



Informe Defensorial N° 106:

**INFORME SOBRE EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE
ORDENANZAS QUE APRUEBAN ARBITRIOS MUNICIPALES EN
LIMA Y CALLAO
(EJERCICIOS FISCALES 2002 AL 2006)**

Octubre, 2006

ÍNDICE GENERAL

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La labor de la Defensoría del Pueblo
- 1.2 Aspectos a supervisar por la Defensoría del Pueblo
- 1.3 Supervisión Defensorial luego de las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios

II. ANÁLISIS

2.1 Determinación de costos

- A) Avances y aportes
- B) Deficiencias detectadas
 - 1. *En los rubros de gasto que integran las estructuras de costo*
 - 2. *En la diferenciación y proporción entre costos directos, indirectos y fijos*
 - 3. *En el exceso de los costos determinados*
 - 4. *Otros aspectos relevantes*

2.2 Distribución de costos

- A) Avances y aportes
 - 1. *La utilización generalizada de los criterios de distribución precisados por el Tribunal Constitucional*
 - 2. *La aplicación generalizada de reglas de equidad para la distribución: el principio de solidaridad*
- B) Deficiencias detectadas
 - 1. *Utilización de criterios irrazonables para la distribución del costo de los arbitrios*
 - 2. *La inobservancia del principio de solidaridad frente a la situación de manifiesta precariedad en la que se encuentran identificados sectores de la población en cada distrito*
 - 3. *Gravamen de predios sin construir o en construcción*

2.3 Otros temas relevantes

- A) Extinción de las deudas tributarias de los ejercicios fiscales anteriores al 2002
- B) Criterio de la Ordenanza válidamente emitida para el ejercicio fiscal 2005

III. CONCLUSIONES

IV. RECOMENDACIONES, EXHORTACIONES Y RECORDATORIOS

INFORME SOBRE EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE ORDENANZAS QUE APRUEBAN ARBITRIOS MUNICIPALES EN LIMA Y CALLAO (EJERCICIOS FISCALES 2002 AL 2006)^{*}

I. ANTECEDENTES

1.1 La labor de la Defensoría del Pueblo

De acuerdo al artículo 162º de la Constitución y al artículo 1º de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

En ese contexto, desde el inicio de sus funciones y ante las quejas de los vecinos de las municipalidades distritales por distintos problemas vinculados con el cobro de arbitrios municipales, la Defensoría del Pueblo identificó esta materia como una línea de trabajo institucional. Así, la actuación defensorial se centró en verificar si las municipalidades distritales cumplían o no con requisitos legales como la ratificación de sus ordenanzas sobre arbitrios por parte de las correspondientes municipalidades provinciales. A partir de ello se formuló una serie de recomendaciones y exhortaciones a las autoridades ediles vinculadas a esta materia.

Así, en el año 2000, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 33 ***Tributación municipal y Constitución***, cuyo objetivo fundamental era orientar al ciudadano y a los funcionarios municipales sobre el marco general de la tributación municipal en el país a partir de la Constitución, incidiendo especialmente en el tratamiento de las tasas existentes en nuestra legislación y de los límites de la potestad tributaria de los gobiernos locales. En dicho informe se formuló una serie de recomendaciones a autoridades de gobiernos locales, a fin de que ejerzan sus acciones y procedimientos bajo el marco legal establecido para la aprobación y ratificación de ordenanzas sobre arbitrios municipales.

Lamentablemente, en vista del reiterado incumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo por parte de algunas municipalidades, nuestra institución se vio en la necesidad de promover, en los siguientes años, tres demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional: la primera, contra una ordenanza de San Juan de Lurigancho (2001); ¹ la segunda, contra once (11) ordenanzas de Santiago de Surco (2004); ² y, la tercera, contra nueve (9) ordenanzas de Miraflores (2004).³ Tras ser acogidas favorablemente las tres demandas, fueron declaradas inconstitucionales todas las ordenanzas cuestionadas, salvo una, declarada parcialmente inconstitucional en razón de la validez en la determinación de arbitrios de un servicio municipal.

*

Elaborado por la Adjuntía para Asuntos Constitucionales a partir de la información reportada por la Oficina Regional Lima y las Oficinas Descentralizadas de los Conos Norte, Sur y Oeste.

¹ STC, Exp. N° 0007-2001-AI/TC.

² STC, Exp. N° 0041-2004-AI/TC.

³ STC, Exp. N° 0053-2004-AI/TC.

Con estas sentencias se llenaron vacíos de la deficiente legislación tributaria municipal. Además, quedó claramente establecido que las ordenanzas en materia tributaria de las municipalidades distritales debían ser ratificadas por las municipalidades provinciales para que sean válidas y exigibles a los contribuyentes. Se precisó, asimismo, el plazo para la publicación y vigencia de las ordenanzas que aprueban arbitrios y de los acuerdos ratificatorios de las municipalidades provinciales, los requisitos que debían contener aquéllas (número de contribuyentes, estructuras de costos, etc.); y, sobre todo, los criterios válidos y razonables para distribuir entre los contribuyentes el costo de los servicios municipales brindados.

