



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

EXPEDIENTE N° : 6937-2008
INTERESADO : **MERCEDES ELVIRA HUARCAYA TERRY**
ASUNTO : Arbitrios Municipales
PROCEDENCIA : Lima
FECHA : Lima, 18 de junio de 2012

VISTA la apelación de puro derecho interpuesta por **MERCEDES ELVIRA HUARCAYA TERRY**, contra las Resoluciones de Determinación N° 218-012-00359886 a 218-012-00359891, emitidas por el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima, por concepto de Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del período 2008-01, respecto de los predios ubicados en calle Santa Paula N° 250, Dptos. 101, 201, 301 y 401, y N° 254 y 258, Etapa 3, Urb. Pando, Cercado de Lima.

CONSIDERANDO:

Que la recurrente manifiesta que la estructura de costos de los servicios que sustentan los Arbitrios Municipales regulados por la Ordenanza Municipal N° 1111 no es explicativa, pues presenta los gastos totales de cada una de las actividades que realiza RELIMA, pero no su detalle; en el caso de los costos correspondientes al servicio de parques y jardines hace referencia a un conjunto de acciones de mantenimiento de las áreas verdes, entre las que destacan 9 acciones, sin embargo, estas acciones no están indicadas en los "costos directos - costo de mano de obra, personal nombrado"; respecto al riego, no figuran las acciones para el riego tecnificado, riego por puntos y riego por cisterna y su frecuencia, no quedando claro, por ejemplo, si el personal para la poda, que se realiza cada 4 meses, es el mismo que efectúa el abonamiento integral, que es cada 6 meses, o si éste puede cubrir otras acciones. De la misma manera, en cuanto a los costos relativos al servicio de serenazgo, indica que se hace referencia a 8 acciones pero no se detallan los costos involucrados en éstas ni su frecuencia.

Que agrega que la mencionada ordenanza no anexa el informe técnico que la sustenta, lo que contraviene lo señalado por el Tribunal Constitucional.

Que con relación a los criterios de distribución para el servicio de recojo de basura sostiene que si bien la Ordenanza Municipal N° 1111 hace cálculos para determinar el número de habitantes por vivienda, al final el área de construcción es el criterio predominante, lo cual no refleja de mejor manera la real generación de basura, siendo que lo mismo sucede con los "otros usos". En cuanto al barrido de calles, anota que si bien la mencionada ordenanza toma la longitud del predio, también considera el aforo y uso del predio que no son criterios válidos.

Que sobre el mantenimiento de parques y jardines alega que además de la cercanía a áreas verdes, se considera el tipo de área verde y su tamaño, que no son criterios que debieran tomarse en cuenta, más aún, no existen costos que se hayan presupuestado para determinadas zonas con estos parámetros. Finalmente, respecto al servicio de serenazgo arguye que no se han considerado las zonas de mayor peligrosidad del Cercado de Lima, sino que se ha tomado como referencia las mismas 6 casas municipales para la determinación de los Arbitrios Municipales por los servicios antes mencionados.

Que el artículo 151° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF, modificado por Decreto Legislativo N° 953, dispone que podrá interponerse recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal dentro del plazo de veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de los actos de la Administración, cuando la impugnación sea de puro derecho, no siendo necesario interponer reclamación ante instancias previas, y que dicho recurso se interpondrá ante el órgano recurrido, quien dará la alzada luego de verificar que se ha cumplido con lo establecido por el artículo 146° y que no haya reclamación en trámite sobre la misma materia.

Que en el presente caso, mediante Oficio N° 186-090-0002764, la Administración ha remitido el expediente de apelación de puro derecho materia de autos, indicando que el recurso de 28 de abril de 2008 fue presentado dentro del plazo previsto por el artículo 151° del Código Tributario toda vez que los



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

valores fueron notificados el 26 de abril de dicho año, así como que no se ha presentado recurso de reclamación sobre el particular.

Que atendiendo a los argumentos de la recurrente, la controversia radica en dilucidar si la determinación de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del período 2008-01 contenida en los valores impugnados se encuentra arreglada a ley, debiendo verificarse si la norma que sustentan dicha determinación cumple con los requisitos de validez previstos por el Tribunal Constitucional, no existiendo hechos que probar, por lo que el recurso formulado califica como una apelación de puro derecho.

Que de lo actuado se tiene que son objeto de impugnación las Resoluciones de Determinación N° 218-012-00359886 a 218-012-00359891, emitidas por concepto de Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del período 2008-01, respecto de los predios ubicados en calle Santa Paula N° 250, Dptos. 101, 201, 301 y 401, N° 254 y 258, Etapa 3, Urb. Pando, Cercado de Lima, correspondientes a vivienda y cochera, no ubicados de forma adyacente a un área verde, siendo que tal determinación se sustenta en la Ordenanza Municipal N° 1111.

Que el 30 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ordenanza Municipal N° 1111, mediante la cual se estableció el marco legal para la determinación de los Arbitrios Municipales correspondientes al año 2008, aplicable en la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima; siendo que este Tribunal ha procedido al análisis de la validez de dicha ordenanza¹.

Que al respecto, mediante Acuerdo de Sala Plena contenido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2012-14 de 15 de junio de 2012, se han adoptado los siguientes criterios: "La Ordenanza Municipal N° 1111 cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del año 2008"²; "La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de Recolección de Basura"³; "La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrio de Calles"⁴; "La Ordenanza N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines"⁵; "La Ordenanza N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Serenazgo"⁶; y, "La Ordenanza Municipal N° 1111 no justifica la aplicación del criterio "Mecanismo de Subsidio Cruzado"⁷".

Que a continuación se procede a reproducir los fundamentos del citado acuerdo:

Costos de los servicios

"MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N° 1111, ésta tiene por objeto establecer los montos que deben pagarse por concepto de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo correspondientes al año 2008.

En primer término, cabe indicar que tal como lo ha expresado el Tribunal Constitucional, al dictarse 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

¹ De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 0041-2004-AL/TC, el Tribunal Fiscal está facultado para realizar el análisis de validez de las ordenanzas que crean Arbitrios Municipales, de acuerdo con las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

² Criterio que fue planteado y adoptado como propuesta única.

³ Asimismo, se planteó otra propuesta según la cual la Ordenanza Municipal N° 1111 no adoptaba criterios válidos para distribuir el costo del servicio de Recolección de Basura.

⁴ Se consideró una segunda propuesta según la cual la mencionada ordenanza municipal no adoptaba criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrio de Calles.

⁵ Se tomó en cuenta una segunda posición conforme con la cual la Ordenanza Municipal N° 1111 no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio en mención.

⁶ Se propuso además que la Ordenanza Municipal N° 1111 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Serenazgo.

⁷ Esta propuesta fue planteada como única.

958



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

principios de legalidad y de reserva de ley, ambos recogidos en el artículo 74º de la Constitución⁸.

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 Constitución y las leyes de la materia establecen.

En este sentido, ha señalado lo siguiente: "La imposición de determinados límites que prevé la Constitución permite, por un lado, que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado sea constitucionalmente legítimo; de otro lado, garantiza que dicha potestad no sea ejercida arbitrariamente y en detrimento de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, se puede decir que los principios constitucionales tributarios son límites al ejercicio de la potestad tributaria, pero también son garantías de las personas frente a esa potestad; de ahí que dicho ejercicio será legítimo y justo en la medida que su ejercicio se realice en observancia de los principios constitucionales que están previstos en el artículo 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"⁹.

Asimismo, en la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados Nº 0001-2004-AI/TC y 0002-2004-AI/TC¹⁰, 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".

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. En tal sentido, señala que en materia tributaria, el principio de legalidad implica que la potestad tributaria deba ser, en primer lugar, conforme con Constitución, y en segundo lugar, con la ley, en consecuencia, no puede existir un tributo sin que previamente exista un mandato constitucional que así lo ordene¹¹.

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.

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

Como consecuencia de ello, afirma la necesidad de la reserva, ya que su papel no se cubre con el principio de legalidad pues éste es solo un límite, en cambio ésta implica una exigencia reguladora pues a diferencia del principio de legalidad, el principio de reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración –entre otros– de tributos queda reservada para ser actuada únicamente mediante una ley¹².

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 Nº 0053-2004-PI/TC, ha establecido que se respeta la reserva de ley cuando el tributo es creado por

⁸ De acuerdo con lo establecido por el artículo 74º 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.

⁹ Al respecto, véase la sentencia de 13 de abril de 2005, publicada el 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente Nº 0042-2004-AI/TC, sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 54º de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo Nº 776.

¹⁰ Sentencia emitida el 27 de setiembre de 2004, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley Nº 28046, que creó el Fondo para la Asistencia Previsional.

¹¹ En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 00042-2004-AI/TC.

¹² Al respecto, véase la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 00042-2004-AI/TC.

988



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

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 citado principio.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se procederá a analizar si la Ordenanza N° 1111 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".

Costo de los servicios - Ordenanza Municipal N° 1111

"De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, si bien corresponde a las municipalidades determinar el costo que demanda la prestación de los servicios, ello no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues éstos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste"¹³.

Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico¹⁴ que sustenta el costo de los servicios como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio de reserva de ley¹⁵, siendo que en el supuesto bajo análisis, se ha publicado el referido informe técnico que contiene cuadros que detallan la estructura de costos de los Arbitrios de Limpieza Pública (en lo referente a los servicios prestados directamente por la municipalidad), Parques y Jardines Públicos y de Serenazgo correspondientes al año 2008.

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. En consecuencia, no puede haber un amplio margen de incertidumbre sobre el contenido de las partidas que componen los cuadros de los informes técnicos.

Ahora bien, en cuanto a los costos del servicio Limpieza Pública, en el punto 3.1 del informe técnico se explica que está compuesto por doce prestaciones: 1) Recolección domiciliaria, 2) Barrido de calles, 3) Barrido de plazas, 4) Uso de planta de transferencia, 5) Operación de rellenos sanitarios, 6) Recolección de residuos sólidos de comercio, 7) Recolección y transporte de escombros (puntos críticos), 8) Baldeo se espacios públicos, 9) Limpieza de letrinas de espacios públicos 10) Limpieza de mobiliario urbano de espacios públicos, 11) Lavado por trapeo de espacios públicos, y 12) Supervisión de los servicios de Limpieza Pública. Sobre el particular, se indica que, a excepción de las de limpieza de mobiliario urbano y supervisión de los servicios de Limpieza Pública que son prestados directamente por la municipalidad, las demás son ejecutadas a través de la empresa Vega Upaca S.A. – RELIMA, en virtud de un contrato de concesión celebrado en el año 1995 y que fue renovado el 4 de agosto de 2005.

