiscal

Nº 07656-11-2012

RESUELVE:

1. **REVOCAR** la Resolución Gerencial Nº 0191-2006/MJM/GR de 19 de junio de 2006, y **DEJAR SIN EFECTO** las Resoluciones de Determinación Nº 000319-2006-MJM/GR/UR, 003943-2006-MJM/GR/UR y 004603-2006-MJM/GR/UR.
2. **DECLARAR** que de acuerdo con el artículo 154º del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo Nº 135-99-EF, la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria, disponiéndose su publicación en el diario oficial "El Peruano" en cuanto establece los siguientes criterios:

"La Ordenanza N° 187-MJM no cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Basura y Barrido de Calles) y Parques y Jardines. Asimismo, cumple con explicar el costo del servicio de Seguridad Ciudadana del año 2006".

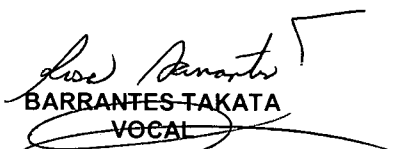
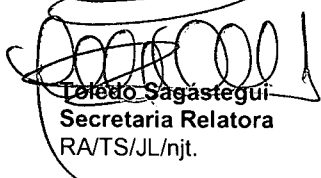
"La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura".

"La Ordenanza N° 187-MJM adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrido de Calles".

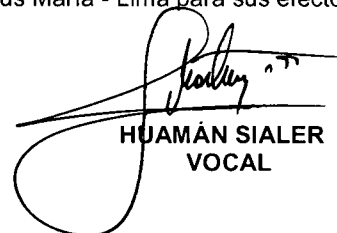
"La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines".

"La Ordenanza N° 187-MJM no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana".

Regístrese, comuníquese y remítase a la Municipalidad Distrital de Jesús María - Lima para sus efectos.


BARRANTES-TAKATA
VOCAL

Toledo Sagastegui
Secretaria Relatora
RATS/JL/njt.


RUÍZ ABARCA
VOCAL


HUAMÁN SIALER
VOCAL