El Tribunal Constitucional dispuso que su sentencia sobre el Expediente N° 0053-2004-AI/TC –recaída en el caso de las ordenanzas de la Municipalidad Distrital de Miraflores– vinculase a todos los municipios del país, extendiendo sus efectos a las ordenanzas que compartieran los mismos vicios de inconstitucionalidad.⁴ Así, el Tribunal Constitucional dispuso el archivamiento de los procedimientos de cobranza coactiva que se venían tramitando sobre la base de ordenanzas invalidadas, y concedió a los municipios la posibilidad de emitir nuevas ordenanzas –en el caso de que no tuvieran ninguna válidamente emitida conforme a los parámetros del TC– a fin de darle sustento legal al cobro de arbitrios relacionados con los últimos cuatro ejercicios fiscales.

La sentencia no permitió la devolución ni la compensación a los contribuyentes por los arbitrios indebidamente pagados, en atención al impacto económico que dichas acciones podrían generar en los recursos de los gobiernos locales afectados. No obstante, el fallo dejó a salvo los reclamos por pagos indebidos o en exceso que se presentaron en fecha anterior a su publicación, o que se sustentaron en motivos distintos a la declaratoria de inconstitucionalidad.

Finalmente, el Tribunal Constitucional dio a conocer una serie de invocaciones y exhortaciones a los distintos órganos involucrados en esta materia. Así, invocó a la Contraloría General de la República a que programe auditorías a los municipios a fin de evaluar la forma en que se han determinado los costos por los servicios municipales. Además, exhortó al Congreso de la República para que precise la figura del arbitrio, conforme a lo señalado por la propia sentencia. Por último, exhortó a la Defensoría del Pueblo para que, de acuerdo a sus funciones constitucionales, aplique el seguimiento y supervise el cumplimiento de esta sentencia por parte de las autoridades municipales.

En atención a dicha exhortación, y en evidente cumplimiento de sus funciones, la Defensoría del Pueblo elaboró el presente Informe Defensorial, en el que se da cuenta de las actividades realizadas a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC y, especialmente, con relación a su cumplimiento en el proceso de ratificación de ordenanzas distritales de Lima y Callao.

La prioridad de la supervisión sobre estos municipios radica en las dimensiones que esta problemática ha adquirido en estas dos provincias. Sin perjuicio de ello, en sus distintas oficinas distribuidas en el territorio nacional, la Defensoría del Pueblo se ha constituido en un agente orientador de los municipios en lo que se refiere a la interpretación de las sentencias comentadas. Asimismo, venimos ejerciendo el seguimiento al proceso de adecuación de la normativa municipal a

⁴ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 78° del Código Procesal Constitucional, “Inconstitucionalidad de normas conexas”.

los criterios y parámetros interpretativos establecidos por el Tribunal Constitucional.

1.2. Aspectos que debe supervisar la Defensoría del Pueblo

Tomando en cuenta lo establecido por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas sobre las ordenanzas de Santiago de Surco y Miraflores, han quedado claramente establecidos los requisitos de fondo y forma que deben cumplir las ordenanzas que aprueban arbitrios municipales. Así, a partir de lo señalado por el máximo órgano de interpretación constitucional –como de las normas que forman parte del “bloque de constitucionalidad” o parámetro de control de constitucionalidad que regula la producción normativa municipal en materia tributaria, Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo N° 776)–, ahora una ordenanza distrital será válida y exigible a los contribuyentes cuando se verifiquen los siguientes requisitos:

- Debe ser **publicada y ratificada oportunamente**. La ordenanza distrital y el Acuerdo de Concejo de la Municipalidad Provincial que la ratifica se deben publicar en el diario oficial “El Peruano”, o en el diario de la localidad que publica las normas legales, antes del 31 de diciembre del año previo al de su aplicación. Sólo a partir del día siguiente de la publicación de la ratificación, y una vez que empiece el año de aplicación, será exigible a los contribuyentes.
- Debe contener el **informe técnico** que incluye la estructura de costos en los que incurre el municipio para brindar el servicio (Limpieza Pública, Parques y Jardines, Serenazgo). Dicho informe debe permitir que se conozca cómo se determinan la base imponible y la distribución de su monto entre todos los contribuyentes del distrito. Además, se debe publicar junto a la ordenanza que crea los arbitrios. No es admisible considerar cualquier criterio para justificar los costos, pues éstos –directos e indirectos– deben ser idóneos y guardar objetiva relación con la provocación del costo del servicio. En este sentido, tampoco es aceptable justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos como, por ejemplo, remuneraciones o dietas de regidores. Lo que se advierte, más bien, razonable es la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio.
- Los **criterios válidos y principales para la distribución del costo** de los servicios municipales serán aquellos en donde se constate una vinculación directa o indirecta entre el servicio prestado y la “intensidad de su goce” por parte del contribuyente. En este sentido, constituyen parámetros razonables para Limpieza Pública: el uso del predio, el tamaño (siempre que medie una relación proporcional con el uso)⁵ y el número de habitantes del predio. El señalado para Parques y Jardines es la ubicación en función de la cercanía a áreas verdes,⁶ en tanto que para Serenazgo se precisan el uso y ubicación en función de zonas de mayor peligrosidad.

