



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

EXPEDIENTE N° : 14949-2008  
INTERESADO : **SUCESIÓN DELFINA FAVARATO VDA. DE MALDONADO**  
ASUNTO : Arbitrios Municipales  
PROCEDENCIA : Santiago de Surco - Lima  
FECHA : Lima, 20 de mayo de 2011

**VISTA** la apelación de puro derecho interpuesta por **SUCESIÓN DELFINA FAVARATO VDA. DE MALDONADO** contra las Resoluciones de Determinación N° 03-02-03-0002098825 a 03-02-03-0002098827, emitidas por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco por los Arbitrios Municipales de los meses de junio, julio y agosto del año 2008.

## CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151° del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por el Decreto Supremo N° 135-99-EF, puede 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.

Que la norma citada también prescribe que este Tribunal, para conocer de la apelación, previamente deberá calificar la impugnación como de puro derecho y que, en caso contrario, remitirá el recurso al órgano competente, notificando al interesado para que se tenga por interpuesta la reclamación.

Que asimismo, prevé que el recurso de apelación de puro derecho deberá ser presentado ante el órgano recurrido, quien dará la alzada luego de verificar que se ha cumplido con lo establecido por el artículo 146° del anotado código y que no haya reclamación en trámite sobre la misma materia.

Que de acuerdo con el Informe N° 6086-2008-SGROT-GAT-MSS de 13 de noviembre de 2008 (foja 4), el recurso formulado por la recurrente reúne los requisitos de admisibilidad previstos por el Código Tributario, habiéndose verificado que se interpuso dentro del plazo establecido y que no existe reclamación en trámite acerca de la misma materia.

Que la recurrente sostiene que las resoluciones de determinación materia de impugnación, giradas por los Arbitrios Municipales de los meses de junio, julio y agosto del año 2008 son inválidas, toda vez que las ordenanzas en las que se sustentan no cumplen con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional.

Que en el presente caso, la controversia se centra en establecer si las Resoluciones de Determinación N° 03-02-03-0002098825 a 03-02-03-0002098827, emitidas por los Arbitrios Municipales de los meses de junio, julio y agosto del año 2008 (fojas 18 y 19), respecto del predio con uso casa – habitación, ubicado en el jirón Augusto Wiesse N° 1028, Mz. M1, Lt. 14, Urbanización Vista Alegre, Santiago de Surco, en virtud de la Ordenanza N° 294-MSS, se encuentran arregladas a ley, debiendo verificarse si dicha norma cumple con los requisitos de validez establecidos por el Tribunal Constitucional, por lo que al no existir hechos que probar, el recurso formulado califica como apelación de puro derecho.

Que cabe indicar que el 17 de agosto de 2005 se publicó en el diario oficial "El Peruano" la sentencia de 16 de mayo de 2005 recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, por la que el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra las ordenanzas que regularon los Arbitrios Municipales en el distrito de Miraflores durante los años 1997 a 2000 y 2002 a 2004 y fundada en parte respecto del año 2001, y señaló que todas las municipalidades estaban vinculadas a las reglas de validez constitucional en ella establecidas al emitir las ordenanzas que regulaban los Arbitrios, en cuanto al fondo y a la forma, bajo sanción de nulidad.

φ 282 1



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

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

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

Que de conformidad con el artículo 69° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar.

Que la aludida norma indica que la determinación de las obligaciones referidas en el párrafo anterior deberán sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial. Agrega que para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o Arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente.

Que por su parte, el artículo 69°-A de la mencionada ley añade que las ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por Arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

Que el Tribunal Fiscal está facultado para analizar la validez de las ordenanzas que crean Arbitrios Municipales de conformidad con el fundamento 63 de la Sentencia N° 0041-2004-AI/TC<sup>1</sup> emitida por el Tribunal Constitucional, por lo que en el presente caso, al amparo de lo dispuesto por las citadas normas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde analizar si la ordenanza que sirve de fundamento a los valores impugnados cumple con los parámetros establecidos por el indicado Tribunal para la regulación de los Arbitrios Municipales, para lo cual se analizará la explicación efectuada sobre los costos de los servicios, su distribución entre los contribuyentes del distrito y la aplicación de la "Tarifa Social" y del principio de solidaridad.

Que sobre el particular, sometido al Pleno del Tribunal Fiscal el tema en mención, mediante Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2011-09 de 10 de mayo de 2011, se ha establecido como criterio que: (i) "La Ordenanza N° 294-MSS cumple con explicar el costo de los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del año 2008", (ii) "La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de barrido de calles", (iii) "La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de residuos sólidos en el caso de predios que son usados como casa habitación y adopta criterios válidos en el caso de predios con uso distinto a casa habitación", (iv) "La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de parques y jardines", (v) "La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de serenazgo" y (vi) "La Ordenanza N° 294-MSS no justifica la aplicación del "Principio de Solidaridad" a través de la aplicación de la tarifa social".

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

P E S E <sup>2</sup>



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Que el anotado acuerdo se fundamenta en las siguientes consideraciones<sup>2</sup>:

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

### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

*De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ordenanza Municipal N° 294-MSS, ésta tiene por objeto establecer el marco legal y de distribución de costos de servicios para la determinación de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo para el ejercicio 2008.*

*En primer término cabe indicar que tal como lo ha expresado el Tribunal Constitucional, al momento de dictar las normas que regulan el cobro de los arbitrios, las Municipalidades deben observar los parámetros de validez y vigencia establecidos por éste, lo que no es otra cosa que estar acorde con las disposiciones del denominado bloque de constitucionalidad. Así, las nuevas ordenanzas emitidas deben observar los principios de legalidad y de reserva de ley, ambos recogidos en el artículo 74° de la Constitución<sup>3</sup>.*

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

*En este sentido, ha señalado lo siguiente: "La imposición de determinados límites que prevé la Constitución permite, por un lado, que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado sea constitucionalmente legítimo; de otro lado, garantiza que dicha potestad no sea ejercida arbitrariamente y en detrimento de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, se puede decir que los principios constitucionales tributarios son límites al ejercicio de la potestad tributaria, pero también son garantías de las personas frente a esa potestad; de ahí que dicho ejercicio será legítimo y justo en la medida que su ejercicio se realice en observancia de los principios constitucionales que están previstos en el artículo 74° de la Constitución, tales como el de legalidad, reserva de ley, igualdad, respeto de los derechos fundamentales de las personas y el principio de interdicción de la confiscatoriedad"<sup>4</sup>.*

*En la sentencia recaída en los Expedientes acumulados N° 0001-2004-AI/TC y N° 0002-2004-AI/TC<sup>5</sup>, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "el principio de legalidad en materia tributaria se traduce en el aforismo nullum tributum sine lege, consistente en la imposibilidad de requerir el pago de un tributo si una ley o norma de rango equivalente no lo tiene regulado".*

<sup>2</sup> Cabe mencionar que además de los criterios adoptados por el Pleno del Tribunal Fiscal, se sometieron a consideración las siguientes propuestas: "La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de residuos sólidos", y "La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de parques y jardines".

<sup>3</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 74° de la Constitución Política del Perú, los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Asimismo, se establece que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona y que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

<sup>4</sup> Al respecto, véase la sentencia de 13 de abril de 2005, publicada el 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente N° 0042-2004-AI/TC, sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 54° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo N° 776.

<sup>5</sup> Sentencia emitida el 27 de septiembre de 2004, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley N° 28046, que creó el Fondo para la Asistencia Previsional.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Asimismo, a criterio del citado Tribunal, este principio, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes. Así, señala que en materia tributaria, el principio de legalidad implica que la potestad tributaria deba ser, en primer lugar, conforme a la Constitución, y en segundo lugar, a la ley y en consecuencia, no puede existir un tributo sin que previamente exista un mandato constitucional que así lo ordene<sup>6</sup>.

La Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades han establecido que la creación de tributos por parte de los gobiernos locales se debe efectuar mediante una ordenanza, norma a la que se ha reservado la posibilidad de regular la materia tributaria en el ámbito municipal.

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

Como consecuencia de ello, afirma la necesidad de la reserva, ya que su papel no se cubre con el principio de legalidad pues éste es solo un límite, en cambio ésta implica una exigencia reguladora pues a diferencia del principio de legalidad, el principio de reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración –entre otros– de tributos queda reservada para ser actuada únicamente mediante una ley<sup>7</sup>.

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

En tal sentido, si bien corresponde a las Municipalidades determinar el costo que demanda la prestación de los servicios, ello no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues éstos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste<sup>8</sup>.

Es por ello que toma importancia la publicación del informe técnico que sustenta el costo de los servicios como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio

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

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

<sup>8</sup> En este sentido, véase los fundamentos 29 y 30 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC. Agrega el citado Tribunal que "no pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneraciones, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores –como en algunos casos se ha hecho– logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio. Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro "otros gastos indirectos", sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir". Asimismo, explican que el contribuyente o usuario se encuentra ante servicios que no puede dejar de tomar, tanto por su naturaleza impositiva como por ser esenciales, por tal motivo, las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro.

4



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

de reserva de ley<sup>9</sup>, siendo que en el supuesto bajo análisis, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco publicó el informe técnico que contiene cuadros que detallan la estructura de costos de los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y de serenazgo correspondientes al año 2008 en la Ordenanza N° 294-MSS.