¹³ En este sentido, véase los Fundamentos N° 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 desgregados 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.

¹⁴ Al respecto, véase el informe técnico de la Ordenanza N° 1111 en el rubro antecedentes legislativos.

¹⁵ 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".

9 y 8 e



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Al respecto, se aprecia que se ha detallado la estructura de costos de las prestaciones que son ejecutadas directamente por la municipalidad¹⁶. En ese sentido, se han indicado los componentes de los costos directos, indirectos y fijos¹⁷.

En cuanto a las demás prestaciones que conforman el servicio de Limpieza Pública, se tiene que éstas son prestadas por una empresa concesionaria. Por tanto, al no ser efectuadas directamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima, no corresponde que la ordenanza discrimine sus costos en el informe técnico dado que es de cargo del concesionario realizar dicha disagregación para el cabal cumplimiento del contrato de concesión. Ello, sin perjuicio de lo señalado en el punto 4 del fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0053-2004-PI/TC, que señala que la información concerniente a los costos deberá ser auditada por la Contraloría General de la República¹⁸.

Al respecto, de acuerdo con lo señalado en el Cuadro Nº 5.1 del Anexo V del informe técnico¹⁹, los costos proyectados de los servicios que serán objeto de distribución son los siguientes:

	Servicio	Costo 2008
1	Recolección de residuos domiciliarios	S/. 25,105,722.25
2	Barrido de calles	S/. 14,128,281.10
3	Barrido de plazas	S/. 3,433,052.52
4	Instalación y operación de planta de transferencia	S/. 6,286,514.70
5	Operación de relleno sanitario	S/. 1,130,540.33
6	Campaña educativa	---
7	Recolección de residuos de comercio	S/. 1,771,910.81
8	Recolección y transporte de escombros	S/. 930,562.28
9	Baldeo de espacios públicos	S/. 232,962.12
10	Limpieza de letrinas de espacios públicos	S/. 307,025.47
11	Limpieza de mobiliario urbano	S/. 198,430.32
12	Lavado por trapeo de espacios públicos	S/. 189,102.97
13	Supervisión de los servicios de limpieza pública	S/. 218,330
	Total	S/. 53,932,435.29

En tal sentido, se ha cumplido con señalar en la ordenanza los montos que serán objeto de distribución en el caso de los servicios cuya prestación se encuentra concesionada.

Por otro lado, en el caso del servicio de Parques y Jardines Públicos²⁰, se aprecia que en el cuadro de estructura de costos se han detallado los componentes de los costos directos, indirectos y fijos. En ese sentido, los costos directos están conformados por los referidos a la mano de obra²¹, materiales²², la

¹⁶ Al respecto, véase las páginas Nº 362091 y Nº 362093 del citado diario oficial.

¹⁷ Respecto de la estructura de costos, se aprecia que si bien se ha elaborado un solo cuadro para ambas prestaciones, en éste se detallan los rubros que corresponden a cada una de ellas. Ahora bien, en cuanto a los costos directos, se indica que están compuestos por la mano de obra (choferes y operarios), materiales (de aseo y combustible) y otros costos y gastos variables (servicios prestados por RELIMA por recolección domiciliaria, planta de transferencia, relleno sanitario, recolección de residuos de comercio, recolección y transporte de escombros, uniformes y mantenimiento de motocar, entre otros). Asimismo, los costos indirectos están compuestos por la mano de obra indirecta (supervisor, jefe de área, apoyo administrativo, digitadoras, entre otros), formatos de mobiliario urbano, materiales de escritorio, telefonía celular, movilidad, viáticos, entre otros y los costos fijos están conformados por los referidos a agua, energía eléctrica, telefonía fija y seguro SOAT para el motocar. En todos los casos se ha precisado el costo unitario, el mensual y el anual.

¹⁸ A título ilustrativo, cabe mencionar que mediante Acuerdo de Concejo Nº 245 de 4 de agosto de 2005, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la renovación del contrato de concesión del servicio de Limpieza Pública con la empresa concesionaria por un plazo de 10 años. Asimismo, según la mencionada renovación del contrato de Concesión Licitación Pública Especial Internacional Nº 001-95, los precios unitarios de los servicios son los siguientes: Recolección y transporte de residuos domiciliarios hasta la planta de transferencia (S/. 159.336 por tonelada), Recolección y transporte de residuos de comercio (mercados) hasta la planta de transferencia (S/. 96.040 por tonelada), Barrido de calles (S/. 88.305 por kilómetro), Barrido de plazas públicas (S/. 0.049 por metro cuadrado), Recolección y transporte de escombros (S/. 47.520 por tonelada), lavado de calles, plazas y locales públicos (S/. 0.063 por metro cuadrado), Operación de planta de transferencia (S/. 39.898 por tonelada), operación de relleno sanitario (S/. 6.423), Campaña educativa (S/. 14,926 por mes). El acuerdo de concejo puede consultarse en: http://www.munlima.gob.pe/acuerdos-de-concejo/cat_view/217-acuerdos-de-concejo/246-acuerdos-de-concejo-2005.html y la renovación del referido contrato puede revisarse en: http://www.invermet.gob.pe/archivo/contratos/adenda_relima_07062010.pdf.

¹⁹ Véase la página Nº 362098 del diario oficial citado.

²⁰ Al respecto, véase la página Nº 362093 del Diario Oficial "El Peruano", publicado el día 30 de diciembre de 2007.

²¹ Se prevé el costo por choferes, obreros, encargado de cisterna, choferes de cisterna, choferes de maquinaria, jardineros, personas encargadas de cortes de césped, operarios, chofer de camión, y ayudantes de cisterna. Al respecto, se ha indicado la cantidad de personas, el costo unitario, el mensual y el anual.

²² En este rubro se prevé costos por combustibles, lubricantes, herramientas de trabajo, fertilizantes, abonos, insecticidas, repuestos de equipos e implementos de trabajo, plantas, bolsas. Se advierte que se trata de materiales que guardan relación con la prestación del servicio y que se ha indicado el costo unitario, el mensual y el anual.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

depreciación de maquinaria y equipos²³ y otros costos y gastos variables, que incluyen rubros como uniformes, mantenimiento (de camiones, camionetas y cisternas), alquileres (de camiones cisterna y volquete), reparación y mantenimiento (de motobombas, puntos de riego y maquinarias menores), riego por suministro de agua y agua (suministro por punto de riego en vivero)²⁴.

Asimismo, los costos indirectos están conformados por la mano de obra indirecta²⁵, materiales de escritorio y de limpieza de oficina, depreciación de bienes muebles y equipos²⁶ y el uso de servicios de telefonía celular. Finalmente, en el caso de los costos fijos, se prevén los referidos a agua (de uso distinto a la usada para el riego), energía eléctrica, telefonía fija y seguros SOAT (de camiones, cisternas y camionetas)²⁷.

En el caso de los costos del servicio de Serenazgo²⁸, se advierte que también se han detallado los componentes de los costos directos, indirectos y fijos. Así, se aprecia que los directos están compuestos por los pagos al personal, la depreciación de maquinaria y equipos²⁹ y otros costos y gastos variables, los que a su vez incluyen rubros referidos a vestuario e implementos de personal operativo³⁰, alimento, implementos y medicamentos para canes, combustibles, lubricantes y accesorios de equipos de transporte (circulinas)³¹. Por su parte, los costos indirectos y gastos administrativos están conformados por la mano de obra indirecta³², materiales de escritorio, de mantenimiento de oficina³³ y movilidad de personal (viáticos y asignaciones). Finalmente, los costos fijos están compuestos por energía eléctrica, agua, telefonía móvil y fija y otros servicios de comunicación (radio troncalizado y nextel)³⁴.

Por lo expuesto, se concluye que la Ordenanza N° 1111 explica los costos de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo".

Criterios de distribución del costo de los servicios

"MARCO TEÓRICO DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL COSTO DE CONFORMIDAD CON LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS EXPEDIENTES N° 0053-2004-PI/TC y 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 la validez de un criterio cuantificador 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 una conexión lógica entre la naturaleza del servicio brindado y el presunto grado de intensidad del uso del servicio³⁵.

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

²³ Se contempla la depreciación de bienes como hidrolavadoras, motobombas, motofumigadoras, motoguadañas, podadoras, cortadoras de césped y electrobombas. Al respecto, se ha indicado el porcentaje de dedicación, el de depreciación, el monto mensual y el anual.

²⁴ En el caso de estos costos y gastos variables, también se ha indicado el costo unitario, el mensual y el anual.

²⁵ Se hace referencia a técnicos, ingenieros, capataces, jefe de áreas verdes, auxiliares, supervisores, entre otros. Al respecto, se indica el costo unitario, el mensual y el anual.

²⁶ Se indica los bienes a depreciar, tales como computadoras, impresoras, sillas giratorias, archivadores, entre otros. Al respecto, se ha señalado el porcentaje de dedicación y el de depreciación así como el costo mensual y anual.

²⁷ En el caso de los costos fijos también se ha indicado el costo unitario, el mensual y el anual.

²⁸ Al respecto, véase la página N° 362095 del citado diario oficial.

²⁹ La mano de obra está compuesta por miembros de serenazgo y personal especializado en seguridad. Al respecto, se ha indicado el costo unitario, el mensual y el anual. Asimismo, se ha señalado los bienes que serán objeto de depreciación (bicicletas, motocicletas, camionetas, buses y coasters) así como el porcentaje de dedicación y de depreciación. En este caso, se ha indicado también el costo mensual y el anual.

³⁰ Se detalla que se trata de bienes como camisas, pantalones, birretes, borceguies, sirenas, entre otros.

³¹ Se ha consignado el costo unitario, el mensual y el anual.

³² Se ha detallado que se trata de personal de supervisión, administrativo y practicantes. Sobre el particular, se ha detallado el costo unitario, el mensual y el anual.

³³ Se detalla que se trata de útiles de oficina y suministros de cómputo, material de limpieza, pintura y accesorios de gasfitería.

³⁴ En este caso también se ha señalado el costo unitario, el mensual y el anual.

³⁵ Al respecto, véase el punto VIII, A, § 1 al 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

El criterio de razonabilidad, explica el citado Tribunal, determina que, pudiendo existir diversas fórmulas para la distribución del costo total de los 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.

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 2006³⁶, en la que se estableció que los parámetros interpretativos dados por el Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente Nº 0053-2004-PI/TC son bases presuntas mínimas que 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.

Cabe agregar como parte de este marco normativo que, de acuerdo con lo señalado por el punto 2.1 "fuentes de información" del informe técnico de la citada norma, para la distribución de los costos proyectados de los servicios se ha utilizado la información de los planes de producción y prestación de estos servicios para el año 2008, así como la proyección de sus costos, remitidos por las Gerencias de Servicios a la Ciudad³⁷ y Seguridad Ciudadana³⁸ de la municipalidad.