⁵ No se puede utilizar indistintamente si el predio es utilizado como casa-habitación o local comercial, ya que la presunción sobre qué predio arroja más desperdicios es distinta en cada caso. Es adecuado también para el servicio de barrido de calles en cuanto a la longitud del predio pues, a mayor longitud, mayor necesidad del servicio.

⁶ Se podrán utilizar como criterios complementarios el tamaño, uso, valor u otros, tal como se desprende de la resolución aclaratoria del Tribunal Constitucional emitida el 1 de septiembre del 2005, a solicitud de la Defensoría del Pueblo.

- Las municipalidades pueden utilizar reglas de justicia en la imposición de las tasas por arbitrios atendiendo a la capacidad contributiva de los vecinos,⁷ la misma que se funda en el “**principio de solidaridad**”. Ello determinará que se pueda reducir la cuota contributiva de algunos de ellos, siempre que dicho desbalance pueda ser compensado en mayor medida por los recursos propios de cada municipio, en tanto las circunstancias sociales y económicas de éste lo permitan, a fin de evitar su traslado total a otros contribuyentes que sí se encuentran en la capacidad de asumir dicho costo.

De no cumplirse con la publicación, ya sea de la ordenanza distrital como de la ratificación de la municipalidad provincial, los arbitrios sólo se podrán calcular sobre la base de la última ordenanza válidamente emitida, es decir, de aquella que haya cumplido con todos los requisitos formales y sustantivos, y reajustados según la variación del Índice de Precios al Consumidor, conforme lo establece el artículo 69°-B de la Ley de Tributación Municipal.

La Defensoría del Pueblo, atendiendo al marco de su actuación en esta materia y a la invocación formulada por el Tribunal Constitucional en el numeral séptimo de la parte resolutive de su sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC, ha convenido en supervisar la verificación de su cumplimiento en lo que respecta a la publicación oportuna de las ordenanzas distritales que aprueban los arbitrios municipales, de los Acuerdos de Concejo de las municipalidades provinciales que las ratifican, así como del respeto a los criterios de distribución de costos establecidos por el órgano constitucional.

1.3 Supervisión Defensorial luego de las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios

En los meses siguientes a la última sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios (Exp. N° 0053-2004-AI/TC), algunas municipalidades distritales de Lima y Callao suspendieron sus cobranzas coactivas y declararon bajo estudio las ordenanzas emitidas en su jurisdicción. Fueron ejemplo de ello las municipalidades de Chaclacayo,⁸ Independencia,⁹ La Molina,¹⁰ Lince,¹¹ Miraflores, San Miguel,¹² Surquillo,¹³ Pueblo Libre,¹⁴ San Martín de Porres,¹⁵ San Juan de Miraflores,¹⁶ Barranco,¹⁷ Comas,¹⁸ entre otras.

La propia Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la Ordenanza N° 830, publicada el 2 de octubre del 2005, que modificó la forma de determinar las tasas y distribuir los

⁷ El Tribunal Constitucional precisa que cuando se apele al principio de capacidad en materia de arbitrios, éste no debe ser el criterio determinante o de mayor prevalencia en la distribución de costos, sino el secundario o subsidiario, debiendo, en consecuencia, ser utilizado en conjunto con otros criterios, en cuyo caso, la prevalencia de unos sobre otros dependerá razonablemente de la especial naturaleza de cada servicio. Por lo tanto, se prohíbe el uso del autoavalúo como único criterio-base o el de mayor prevalencia para la determinación de arbitrios.

⁸ Decreto N° 011-05-MDCH, publicado el 1 de octubre del 2005.

⁹ Ordenanza N° 100-MDI, publicada el 26 de septiembre del 2005.

¹⁰ Ordenanza N° 108, publicada el 2 de septiembre del 2005.

¹¹ Ordenanza N° 142-MDL, publicada el 27 de septiembre del 2005.

¹² Acuerdo de Concejo N° 101-2005-MDSM, publicada el 7 de septiembre del 2005.

¹³ Ordenanza N° 153-MDS, publicada el 2 de septiembre del 2005.