Cabe precisar que al amparo de lo señalado por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Fiscal no constatará la forma en que las municipalidades determinan sus costos. En efecto, de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC<sup>10</sup> y N° 0053-2004-PI/TC<sup>11</sup>, dicha labor corresponde a la Contraloría General de la República así como la determinación de las responsabilidades que correspondan<sup>12</sup>. En tal sentido, solo se analizará si los costos y su relación con el servicio se encuentran explicados en la norma.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se procederá a analizar si la Ordenanza N° 294-MSS ha sido emitida observando los principios de la tributación y los parámetros desarrollados por el Tribunal Constitucional, en primer término, con relación a la regulación del costo del servicio de los Arbitrios, esto es, uno de sus elementos de cuantificación.

## DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 294-MSS cumple con explicar el costo de los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del año 2008.

## FUNDAMENTO<sup>13</sup>

<sup>9</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en el punto §5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC que "Como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea Arbitrios, resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo".

<sup>10</sup> En el Fundamento N° 78 de esta resolución se señaló que diversas ordenanzas no consignan informes técnicos o, de considerarlos, no especifican cómo se llega a establecer los montos que ahí se alegan y que suele apelarse a consignar costos indirectos, sin que el contribuyente tenga una explicación de cuáles son. Ello, a criterio del Tribunal Constitucional, resta certeza al contribuyente respecto a si lo pagado por arbitrios corresponde efectivamente al costo del servicio. A continuación se agrega que: "Por estas razones, es importante invocar la intervención oportuna de la Contraloría General de la República a fin de que en sus auditorías a los gobiernos locales, conceda mayor atención a la inspección sobre la forma cómo las Municipalidades vienen determinado los costos de sus servicios, y de este modo, establecer certeramente las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar".

<sup>11</sup> Al respecto, véase el Fundamento N° 78 de la primera resolución y el punto N° 4 del fallo de la segunda.

<sup>12</sup> De conformidad con la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control y tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, entre otros.

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

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

<sup>13</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco Normativo y Jurisprudencial.

*P L f e*



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

## a. Servicio de Limpieza Pública – Barrido de Calles.

En este caso, los costos directos están relacionados con la mano de obra (se detalla la cantidad de personal nombrado y contratado), costo de materiales<sup>14</sup>, depreciación de los carritos recolectores y de equipos de transporte (motocicletas y máquinas barredoras) y otros costos y gastos variables conformados por los costos de relleno sanitario, transferencia de residuos sólidos y mantenimiento y reparación de vehículos<sup>15</sup>.

Por otro lado, en cuanto a los costos indirectos, se ha contemplado a los relacionados con personal administrativo, costos de materiales y útiles de oficina (material de cómputo y escritorio) y la depreciación de muebles y equipos (mobiliario administrativo)<sup>16</sup>. Asimismo, dentro de los costos indirectos se ha previsto un rubro denominado "otros" que contiene gastos por refrigerios. Finalmente, se ha previsto una partida denominada "gastos administrativos"<sup>17</sup>.

Sobre la composición de los costos de este servicio, cabe mencionar que los directos representan el 92.37% mientras que los indirectos, el 6.15%, en tal sentido, se aprecia que estos últimos no sobrepasan a los directos.

En relación con los costos fijos, se aprecia que comprenden conceptos por agua, energía eléctrica, telefonía, seguros vehiculares y personales para el personal operativo<sup>18</sup>. En la ordenanza, se explica

<sup>14</sup> Se indica que se trata de vestuario para faena, material de limpieza tales como escobas, recogedores y bolsas, repuestos para la reparación de la flota vehicular y combustibles y lubricantes (gasolina, petróleo y lubricantes).

<sup>15</sup> Respecto de estos rubros, en la Ordenanza N° 294-MSS se explica que tanto el personal nombrado como el contratado está constituido por obreros que realizan las labores operativas referidas al servicio de limpieza pública. Asimismo, se detalla la relación existente entre los materiales y el servicio. En tal sentido, se señala que el vestuario de faena está constituido por el uniforme e implementos del personal que realiza el servicio para una correcta presentación, identificación y seguridad de los trabajadores y que el material de limpieza (escobas, recogedores, bolsas, entre otros) es usado para la limpieza en las diferentes vías del distrito. Así también, se indica que los combustibles y lubricantes comprende el costo de aceites, gasolina, petróleo, líquido de frenos y lubricantes necesarios para que opere la flota vehicular y los demás equipos usados para prestar el servicio. Finalmente, se anota que los repuestos son necesarios para mantener operativa a la flota vehicular y demás equipos usados en el servicio. En el caso de los materiales, se explica también que la depreciación de los carritos recolectores y equipos de transporte corresponde a bienes que contablemente todavía no han sido depreciados en su totalidad. Asimismo, se agrega que se está considerando la depreciación de dos vehículos que se adquirirán en el ejercicio 2008.

Por otro lado, se detalla que el concepto de relleno hace referencia al servicio de disposición final de residuos sólidos en el relleno sanitario, cuyo monto está comprendido en las bases del concurso público N° 001-2007, que el concepto de transferencia de residuos sólidos está referido al servicio de transferencia a cargo de la empresa Diestra S.A.C – Petresol S.A.C. y que el rubro de mantenimiento y reparación, al brindado a equipos y flota vehicular de la municipalidad y que es usada para prestar el servicio (se trata de mantenimiento preventivo y correctivo). Al respecto, véase la página N° 361216 del diario oficial El Peruano, publicado el 28 de diciembre de 2007. En adelante, cuando se haga referencia a esta publicación, debe entenderse que se trata de la separata especial publicada en dicha ocasión.

<sup>16</sup> Se señala además el porcentaje de dedicación y en su caso, el de depreciación.

<sup>17</sup> Sobre estos conceptos, en la ordenanza se explica que la mano de obra indirecta comprende un porcentaje del costo del subgerente y del personal administrativo, mensajero y vigilancia, que labora en apoyo administrativo del servicio. Así también, señala que los materiales y útiles de oficina son los usados para realizar labores administrativas, de control y coordinación del servicio y que la depreciación está referida a los equipos de cómputo y mobiliario administrativo usados por el personal administrativo y que todavía no se encuentran totalmente depreciados.

Al respecto, indica que los refrigerios son brindados al personal operativo. Finalmente, se agrega que los gastos administrativos están referidos a actividades de dirección, apoyo y asesoría que contribuyen a que el servicio se realice. Se precisa que esto corresponde al soporte de cinco áreas de la organización, estas son, dotación y selección de personal, adquisición de bienes y servicios, planificación y control de recursos económicos y financieros, entre otras. Se agrega que al servicio de barrido de calle se ha asignado la parte proporcional que le corresponde en el costo. En este sentido, véase: *Ibidem*.

<sup>18</sup> En todos estos casos se ha disgregado la cantidad de unidades, porcentaje de dedicación, el costo unitario, el mensual y el anual así como el porcentaje de dedicación.

o l y e 6



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

la relación de cada rubro con la prestación del servicio<sup>19</sup>.

De lo expuesto se tiene que la norma ha publicado un cuadro de costos que detalla todos los componentes de los que son directos, indirectos y administrativos y fijos y que se ha explicado en la norma la relación que tiene cada uno de dichos componentes con la prestación del servicio. Asimismo, no se aprecia que haya algún concepto dudoso que no se explique por sí solo. Por tanto, se concluye que se ha cumplido con explicar los costos en que se incurre por el servicio de barrido de calles para el año 2008.

## **b. Servicio de Limpieza Pública – Recolección de residuos.**

En lo referente al servicio de recolección de residuos, se tiene que los costos directos comprenden conceptos relacionados con el servicio tales como personal (nombrado y contratado), materiales (vestuario de faena, papeleras, detergente, combustibles, lubricantes, repuestos para la flota vehicular y materiales de construcción y mantenimiento de papeleras y contenedores), la depreciación de maquinaria equipos y vehículos (cargador frontal, balanza electrónica, compactadores, remolques, entre otros)<sup>20</sup>.

Asimismo, se ha incluido a otros costos y gastos variables, en los cuales se ha comprendido el pago de relleno sanitario, cuyo monto está comprendido en las bases del concurso público N° 001-2007, transferencia de residuos sólidos a cargo de la empresa Diestra S.A.C – Patresol S.A.C., recolección y eliminación de desmonte a cargo del consorcio Servicios Generales Baños S.R.L. – Tecnologías Ecológicas Prisma S.A.C. y mantenimiento y reparación de equipos y flota asignada al servicio<sup>21</sup>.

Ahora bien, en el caso de los costos indirectos, se ha comprendido en el cuadro de estructura de costos a los relacionados al personal administrativo, materiales de cómputo y escritorio (útiles de oficina), la depreciación de mobiliario administrativo, refrigerios y gastos administrativos. En la ordenanza se explica el detalle de cada uno de estos componentes que conforman a los costos

<sup>19</sup> Al respecto, en la ordenanza se señala que el agua es usada para aseo del personal operativo, que la energía eléctrica es usada en las labores administrativas y por el personal de vigilancia, habiéndose consignado la parte que corresponde al servicio de barrido de calles. Se indica además que el rubro telefonía incluye a los servicios de teléfono fijo y celular usados para la atención de vecinos y coordinaciones de campo. Finalmente, detalla que los seguros vehiculares son contratados ante siniestros de los vehículos usados en el servicio y que los seguros personales son contratados para prevenir siniestros del personal operativo que efectúa el servicio.