Asimismo, se indica que para el cálculo de las tasas de los Arbitrios de Limpieza Pública, se ha utilizado los resultados de dos estudios referidos al peso de residuos sólidos generados en los predios del Cercado de Lima y al número de habitantes de las viviendas y la capacidad de aforo de los predios del distrito técnico, realizados por la consultora Consult-FIIS de la Universidad Nacional de Ingeniería, entre los meses de setiembre y octubre de 2007. Se señala también que se ha utilizado información sobre cantidad, ubicación, uso y otras características de los predios afectos a Arbitrios del Cercado de Lima, registrada en el sistema informático del SAT.

Por otro lado, se advierte que la primera disposición final de la citada ordenanza prevé que los contribuyentes, de considerarlo necesario, pueden presentar una declaración jurada a fin de modificar la información consignada en la determinación de los Arbitrios Municipales.

En tal sentido, al amparo de estos criterios, se analizará si la Ordenanza Municipal Nº 1111 adopta criterios válidos para distribuir el costo de los servicios".

Criterios de distribución del costo del servicio: Recolección de Basura

"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 y que 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 caso³⁹.

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

³⁶ Al respecto, véase el Fundamento Nº 22 y siguientes de la citada sentencia.

³⁷ Mediante Oficios Nº 773-2007-MML/GSC de 19/10/2007, Nº 792-2007/MML-GSC de 25/10/2007, Nº 881-2007-MML/GSC de 26/11/2007 y Nº 913-2007-MML/GSC de 28/11/2007.

³⁸ Mediante Oficios Nº 351-07-MML-GM-GSGC de 23/10/2007, y Nº 428-2007-MML-GSGC de 07/12/2007.

³⁹ En este sentido, véase el Fundamento Nº 41 de la citada resolución.

3 y 8



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

criterios a futuro que puedan ser tomados en cuenta⁴⁰.

En el caso del Arbitrio por el servicio de Limpieza Pública, el Fundamento N° 42 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0041-2004-AL/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...⁴¹.

De lo citado se tiene que para el Tribunal Constitucional, en el caso de los predios usados como casa habitación, el criterio preponderante a ser usado es el del tamaño⁴², 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 desechos⁴³.

Por otro lado, en el caso de predios que no son utilizados como casa habitación, el citado Tribunal ha indicado que el criterio más preciso es el del uso y no tanto el del tamaño pues hay actividades que generan mayor cantidad de basura que otras⁴⁴.

En el presente caso, el artículo 5° de la ordenanza señala que los criterios de distribución a utilizar en el

⁴⁰ Sobre el particular, véase el Fundamento N° 36 de la citada sentencia. Asimismo, en el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, el mencionado Tribunal ha indicado que solo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio.

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

⁴¹ El subrayado pertenece a la sentencia.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ Con relación al criterio de uso del predio, en el Fundamento N° 42 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AL/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”.

Aggrega 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

Nº 09641-8-2012

caso de predios usados como casa habitación son: 1) Ubicación del predio en cada casa municipal, 2) Número de habitantes del predio, y 3) Área construida en metros cuadrados. Asimismo, en el caso de predios usados para otros fines, los criterios a usar son: 1) Ubicación del predio en cada casa municipal, 2) Uso del predio, área construida en metros cuadrados, y 3) Aforo, lo cual es precisado por el punto 6.1.1.2 del informe técnico en el cual se señala que el costo proyectado anual del servicio se distribuye entre los predios afectos de acuerdo con los siguientes criterios: 1) Producción proyectada anual del servicio en cada casa municipal⁴⁵, 2) Generación total de basura proyectada por casa municipal y uso del predio⁴⁶, y 3) Área construida del predio (para el caso de predios usados para vivienda, cochera y terrenos sin construir).

Como se ha indicado precedentemente, para la aplicación de la metodología de cálculo de las tasas, la municipalidad utiliza información obtenida de informes técnicos referidos a la determinación del peso promedio diario de residuos sólidos por predio, al número de habitantes en las viviendas y a la capacidad de aforo en los predios del distrito de Lima Cercado, la cual ha sido obtenida por la consultora directamente, mediante trabajos de campo.

Asimismo, se menciona que para el cálculo del Arbitrio es necesario calcular algunos parámetros en forma previa, estos son:

- 1) El peso promedio de residuos sólidos generados por un predio diariamente, para cada combinación de casa municipal y uso de predio. Al respecto, se indica que a partir de la información entregada por Consult-FIIS sobre el peso diario de los residuos sólidos generados por cada predio de la muestra, se calculó el peso promedio de residuos sólidos generados por un predio diariamente para cada combinación de casa municipal y uso de predio, lo cual es mostrado en el Cuadro N° 7 del citado informe técnico⁴⁷.
- 2) Factores de población del predio, para cada combinación de casa municipal y uso de predio (esto aplica para aquellos respecto de los cuales el contribuyente no declaró el número de habitantes). Sobre el particular, se señala que los factores de población del predio se definen para cada combinación de uso de predio y casa municipal y que se utilizan como parámetros en el cálculo de la generación total de basura proyectada (por casa municipal y uso de predio). Se precisa que en el caso de los predios usados para fines diferentes a vivienda, este factor es neutral (equivalente a 1) por lo que su uso no genera ningún efecto, en consecuencia, este factor tiene aplicación práctica solo para los predios usados como vivienda. Cabe indicar que en el informe técnico se explica la manera en la que se calculan los factores⁴⁸, los cuales han sido consignados en el Cuadro N° 8 de dicho informe.
- 3) Factores de normalización del número de habitantes del predio, para cada combinación de casa municipal y uso de predio (esto aplica para aquellos respecto de los cuales el contribuyente declaró el número de habitantes). En este caso, se indica que son utilizados como parámetros en el cálculo de la producción total de basura proyectada, por casa municipal y uso de predio y que se definen para cada combinación de uso de predio y casa municipal. Al respecto, se agrega que en las combinaciones del grupo de uso "vivienda", dicho factor se multiplicará por el número de habitantes del predio declarado

⁴⁵ Las casas municipales están definidas por el artículo 4º de la ordenanza.

⁴⁶ En el informe técnico se explica que este criterio se aplica mediante el uso de las siguientes variables: a) Peso promedio de residuos sólidos generados por un predio diariamente, para cada combinación de casa municipal y uso de predio. b) Cantidad de predios del Cercado de Lima afectos al Arbitrio de Recojo de Basura para cada combinación de casa municipal y uso de predio, y c) Número de habitantes del predio, lo cual a su vez tiene en cuenta a dos indicadores a.1) Cantidad promedio de habitantes por predio, la cual es tomada de la información entregada por Consult-FIIS sobre la cantidad de habitantes de las viviendas y el aforo de los predios del uso cochera de la muestra y a.2) Número de habitantes del predio declarado por el contribuyente, lo cual es tomado de las declaraciones juradas de información complementaria a las que se refiere el Acuerdo de Concejo Directivo N° 57-007-CD-SAT, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2007.

⁴⁷ En este punto, la norma precisa que no se ha considerado el caso de los terrenos sin construir, los cuales no participarán en la distribución.

⁴⁸ Al respecto se indica lo siguiente: "1) Para las combinaciones donde el uso de predio es el grupo Vivienda: Es el cociente entre a) La cantidad promedio de habitantes por predio, del uso Vivienda y la casa municipal respectiva, y b) La cantidad promedio de habitantes por predio del uso Vivienda, donde ambos datos se toman de la información entregada por Consult-FIIS sobre la cantidad de habitantes de las viviendas de la muestra. 2) Para las combinaciones donde el uso de predio es diferente del grupo Vivienda: El factor de población es igual a uno (variable neutral). El factor se hace igual a uno porque el factor debe ser neutro, debido a que la variable cantidad de habitantes no es aplicable para dichos usos.

En el siguiente cuadro se muestra los factores de población del predio calculados para cada combinación de uso de predio y casa municipal".

9 5/8 e



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

por el contribuyente, para "normalizar" dicho indicador. En este caso, también se ha explicado la manera en la que se han calculado estos factores⁴⁹, los cuales son señalados en el Cuadro N° 9. Asimismo, también se ha hecho la precisión mencionada respecto a la neutralidad del factor asignado a los predios que son usados para fines distintos a vivienda.

Ahora bien, respecto del cálculo de la tasa, el citado informe señala que los pasos a seguir son los siguientes:

- 1) Se distribuye el costo del servicio proyectado para el año 2008 entre las seis casas municipales. Al respecto, se explica que el servicio de Recojo de Basura se presta de forma diferente en cada una, según sus características propias y que el costo del servicio es proporcional a su producción, por lo que el costo anual se distribuye entre éstas en proporción a la producción proyectada anual de servicio de cada una, como se muestra en el Cuadro N° 10 del referido informe. A continuación, el costo asignado a la casa municipal debe ser dividido entre los dieciocho usos de predios, para lo cual se usa la participación porcentual de cada uno en la generación total de basura, lo cual se aprecia en el siguiente paso.
- 2) Se calcula la generación total de basura proyectada para el año 2008 por casa municipal y uso de predio, lo cual es resultado de la suma de dos cuadros:
 - 2.1) Cuadro general de generación total de basura proyectada para el año 2008 por casa municipal y uso de predio: Este cuadro se calcula multiplicando las siguientes variables, para cada combinación de casa municipal y uso de predio: a) Peso promedio de residuos sólidos generados por un predio diariamente, para la combinación de casa municipal y uso de predio (información que muestra el Cuadro N° 7 del informe técnico), b) Cantidad de predios del Cercado de Lima afectos al Arbitrio de Recojo de Basura para la combinación de casa municipal y uso de predio (excepto los predios del Grupo Vivienda para los cuales el contribuyente declaró el número de habitantes), c) Factor de población del predio, para la combinación de casa municipal y uso de predio para el caso de predios respecto de los cuales, el contribuyente no declaró el número de habitantes (información que muestra el Cuadro N° 8 del citado informe).
 - 2.2) Cuadro especial de producción total de basura proyectada para el año 2008 por casa municipal y uso de predio: Este cuadro se calcula multiplicando las siguientes variables, para cada combinación de casa municipal y uso de predio: a) Peso promedio de residuos sólidos generados por un predio diariamente, para la combinación de casa municipal y uso de predio respectiva (información que muestra el Cuadro N° 7 del informe técnico), b) Cantidad de predios del Cercado de Lima afectos al Arbitrio de Recojo de Basura del Grupo Vivienda para la combinación de casa municipal y uso de predio respecto de los cuales el contribuyente declaró el número de habitantes, c) Número de habitantes del predio declarados por el contribuyente, d) Factor de normalización del número de habitantes del predio, para la combinación de casa municipal y uso de predio respectiva (información que muestra el Cuadro N° 9 del referido informe).
- 3) En base a la información del punto 2, se calcula la participación porcentual de cada uso de predio en la generación total de basura de cada casa municipal. Estos porcentajes son mostrados por el Cuadro N° 11 del anotado informe.
- 4) En base a los porcentajes del punto 3, se distribuye el costo del servicio asignado a cada casa municipal entre los 18 usos de predios. Sobre el particular, se indica que en cada una, el costo del servicio de Recojo de Basura (Cuadro N° 10), se distribuye entre los usos de predios de acuerdo con estos porcentajes de participación, lo cual se aprecia en el Cuadro N° 12 del referido informe técnico.