¹⁴ Decreto de Alcaldía N° 05-2005-MPL, publicado el 15 de septiembre del 2005.

¹⁵ Ordenanza N° 136-MDSMP, publicada el 3 de septiembre del 2005.

¹⁶ Ordenanza Municipal N° 000036-MDSJM, publicada el 25 de mayo del 2005.

¹⁷ Ordenanza N° 237-MDB, publicada el 2 de octubre del 2005.

¹⁸ Ordenanza N° 162.C/MC, publicada el 4 de noviembre del 2005.

costos por arbitrios municipales de Lima (Cercado); siguiendo en principio los criterios señalados por el Tribunal Constitucional.

La Sexta Disposición Complementaria y Final de dicha Ordenanza dispuso que, con su entrada en vigencia, quedaban sin efecto todos los Acuerdos de Concejo que hubiesen ratificado ordenanzas distritales sobre arbitrios municipales declarados inconstitucionales o que presentasen vicios de inconstitucionalidad de acuerdo a los términos y criterios expuestos por las sentencias del Tribunal Constitucional.

Así, mediante la Primera Disposición Transitoria de la Ordenanza N° 830,¹⁹ la Municipalidad Metropolitana de Lima concedió que se fijase como fecha límite el 17 de octubre del 2005 para que las municipalidades distritales bajo su jurisdicción presentasen sus solicitudes de ratificación de ordenanzas para poder recuperar la deuda tributaria de los últimos cuatro ejercicios fiscales. De igual forma, la disposición estableció que, para el cobro de arbitrios 2006, la presentación de solicitudes de ratificación se debía concretar hasta el 31 de octubre del 2005.

Sin embargo, la Ordenanza N° 830 también incorporaba algunas disposiciones que podían perjudicar a los contribuyentes del Cercado de Lima, y de otros distritos, de haberse seguido dicho ejemplo. En concreto, el cuestionamiento se refiere a lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria y Final, la cual dispuso que los montos de los arbitrios correspondientes a los ejercicios fiscales comprendidos entre los años 1996 y 2000 fuesen modificados conforme a lo establecido en la propia Ordenanza, precisando además que la prescripción procedería siempre que fuese solicitada por los contribuyentes.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, resulta injusto y perjudicial para los contribuyentes el hecho de que la administración tributaria local determine sus deudas recalculadas por arbitrios por períodos anteriores al 2002, es decir, prescritos, a sabiendas de que dichos cobros son ilegales a la luz de los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. Más injusto y perjudicial es aún, sabiendo que los vecinos tendrán que pagar –tasas irrazonables, a veces– por la tramitación de sus solicitudes de prescripción de deuda por cada ejercicio fiscal, como lamentablemente lo ha constatado nuestra institución a partir de las quejas presentadas por vecinos.

En el caso del Callao, la fecha límite que se estableció para la presentación de solicitudes de ratificación de ordenanzas distritales fue el 15 de noviembre de 2005, conforme a la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ordenanza Municipal N° 000033, publicada el 31 de octubre del 2005.

De esta forma, el 31 de diciembre del 2005 se constituía en la fecha límite para que las municipalidades de Lima y Callao adecuaran sus ordenanzas de ejercicios fiscales anteriores al 2006 según los parámetros del Tribunal Constitucional. Vale decir, esa fue la fecha límite para la publicación de las ordenanzas distritales y los Acuerdos de Concejo que las ratificaban. Igualmente, esa fecha se constituía en la fecha límite para la aprobación, publicación y ratificación de las ordenanzas sobre arbitrios para el 2006.

La mayoría de municipalidades de Lima y Callao sometieron sus ordenanzas a ratificación y lograron su publicación antes de la fecha límite. A continuación se presenta un cuadro que muestra la situación legal en la que se encontraba cada una de las municipalidades de ambas provincias al 20 de junio del 2006, fecha de

¹⁹ Asimismo, mediante la Directiva N° 001-006-00000006 (pub. 02.10.05), se establecieron disposiciones que deben seguir las municipalidades distritales para recalcular los arbitrios por períodos no prescritos, como consecuencia de la aplicación de la sentencia N° 0053-2004-AI/TC.

publicación de la Ley N° 28762 que concedió una prórroga adicional a las municipalidades, con vistas a cobrar arbitrios por períodos anteriores al 2005 y para el cobro correspondiente al año 2006, atendiendo a la fecha de publicación de sus ordenanzas distritales y de los Acuerdos de Concejo que las ratificaron.