<sup>20</sup> En la ordenanza se explica que tanto el personal nombrado como el contratado está constituido por obreros que realizan las labores operativas de recojo de residuos, tales como conducción de vehículos y ayudantes de camión. Asimismo, se señala la relación que existe entre el rubro de uniformes y el material de limpieza con el servicio de recojo de residuos. De otro lado, se señala que los combustibles y lubricantes son necesarios para la operatividad de la flota vehicular y equipos asignados al servicio de recojo de residuos, que los repuestos son usados para mantener operativa la flota y otros equipos usados para prestar el servicio y que los materiales de mantenimiento comprende el costo de aquellos que son usados para el mantenimiento mobiliario urbano (papeleras, tachos, puntos de acopio) y de implementos de seguridad (chalecos, cinta reflectiva).

En cuanto a la depreciación, se indica que está referida a la sufrida por la maquinaria usada en el servicio como son: cargador frontal, balanza de plataforma, máquina de soldar, entre otros, mientras que la depreciación de equipos de transporte está referida a la flota vehicular como camiones compactadores, remolques, tráiler, etc.

<sup>21</sup> En todos estos casos se ha disgregado la cantidad de unidades, porcentaje de dedicación, el costo unitario, el mensual y el anual. Se agrega que el concepto de relleno sanitario comprende el costo por el pago del servicio de disposición final de residuos, que el concepto de transferencia de residuos sólidos comprende el costo por el pago por el servicio de transferencia de residuos. Asimismo, se señala que el concepto de mantenimiento y reparación está referido al mantenimiento de equipos y flota vehicular asignada al servicio, el cual incluye mantenimiento correctivo y preventivo. Al respecto, véase la página N° 361218 del diario oficial El Peruano antes indicado.

7  
D L y e



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

indirectos<sup>22</sup>.

*Sobre la composición de costos de este servicio, cabe mencionar que los directos representan el 93.04% mientras que los indirectos, el 5.64%, en tal sentido, se aprecia que estos últimos no sobrepasan a los directos.*

*En relación con los costos fijos, se aprecia que comprenden conceptos por agua, energía eléctrica, telefonía y seguros vehiculares y personales. En este caso, la norma también ha explicado cada uno de estos componentes del costo<sup>23</sup>.*

*De lo expuesto se tiene que la norma ha publicado un cuadro de costos que detalla todos los componentes de los que son directos, indirectos y administrativos y fijos y que se explica en la norma la relación que tiene cada uno de los componentes con la prestación del servicio. Asimismo, no se advierte que haya alguna partida que no se explique por sí sola o que contenga conceptos dudosos, por lo que se concluye que se ha cumplido con explicar los costos en que se incurre por el servicio de recolección de residuos para el año 2008.*

## **c. Servicio de Parques y Jardines.**

*En este caso los costos directos están relacionados con la mano de obra (se especifica la cantidad de personal nombrado y contratado), costo de materiales (uniformes, insumos, herramientas, repuestos, combustibles, lubricantes, materiales diversos y de mantenimiento de sistemas de riego), la depreciación de maquinaria y equipos así como de equipos de transporte y otros costos y gastos variables en los cuales se ha comprendido al mantenimiento y reparación, servicios de riego por cisterna, agua para riego por cisterna, agua de riego, recolección y eliminación de maleza, e inversiones (implementación de sistemas de riego)<sup>24</sup>. En la ordenanza se ha explicado cada uno de*

<sup>22</sup> Al respecto, en la citada ordenanza se explica que el personal comprende el porcentaje del costo del subgerente y del personal administrativo, mensajero y vigilancia que labora en apoyo administrativo del servicio de recolección de residuos sólidos. Por su parte, los materiales y útiles de oficina son los usados en las labores administrativas, de control y coordinación del servicio. Se agrega que la depreciación de muebles y equipos está referida a la de los equipos de cómputo y otros bienes muebles usados en dichas labores administrativas.

En lo que respecta a los refrigerios, se indica que son entregados al personal operativo. Asimismo, se señala que los gastos administrativos comprenden a actividades de dirección, apoyo y asesoría que contribuyen a la realización del servicio y que corresponde al soporte de cinco áreas de la organización, estas son, dotación y selección de personal, adquisición de bienes y servicios, planificación y control de recursos económicos y financieros, entre otras. Se agrega que al servicio de recolección de residuos se ha asignado la parte proporcional que le corresponde en el costo.

<sup>23</sup> En todos estos casos se ha disgregado la cantidad de unidades, porcentaje de dedicación, el costo unitario, el mensual y el anual.

Al respecto, en la ordenanza se señala que el agua es usada para aseo del personal operativo, que la energía eléctrica es usada en las labores administrativas y por el personal de vigilancia, habiéndose consignado la parte que corresponde al servicio. Se señala además que el rubro telefonía incluye a los servicios de teléfono fijo y celular usados para la atención de vecinos y coordinaciones de campo. Finalmente, detalla que los seguros vehiculares son contratados ante siniestros de los vehículos usados en el servicio y que los seguros personales son contratados para prevenir siniestros del personal operativo que lo efectúa.

<sup>24</sup> En todos estos casos se ha disgregado la cantidad de unidades, porcentaje de dedicación, el costo unitario, el mensual y el anual. Para ver la descripción de cada componente de los costos del servicio véase las páginas N° 361220 y siguientes del diario oficial El Peruano antes señalado.

8

φ l f e





# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

estos componentes de los costos directos<sup>25</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el cuadro de estructura de costos, los indirectos y gastos administrativos comprenden a personal nombrado y contratado, materiales y útiles de oficina, la depreciación de bienes muebles y equipos, otros costos como refrigerios y material de limpieza y gastos administrativos. En este caso, también se ha explicado en la ordenanza en qué consisten cada uno de estos rubros y su relación con la prestación del servicio<sup>26</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con el cuadro de estructura de costos, los fijos incluyen conceptos por energía eléctrica, telefonía y seguros vehiculares y personales. En la ordenanza se explica que la energía eléctrica es usada para el mantenimiento de los parques del distrito y el uso de las oficinas administrativas, que la telefonía se usa para atención a los vecinos en respuesta a servicios solicitados y los seguros se usan para prevenir siniestros de la flota vehicular y del personal que se usa para brindar el servicio.

De lo expuesto se tiene que la norma ha publicado un cuadro de costos que detalla todos los componentes de los que son directos, indirectos y administrativos y fijos, habiéndose explicado en la norma la relación que tiene cada uno de los componentes con la prestación del servicio. Asimismo, no se aprecia que haya alguna partida que no se explique por sí sola o que contenga conceptos dudosos por lo que se concluye que se ha cumplido con explicar los costos en que se incurre por el servicio de parques y jardines para el año 2008.

#### **d. Servicio de Serenazgo.**

En relación con la estructura de costos directos del servicio de serenazgo<sup>27</sup>, se advierte que están

<sup>25</sup> Respecto de estos rubros, en la ordenanza se explica que el personal nombrado y contratado está constituido por obreros que prestan el servicio de parques y jardines. Asimismo, se indica la relación existente entre los materiales y el servicio, como es el caso de los uniformes para el personal operativo, los insumos, tales como plantas, semillas, arena, humus, entre otros; las herramientas, tales como lampas, cuchillas, rastrillos, entre otros; los combustibles y lubricantes, los cuales son usados para la operatividad de la flota vehicular y equipos dedicados al servicio; los materiales diversos, que son utilizados para el mantenimiento y perfilado de áreas verdes del distrito, tales como nylon para desbrozadoras, bolsas de polietileno y cordel y el material de mantenimiento, que es usado para dar mantenimiento a los equipos de riego del distrito.

De otro lado, se señala que la depreciación de maquinaria y equipos está referida a la usada en la prestación del servicio tales como motosierras, cortadoras de césped, motobombas, entre otros, mientras que la depreciación de equipos de transporte tiene relación con la de unidades tales como motofurgones y camión grúa, los cuales también son usados en este servicio. Asimismo, se detalla que el rubro de mantenimiento y reparación está referido al prestado a los activos del servicio tales como las unidades de transporte y equipos y que dicho mantenimiento puede ser preventivo o correctivo.

Por su parte, se indica que el servicio de riego por cisterna es usado en las distintas áreas verdes del distrito y es prestado por la empresa TADESA S.R.L., que el agua para riego es usada en los parques y jardines del distrito, que el servicio de recolección y eliminación de maleza está a cargo de la empresa Diestra S.A.C. y que el rubro denominado inversiones comprende la ejecución de proyectos de rehabilitación de red de canales de riego, implementación de sistemas de riego tecnificado e instalación de carteles para la protección de áreas verdes.

<sup>26</sup> Al respecto, se señala que el personal nombrado comprende el costo del subgerente y secretaria como apoyo administrativo del servicio. Se indica que los materiales y útiles de oficina son los usados en las labores administrativas de control, coordinación, control y gestión del servicio y que la depreciación está referida a la de equipos de cómputo, muebles y enseres usados en la mencionada labor administrativa.

Se detalla también que los refrigerios son entregados al personal operativo y que el material de limpieza comprende elementos como escobas, franelas, trapeadores, entre otros, usados para el aseo de oficinas administrativas y servicios higiénicos usados por el personal operativo.

En cuanto a los gastos administrativos, explica que comprenden a actividades de dirección, apoyo y asesoría que contribuyen a la realización del servicio y que corresponde al soporte de cinco áreas de la organización, estas son, dotación y selección de personal, adquisición de bienes y servicios, planificación y control de recursos económicos y financieros, entre otras.