⁴⁹ Sobre el particular, se indica lo siguiente: "1) Para las combinaciones donde el uso de predio es el grupo Vivienda: Es la inversa de la cantidad promedio de habitantes por predio del uso Vivienda, donde este dato se toma de la información entregada por Consult-FIIS sobre la cantidad de habitantes de las viviendas de la muestra. 2) Para las combinaciones donde el uso de predio es diferente del grupo Vivienda: El factor es igual a uno. El factor se hace igual a uno porque el factor debe ser neutro, debido a que la variable cantidad de habitantes no es aplicable para dichos usos".

9 y R e



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

- 5) En base a la información del punto 4 y a la de las áreas totales construidas de los predios afectos, se calcula el costo unitario del servicio por metro cuadrado de área construida, por casa municipal y uso de predio. Al respecto, se indica que para cada combinación de casa municipal y uso de predio, se divide el costo del servicio de Recojo de Basura que corresponde entre la suma de las áreas totales construidas de los predios afectos que conforman la combinación. Estas sumas de áreas totales han sido consignadas en el Cuadro N° 13 del citado informe. Sobre el particular, se explica que la información de las áreas totales se ha obtenido del sistema informático del SAT y comprende el área total construida y el área total común construida.

Se agrega que como resultado de esta división, para cada combinación de casa municipal y uso de predio, se obtiene el costo unitario anual del servicio de Recojo de Basura por metro cuadrado de área construida, lo cual es dividido entre doce para obtener el costo unitario mensual, lo cual se muestra en el Cuadro N° 14.

- 6) Finalmente, se calcula la tasa del Arbitrio para cada predio afecto, multiplicando su área total construida por el costo unitario descrito.

De lo expuesto se advierte que la norma ha considerado que en las distintas casas municipales el servicio se presta con diferente intensidad, lo que amerita que su costo sea dividido entre ellas según lo demanden en mayor o menor cantidad. Una vez determinado el porcentaje de participación de cada casa municipal, el costo es dividido entre los predios que existen en ellas según su uso (vivienda y otros usos). Asimismo, en el caso de los usados como vivienda, se ha considerado dos situaciones distintas, estas son, la de aquellos predios respecto de los cuales el contribuyente ha declarado el número de habitantes y la de aquellos respecto de los cuales, no se ha presentado dicha declaración, siendo que a cada situación se ha asignado factores de población.

De otro lado, se observa que a través de estudios objetivos se ha logrado medir el promedio de peso de los residuos que generan los predios según su uso, de manera que usando dicha información así como la referida a los factores de población, se han calculado porcentajes de participación en el servicio.

A partir de ello, se puede distribuir el costo entre las distintas casas municipales. Así, en el caso de predios destinados a vivienda, se ha considerado el área construida y el número de habitantes mientras que en el caso de predios destinados a otros fines, se ha considerado el uso del predio. Sobre este particular, si bien el artículo 5° de la norma indica que se usaría además el criterio referido al aforo, de la revisión del informe técnico se tiene que éste no ha sido utilizado para la distribución del costo, lo cual guarda concordancia con lo expresado por el Tribunal Constitucional, el cual ha señalado que en el caso de estos predios, el criterio referido al número de habitantes no es tan preciso como el del uso por lo que se considera que a efectos prácticos, la norma ha utilizado criterios objetivos referidos a la cantidad y peso de los residuos generados según los distintos usos de los predios, los cuales han sido medidos mediante estudios de campo.

Asimismo, sobre la cantidad de predios que participan en la distribución, cabe precisar que la norma ha indicado dicha cantidad y que, dada las características particulares del sistema de distribución adoptado, se considera que no era necesario que se haya indicado la cantidad de contribuyentes que existen en cada casa municipal y por cada uso de predio pues la aplicación de la referida metodología, tiene como fin calcular un costo unitario por metro cuadrado de área construida (y no un costo unitario por predio o por contribuyente), lo cual, multiplicado por el área del predio, arroja la tasa a pagar. En tal sentido, los datos indispensables para la distribución del costo eran los metros cuadrados de área construida que existen en cada combinación de uso de predio y casa municipal, lo que sí ha sido señalado por el informe técnico de la ordenanza.

Por consiguiente, se advierte que la norma prevé criterios idóneos para la distribución del costo del servicio, los cuales han sido debidamente explicados. Asimismo, se ha detallado también cada una de las fuentes de información y la manera en la que han sido utilizadas. En tal sentido, se concluye que la Ordenanza N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Recolección de Basura".

3 S P 2



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Criterios de distribución del costo del servicio: Barrido de Calles

"En relación con el Arbitrio de Limpieza Pública, el Fundamento N° 42 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AL/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 importe mayor.

Por otro lado, en el punto VIII, A, § 3 de la sentencia de dicho órgano colegiado recaída en el Expediente N° 0053-2004-PL/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 5° de la Ordenanza N° 1111 indica que el costo del servicio se distribuirá en función de los siguientes criterios: 1) Longitud del frontis del predio en metros lineales, 2) Frecuencia del servicio respecto de cada casa municipal, y 3) Factor de población flotante, por casa municipal y uso del predio, lo cual es precisado por el punto N° 6.1.1.3 del informe técnico de la citada norma, el cual señala que los criterios a utilizar son: 1) Producción proyectada anual del servicio en cada casa municipal, 2) Longitud del frontis del predio, y 3) Factor de población flotante, por casa municipal y uso del predio.

En cuanto a la producción proyectada anual del servicio en cada casa municipal, se señala que dicho criterio se aplica utilizando la información de metas de producción, tomada del plan de producción y prestación del servicio de Limpieza Pública para el año 2008. Se agrega que el mencionado plan incorpora en sus metas de producción la frecuencia de barrido de calles por casa municipal, el cual se subdivide a su vez en sub-zonas que agrupan espacios con características semejantes. Sobre el particular, se precisa que la frecuencia y horario de barrido está en función a las necesidades y características propias de cada zona.

De otro lado, sobre la longitud del frontis de los predios, se explica que el número de metros lineales de los frontis se ha determinado a partir del plano catastral del Cercado de Lima, proporcionado por el Instituto Catastral de Lima (ICL), entidad que cuenta con información real del perímetro o frontis de cada uno de los lotes del distrito. Sobre el particular, se precisa que en el caso de aquellos contribuyentes que declararon los frontis de sus predios (antes de la determinación de los Arbitrios del año 2008), se tomará los datos declarados para el cálculo de la tasa del Arbitrio de Barrido de Calles⁵⁰.

Respecto del factor de población flotante por casa municipal y uso del predio se señala que ésta demanda en gran cantidad la prestación de los servicios municipales por lo que se considera conveniente afectar en mayor medida a los predios que la generan. Asimismo, se detalla que este concepto incluye a su vez dos componentes o criterios: 1) Uso del predio y 2) Aforo. Así, este factor se explica porque los predios que tienen una mayor capacidad de recepción de clientes, administrados, entre otros (aforo), participan en la distribución en mayor medida que los predios que tienen una menor capacidad⁵¹.

⁵⁰ Al respecto, es conveniente reiterar que la primera disposición final de la citada ordenanza prevé que los contribuyentes, de considerarlo necesario, puede presentar una declaración jurada a fin de modificar la información consignada en la determinación de los Arbitrios Municipales.

Por otro lado, en el informe técnico se indica que se entiende por frontis al perímetro o contorno del predio que colinda con el exterior o vía pública y que en el caso de aquellos ubicados en edificios, quintas, condominios, entre otros, el frontis se define a partir del que corresponde a la participación en el área total de terreno declarada. Es decir, se parte de la medida del frontis del lote donde éste se ubica y ello es repartido entre los predios integrantes utilizando dicha proporción.

⁵¹ Al respecto, se agrega que la población flotante es la cantidad de personas que transitan en el Cercado de Lima pero que no residen en el distrito y que para medirla se utiliza un factor, el cual se construirá a partir de la información del "Estudio para la determinación del número de habitantes en las viviendas y la capacidad de aforo en los predios del distrito de Lima Cercado", elaborado por Consult-FIIS, de donde se obtiene información sobre el número de habitantes en las viviendas y el aforo en los predios no usados para vivienda, por casa municipal.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

En el informe técnico se explica además que para el cálculo de las tasas es necesario calcular previamente los siguientes parámetros:

- 1) Cantidad promedio de habitantes o aforo del predio, por uso de predio y casa municipal: Al respecto, se indica que esta cantidad ha sido calculada a partir de la información entregada por Consult-FIIS sobre el número de habitantes en las viviendas y el aforo en los predios usados para otros fines por casa municipal, lo que se muestra en el Cuadro N° 15 del citado informe⁵². Se precisa que esta información se utiliza como parámetro en el cálculo del factor de población flotante, como se indica a continuación.
- 2) Factor de población del flotante: Sobre el particular, se indica que estos factores se obtienen a partir de la información del estudio "Determinación del número de habitantes en las viviendas y la capacidad de aforo en los predios del distrito del Cercado de Lima", elaborado por la consultora Consult-FIIS y que se determinaron en base a la información de capacidad promedio de aforo de los predios del Cercado de Lima, por casa municipal y uso de predio (véase el Cuadro N° 16 del anotado informe), asumiéndose que aquellos predios con mayor capacidad de aforo funcionan como atractores de una mayor cantidad de población flotante. Se detalla que los predios que más la atraen son los destinados a ser usados como sede administrativa, comercio, industria, así como los usados para servicios educativos y culturales, hospedaje, tiendas y depósitos, entre otros.

Se explica además que estos factores se definen para cada combinación de uso de predio y casa municipal y que en el caso de los predios usados para vivienda, cochera o terrenos sin construir, representan a las cantidades promedio de habitantes por predio mientras que en el caso de las combinaciones donde el uso de predio es distinto, los factores son el aforo promedio de acuerdo con el tipo de uso del predio y casa municipal. Cabe indicar que en el informe técnico se explica la manera de calcular cada factor⁵³. En el Cuadro N° 16 del citado informe se muestran los factores de población flotante del predio calculados para cada combinación de uso de predio y casa municipal.