**RELACIÓN DE MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA Y CALLAO HABILITADAS
PARA EL COBRO DE ARBITRIOS POR EL PERÍODO FISCAL 2006 Y EJERCICIOS
ANTERIORES**

N°		Ejercicios Anteriores	2006
1	Lima (Cercado)	O. N° 830 ²⁰ (02.10.05) ²¹	O. N° 887 (26.12.05)
2	Ancón	O. N° 61-2005-MDA ²² – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05) ²³	O. N° 62-2005-MDA ²⁴ – No ratificada (A.C. N° 466)
3	Ate	O. N° 91-MDA ²⁵ - 2002 al 2005 (A.C. N° 420 – 30.12.05)	O. N° 96-MDA ²⁶ (A.C. N° 445 – 30.12.05)
4	Barranco	O. N° 238 y 242-MDB – 2002 al 2005 (A.C. N° 463 – 31.12.05) ²⁷	O. N° 239 ²⁸ y N° 242-MDB (A.C. N° 435 – 31.12.05)
5	Breña	O. N° 176-MDB – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05)	O. N° 181-05-MDB ²⁹ – No ratificada
6	Carabayllo	O. N° 085-A/MDC ³⁰ – 2002 al 2005 (A.C. N° 455 – 31.12.05)	O. N° 087-A/MDC ³¹ (A.C. N° 465 – 31.12.05) ³²
7	Cieneguilla	No presentó ³³	O. N° 013-2005-MDC y N° 017-2005-MDC – No ratificadas (A.C. N° 466 – 30.12.05)

²⁰ Mediante Resolución Jefatural N° 001-004-00000957 (publicada el 30.10.05) se aprobaron disposiciones reglamentarias de la Ordenanza N° 830. Cabe precisar que en esta norma se publican las tablas definitivas correspondientes a costos mensuales para los tres tipos de arbitrios (2001–2005).

²¹ En todos los casos que registra el cuadro se trata de fechas de publicación en el diario oficial “El Peruano”.

²² No se registra publicación en el diario oficial “El Peruano”.

²³ Acuerdo que dispuso la devolución de solicitudes de ratificación de ordenanzas de varias municipalidades.

²⁴ No se registra publicación en el diario oficial “El Peruano”.

²⁵ Modificada por la Ordenanza N° 103-MDA (30.12.05), ratificada también por el Acuerdo de Concejo N° 420. El 11 de enero de 2006 se publicó una Fe de Erratas que modificó algunas cantidades del Informe Técnico anexo a la Ordenanza N° 103-MDA.

²⁶ Modificada por la Ordenanza N° 104-MDA (30.12.05), ratificada también por el Acuerdo de Concejo N° 445.

²⁷ Posteriormente, mediante Decreto de Alcaldía N° 021 (08.01.06) se establecieron disposiciones para el pago de arbitrios en caso de que los contribuyentes se vieran afectados por un alza como resultado de su redistribución.

²⁸ Modificada por la Ordenanza N° 243-MDB (31.12.05), ratificada también por el Acuerdo de Concejo N° 435.

²⁹ Mediante Ordenanza N° 182–2006-MDB (05.01.06) se dispuso mantener para el ejercicio fiscal 2006 los montos de arbitrios municipales aprobados mediante Ordenanza N° 141-2005-DA/MDB (26.02.05). Cabe precisar que dicha norma tampoco podría calificar como válida, en la medida en que no fue ratificada en la oportunidad debida, máxime cuando la Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme a lo prescrito por la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ordenanza N° 830, dejó sin efecto todos los acuerdos ratificatorios emitidos previamente a la publicación de la STC, Exp. N° 0053-2004-AI/TC.

³⁰ Modificada por la Ordenanza N° 92-A/MDC (31.12.05) que, a su vez, fue modificada por la Ordenanza N° 93-A-MDC (31.12.05). Ambas fueron ratificadas también por el Acuerdo de Concejo N° 455.

³¹ Modificada por la Ordenanza N° 95-A/MDC (31.12.05), también ratificada por la Ordenanza N° 465.

³² Cabe precisar que, mediante Ordenanza Municipal N° 102-A/MDC (13.05.06), la Municipalidad de Carabayllo dejó sin efecto el cobro del arbitrio por Serenazgo correspondiente al primer trimestre del 2006, puesto que reconoce que no se brindó el servicio.

³³ Mediante Ordenanza N° 018-2006-MDC (26.03.06), la Municipalidad de Cieneguilla dispuso el cumplimiento de las reglas de observancia obligatoria establecidas en la sentencia recaída sobre el Exp. 0053-2004-AI/TC, por lo que facultó a su Gerencia de Administración Tributaria a recibir pagos a cuenta por arbitrios por los períodos no prescritos con cargo a la determinación o la liquidación que se efectúe