<sup>27</sup> La explicación de cada uno de los componentes de los costos de este servicio puede ser revisada en las páginas N° 361222 y siguientes del diario oficial "El Peruano" antes citado.

φ 2 8 e



# Tribunal Fiscal

Nº 08581-11-2011

conformados con la mano de obra (especificándose la cantidad de personal nombrado, contratado y el especializado contra delincuencia), costo de materiales (uniformes, implementos, combustibles, lubricantes y material de salud), la depreciación de maquinaria y equipos y otros costos y gastos variables en los cuales se ha comprendido la atención y alimento para canes, materiales diversos como equipos de emergencia, extintores y cargadores, el mantenimiento y reparación de equipos y el canon al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para efectuar las comunicaciones de campo<sup>28</sup>. En la norma se explica en qué consiste cada rubro y los elementos que los componen así como su relación con el servicio<sup>29</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el cuadro de estructura de costos, los indirectos y gastos administrativos comprenden a personal nombrado, materiales y útiles de oficina, la depreciación de bienes muebles y equipos, otros costos como refrigerios y adiestramiento en tácticas de seguridad y defensa y un rubro denominado gastos administrativos. Al respecto, en este caso también se ha detallado en qué consiste cada uno de estos rubros, los componentes de cada uno y su relación con la prestación del servicio<sup>30</sup>.

Por otro lado, en el cuadro de estructura de costos se aprecia que los fijos están conformados por los conceptos de agua, energía eléctrica, telefonía y seguros personales y vehiculares. En la ordenanza se explica que el agua es consumida en el aseo del personal operativo, que la energía eléctrica es consumida en las instalaciones donde se organiza, dirige y controla el servicio, que la telefonía es pagada para la comunicación entre los serenos y el centro de control para brindar una atención inmediata al vecino ante cualquier emergencia, y que los seguros tienen relación con la prevención de siniestros de la flota vehicular y del personal del servicio de serenazgo.

De lo expuesto se tiene que la norma ha publicado un cuadro de costos que detalla todos los

<sup>28</sup> En todos estos casos se ha disgregado la cantidad de unidades, porcentaje de dedicación, el costo unitario, el mensual y el anual.

<sup>29</sup> Respecto de estos rubros, en la ordenanza se explica que el personal nombrado y el contratado está conformado por quienes prestan el servicio de seguridad ciudadana mientras que el personal especializado contra la delincuencia está constituido por personal que conjuntamente con los serenos, brindan el servicio. Se agrega que éstos últimos tienen capacidad para realizar detenciones puesto que se trata de policías que laboran en sus tiempos libres. Asimismo, se señala que los uniformes e implementos son usados por el personal operativo que realiza el servicio y se señala que los combustibles y lubricantes son utilizados para la operatividad de la flota vehicular. Se indica también que el material de salud comprende medicamentos para la atención de personas afectadas por actos delincuenciales. De otro lado, se detalla que la depreciación está referida a la maquinaria, equipos y vehículos usados en el servicio tales como GPS, cámaras fotográficas, sistema troncalizado y equipamiento del centro de control de operaciones, entre otros.

Se anota también que la atención y alimento para canes comprende el costo por alimento y atenciones veterinarias para los canes que apoyan al servicio. Por su parte, los materiales diversos comprenden a aquellos que son necesarios para prestar el servicio tales como partes de ocurrencia, cargador de pilas, equipo de iluminación, extintores, entre otros. Entre los repuestos, se prevé aquellos para las unidades de transporte tales como llantas, baterías, entre otros. Se agrega que el rubro de mantenimiento y reparación incluye al correctivo y preventivo de la flota vehicular y equipos de comunicación asignados al servicio. Finalmente, se señala que el canon al Ministerio de Transportes y Comunicaciones comprende el pago por dicho concepto debido al uso de equipos de comunicación para la prestación del servicio.

<sup>30</sup> Según la ordenanza, el rubro personal comprende el costo del gerente y personal administrativo del servicio, los cuales realizan labores de coordinación, control y gestión. Se señala que los materiales y útiles de oficina son los usados en las labores administrativas antes mencionadas. Así también, se indica que la depreciación está referida a la de los equipos de cómputo, muebles y enseres que son usados en dichas labores administrativas.

En cuanto a los refrigerios, se explica que consiste en un refuerzo calórico que se otorga al personal operativo. Por su parte, el adiestramiento comprende a la capacitación del personal a través del CECAM, para optimizar la realización de sus funciones en beneficio de la comunidad.

Finalmente, señala que los gastos administrativos comprenden a actividades de dirección, apoyo y asesoría que contribuyen a la realización del servicio y que corresponde al soporte de cinco áreas de la organización, estas son, dotación y selección de personal, adquisición de bienes y servicios, planificación y control de recursos económicos y financieros, entre otras. Se agrega que el importe consignado corresponde a la parte proporcional que el servicio consume.

φ 2 8 e



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

*componentes de los que son directos, indirectos y administrativos y fijos, habiéndose explicado en la norma la relación que tiene cada uno de los componentes con la prestación del servicio por lo que se concluye que se ha cumplido con explicar los costos en que se incurre por el servicio de serenazgo para el año 2008”.*

## **SOBRE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

Previamente al desarrollo de los criterios aprobados por el Pleno del Tribunal Fiscal acerca de los temas relacionados con la distribución del costo de los servicios de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines y serenazgo, cabe precisar que forman parte de los fundamentos de dichos criterios el “Marco Teórico de los Criterios de Distribución del Costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC”, incluido en el Informe Final que sustenta el Acuerdo recogido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2011-09, y que se reproduce a continuación:

*“En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 27 de agosto de 2005, se estableció respecto de los parámetros mínimos para la distribución de costos que será la razonabilidad, el parámetro determinante para establecer un criterio cuantificador como válido para cada tipo de Arbitrio. De este modo, para los casos de los Arbitrios de Limpieza Pública, Mantenimiento de Parques y Jardines y Serenazgo, se establecieron parámetros interpretativos mínimos de validez constitucional, a fin de que sirvan de base mínima e indispensable para presumir la existencia de conexión lógica entre la naturaleza del servicio brindado y el presunto grado de intensidad del uso del servicio”<sup>31</sup>.*

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

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

*Lo expresado por el Tribunal Constitucional ha sido objeto de precisión en la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC, publicada el 19 de julio de 2006<sup>32</sup>, en la que se estableció que si bien los parámetros interpretativos dados por el Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC resultan bases presuntas mínimas, éstas no son rígidas, pues tampoco lo es la realidad social y económica de cada Municipio, de manera que será obligación de cada uno sustentar técnicamente aquellas otras fórmulas que, partiendo de la base dada por el citado Tribunal, incorporen otros criterios objetivos y razonables que, adaptados mejor a su realidad, logren una mayor justicia en la imposición, sin que la precisión hecha implique alguna modificación de las reglas de observancia obligatoria impuestas en el punto VIII, B, § 4 de la citada resolución ni en el resto de su contenido.*

<sup>31</sup> Al respecto, véase el punto VIII, A, § 1 al 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC.

<sup>32</sup> Al respecto, véase los fundamentos 22 y siguientes de la citada sentencia.

11  
φ    e    s    e



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

## Barrido de calles

### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de barrido de calles.

### FUNDAMENTO<sup>33</sup>

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

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

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

En el presente caso, el artículo 7° de la Ordenanza N° 294-MSS establece que los criterios de distribución a considerar serán el tamaño del frente del predio y la frecuencia del servicio. Por otro lado, en el Anexo I de la citada ordenanza se prevé que la tasa por este servicio será de S/. 0.082613 y que para calcular el monto a cobrar por predio se debe multiplicar dicha tasa por la frecuencia y por los metros lineales.

Ahora bien, en el Anexo 6 de la referida ordenanza<sup>34</sup>, se señala que para efectos de la distribución del costo del servicio se debe considerar que el número de predios, el número de contribuyentes así como el número de liquidaciones no resultan ser los mismos en atención al efecto que produce un contribuyente con varias propiedades y aquellos que son copropietarios. Asimismo, se advierte que en la ordenanza se ha considerado el número de predios y contribuyentes.

En cuanto a la distribución del costo, se señala que para ello se ha considerado la frecuencia del barrido, la cantidad de predios según la frecuencia y los metros lineales de frontera con la vía pública de los predios en cada frecuencia según el siguiente cuadro:

<sup>33</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>34</sup> Véase la página N° 361225 del diario oficial El Peruano publicado el día 28 de diciembre de 2007.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Frecuencia de Barrido semanal	Cantidad de predios N°	Metros lineales totales x frec ml	Espacio total barrido x frec ml	Costo barrido total x semana S/.	Costo semanal promedio x ml S/. X ml	Cantidad de semanas en año	Costo anual promedio x ml S/. X ml	Ajuste por condóminos y copropietarios	Costo anual ajustado x ml S/. X ml
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)x(3)	(5)	(6)=(5)/(4)	(7)	(8)=(6)x(7)	(9)	(10)=(8)x(9)
0	5,434.00	77,054.81	0.00						
1	577.00	5,987.22	5,987.22						
2	0.00	0.00	0.00						
3	0.00	0.00	0.00						
4	0.00	0.00	0.00						
5	0.00	0.00	0.00						
6	0.00	0.00	0.00						
7	85,035.00	764,964.06	5,354,748.41						
Total	91,046.00	848,006.08	5,360,735.63	102,202.22	0.019066	52	0.991436	0.9999	0.991356

Al respecto, se aprecia que en este cuadro se ha clasificado a los predios según la frecuencia de barrido y se ha indicado la cantidad de predios que se encuentran en cada categoría de acuerdo con dicho criterio. Asimismo, se indica la cantidad de metros lineales que se barrerían en cada categoría multiplicada por la frecuencia de barrido. Luego, se indica el espacio total barrido. Por otro lado, se consigna el costo de barrido por semana, el cual resulta de dividir el costo total del servicio entre 52.