- 3) Frontis del predio, por casa municipal y uso de predio: Al respecto, en el Cuadro N° 17 del referido informe, se muestra la cantidad de metros lineales de frontis de predio, por casa municipal y tipo de uso. Según se indica, esta información (denominada "matriz de frontis por casa municipal y uso de predio") se obtuvo a partir del cruce de la información proporcionada por el ICL con la de la base de datos del SAT.
- 4) Frecuencia de barrido de calles por casa municipal.

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

- 1) Distribución del costo del servicio entre las 6 casas municipales: Al respecto, se indica que el servicio se presta de forma diferente en cada casa municipal, dadas las características propias de cada una de éstas. En ese sentido, se considera que el costo asumido debe ser proporcional a su producción, lo cual se resume en el Cuadro N° 18 del anotado informe. Se agrega que una vez calculado el costo del servicio proyectado de cada casa municipal, debe distribuirse entre los 18 usos de predio y que para ello se utiliza la participación porcentual de cada uso en la producción total del servicio, lo que se aprecia en el siguiente paso.

⁵² Véase la página N° 362077 del diario oficial citado.

⁵³ Así, en el caso de predios usados para vivienda, el factor es el cociente que resulta de dividir: a) La cantidad promedio de habitantes por predio usado como vivienda y la casa municipal respectiva, y b) La cantidad promedio de habitantes por predio usado como vivienda, siendo que ambos datos se toman de la información entregada por Consult-FIIS sobre la cantidad de habitantes de las viviendas de la muestra.

En el caso de las combinaciones donde el uso de predio es cochera y terreno sin construir se ha asignado el mismo factor de población flotante del uso vivienda, pues se considera que estos predios son usados como residencia, sin ningún tipo de actividad productiva o comercial, por lo que deberían generar un mismo factor de población flotante.

Finalmente, en el caso de predios usados con otros fines el factor es el cociente que resulta de dividir: a) La cantidad promedio de habitantes por predio de cada uso y la casa municipal respectiva, y b) La cantidad promedio de habitantes por predio del uso, siendo que ambos datos se toman de la información entregada por Consult-FIIS sobre la cantidad de habitantes o aforo de los predios de la muestra.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

2) La mencionada producción es el resultado de la multiplicación de las siguientes variables (para cada combinación de casa municipal y uso de predio):

- a) Matriz de metros lineales por casa municipal y uso de predio (tomado del Cuadro Nº 17)
- b) Factor de población flotante, para la combinación de casa municipal y uso de predio respectiva (tomado del Cuadro Nº 16).

En este cálculo se utiliza el factor de población flotante y representa a la cantidad promedio de habitantes o aforo de un predio por uso y casa municipal. Según este factor, los predios que, de acuerdo con su uso, generen una mayor cantidad de población flotante, demandarán una mayor prestación del servicio. El resultado de la multiplicación de estas variables a) y b) se muestra en Cuadro Nº 19 del referido informe.

- 3) Se calcula la participación porcentual de cada uso de predio en la producción total del servicio de cada casa municipal, lo cual se muestra en el Cuadro Nº 20.
- 4) Se distribuye el costo del servicio de cada casa municipal entre los 18 usos de predios, de acuerdo con los porcentajes de participación mostrados en el Cuadro Nº 20, lo cual se aprecia en el Cuadro Nº 21 del informe técnico.
- 5) Se calcula el costo unitario del servicio por metro lineal de frontis por casa municipal y uso de predio: Al respecto, se indica que para cada combinación de casa municipal y uso de predio, se divide el costo del servicio que corresponda (Cuadro Nº 21) entre la suma de longitudes de frontis de los predios afectos (información que se obtuvo en el Cuadro Nº 17). El resultado se aprecia en el Cuadro Nº 22.
- 6) Se halla la tasa del Arbitrio, para lo cual debe multiplicarse el costo unitario por la longitud del frontis del predio

De lo expuesto, se aprecia que la norma ha previsto criterios objetivos para la distribución del costo del servicio que han sido debidamente explicados. Para ello, se ha considerado que en cada casa municipal éste es prestado con mayor o menor intensidad y que dentro de cada una de ellas, hay predios que atraen distintas cantidades de población flotante (personas que generan residuos que deben ser barridos y que no tributan en el distrito) por lo que es razonable que el costo sea distribuido considerando ambos factores que inciden en la producción del servicio. En tal sentido, por ejemplo, se considera que un predio destinado a vivienda no puede tributar la misma cantidad que uno destinado al comercio pues éste último atrae población flotante, lo que a su vez propicia que el servicio de barrio sea prestado con distinta intensidad, aún cuando la medida de sus frontis sean similares. Asimismo, se aprecia que la norma ha indicado la fuente de la información utilizada para los cálculos y la manera de hallar los factores utilizados con esa finalidad.

Cabe indicar que si bien en la norma se mencionó que para la distribución se utilizaría el criterio de la frecuencia de barrio, lo cual habría obligado a su explicación, de lo analizado se tiene que éste no ha sido usado. Al respecto, se considera que ello no implica que no se haya explicado debidamente la forma en la que se distribuirá el costo pues, como se ha indicado, en el informe técnico se ha detallado cada uno de los pasos que se seguirán para dicha distribución sin que en ellos se haya utilizado el citado criterio, de manera que éste no influye en la determinación de la tasa a pagar. Por consiguiente, si bien dicho criterio no ha sido explicado, en la práctica se aprecia que este no tiene repercusión alguna en el cálculo del tributo que corresponde a cada contribuyente.

Por consiguiente, se concluye que la Ordenanza Nº 1111 no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Barrio de Calles".

Criterios de distribución del costo del servicio: Parques y Jardines

"El punto VIII, A, § 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0053-2004-

98/2



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

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...⁵⁴". En consecuencia, corresponde analizar si la ordenanza cumple los parámetros mínimos indicados.

En el presente caso, el artículo 6º de la Ordenanza N° 1111 indica que los criterios de distribución del costo del servicio de Parques y Jardines son: 1) Cercanía del predio a las áreas verdes, 2) Tipo de área verde, y 3) Tamaño del área verde⁵⁵.

Respecto del primer criterio, se señala que el servicio genera beneficios potenciales (tales como: medio ambiente limpio, bienestar por el contacto con la naturaleza, disfrute paisajístico) que dependen de dicha cercanía. Se agrega que es razonable suponer que dichos beneficios son aproximadamente los mismos dentro de un mismo rango de distancia desde el centro del área verde y que son mayores cuanto más cerca esté el predio a un área verde.

Asimismo, se indica que para aplicar este criterio, hay definiciones previas como son las "zonas de influencia". Sobre el particular, se señala que en relación con las áreas verdes (distintas a las bermas) hay dos zonas de influencia que son excluyentes entre sí. La zona de influencia "A", que está conformada por los lotes adyacentes al área verde, esto es, los ubicados al frente o en la esquina de ésta y la zona de influencia "B", que está formada por un círculo concéntrico al área verde cuya área es igual a treinta veces la del área verde y excluyendo a la zona de influencia "A"⁵⁶.

Sobre la referida proporción, se explica que ha sido definida a partir de un análisis realizado sobre una muestra de parques del Cercado de Lima, en la que se considera la relación que existe entre las áreas de los lotes catastrales donde se ubican las áreas verdes y las de dichas áreas verdes⁵⁷. Se añade además que un predio está ubicado en una zona de influencia de un área verde cuando éste se encuentra en un lote catastral ubicado en dicha zona de influencia.

Por su parte, en el caso de las bermas⁵⁸, se ha determinado solo un área de influencia (Zona "A"), conformada por los lotes adyacentes a ella⁵⁹.

Cabe indicar que la norma prevé también criterios para los casos en que un lote se ubique en la zona de influencia "A" o "B" de dos o más áreas verdes simultáneamente⁶⁰. Finalmente, se agrega que existe una zona de periferia del distrito que excluye a las zonas de influencia de todas las áreas verdes de éste.

A partir de esto, la norma enuncia las reglas que se derivan del uso del criterio de cercanía, según lo siguiente:

- 1) Los predios ubicados en la periferia del distrito deberían pagar la misma tasa.

⁵⁴ El subrayado pertenece al texto de la sentencia.

⁵⁵ Cabe indicar que las áreas del distrito se encuentran descritas en el Cuadro N° 2 del informe técnico. Al respecto, véase la página N° 362069 del citado diario oficial.

⁵⁶ Al respecto, se indica que es razonable que la zona de influencia "B" se defina a partir de un círculo concéntrico al área verde, porque de esa manera los predios ubicados en ésta se encontrarán en el mismo rango de distancia del centro del área verde. Asimismo, se señala que es razonable que el área del círculo concéntrico sea proporcional al área del área verde, porque la influencia de ésta, entendida como el beneficio que ofrece, es proporcional a su área. Así, se explica que por ejemplo, un área verde pequeña ejerce menor influencia benéfica que una grande, debido a que en general, la pequeña contiene relativamente menos césped, plantas y árboles que la grande. Además, se agrega que si la zona de influencia B del área verde se definiera a partir de un círculo concéntrico a ésta de área fija, para las áreas verdes más chicas, el tamaño de esta zona de influencia resultaría demasiado grande en comparación con el tamaño del área verde. Por tanto, para dichas áreas verdes, los predios ubicados en los extremos de la zona de influencia estarían demasiado distantes del área verde. Sobre el particular, véase las páginas N° 362079 y siguientes del citado diario oficial.

⁵⁷ Se precisa que se utiliza la información de áreas de las áreas verdes proporcionada por la Gerencia de Servicios de la ciudad.

⁵⁸ La relación de bermas puede apreciarse en el Cuadro N° 1.1 del Anexo I del informe técnico.

⁵⁹ Sobre el particular, se agrega que no se define zona de influencia "B" para las bermas porque en general, el beneficio que éstas generan tiene un menor debido a sus características especiales pues tienen áreas menores y su función principal es diferente a la de las demás áreas verdes y en algunos casos, el acceso a éstas es más difícil.

⁶⁰ Véase dichos criterios en la página N° 362081 del citado diario oficial.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

- 2) Los predios ubicados en zonas de influencia "B" deberían pagar la misma tasa, suponiendo que las áreas verdes correspondientes son de área aproximadamente similar. Si las áreas verdes no son de área aproximadamente similar, se aplica el criterio de "tamaño del área verde".
- 3) Los predios ubicados en zonas de influencia "A" deberían pagar la misma tasa, suponiendo que las áreas verdes correspondientes son de área aproximadamente similar. Si las áreas verdes no son de área aproximadamente similar, se aplica el criterio de "tamaño del área verde".
- 4) Un predio ubicado en la zona de influencia "A" de un área verde debería pagar una tasa mayor que otro predio ubicado en la zona de influencia "B" de cualquier área verde de área aproximadamente similar. Si las áreas verdes no son de área aproximadamente similar, se aplica el criterio de "tamaño del área verde".
- 5) Un predio ubicado en la zona de influencia "B" de un área verde debería pagar una tasa mayor que otro predio ubicado en la periferia.