8	Comas	O. N° 167-C/MC ³⁴ – 2002 al 2005 (A.C. N° 430 – 31.12.05)	O. N° 172-C/MC (A.C. N° 431 – 31.12.05)
9	Chaclacayo	O. N° 102-MDCH – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05)	O. N° 103-MDCH ³⁵ – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05)
10	Chorrillos	O. N° 87-MDCH – 2005 (A.C. N° 390 - 31.12.05) ³⁶	O. N° 88-MDCH (31.12.05) – A.C. N° 412 – 30.12.05 ³⁷
11	El Agustino	O. N° 268-MDEA ³⁸ – 2002 al 2005 (A.C. N° 461 – 31.12.05)	O. N° 271-MDEA ³⁹ (A.C. N° 447 – 31.12.05) ⁴⁰
12	Independencia	O. N° 105-MDI – 2002 al 2005 ⁴¹ (A.C. N° 454 – 31.12.05)	O. N° 111-MDI (A.C. N° 427 – 31.12.05)
13	Jesús María	O. N° 184-MJM ⁴² – 2002 al 2005 (A.C. N° 364 – 30.12.05)	O. N° 187-MJM (A.C. N° 413 – 31.12.05)
14	La Molina	O. N° 113 y O. N° 114 ⁴³ – 2004 y 2005 (A.C. N° 415 – 29.12.05)	O. N° 116 y N° 117 ⁴⁴ (A.C. N° 450 – 29.12.05)
15	La Victoria	O. N° 063-05/MDV ⁴⁵ – 2002 al 2004 (A.C. N° 365 – 24.12.05) ⁴⁶	O. N° 068-05/MDLV (A.C. N° 438 – 30.12.05)
16	Lince	O. N° 144-MDL y O. N° 148-MDL – 2002 al 2005 (A.C. N° 399 – 23.12.05)	O. N° 143-MDL y N° 149-MDL (A.C. N° 432 – 30.12.05)
17	Los Olivos	O. N° 221-MDLO y N° 223-MDLO – 2002 al 2005 (A.C. N° 381 – 27.12.05) ⁴⁷	O. N° 222-MDLO y O. N° 225-MDLO (A.C. N° 396 – 27.12.05)
18	Lurigancho-Chosica	O. N° 071-CDLCH – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05)	O. N° 072-CDLCH (17.01.06) – A.C. N° 441 (17.01.06) Publicadas fuera del plazo
19	Lurín	O. N° 114/ML ⁴⁸ – 2002 al 2005 (A.C. N° 408 – 31.12.05)	Os. 117, 119 y 121 – A.C. N° 449 y N° 451 – 31.12.05
20	Magdalena del Mar	Os. N° 227 y N° 233 – 2004 y 2005 (A.C. N° 389 – 30.12.05) ⁴⁹	Os. N° 231 y N° 232-MDSMM ⁵⁰ (A.C. N° 428 – 31.12.05)
21	Miraflores	O. N° 205 – 2002 al 2005 (A.C. N° 411 – 24.12.05) ⁵¹	Os. N° 206 y N° 207 ⁵² (A.C. N° 448 – 30.12.05) ⁵³

sobre dichos tributos. A su vez, precisó que los documentos que se emitan, relacionados con el pago de arbitrios, no constituirán en ningún caso actos de cobranza de tributos.

³⁴ Modificada por la Ordenanza N° 173-C/MC (31.12.05), también ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 430.

³⁵ Modificada por la Ordenanza N° 106-MDCH (31.12.05).

³⁶ El 9 de febrero de 2006 se publicaron los Anexos II a XIV de la Ordenanza N° 87-MDCH.

³⁷ El 10 de febrero de 2006 se publicaron los Anexos II a XII de la Ordenanza N° 88-MDCH.

³⁸ Modificada por la Ordenanza N° 279-MDEA, también ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 461.

³⁹ Modificada por la Ordenanza N° 274-MDEA, ratificada también por el Acuerdo de Concejo N° 447.

⁴⁰ Cabe señalar que, mediante Ordenanza N° 295-2006-MDEA (07.05.06), la Municipalidad de El Agustino concedió la exoneración del arbitrio de Parques y Jardines a los predios de la Zona de Cerros del distrito.

⁴¹ Serenazgo del 2003 al 2005.

⁴² Modificada por la Ordenanza N° 186-MJM (30.12.05), también ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 364.

⁴³ Modificadas por la Ordenanza N° 118 (31.12.05), también ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 415.

⁴⁴ Modificadas por la Ordenanza N° 120 (31.12.05), también ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 450.

⁴⁵ El 30.12.05 se publicó el Informe Técnico.

⁴⁶ Cabe señalar que mediante Ordenanza 077-06-MDLV (07.05.06), la Municipalidad de La Victoria declaró la prescripción de los arbitrios correspondientes a los ejercicios 1999 al 2001.

⁴⁷ Mediante la Ordenanza N° 228-CDLO (20.01.06) se extinguieron las deudas pendientes de pago por concepto de arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines correspondientes a los ejercicios fiscales 1994 a 2001, y Serenazgo correspondiente al período 1996 al 2004.

⁴⁸ Modificada por la Ordenanza N° 118 (31.12.05).