Seguidamente, se ha calculado el costo semanal promedio, lo cual resulta de dividir el costo total por semana entre el espacio total barrido (que ya considera a la frecuencia). El costo semanal promedio es multiplicado por las 52 semanas del año para calcular el costo anual promedio por metro lineal, el cual, es multiplicado por un factor de ajuste por el caso de condóminos y copropietarios para obtener así el costo anual ajustado por metro lineal.

En tal sentido, se aprecia que se ha previsto la cantidad de metros lineales que serán objeto del servicio, lo que permite calcular el costo que corresponde a cada metro lineal. Además, también se ha considerado la frecuencia del servicio y se ha indicado la cantidad de predios que corresponde a cada frecuencia. Por consiguiente, se concluye que la forma en la que se ha distribuido el costo del servicio de barrido de calles cumple con las exigencias establecidas por el Tribunal Constitucional.

Por consiguiente, se concluye que la Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de barrido de calles.

## Recolección de Residuos sólidos

### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de residuos sólidos en el caso de predios que son usados como casa habitación y adopta criterios válidos en el caso de predios con uso distinto a casa habitación.

### FUNDAMENTO<sup>35</sup>

En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, publicada el

<sup>35</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y 018-2005-PI/TC.

*[Firma manuscrita]*



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

14 de marzo de 2005, se ha señalado que, aplicando criterios de razonabilidad, se evita que la distribución del costo de los servicios se haga de manera discrecional debido a la falta de reglas claras. Dicha distribución debe estar sujeta a parámetros objetivos en los que exista una conexión lógica entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, obteniéndose así una mayor fidelidad en el monto que corresponde pagar en cada caso<sup>36</sup>.

Cabe anotar que el citado Tribunal ha precisado que los parámetros generales indicados por éste para determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente, no pretenden cerrar la posibilidad de que existan nuevos criterios a futuro que puedan ser tomados en cuenta<sup>37</sup>.

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

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

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

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

Para supuestos distintos al de casa habitación (locales comerciales, centros académicos, supermercados, etc.), el criterio tamaño de predio (área m<sup>2</sup>), no demostrará por sí solo una mayor generación de basura, por lo cual, deberá confrontarse a fin de lograr mayor precisión, con el criterio uso de predio, pues un predio destinado a supermercado, centro comercial, clínica, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área de terreno, sino básicamente por el uso..."<sup>38</sup>.

De lo citado se tiene que para el Tribunal Constitucional, tratándose de la casa habitación, el criterio preponderante a ser usado es el del tamaño<sup>39</sup> del predio, pues a mayor área, se presume que se produce mayores desechos. Asimismo, para lograr una mayor precisión se indica que debe considerarse el número de habitantes de cada vivienda para lograr una mensuración de la real

<sup>36</sup> En este sentido, véase el fundamento 41 de la citada resolución.

<sup>37</sup> Al respecto, véase el fundamento 36 de la citada sentencia. Asimismo, véase el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, en la que el Tribunal Constitucional ha indicado que sólo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio y la sentencia recaída en el Expediente N° 018-2005-PI/TC antes citada.

<sup>38</sup> El subrayado pertenece a la sentencia.

<sup>39</sup> En cuanto al criterio del tamaño del predio, se tiene que los predios con mayor extensión de construcción siempre contarán con una mayor capacidad habitable, teniéndose por razonable el cobro de una tasa diferenciada en función al aprovechamiento que puedan realizar las personas de acuerdo a la capacidad habitable con la que cuenta su predio.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

generación de desechos<sup>40</sup>.

Por otro lado, en el caso de predios que no son utilizados como casa habitación, el citado tribunal ha indicado que el criterio más preciso es el del uso<sup>41</sup> del predio y no tanto el del tamaño pues hay actividades que generan mayor cantidad de basura que otras.

En el supuesto bajo análisis el artículo el artículo 7° de la Ordenanza N° 294-MSS establece los criterios para la distribución del costo de este servicio. Así, para los predios usados como casa habitación y rústicos, se señala que los criterios son el uso, el tamaño del predio (área construida) y el número de habitantes, para lo cual se considerará el promedio de densidad poblacional, el cual se sustenta en el informe que sobre el particular se ha publicado en la página web de la municipalidad.

Al respecto, se aprecia que en el caso de predios destinados a ser usados como casa habitación, la norma ha previsto como un criterio a considerar para la distribución del costo del servicio al número de habitantes, lo cual se obtendría a partir del promedio de densidad poblacional, sin embargo, éste último dato no ha sido publicado en la ordenanza sino que habría sido publicado en la página web de la municipalidad.

Sobre el particular, se considera que al ser este elemento necesario para la cuantificación del tributo, su publicación debió hacerse a través de la ordenanza analizada y no a través de la página web de la municipalidad, en aplicación del principio de reserva de ley que debe regir al hecho imponible en este caso<sup>42</sup>.

En efecto, conforme se ha señalado precedentemente con relación al principio de reserva de ley en materia de creación de normas referidas a arbitrios, el Tribunal Constitucional ha establecido que se observa dicho principio si el tributo es creado a través de ordenanzas municipales que tienen rango de ley y respecto de las cuales, se ha cumplido las normas previstas por las leyes que conforman el parámetro de constitucionalidad. Igualmente, ha señalado que los elementos constitutivos del tributo, entre los que se encuentra el aspecto mensurable, deben ser previstos por la ordenanza por lo que no es conforme con el citado principio que aspectos que eran necesarios para la cuantificación del arbitrio hayan sido previstos en un decreto de alcaldía.

<sup>40</sup> A título de ejemplo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia publicada el 15 de diciembre de 2007, recaída en el Expediente N° 0020-2006-P1/TC, sobre proceso de inconstitucionalidad contra diversas Ordenanzas Municipales emitidas por la Municipalidad Distrital de Santa Anita, declaró válido como criterio de distribución de costo del servicio de recolección de residuos el tamaño del predio en función del metro cuadrado construido (criterio preponderante) y, como criterio secundario, el número de habitantes por predio, considerando para ello la densidad poblacional por metro cuadrado de construcción correspondiente al distrito.

<sup>41</sup> En relación al criterio de uso del predio, en el fundamento 42 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-A1/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que "no puede negarse que los establecimientos comerciales generan mayor cantidad de basura que una casa-habitación". Asimismo, debe agregarse que tratándose de predios destinados al resto de usos, distintos tipos de uso pueden atraer un distinto nivel de afluencia de población. Así no tendrá el mismo nivel de afluencia un predio utilizado de estacionamiento que uno de hospital. En tal sentido los predios que por el uso destinado al predio tienen una mayor afluencia de público deberán pagar un monto mayor de Arbitrio".

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

<sup>42</sup> Cabe precisar que si bien el Tribunal Constitucional ha declarado que usar el dato referido a la densidad poblacional del distrito a efecto de considerar el número de habitantes por predio es una práctica válida, en el caso analizado por el citado Tribunal (Ordenanzas N° 021-MDSA y N° 025-MDSA emitidas por la Municipalidad Distrital de Santa Anita), las normas contenían los datos referidos a la densidad poblacional, esto es, no hacían remisión alguna a la página web de la municipalidad como sí se hace en la Ordenanza analizada emitida por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

En tal sentido, se concluye que en el caso de predios destinados a ser usados como casa habitación, la norma no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de residuos sólidos.

Por otro lado, respecto de los predios usados para fines distintos a casa habitación, la norma prevé que los criterios a usar para la distribución del costo del servicio son: el uso del predio, que es el predominante y el tamaño del predio (área construida) que es referencial<sup>43</sup>.

En este caso, en el Anexo 6 de la norma se prevé que en función de la cantidad de predios por usos y la cantidad promedio de residuos generados se ha estimado la generación promedio total de residuos por cada uno de ellos y su participación porcentual en el total del costo de generación de residuos sólidos, lo cual se equipara al costo anual de dicho servicio. Al respecto, se aprecia el siguiente cuadro:

Uso del predio	Cantidad de predios N°	RRSS promedio generados kg / predio	RRSS acumulados generados kg / periodo	Proporción de RRSS %	Costo Total Gestión RRSS S/.	Costo total por uso S/.
	(1)	(3)	(4) = (1) x (3)	(5)	(6)	(7) = (5) x (6)
Casa habitación - predio rústico	72,894	2.97	216,363.97	62.9%	12,665,416.27	7,961,383.33
Comercios - industrias - servicios	12,672	8.50	107,712.00	31.3%		3,963,397.96
Gob. Central . Inst Pub. Sindic. Otros	91	25.50	2,350.00	0.7%		85,385.70
Educ no estatal, Funda. Asoc y museos	419	42.50	17,807.50	5.2%		655,249.27
Total	86,076		344,203.97	100.0%	12,665,416.27	12,665,416.27

Luego de ello, tomando como referencia estos resultados, la norma dispone la distribución del costo por categoría según el uso y en función del tamaño del área construida. Así, se estima un costo promedio anual por metro cuadrado de área construida. Dicha operación arroja unas tasas preliminares que son ajustadas con factores cercanos a la unidad para considerar el caso de copropiedades y propiedades múltiples. De ello se obtiene las tasas anuales finales a considerar en la distribución.