En relación con los criterios expuestos, en el Cuadro N° 23 del informe técnico se han clasificado las áreas verdes según rangos de áreas, como se muestra a continuación:

<u>RANGOS DE ÁREAS DE ÁREAS VERDES</u>	
Rango 1	Más de 0 m ² a 2,000 m ²
Rango 2	Más de 2,000 m ² a 4,000 m ²
Rango 3	Más de 4,000 m ² a 6,000 m ²
Rango 4	Más de 6,000 m ² a 8,000 m ²
Rango 5	Más de 8,000 m ² a 10,000 m ²
Rango 6	Más de 10,000 m ² a 12,000 m ²
Rango 7	Más de 12,000 m ² a 14,000 m ²
Rango 8	Más de 14,000 m ² a 16,000 m ²
Rango 9	Más de 16,000 m ² a 18,000 m ²
Rango 10	Más de 18,000 m ² a 20,000 m ²
Rango 11	Más de 20,000 m ² a 22,000 m ²
Rango 12	Más de 22,000 m ² a 24,000 m ²
Rango 13	Más de 24,000 m ² a 26,000 m ²

Así, para la aplicación de los mencionados criterios, se indica que la tasa de las zonas de influencia "B" de las áreas verdes de menor área es 40% mayor que la tasa aplicable en los predios ubicados en la periferia del distrito y que la tasa en las zonas de influencia "A" de las áreas verdes de cada rango de área es 30% mayor a la tasa en las zonas de influencia "B" de dichas áreas verdes. Sobre el particular, se indica que las diferencias porcentuales indicadas se sustentan en un análisis de las distancias existentes entre los lotes catastrales ubicados en las zonas de influencia "A" y "B", respectivamente, y el centro geométrico de los lotes catastrales de las áreas verdes correspondientes.

Esto se ha traducido en dos ecuaciones:

$$T_{BR1} = 1.4T_P$$

Donde: T_{BR1} es la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes del primer rango de área y T_P es la tasa en la periferia del distrito; y

$$T_{ARi} = 1.3 T_{BRi}$$

Para $i = 1, 2 \dots 13$ (según la zona de influencia)

Donde: T_{ARi} es la tasa en las zonas de influencia "A" de las áreas verdes de cada rango de área y T_{BRi} es la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes del mismo rango de área.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Por otro lado, en cuanto al criterio "tipo de área verdes", se indica que las bermas generan un beneficio de menor alcance por lo que se considera que la tasa de predios ubicados en zonas de influencia "A" de las bermas será igual a la tasa de los predios ubicados en las zonas de influencia "A" de las áreas verdes tipo parque, plaza o plazuela de menor área, lo cual se traduce en la siguiente ecuación:

$$T_{Ab} = T_{ApR1}$$

Donde: T_{Ab} es la tasa de las zonas de influencia "A" de las bermas y T_{ApR1} es la tasa de las zonas de influencia "A" de las áreas verdes tipo parque, plaza o plazuela del primer rango de área.

Finalmente, respecto del criterio del "tamaño del área verde", se señala que para los predios cercanos a áreas verdes tipo parques, plazas y plazuelas, los beneficios potenciales del servicio son mayores mientras mayor sea el tamaño de ésta. Por tanto, la tasa de los predios ubicados en las zonas de influencia "A" o "B" de dichas áreas verdes será mayor conforme mayor sea el tamaño de ésta. Así, se concluye que la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes del segundo rango de área es 2% mayor que la tasa aplicable en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes del primer rango de área, y así sucesivamente. Sobre el particular, se explica que las diferencias porcentuales se sustentan en un análisis de las diferencias entre los promedios de cada uno de los rangos de área.

Esto se traduce en la siguiente ecuación:

$$TB_{Ri} = 1.02T_{Ri-1}$$

Para $i = 2, 3, 4 \dots 13$.

Donde: TB_{Ri} es la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes de cada rango de área (a partir del rango 2) y T_{Ri-1} es la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes del rango inmediato anterior.

Por consiguiente, en resumen, las cuatro ecuaciones mediante las que se calculan las tasas son las siguientes:

$$\begin{aligned} T_{BR1} &= 1.4T_P \\ T_{ARI} &= 1.3 T_{BR1} \\ T_{Ab} &= T_{ApR1} \\ TB_{Ri} &= 1.02T_{Ri-1} \end{aligned}$$

De esta manera, señala la norma, a partir de éstas, se calculan las tasas de los predios, considerando el grado de cercanía, el tipo de área verde y el rango de tamaño de dicha área verde.

A título de ejemplo, se señala que en el caso que T_P (tasa en la periferia, que es la menor de todas) es igual a la unidad (S/. 1.00), se podría resolver las, lo que daría como resultado el Cuadro de Tasas N° 24:

Tipo de área verde	Rango de área del área verde	Grado de cercanía del predio a área verde		
		Zona infl. A	Zona infl. B	Periferia
Berma		1.82		1
Parque, plaza o plazuela	Rango 1	1.82	1.4	
Parque, plaza o plazuela	Rango 2	1.86	1.43	
Parque, plaza o plazuela	Rango 3	1.9	1.46	
Parque, plaza o plazuela	Rango 4	1.94	1.49	
Parque, plaza o plazuela	Rango 5	1.98	1.52	
Parque, plaza o plazuela	Rango 6	2.02	1.55	



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

<i>plazuela</i>			
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 7	2.05	1.58
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 8	2.09	1.61
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 9	2.13	1.64
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 10	2.17	1.67
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 11	2.21	1.7
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 12	2.25	1.73
<i>Parque, plaza o plazuela</i>	Rango 13	2.29	1.76

Ahora bien, se precisa que todo esto tiene que cumplir una condición, esto es, "si se multiplica la tasa de cada combinación de Grado de cercanía del predio a área verde, Tipo de área verde y Rango de área del área verde por la cantidad de predios afectos correspondientes a dicha combinación, y se suma los productos resultantes, dicha sumatoria debe ser igual al costo proyectado anual del servicio".

Es decir:

$$T_{Ab} N_{Ab} + T_{A Ri} N_{A Ri} + T_{B Ri} N_{B Ri} + T_P N_P = C$$

Donde:

- T_{Ab} : Es la tasa en las zonas de influencia "A" de las bermas
 N_{Ab} : Es la cantidad de predios en las zonas de influencia "A" de las bermas
 $T_{A Ri}$: Es la tasa en las zonas de influencia "A" de las áreas verdes de cada rango de área
 $N_{A Ri}$: Es la cantidad de predios en las zonas de influencia "A" de las áreas verdes de cada rango de área
 $T_{B Ri}$: Es la tasa en las zonas de influencia "B" de las áreas verdes de cada rango de área
(*)
 $N_{B Ri}$: Es la cantidad de predios en las zonas de influencia "B" de cada rango de área (*)
 T_P : Tasa en la periferia del distrito
 N_P : Cantidad de predios en la periferia del distrito
 C : Costo proyectado anual del servicio

(*) Se hace referencia al mismo rango de área aludido en $T_{A Ri}$ y $N_{A Ri}$.

A continuación, con el fin de igualar estas ecuaciones con el costo total del servicio, la norma prevé el siguiente procedimiento:

1. Se define un valor inicial para la tasa de la periferia.
2. A partir de las cuatro primeras ecuaciones, se calcula los valores iniciales para las tasas de las demás combinaciones de grado de cercanía, tipo de área verde y rango de área de dicha área verde.
3. Se multiplica las tasas iniciales de cada combinación por la cantidad de predios afectos correspondientes a dicha combinación. Al respecto, la cantidad de predios que se encuentran en cada situación, se han detallado en el Cuadro N° 25.
4. Se compara el monto resultante con el costo proyectado anual.
5. Si el monto resultante es menor que el costo proyectado anual, se aumenta el valor inicial de las tasas de la periferia.
6. Por el contrario, si el monto resultante es mayor al costo proyectado anual, se disminuye el valor inicial de las tasas de la periferia.
7. Se repiten los pasos 2 a 4 hasta que el monto resultante y el costo proyectado anual se igualen.

28/2



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

El resultado que logra dicha igualdad, se muestra en el Cuadro N° 26, referido a las tasas mensuales del Arbitrio de Parques y Jardines. Al respecto, se indica que las principales diferencias de monto entre las tasas se deben al grado de cercanía de cada predio a las áreas verdes pues dicho criterio es el principal y los otros, son complementarios.

De lo expuesto, se aprecia que la norma ha previsto el uso de criterios objetivos a partir de la idea general que consiste en atribuir mayor carga en el costo a aquellos predios que se encuentran más cerca de las áreas verdes, de lo cual se derivan sub criterios de distribución mediante los que se asigna porcentajes de participación en dicha distribución, cuya razón ha sido explicada.

En tal sentido, se ha considerado que la menor tasa a pagar corresponde a los predios ubicados en la periferia, esto es, a aquellos que se encuentran fuera de las áreas de influencia de las áreas verdes del distrito, determinadas según lo indica la norma. Al respecto, se considera que la existencia de áreas verdes en un distrito, beneficia a todos los contribuyentes en general pero en especial a los que cuentan con predios ubicados cerca a éstas por lo que es razonable que los referidos predios sean los que paguen tasas menores.

De otro lado, se establecen diferencias entre las tasas que corresponden a los predios que se encuentran en las distintas áreas de influencia de las áreas verdes ("A" o "B"). Asimismo, se han considerado también los diferentes rangos de tamaño que éstas tienen. Así, por ejemplo, si se tienen dos predios adyacentes a áreas verdes (esto es, ubicados en la zona de influencia "A", se pagará más tributo por aquel que esté en frente del área verde de mayor tamaño, siendo que la participación asignada a cada rango (a cada uno le es asignada una tasa 2% mayor que al inmediato anterior), es calculada a partir de un análisis de las diferencias entre las áreas promedio de cada uno⁶¹.

Luego de definir el porcentaje de participación que debe tener cada tipo de predio según su situación, el cálculo de las tasas reales se hace a partir de una tasa que sirve de punto de partida para el cálculo para las demás, esto es, la que corresponde a los predios ubicados en la periferia, considerándose también la cantidad de predios que existen en cada una de las situaciones. En efecto, según se ha explicado en el informe técnico, los cálculos de las tasas de los predios que no están ubicados en la periferia se calculan a través de ecuaciones que parten de la tasa asignada a los mencionados predios.