⁴⁹ Mediante la Ordenanza N° 246 (22.01.06) se establecieron topes para la determinación de los arbitrios para el ejercicio 2006 y el régimen de solidaridad a aplicar en el distrito.

⁵⁰ Modificada por la Ordenanza N° 242-MDSMM (31.12.05).

⁵¹ Modificada por la Ordenanza N° 211 (28.10.05). Cabe precisar que el Artículo Cuarto de dicho Acuerdo señala que no procede la ratificación de los arbitrios de Limpieza Pública correspondientes a los ejercicios 2002 al 2004 debido a que los costos en los que incurrieron por dicho servicio, durante los períodos indicados, ya fueron cubiertos.

22	Pachacamac	No presentó	O. N° 030-2005-MDP/A ⁵⁴ – No ratificada (A.C. N° 466 =)
23	Pueblo Libre	O. N° 198-MPL ⁵⁵ – 2002 al 2004 (A.C. N° 398 – 22.12.05)	O. N° 195-MPL ⁵⁶ (A.C. N° 416 – 28.12.05)
24	Pucusana	No presentó	No ratificada (A.C. N° 466 =)
25	Puente Piedra	O. N° 072-MDPP – 2002 al 2005 (A.C. N° 446 – 31.12.05)	O. N° 073-MDPP – A.C. N° 437 (31.12.05)
26	Punta Hermosa	Os. N° 071 y 077-MDPH – No ratificadas (A.C. N° 466 – 30.12.05)	Os. N° 073 y N° 075-MDPH – No ratificadas (A.C. N° 466 =) ⁵⁷
27	Punta Negra	2004 al 2005 (A.C. 409 – No publicado)	A.C. N° 433 – No publicado
28	Rímac	O. N° 114 ⁵⁸ – 2002 al 2005 (A.C. N° 410 – 24.12.05) Inf. Téc. (05.03.06)	O. N° 115 ⁵⁹ (A.C. N° 439 – 31.12.05) Inf. Téc. (05.03.06)
29	San Borja	O. N° 357 ⁶⁰ – 2004 al 2005 (A.C. N° 395 – 26.12.05) ⁶¹	O. N° 358 – A.C. N° 419 (25.12.05)
30	San Bartolo	O. N° 030-2005/MDSB – No ratificada (A.C. N° 466 – 30.12.05)	O. N° 031-2005/MDSB – No ratificada (A.C. N° 466 =)
31	San Isidro	No presentó ⁶²	O. N° 134-MSI (06.01.06) ⁶³ – A.C. N° 434 (30.12.05). ⁶⁴ Publicada fuera del plazo
32	San Juan de Lurigancho	O. N° 078 ⁶⁵ – 2002 al 2005 (A.C. N° 407 – 31.12.05)	O. N° 079 ⁶⁶ (A.C. N° 436 – 31.12.05)

⁵² Modificada por la Ordenanza N° 219 (05.12.05) / Decreto de Alcaldía N° 19, por medio del cual completan las estructuras de costos de los servicios de recolección de Residuos Sólidos y Serenazgo, aprobadas mediante Ordenanza N° 207. Mediante Ordenanza N° 221 (26.12.05) se eleva al rango de Ordenanza el Decreto de Alcaldía N° 19.

⁵³ Modificada por la Ordenanza N° 211 (28.10.05).

⁵⁴ Modificada por la Ordenanza N° 035-2005-MDP/A.

⁵⁵ Anexo que contiene Informe Técnico, publicado el 24.12.05.

⁵⁶ Anexo que contiene Informe Técnico, publicado el 19.12.05.

⁵⁷ Cabe señalar que, el 14 de mayo del 2006, la Municipalidad de Punta Hermosa publicó la Ordenanza N° 081-MDPH por medio de la cual aprobó el proceso de recepción dineraria de los aportes voluntarios de los contribuyentes del distrito para el año 2006, los cuales serán considerados como pagos a cuenta de la posterior liquidación que se realizará cuando se apruebe la ley que concede la prórroga. Como se ha apuntado, la Ley N° 28762, que concedió la prórroga hasta el 15 de julio, fue publicada el 20 de junio del 2006.

⁵⁸ Modificada por la Ordenanza N° 116 (31.12.05).

⁵⁹ Modificada por la Ordenanza N° 118 (31.12.05).

⁶⁰ Fe de erratas de la Ordenanza N° 357 (12.01.06): Anexo 1: Informe Técnico, Distribución del costo del servicio de Limpieza Pública, Barrido y Limpieza de Calles, Modificación del rubro del área construida m2 (2004).

⁶¹ Cabe señalar que, mediante Ordenanza N° 372-MSB (24.05.06), la Municipalidad de San Borja extinguió las deudas por arbitrios correspondientes a los periodos 1999 al 2003.