En consecuencia, se concluye que la Ordenanza N° 294-MSS ha adoptado criterios válidos para la distribución del servicio en el caso de predios usados con fines distintos al de casa habitación.

## Parques y jardines

### DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.

<sup>43</sup> En relación con los predios usados como casa habitación y rústicos, la norma prevé en su Anexo 1 las tasas por recolección de residuos. Asimismo, en el Anexo 6 se señala la metodología para la distribución del costo de este servicio. Al respecto, se indica la cantidad de predios y contribuyentes del distrito así como las vinculaciones registradas entre predios y contribuyentes (referido a copropiedades y propietarios múltiples). Se precisa que el costo que corresponde a los predios exonerados es asumido por la Municipalidad.





# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

## FUNDAMENTO<sup>44</sup>

En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, se ha señalado que “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”<sup>45</sup>.

Agrega el citado Tribunal que al señalar los parámetros generales que permiten determinar lo que razonablemente debe pagar cada contribuyente por el servicio prestado, no ha pretendido cerrar la posibilidad de nuevos criterios que a futuro puedan ser tomados en cuenta pues sólo ha indicado de “manera general” algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio<sup>46</sup>.

En cuanto al supuesto bajo análisis, ha señalado que “El servicio brindado suele orientarse a la implantación, recuperación, mantenimiento y mejoramiento de parques y jardines de uso público. Si bien los beneficios ambientales y preservación de áreas verdes benefician a todos por igual, quienes viven con mayor cercanía a parques y jardines, indudablemente reciben un beneficio mayor; de ahí que la ubicación del predio, resulta, en este caso, el criterio de distribución principal”<sup>47</sup>.

El punto VIII, A, § 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, publicada el 17 de agosto de 2005, señala que en el caso de mantenimiento de parques y jardines “lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio ubicación del predio, es decir, la medición del servicio según la mayor cercanía a áreas verdes. Por consiguiente, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de tamaño y uso del predio, debido a que no relacionan directa o indirectamente con la prestación de este servicio...”<sup>48</sup>.

Para el caso de mantenimiento de parques y jardines, de conformidad con lo establecido por el Tribunal Constitucional, lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio de ubicación del predio, según la cercanía a áreas verdes. Asimismo, no se logrará este objetivo si se utilizan los criterios de tamaño y uso del predio, debido a que no se relacionan directa o indirectamente con la prestación del servicio<sup>49</sup>.

Al respecto, si bien en el caso del servicio de parques y jardines lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio será el criterio de ubicación del predio, según la cercanía a áreas verdes, en el fundamento N° 43 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC se ha indicado que los criterios de uso y tamaño del predio resultan tangenciales (es decir, parciales y no significativos) para medir, por sí mismos, el servicio recibido.

<sup>44</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>45</sup> Al respecto, véase el fundamento 41 de la citada sentencia.

<sup>46</sup> Al respecto, véase el fundamento 36 de la citada sentencia. Asimismo, véase el numeral §3 del acápite A del Fundamento VIII de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, en la que el Tribunal Constitucional ha indicado que sólo se ha expuesto de manera general algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que harían presumir una mejor distribución del costo del Arbitrio y la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC antes citada.

<sup>47</sup> En este sentido, véase el fundamento 43 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC.

<sup>48</sup> El subrayado pertenece al texto de la sentencia.

<sup>49</sup> Al respecto, véase el sexto fundamento de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00020-2006-AI/TC.

φ 2 8 e



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

*Sobre el particular, puede afirmarse que la utilización del criterio de tamaño del predio en su variable de "metros cuadrados de área construida" resultaría aceptable como criterio secundario respecto del criterio principal de ubicación del predio, en tanto no se distorsione la distribución del costo de los arbitrios entre los contribuyentes y lo complemente válidamente, al presumirse que una mayor o menor capacidad habitable del predio implicaría una mayor cantidad de personas que podrían disfrutar del servicio.*

*En el presente caso, para distribuir el costo del servicio de parques y jardines, la ordenanza ha previsto el uso de dos criterios: la ubicación del predio (criterio predominante que se establece en función de los sectores del distrito y la cercanía a las áreas verdes) y la capacidad habitable del predio, el cual precisa el disfrute en función de los metros cuadrados de cada predio (capacidad habitable).*

*Ahora bien, en el Anexo 6 de la citada norma se indica que, como criterio de primer orden, se ha agrupado a los predios dentro de cada uno de los 9 sectores<sup>50</sup> toda vez que la asignación de recursos para la prestación de este servicio es acorde con la cantidad de parques y jardines públicos que den ser atendidos por sector. Al respecto, la norma indica que se ha considerado correcto distribuir el costo de servicio que demandan los parques y jardines de cada sector entre los predios que lo conforman.*

*No obstante lo indicado, se advierte que se ha omitido hacer referencia a la cantidad de áreas verdes existentes en el distrito. En efecto, en la norma no se ha indicado dicha cantidad ni en general ni en relación con cada sector en particular. Así por ejemplo, no se ha identificado los parques a los que hace referencia la norma ni la cantidad de metros cuadrados de áreas verdes que están comprendidas en cada uno.*

*En tal sentido, no puede verificarse con seguridad la parte del costo que se va distribuir en cada sector pues será de acuerdo a la cantidad de áreas verdes del distrito que se pueda determinar el costo del servicio por metro cuadrado para luego determinar el costo a asignar a cada uno de los 9 sectores antes indicados.*

*Por otro lado, como criterio de segundo orden, la norma ha clasificado a los predios en cuatro categorías: 1. Frente a parque (ubicación 1), 2. Frente a arboleda, triángulo, berma central, jardines o similares (ubicación 2), 3. Cerca de parque (ubicación 3) y 4. Otras zonas (ubicación 4). Asimismo, a cada una de estas categorías se les ha asignado un índice de ponderación denominado "valoración por ubicación" que es utilizado para el cálculo de la tasa a pagar<sup>51</sup>.*

*Sin embargo, en la norma no se indica la fuente de los valores por ubicación que se ha asignado a cada categoría ni se ha explicado cómo han sido calculados. En tal sentido, la norma no ha hecho una explicación completa de elementos que son necesarios para el cálculo de la tasa.*

*Por consiguiente, se concluye que no se ha adoptado criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines.*

<sup>50</sup> Los cuales se encuentran determinados en el Anexo 2 de la ordenanza.

<sup>51</sup> Según indica la norma, luego de ponderarse a los predios por ubicación y por áreas construidas (espacio habitable), se obtiene el porcentaje de participación en el costo de dichos espacios habitables ponderados. Con ello se ha calculado el costo anual según ubicación para lo cual se ha multiplicado el porcentaje de participación por el costo total anual. Seguidamente, para calcular el costo anual promedio, se divide el costo anual por ubicación entre el espacio habitable de los predios que se encuentran en cada ubicación. Finalmente, para obtener el costo promedio anual ajustado, se realiza un ajuste por condóminos y copropietarios multiplicando el costo anual promedio por un índice. El mismo procedimiento ha sido utilizado para el cálculo de las tasas de cada sector.

*g r f e*



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Serenazgo

## DESCRIPCIÓN

La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio de serenazgo.

## FUNDAMENTO<sup>52</sup>

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

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

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

Siguiendo esta lógica, el tamaño del predio no es un criterio que pueda relacionarse directa o indirectamente con la prestación de este servicio<sup>53</sup>.

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

En el presente caso, el artículo 7° de la Ordenanza N° 294-MSS, ha señalado que para la distribución del costo del servicio de serenazgo se considerará el criterio de ubicación del predio (criterio preponderante), el cual se establece en función a los sectores del distrito (que son detallados en el anexo 2) y a la ubicación por zona de riesgo, criterio que establece las zonas de riesgo dentro de cada área de actividad delictiva. Así también se considerará el criterio del uso del predio, que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio.

<sup>52</sup> Forma parte del fundamento el punto precedente: Marco teórico de los criterios de distribución del costo de conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes N° 053-2004-PI/TC y N° 018-2005-PI/TC.

<sup>53</sup> El subrayado pertenece a la sentencia citada.

φ l g e



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Por otro lado, en el Anexo 6 de la norma se indica que para la distribución del costo del servicio, el costo total anual del serenazgo se ha dividido entre tres áreas de actividad (A, B y C). Asimismo, dentro de cada área de actividad, las zonas se clasifican según el riesgo en: baja, media, alta y muy alta. A su vez, dentro de estas zonas clasificadas por riesgo, los predios son clasificados según su uso.

Se explica que el servicio será más intensivo en aquellas zonas que por las actividades delictivas frecuentes y sus características geográficas, determinan la elaboración de planes y actividades, los cuales a su vez inciden en la diferenciación de las características del servicio y por consiguiente, en la determinación de la asignación de recursos. En tal sentido, a los predios de zonas con mayor asignación de recurso les ha de corresponder ponderaciones mayores y por tanto, mayores tasas.