Ahora bien, para la asignación de la tasa de dichos predios, se realiza un procedimiento de ensayo de valores hasta que se produzca la igualdad en ambos términos de la ecuación (uno de esos términos es el costo del servicio).

Por consiguiente, se concluye que la Ordenanza N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines".

Criterios de distribución del costo del servicio: Serenazgo

"El Fundamento N° 41 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AL/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 N° 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

⁶¹ Cabe señalar que en el Cuadro N° 2 del informe técnico se ha indicado el área (en metros cuadrados) de cada una de las áreas verdes del distrito por lo que a partir de ello, pueden clasificarse de acuerdo con los trece rangos mencionados por la norma y establecer el área promedio que corresponde a cada uno de dichos rangos.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

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 servicio⁶².

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 acudirse a otros criterios, según sea la realidad de cada distrito, siempre que sean objetivos, razonables, idóneos y que guarden relación con el servicio prestado.

En el presente caso, de acuerdo con lo indicado por el artículo 7º de la Ordenanza Nº 1111, para la distribución del costo del servicio, se emplearán los siguientes criterios: 1) Intensidad de prestación del servicio, por casa municipal, y 2) Uso del predio.

Asimismo, en el informe técnico se señala que el servicio de Serenazgo se presta en diferente grado en cada casa municipal por lo que el primer paso a seguir consiste en distribuir el costo proyectado del servicio entre las seis casas municipales, en proporción a la intensidad de prestación en cada una, con el fin de cobrar más a quien hace mayor uso de éste.

Para tales efectos, se establecen ponderaciones que reflejan los diferentes niveles de intensidad de prestación, calculadas en función de las siguientes variables: 1) Cantidad de efectivos de seguridad ciudadana dispuestos, 2) Estrategias de prevención a aplicarse en cada casa municipal, y 3) Cantidad de hechos delictivos ocurridos en el año 2007⁶³. Al respecto, en el Cuadro Nº 28 del citado informe, se aprecia la forma de cálculo de los porcentajes de distribución del costo.

A partir de esta primera distribución, se advierte que la Casa Municipal 1 asumiría la mayor parte del costo. Sobre el particular, se explica que ello se debe al grado de seguridad que recibe la zona pues en ella se encuentran las sedes de las principales instituciones del gobierno nacional y local así como el centro financiero y comercial, lo que aumenta su exposición al vandalismo y actos delictivos, así como a la realización periódica de marchas, desfiles, entre otros.

Por otro lado, se señala que el siguiente paso consiste en distribuir el costo asignado a cada casa municipal entre los predios afectos ubicados en éstas, de acuerdo con el criterio de uso del predio. Para tal efecto, la norma agrupa a los predios en 18 usos los que a su vez son agrupados en 8, como se muestra en el siguiente cuadro:

Grupo de uso de predio	Uso de predio
Grupo 1: Vivienda	Casa/habitación
	Cochera
	Terreno sin construir
Grupo 2: Actividad comercial	Comercio

⁶² El subrayado pertenece a la sentencia citada.

⁶³ Según se indica, para esto se ha utilizado la información recibida de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Al respecto, véase el Cuadro Nº 27 del informe técnico.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Tienda - Depósito

Playa de estacionamiento

Servicio de hospedaje

<i>Grupo 3: Servicios sociales y de salud</i>	<i>Servicio de salud</i>
	<i>Servicio social</i>
	<i>Hospital</i>
	<i>Sede institucional sin fines de lucro</i>
	<i>Local comunal</i>
<i>Grupo 4: Servicios educativos</i>	<i>Servicio educativo y cultural</i>
<i>Grupo 5: Servicios religiosos</i>	<i>Museo</i>
	<i>Templo /Monasterio/Convento</i>
<i>Grupo 6: Servicios administrativos</i>	<i>Sede administrativa</i>
<i>Grupo 7: Actividad industrial</i>	<i>Industria</i>
<i>Grupo 8: Otros</i>	<i>Otros</i>

Al respecto, se indica que la clasificación se sustenta en los diferentes requerimientos de servicio de Serenazgo asociados a cada uso. Así, el Grupo 1 corresponde a los predios usados como residencia, en los que no se realiza actividad productiva alguna; el Grupo 2, a los predios en los que se realiza transacciones de bienes o prestaciones servicios; los Grupos 3 a 6, a predios en los que se prestan servicios sociales, de salud, educativos, religiosos y administrativos; el Grupo 7, a predios en los que se realiza actividades de manufactura y el Grupo 8, a predios utilizados para otras actividades.

En el informe técnico se agrega que para aplicar el criterio de uso de predio, se ha definido un conjunto de tasas relativas del Arbitrio de Serenazgo para los diferentes grupos de uso. Sobre el particular, se aprecia que se trata de factores de distribución que han sido consignados en el Cuadro N° 31 y que al Grupo N° 1 (vivienda), se ha asignado el factor básico (1) porque se considera que la vivienda es el uso promedio estándar de cualquier predio en el distrito y no tiene mayor exposición al público ni a actos delictivos. En comparación con éstos, se advierte que los grupos de uso referidos a actividades comerciales, industriales y de servicios requieren mayor prestación del servicio de seguridad. Sobre el particular, se señala que ello es así por la naturaleza de las actividades realizadas en los predios, lo que los expone a asaltos, robos y vandalismo, producto de su actividad diaria y estrecha relación con ventas directas y visitas públicas. Finalmente, según se indica, el Grupo 8 es el que requiere de una menor dedicación de vigilancia.

En cuanto a estos factores, se señala que reflejan la demanda del servicio de cada grupo de uso de predio, en función a la exposición al peligro (asaltos, robos o vandalismo) y la necesidad que tienen de éste, según las características intrínsecas al grupo de uso así como la disposición al pago por parte de los contribuyentes, debido al grado de exposición del predio al público y al riesgo frente a actividades delictivas. En tal sentido, se indica que "a mayor disposición al pago de los contribuyentes por evitar la exposición al público y actos delictivos, mayor debe ser el peso relativo".

Finalmente, para cada casa municipal, se calcula las tasas anuales del Arbitrio. Para ello, se distribuye el costo anual asignado a cada una entre los predios afectos ubicados en éstas, considerando los mencionados factores. Dichas tasas han sido consignadas en el Cuadro N° 32 del informe técnico.

De lo expuesto, se advierte que la norma ha explicado los criterios mediante los que se efectuará la distribución del servicio basándose en el uso del predio y la exposición al peligro que se deriva de éste. Para ello, se ha hecho un reparto inicial entre las distintas casas municipales que conforman el distrito a partir de la experiencia del año anterior. En efecto, considerando dicha experiencia, se ha concluido que el servicio no se presta por igual entre todas las casas municipales pues algunas presentan una demanda

28/2



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

mayor al concentrar sedes administrativas, financieras y comerciales y porque en ellas se realizan actos tales como marchas y vandalismo. En ese sentido, es razonable que el costo del servicio sea distribuido de tal forma que sea reflejo de su mayor o menor demanda.

Por otro lado, una vez dispuesto el porcentaje de participación en el costo de cada casa municipal, se hace la distribución entre los predios que la conforman. Para ello, se ha clasificado a los predios según grupos de usos y se ha asignado factores mayores a aquellos que generan una mayor demanda de servicio, lo cual es razonable. Al respecto, en el informe técnico se señala que la clasificación de los predios por usos se sustenta en los diferentes requerimientos del servicio de Serenazgo, por lo que se considera que dichos factores son reflejo de dichos requerimientos.

Por consiguiente, se concluye que la Ordenanza N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del servicio de Serenazgo.”

Mecanismo de Subsidio Cruzado

“Previamente al análisis del criterio de “Mecanismo de Subsidio Cruzado”, es necesario precisar que la Ordenanza N° 1111, en forma complementaria a la metodología empleada para la distribución del costo total de los Arbitrios Municipales del año 2008, ha establecido una “tasa básica” asociada al costo que representa la prestación de un servicio básico en el Cercado de Lima. Al respecto, se explica que el costo anual proyectado del servicio básico para los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo asciende a S/. 58,1 millones de Nuevos Soles (Cuadro N° 33 del informe técnico⁶⁴), se distribuye entre el número de predios afectos en el distrito, esto es, 118,784, obteniéndose así una tasa básica anual y una tasa básica mensual de S/. 40,79 Nuevos Soles.

Por otro lado, la norma ha previsto una “tasa mínima” mensual de Arbitrios, que es un porcentaje de la tasa básica asociada a la prestación de un servicio mínimo y que sirve como límite inferior aplicado después de la metodología y los criterios de subvención y subsidio. Según se indica, con el objeto de acercar progresivamente este monto a la tasa básica, se ha considerado conveniente reducir la tasa básica en un 89% en el caso de predios usados como vivienda y en un 66% para el resto de usos, por lo que en el primer caso la tasa mínima es de S/. 4,49 y en el segundo, de S/. 13,99.

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

Por tanto, explica el citado Tribunal, nada obsta para que las municipalidades tomen en cuenta reglas de justicia en la imposición. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC⁶⁵, se ha establecido que no es posible negar la concurrencia del principio de capacidad contributiva en todos los casos, aunque no en el nivel de criterio generador del Arbitrio, sino como criterio de invocación externa debido a circunstancias excepcionales⁶⁶.

De dicho modo, y dependiendo de las circunstancias sociales y económicas del municipio, la invocación de la capacidad contributiva con fundamento en el principio de solidaridad, puede ser excepcionalmente

⁶⁴ La información que contiene dicho cuadro ha sido previamente explicada en el referido informe técnico. En ese sentido, véase la página 362085 y siguientes del diario oficial citado.

⁶⁵ Al respecto, véase el Fundamento VIII, acápite B, numeral §3.

⁶⁶ Sobre el particular, en dicha sentencia se explica que aun cuando el cobro de los Arbitrios no se deriva del citado principio, resulta que a veces en zonas de mayor delincuencia y por consiguiente, con mayor despliegue de servicio municipal, reside la población con menores recursos, la cual probablemente, si solo nos referimos a la contraprestación efectiva, deba pagar un mayor Arbitrio que aquellos contribuyentes con mayor capacidad económica. De esta manera, en muchos casos, este monto resultaría excesivo para la reducida capacidad de pago de estas personas.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

admitida, en tanto y en cuanto se demuestre que se logra un mejor acercamiento el principio de equidad en la distribución.

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

Al respecto, en dicha resolución se afirma que razones de garantía de certeza y seguridad respecto al cálculo de Arbitrios, obligan a las municipalidades a explicar de manera detallada los criterios para la distribución de los costos de la prestación de los servicios en la misma ordenanza. Por consiguiente, éstos no pueden ser modificados de modo discrecional y perjudicial sin atentarse contra la seguridad jurídica y la mencionada certeza que son elementos esenciales del principio de reserva de ley⁶⁷.

Por tanto, para poder invocar de modo excepcional el principio de solidaridad y por ende, el de capacidad contributiva, el municipio se encuentra obligado a detallar, en primer lugar, las razones socio económicas que justifican que en su caso, dicho criterio les sea aplicable. Esto, agrega el Tribunal Constitucional, supone que a continuación se demuestre técnicamente que habiendo otras opciones de cálculo donde no se considere el factor solidaridad, éstas no logran un resultado más beneficioso para la mayoría. Finalmente, en dicha ordenanza se deberá precisar no solo el monto objeto del principio de solidaridad sino que también se deberá detallar el porcentaje de solidaridad asumido por la municipalidad sin que se afecte el equilibrio presupuestal y aquél que será trasladado a los contribuyentes.

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

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

Por tanto, es a la luz de estas disposiciones que se analizará si la Ordenanza N° 1111 ha cumplido con los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional como condición para el uso del principio de solidaridad y de capacidad contributiva.

Sobre el particular, el artículo 10º de dicha norma establece un mecanismo de subsidio cruzado sobre las tasas calculadas de acuerdo con la metodología teórica establecida en ella. Es así que el punto 6.4 de su informe técnico señala que se ha previsto dicho mecanismo con el fin de: a) Redistribuir parte de la determinación de ciertos grupos sociales que no podrían asumir en su totalidad los costos de los servicios públicos municipales, y b) Contrarrestar las variaciones drásticas respecto de las tasas del año 2007, producidas por la aplicación de la metodología teórica de la distribución de costos.

Al respecto, se señala que se subsidiará la diferencia entre el costo total proyectado que asciende a S/. 72,3 millones de Nuevos Soles y el monto de emisión final de Arbitrios de 2008 que aproximadamente asciende a S/. 62 millones de Nuevos Soles, siendo que parte de dicha subvención sería asumida por la municipalidad por aproximadamente de S/. 10 millones de Nuevos Soles y parte por los contribuyentes por un monto de S/. 18 millones de Nuevos Soles a través de un traslado de dicho monto a los contribuyentes con mejor condición socioeconómica (aproximadamente 5,404 contribuyentes).

⁶⁷ En este sentido, véase el Fundamento N° 11 de dicha sentencia.



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Sobre el particular, se indica que el esquema a seguir es el siguiente:

1. Para los propietarios de predios del Grupo Vivienda: Se ha determinado dos segmentos, en función del grado de acercamiento de la tasa teórica (producto de la metodología pura 2008) a la tasa básica, entendida esta última como aquella que se vincula con la prestación de un servicio básico en el distrito.
2. Para los predios de uso diferente a vivienda: La municipalidad considera conveniente fijar un límite inferior y un límite superior a la tasa final de Arbitrios 2008, luego de comparar la tasa determinada como producto de la metodología pura con la del año 2007 con el fin de evitar excesivas variaciones con respecto a la determinación del año anterior.

El esquema es mostrado en el Cuadro N° 35 según lo siguiente:

Uso de predio y condición		Tasa mensual final (S/.)
I. Predios de uso vivienda	1.1 Si tasa teórica 2008 < Tasa básica 2008 (1)	
	a) Si área construida del predio es hasta 100 m ²	[Min: Tasa mensual 2007; Máx: 1.08 x Tasa mensual 2007] (2)
	b) Si área construida del predio es más de 100 m ² a 200 m ²	[Min: Tasa mensual 2007; Máx: 1.12 x Tasa mensual 2007] (2)
	c) Si área construida del predio es mayor que 200 m ²	[Min: Tasa mensual 2007; Máx: 1.16 x Tasa mensual 2007] (2)
	1.2 Si tasa teórica 2008 ≥ Tasa básica 2008	
	a) Si tasa teórica 2008 ≤ Tasa 2007	Tasa mensual 2007 Mínimo (Tasa teórica, 1.20 x Tasa Mensual 2007)
II. Predios de uso diferente a vivienda	b) Si tasa teórica 2008 > Tasa 2007	Restricciones adicionales: 1) Tasa mensual final 2008 debe ser mayor o igual a tasa mensual 2007 2) Tasa mensual final 2008 debe ser mayor o igual a tasa mínima mensual del grupo vivienda, S/. 4.49
		[Min: 0.8 x Tasa mensual 2007; Máx: 1.50 x Tasa mensual 2007]
		Restricción adicional: Tasa mensual final 2008 debe ser mayor o igual a tasa mínima mensual del resto de usos S/. 13.99

(1) La tasa teórica 2008 es la resultante de la aplicación de la metodología como se señala en el punto 6.2 del informe técnico.

(2) Si la tasa teórica 2008 se encuentra fuera del rango establecido, la tasa mensual final será el límite inferior o el límite superior según corresponda.

Por otro lado, se señala que este esquema de subvención ha sido considerado como la opción más idónea y justa respecto de otras. Así, se habría considerado la posibilidad de hacer un traslado del monto total de la subvención a los predios de los contribuyentes con mejor condición económica, lo cual habría sido descartado en la medida que según los estudios efectuados, supondría una pesada carga para este tipo de contribuyentes, por lo que se optó por compartir dicha subvención con la municipalidad. De igual forma, se habría analizado el traslado del monto a los contribuyentes de mejor condición a través de una tasa "flat", lo cual también fue descartado por los mencionados estudios, en la medida que así se trasladaría un monto igual a todos esos contribuyentes, lo que habría ocasionado que en determinados casos se exceda la capacidad económica y que el aporte se torne insostenible.

Del cuadro expuesto se aprecia que la norma no ha explicado las razones técnicas que sustenten el monto de la tasa mínima. En efecto, se ha limitado a señalar los porcentajes de reducción y las tasas mínimas resultantes, sin explicar si existe algún estudio o análisis que determine que dichos montos deben ser

9 S & e



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

objeto de rebaja. Cabe indicar que dichas tasas mínimas juegan un papel importante en el esquema de subvención ya que son utilizadas para las denominadas "restricciones adicionales".

Asimismo, del cuadro expuesto, se aprecia que en el caso de predios usados como vivienda, se han previsto tasas mínimas y máximas en función del área construida del predio, siendo que las tasas máximas resultan de multiplicar 1.08, 1.12 y 1.16 por la tasa mensual del año 2007, sin que se haya explicado el fundamento de dichos factores. En efecto, no se señala la razón por la que éstos y no otros deben ser utilizados. Al respecto, por ejemplo, no se indica si hay algún estudio o análisis que arroje dichos factores.

Por otro lado, como se ha mencionado, de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, en la ordenanza tenía que demostrarse técnicamente que habían otras opciones en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuyo uso no se obtenía un resultado más beneficioso para la mayoría. En el presente caso, se advierte que todas las opciones planteadas por la norma implicaban el traslado del costo del servicio a otros contribuyentes, esto es, no se trata de alternativas en las que no se utilice el principio de solidaridad.

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

Que los criterios adoptados tienen carácter vinculante para todos los vocales del Tribunal Fiscal, conforme con lo establecido por el Acta de Reunión de Sala Plena Nº 2002-10 de 17 de setiembre de 2002, sobre la base del cual se emite la presente resolución.

Que el primer párrafo del artículo 154º del Código Tributario, dispone que las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de las normas tributarias, así como las emitidas en virtud del artículo 102º del mismo código, según el cual al resolver se deberá aplicar la norma de mayor jerarquía, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por este Tribunal, por vía reglamentaria o por ley, y en este caso, en la resolución correspondiente, se señalará que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria y se dispondrá la publicación de su texto en el diario oficial.

Que según el Acuerdo que consta en el Acta de Reunión de Sala Plena Nº 2012-14 de 15 de junio de 2012, los criterios adoptados se ajustan a lo previsto por el artículo 154º del Código Tributario, por lo que corresponde que se emita una resolución de observancia obligatoria, disponiéndose su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Que tal como se indicó anteriormente, la determinación de deuda por concepto de Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del período 2008-01, contenida en los valores impugnados se sustenta en la Ordenanza Municipal Nº 1111, respecto a la cual el Pleno del Tribunal Fiscal ha establecido su validez en lo que se refiere a la explicación del costo de los servicios por los que se cobran los Arbitrios Municipales y a los criterios de distribución usados en los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública (por los servicios de Recolección de Basura y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo, pero ha dispuesto que es una norma inválida en cuanto al mecanismo de subsidio cruzado.

Que en atención a lo expuesto, si bien la determinación de deuda tributaria por los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, se encuentra arreglada a ley tal como se ha señalado anteriormente, en aplicación del artículo 10º de la Ordenanza Municipal Nº 1111, para los predios con uso "vivienda" y los predios de uso diferente a vivienda les es de aplicación el mecanismo de subvención "Subsidio Cruzado", por lo que corresponde declarar fundada la apelación de puro derecho presentada en tal extremo, debiendo la Administración excluir de la determinación de la deuda tributaria contenida en los valores objeto de autos el efecto de la aplicación del referido subsidio cruzado y reliquidar el importe de la deuda conforme con ello, correspondiendo que se declare infundada la apelación en los demás extremos.

Con los vocales Falconí Sinche, Izaguirre Llampasi, e interviniendo como ponente la vocal Huertas Lizarzaburu.

P S R e



Tribunal Fiscal

Nº 09641-8-2012

Con los vocales Falconí Sinche, Izaguirre Llampasi, e interviniendo como ponente la vocal Huertas Lizarzaburu.

RESUELVE:

1. Declarar **FUNDADA** la apelación de puro derecho presentada contra las Resoluciones de Determinación N° 218-012-00359886 a 218-012-00359891, en el extremo referido a la aplicación del mecanismo de subvención "Subsidio Cruzado", debiendo la Administración proceder conforme con lo expuesto, y declararla **INFUNDADA** en lo demás que contiene.
2. **DECLARAR** que de acuerdo con el artículo 154º del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por el Decreto Supremo N° 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 Municipal N° 1111 cumple con explicar el costo de los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del año 2008".

"La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de Recolección de Basura".

"La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de Barrido de Calles".

"La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Parques y Jardines".

"La Ordenanza Municipal N° 1111 adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de Serenazgo".

"La Ordenanza Municipal N° 1111 no justifica la aplicación del criterio "Mecanismo de Subsidio Cruzado".

Regístrate, comuníquese y remítase al Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para sus efectos.


HUERTAS LIZARZABURU
VOCAL PRESIDENTA


FALCONÍ SINCHE
VOCAL


IZAGUIRRE LLAMPASI
VOCAL


Quintana Aquchua
Secretaria Relatora
HL/SQ/schl