Indica también que de acuerdo con el Memorandum N° 736-2007-CSG-MSS, emitido por el área operativa que brinda el servicio, se ha establecido tres espacios geográficos diferenciados en función de la asignación de recursos según las características del servicio a brindar. Dicha clasificación, señala la norma, ha permitido segmentar la modalidad delictiva predominante en el distrito y definir estrategias para combatirla así como los recursos a destinar.

Al respecto, prevé que la "Zona A" comprende a los sectores 1, 2 y 9 en los que se concentra el 39% de los robos del distrito; la "Zona B", a los sectores 3 y 4 en los que se concentra el 20% de los robos del distrito y la "Zona C", a los sectores 5 al 8, en los que se producen el 41% de robos, los cuales son los de mayor gravedad y proporción (con uso de violencia)<sup>54</sup>.

Considerando lo expuesto, se ha distribuido los recursos según lo siguiente:

Área de Actividad	%	SI.
Total	100.00	19,285,087
Área A	40.02%	7,717,538.89
Área B	9.24%	1,781,195.13
Área C	50.75%	9,786,353.23

Por otro lado, como segundo criterio, dentro de cada área se han identificado zonas de niveles de peligrosidad y riesgo distintos y se considera que el uso del servicio se intensificará en aquellas zonas de mayor peligrosidad, a las que corresponderá ponderaciones y tasas mayores. Al respecto, señala que de acuerdo con el informe antes mencionado, elaborado por el área operativa del servicio, se han identificado 84 espacios (cuadrantes), los cuales permiten establecer acciones diferenciadas en función a su peligrosidad, estimadas en base a información acerca de las acciones e intervenciones efectuadas en cada uno de ellos. Estas áreas son clasificadas según su nivel de peligrosidad según los cuatro criterios que han sido mencionados precedentemente.

A partir de esta información se ha otorgado ponderaciones a los distintos niveles de riesgo, por lo que a partir de la zona de riesgo menor –identificada como baja e igual a la unidad– se empiezan a ponderar los demás niveles. De esta manera, se incrementa la evaluación de riesgo de 1.2 (en nivel medio), 1.5 en el nivel alto y 1.7 en el nivel de más alto riesgo. En tal sentido, las ponderaciones previstas por la norma son explicadas al señalarse que la actividad que se realiza en un predio es un factor que incide en el nivel de exposición al riesgo que genera. Por tanto, hay predios que demandarán una mayor prestación de servicios de seguridad.

Asimismo, se indica que según la información registrada, la norma ha otorgado una valoración relativa entre usos, de acuerdo con los niveles de peligrosidad observados y la actividad desarrollada en los

<sup>54</sup> En el Anexo 6 se adjunta un mapa del distrito según los tipos de actividad y su focalización.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

predios. Dicha ponderación se ha hecho tomando como punto de referencia a los predios usados como casa habitación<sup>55</sup>. De esta manera, si dos predios se encuentran en la misma zona y área de peligrosidad, habrá un mayor uso del servicio por parte de predios que cuenten con usos de mayor nivel de riesgo.

En consecuencia, atendiendo a la ubicación del predio respecto de las áreas de actividad, a su ubicación en zonas de riesgo en relación con la peligrosidad y el uso del predio, se procede a calcular las tasas del servicio por cada área.

Por ejemplo, en el "Área A" se registran 43,165 predios afectos que se distribuyen de acuerdo a las zonas de riesgo consideradas y a los usos o actividades que se realizan en éstos, según lo siguiente:

## a) CANTIDAD DE PREDIOS

Uso	Zonas de riesgo				Total
	Baja	Media	Alta	Muy alta	
1) Casa Habit / TSC / Predios Rústicos	2,605	13,963	11,231	10,278	38,077
2) Museos / Club Social / Org / Asoc / Fund	1	43	26	16	86
3) Bancos / Financieras / Joyerías		10	1		11
4) Hipódromo / Supermerca / Grand Almac		1			1
5) C.C.E.E. / Universidades	9	58	36	19	122
6) Discotecas / Centros Noct / Salas Juego					0
7) Puestos de mercado / stands en ferias		22	1		23
8) Comerc y serv vecinales y/o menores	93	1,781	1,066	731	3,671
9) Activ Indust. Comerc y Serv en gral	64	583	265	262	1,174
Total	2,772	16,461	12,626	11,306	43,165

Esta distribución segmentada de predios se vincula con la valoración del servicio estimada en relación con las zonas de riesgo, ocurrencias, características de las intervenciones, determinándose así una valoración agregada del servicio de carácter anual, por zonas, usos y total:

## b) VALORACIÓN SEGÚN ZONA Y USO

Uso	Zonas de riesgo			
	Baja	Media	Alta	Muy alta
1) Casa Habit / TSC / Predios Rústicos	1.0	1.2	1.5	1.7
2) Museos / Club Social / Org / Asoc / Fund	4.3	5.2	6.5	7.3
3) Bancos / Financieras / Joyerías	13.5	16.2	20.3	23.0
4) Hipódromo / Supermerca / Grand Almac	12.0	14.4	18.0	20.4
5) C.C.E.E. / Universidades	9.3	11.2	14.0	15.8
6) Discotecas / Centros Noct / Salas Juego	15.5	18.6	23.3	26.4
7) Puestos de mercado / stands en ferias	2.5	3.0	3.8	4.3
8) Comerc y serv vecinales y/o menores	4.0	4.8	6.0	6.8
9) Activ Indust. Comerc y Serv en gral	10.0	12.0	15.0	17.0
Total				

<sup>55</sup> En este sentido, si los predios usados como casa habitación son ponderados con un índice de 1.0, por ejemplo, los bancos y financieras son ponderados con un índice de 13.5, los supermercados y grandes almacenes con uno de 12.0, etc. El cuadro de ponderaciones forma parte del Anexo 6.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

## C) VALORACIÓN TOTAL

Zonas de riesgo				Total
Baja	Media	Alta	Muy alta	
2,605	16,756	16,847	17,473	53,680
4	222	168	117	511
0	162	20	0	182
0	14	0	0	14
84	647	502	300	1,534
0	0	0	0	0
0	66	4	0	70
372	8,549	6,396	4,971	20,288
640	6,996	3,975	4,454	16,065
3705.0	33142.0	27911.0	27315.0	92,343

A partir de la valoración ponderada, el valor total (92,343)<sup>56</sup> se iguala al costo anual estimado del servicio para esta área (S/. 7'717,538.89 nuevos soles), lo que identifica un valor ponderado unitario promedio de S/. 83.57, el cual es multiplicado por los factores de ponderación antes mencionados para obtener el costo anual promedio en cada uno de ellos. Los montos que resultan son ajustados con un factor a efecto de considerar las copropiedades y propiedades múltiples, obteniéndose de ese modo los costos promedio anuales finales a considerar en la distribución. Lo descrito puede apreciarse en el siguiente cuadro:

d) Costo promedio anual - preliminar (S/. X predio) e) Costo promedio anual (S/. X predio)

Uso	Zonas de riesgo				Factor ajuste	Zonas de riesgo			
	Baja	Media	Alta	Muy Alta		Baja	Media	Alta	Muy Alta
1. Casa Habitación, Terrenos sin construir, Predios rústicos	83.57	100.29	125.36	142.08	0.9939	83.06	99.67	124.59	141.2
2. Museos, Club social, Organizaciones, Asociaciones, Fundaciones	359.37	431.24	539.06	610.93		357.16	428.59	535.74	607.17
3. Bancos, Financieras, Joyerías	1,128.26	1,353.91	1,692.39	1,918.04		1121.32	1345.58	1681.98	1906.24
4. Hipódromo Supermercados Grandes Almacenes	1,002.90	1,203.47	1,504.34	1,704.92		996.73	1196.07	1495.09	1694.44
5. Centros Educativos Universidades	777.24	932.69	1,165.87	1,321.31		772.46	926.96	1158.70	1313.19
6. Discotecas Centros nocturnos Salas de juego	12,985.41	1,554.49	1,943.11	2,202.19		1287.44	1544.93	1931.16	2188.65
7. Puestos de mercado Stands en ferias	208.94	250.72	313.40	355.19		207.65	249.18	311.48	353.01
8. Comercio y serv vecinales y/o menores	334.30	401.16	501.45	568.31		332.24	398.69	498.36	564.81
9. Actividades industriales, comerciales y servicios en general	835.30	1,002.90	1,253.62	1,420.77		830.61	996.73	1245.91	1412.03

<sup>56</sup> Cabe destacar que las cifras mostradas en el cuadro "C" denominado "valoración total", resultan de multiplicar las cantidades de predios que se señalan en el cuadro "A" denominado "cantidad de predios" por las valoraciones detalladas en el cuadro "b" denominado "valoración según zona y uso".

*P L g e*



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Estas tasas son anuales. Las mensuales son las mostradas en el Anexo 1 antes indicado. Asimismo, similar procedimiento es aplicado para las áreas B y C. Finalmente, establece que la metodología de distribución detallada se encuentra publicada en la página web de la municipalidad.

De lo expuesto se tiene que los predios han sido clasificados según usos en las zonas de riesgo y estas cifras han sido utilizadas como base para hacer una ponderación en función a los reportes de intervenciones registrados, tomando como referencia a los predios usados como casa habitación como el más bajo<sup>57</sup>. Asimismo, luego de efectuada dicha ponderación, se muestran los montos finales por uso y zona de riesgo, en forma anualizada, los cuales al ser mensualizados coinciden con la tabla expuesta en el Anexo 1 de la Ordenanza N° 294-MSS. En tal sentido, la norma ha cumplido con explicar los criterios usados para la distribución y la forma de calcular la tasa.

De lo anterior se concluye que en la Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para la distribución del costo del servicio, los cuales están referidos a la ubicación y uso del predio.

## **SOBRE LA APLICACIÓN DE LA "TARIFA SOCIAL" Y DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD**

### **DESCRIPCIÓN**

La Ordenanza N° 294-MSS no justifica la aplicación del "Principio de Solidaridad" a través de la aplicación de la tarifa social.

### **FUNDAMENTO**

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

Por tanto, explica el citado tribunal, nada obsta para que las Municipalidades tomen en cuenta reglas de justicia en la imposición. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC<sup>58</sup>, se ha establecido que no es posible negar la concurrencia del principio de capacidad contributiva en todos los casos, aunque no en el nivel de criterio generador del arbitrio, sino como criterio de invocación externa debido a circunstancias excepcionales<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Al respecto, a título ilustrativo, se tiene que el uso del histórico de intervenciones para la distribución del costo del servicio de serenazgo ha sido validado por la Resolución del Tribunal Fiscal N° 5611-7-2010, publicada el 5 de junio de 2010 como jurisprudencia de observancia obligatoria. La ordenanza analizada en dicha ocasión distribuyó el costo del servicio de serenazgo a partir de datos históricos de las intervenciones realizadas dando uso preponderante al criterio del uso del predio. Al respecto, en relación con el servicio de serenazgo, se indicó que en dicho caso era justificado el uso preponderante del criterio referido al uso del predio pues la distribución debía ser lo más cercana a la realidad, lo cual se logra con precisión a partir del histórico de intervenciones realizadas.

<sup>58</sup> Al respecto, véase el Fundamento VIII, acápite B, numeral §3.

<sup>59</sup> Sobre el particular, en dicha sentencia se explica que aun cuando el cobro de los Arbitrios no se deriva del citado principio, resulta que a veces en zonas de mayor delincuencia y por consiguiente, con mayor despliegue de servicio municipal, reside la población con menores recursos, la cual probablemente, si solo nos referimos a la contraprestación efectiva, deba pagar un mayor arbitrio que aquellos contribuyentes con mayor capacidad económica. De esta manera, en muchos casos, este monto resultaría excesivo para la reducida capacidad de pago de estas personas.



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

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

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

Al respecto, en dicha resolución se afirma que razones de garantía de certeza y seguridad respecto al cálculo de arbitrios, obligan a los Municipios a explicar de manera detallada los criterios para la distribución de los costos de la prestación de los servicios en la misma Ordenanza. Por consiguiente, éstos no pueden ser modificados de modo discrecional y perjudicial sin atentarse contra la seguridad jurídica y la mencionada certeza que son elementos esenciales del principio de reserva de ley<sup>60</sup>.

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

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

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

Por tanto, es a la luz de estas disposiciones que se analizará si la Ordenanza Municipal N° 294-MSS 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 debe indicarse que en el artículo 11° de la Ordenanza N° 294-MSS se establece una tarifa social para los predios cuyo autoavalúo no sobrepase las 16 UIT y que se encuentren ubicados en los conjuntos urbanos señalados en el Anexo 3 de la Ordenanza<sup>61</sup>. De conformidad con lo previsto por la norma, dichos predios tendrán un descuento del 35% sobre el monto de los arbitrios que les corresponda. Asimismo, se señala que la municipalidad asumirá el 60% de lo dejado de percibir y que el 40% restante será distribuido de manera equitativa entre el total de contribuyentes afectos del

<sup>60</sup> En este sentido, véase el Fundamento N° 11 de dicha sentencia.

<sup>61</sup> Al respecto, véase el Anexo N° 3 de la ordenanza.





# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

distrito, a excepción de los exonerados.

*Se agrega que excepcionalmente, los contribuyentes que son propietarios de un predio que cumple las características ya señaladas y que es usado en parte como casa habitación y en parte para alguna actividad económica identificada y autorizada por la Municipalidad, podrán gozar de esta tarifa en la liquidación de arbitrios por cada uso.*

*De otro lado, en el numeral 4 del Anexo 6 de la ordenanza<sup>62</sup> se consigna información desgregada por cada arbitrio referida a la cantidad de beneficiarios (predios, contribuyentes y liquidaciones), los montos descontados y su distribución entre la municipalidad y los contribuyentes no exonerados del distrito, estimando su aporte mensual.*

*Sin embargo, del análisis de lo dispuesto por la norma respecto de la tarifa social, se advierte que ésta no ha explicado ni detallado las razones sociales y económicas que justifican la aplicación del principio de capacidad contributiva pues solo se ha limitado a establecer de manera genérica que la tarifa social se aplicará a determinados predios ubicados en pueblos jóvenes y asentamientos humanos.*

*Por otro lado, tampoco se ha recogido en dicha ordenanza la demostración técnica en la que se establezca la existencia de otras metodologías de distribución de costos en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuya aplicación no se obtendría un resultado más beneficioso para la mayoría.*

*Por tanto, al no explicarse el cumplimiento de las condiciones señaladas por el Tribunal Constitucional para hacer uso del principio de solidaridad, se concluye que la municipalidad no está habilitada para redistribuir equitativamente entre el total de contribuyentes afectos del distrito el 40% del costo del servicio que es prestado a los predios que cumplen los requisitos para acceder a la tarifa social. En tal sentido, ésta deberá asumir no solo el 60% de dicho costo sino el total al no ser posible que se traslade a los demás contribuyentes el 40% antes señalado”.*

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

Que en tal sentido, se concluye que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco mediante la Ordenanza N° 294-MSS cumplió con explicar el costo de los servicios públicos antes mencionados para el año 2008, asimismo, adoptó criterios válidos para distribuir el costo de los servicios de barrido de calles y serenazgo, así como el costo del servicio de recolección de residuos sólidos en el caso de predios con uso distinto al de casa habitación; sin embargo, la referida ordenanza no adoptó criterios válidos para la distribución del costo del servicio de parques y jardines y el servicio de recolección de residuos sólidos en el caso de predios que son usados como casa habitación, así como no cumplió con justificar la aplicación de la “Tarifa Social” y del principio de solidaridad.

Que estando a lo expuesto, corresponde declarar infundada la apelación en el extremo referido a los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, en cuanto al servicio de barrido de calles, y de Serenazgo, y fundada respecto a los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, por el servicio de recolección de residuos sólidos, y de Parques y Jardines, así como a la aplicación de la Tarifa Social y del principio de solidaridad, y en consecuencia, disponer que la Administración reliquide la deuda contenida en las Resoluciones de Determinación N° 03-02-03-0002098825 a 03-02-03-0002098827 de acuerdo con lo establecido precedentemente.

<sup>62</sup> Véase la página N° 361240 del diario oficial “El Peruano”, publicado el día 28 de diciembre de 2007.

*[Firmas manuscritas]* 25



# Tribunal Fiscal

N° 08581-11-2011

Que asimismo, conforme con el Acuerdo contenido en el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2011-09, corresponde que la presente resolución se emita con el carácter de observancia obligatoria, y se disponga su publicación en el diario oficial "El Peruano", de acuerdo con el artículo 154° del Código Tributario, que dispone que las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, así como las emitidas en virtud del artículo 102° del referido código, constituirán precedente de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por ley, debiéndose señalar en la resolución correspondiente dicho carácter y disponerse la publicación de su texto en el diario oficial. Asimismo, indica el citado artículo que de presentarse nuevos casos o resoluciones con fallos contradictorios entre sí, el Presidente del Tribunal deberá someter a debate en Sala Plena para decidir el criterio que deba prevalecer, constituyendo éste precedente de observancia obligatoria en las posteriores resoluciones emitidas por el Tribunal.

Con los vocales Huertas Lizarzaburu, Falconí Sinche e interviniendo como ponente la vocal Ruiz Abarca.

## RESUELVE:

1. Declarar **INFUNDADA** la apelación de puro derecho, en el extremo referido a los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública por el servicio de barrido de calles, y de Serenazgo del año 2008, y **FUNDADA** la apelación en lo demás que contiene, debiendo la Administración reliquidar la deuda contenida en las Resoluciones de Determinación N° 03-02-03-0002098825 a 03-02-03-0002098827 de conformidad con lo dispuesto por la presente resolución.
2. **DECLARAR** que de acuerdo con el artículo 154° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por 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 N° 294-MSS cumple con explicar el costo de los servicios de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo del año 2008".*

*"La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de barrido de calles".*

*"La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de recolección de residuos sólidos en el caso de predios que son usados como casa habitación y adopta criterios válidos en el caso de predios con uso distinto a casa habitación".*

*"La Ordenanza N° 294-MSS no adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de parques y jardines".*

*"La Ordenanza N° 294-MSS adopta criterios válidos para distribuir el costo del servicio de serenazgo".*

*"La Ordenanza N° 294-MSS no justifica la aplicación del "Principio de Solidaridad" a través de la aplicación de la tarifa social".*

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

HUERTAS LIZARZABURU  
VOCAL PRESIDENTA

RUIZ ABARCA  
VOCAL

FALCONI SINCHE  
VOCAL

Quintana Aquino  
Secretaria Relatora  
RA/SQ/AC/njt.