⁶² Mediante Ordenanza N° 144-MSI (24.01.06) se dispuso la observancia de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en materia de arbitrios, dejando sin efecto todas las Resoluciones de Determinación emitidas y/o notificadas por concepto de arbitrios municipales de ejercicios anteriores al 2006, que se encontraban pendientes de pago o hubiesen sido objeto de fraccionamiento tributario con saldo deudor. Para el caso de arbitrios correspondientes al 2005, la Ordenanza N° 147-MSI (08.03.06) dispuso la aplicación de la Ordenanza N° 070-MSI (30.01.04), modificada por la Ordenanza N° 079-MSI (07.04.04), precisada por el Decreto de Alcaldía N° 018-2004-ALC/MSI y ratificada por Acuerdo de Concejo N° 367 (11.12.04), la que fue aplicada en el ejercicio fiscal 2004. Sin embargo, la ratificación de esta norma también se produjo fuera del plazo legal previsto para ordenanzas aplicables para el ejercicio 2004, esto es, el 30 de abril, por lo que tampoco podría ser considerada una norma válidamente emitida ni aplicable para el ejercicio fiscal 2005.

⁶³ Modificada por la Ordenanza N° 137 (25.12.05). El Anexo de dicha Ordenanza que contiene el Informe Técnico fue publicado el 31 de diciembre del 2005.

⁶⁴ Fue modificado mediante Acuerdo de Concejo N° 023 (26.01.06). Dicha modificación precisaba que la Municipalidad de San Isidro debía publicar la Ordenanza N° 134-MSI antes de la emisión de los recibos correspondientes, lo cual, en los hechos, significaba una extensión del plazo legal para el caso particular de dicho municipio.

⁶⁵ Modificada por la Ordenanza N° 080 (31.12.05).

⁶⁶ Modificada por la Ordenanza N° 083 (31.12.05).

33	San Juan de Miraflores	O. N° 47-MDSJM ⁶⁷ – 2005 (A.C. N° 422 – 31.12.05)	O. N° 49-MDSJM ⁶⁸ (A.C. N° 440 – 31.12.05)
34	San Luis	O. N° 033-MDSL – 2002 al 2005 (A.C. N° 406 – 31.12.05)	O. N° 035-MDSL (A.C. N° 414 – 31.12.05)
35	San Martín de Porres	O. N° 146-MDSMP – 2002 al 2005 (A.C. N° 460 – 31.12.05)	O. N° 147-MDSMP (A.C. N° 464 – 31.12.05)
36	San Miguel	O. N° 89-MDSM ⁶⁹ – 2002 al 2005 (A.C. N° 391 – 24.12.05)	O. N° 87-MDSM (A.C. N° 429 – 30.12.05)
37	Santa Anita	O. N° 021-MDSA ⁷⁰ – 2004 al 2005 (A.C. N° 418 – 24.12.05)	O. N° 024-MDSA ⁷¹ (A.C. N° 417 – 24.12.05)
38	Santa María del Mar	O. N° 70 – No ratificada (A.C. N° 462 – 31.12.05) ⁷²	Os. N° 67, N° 68 y N° 69 ⁷³ (A.C. N° 457 y N° 458 – 31.12.05)
39	Santa Rosa	O. N° 161 ⁷⁴ – 2002 al 2005 (A.C. N° 456 – 31.12.05)	Os. N° 152 y 158 ⁷⁵ – No ratificadas (A.C. N° 466 =)
40	Santiago de Surco	O. N° 225-MSS – 2005 (Jun-Dic) – A.C. N° 142 (26.05.05)	Os. N° 241 y N° 250-MSS (A.C. N° 421 – 29.12.05)
41	Surquillo	O. N° 156/MDS ⁷⁶ – 2002 al 2005 (A.C. N° 366 – 18.12.05) ⁷⁷	O. N° 158/MDS (A.C. N° 426 – 31.12.05)
42	Villa El Salvador	O. N° 116-MVES ⁷⁸ – 2002 y 2003 (A.C. N° 452 – 31.12.05)	Os. N° 117 ⁷⁹ y N° 118-MVES ⁸⁰ (A.C. N° 453 – 31.12.05)
43	Villa María del Triunfo	O. N° 199 ⁸¹ – 2002 al 2005 (A.C. N° 367 – 31.12.05)	O. N° 201 ⁸² (A.C. N° 443 – 31.12.05)

44	Callao	O. N° 000040 (30.12.05) – 2002 al 2005	O. N° 000040 (30.12.05)
45	Bellavista	O. N° 025-2005-CDB – 2001 al 2005 (A.C. N° 000193–30.12.05)	O. N° 026-2005-CDB (A.C. N° 000193–30.12.05)
46	Carmen de la Legua–Reynoso	No presentó	O. N° 099-2005-MDCLR (A.C. N° 000194 – 31.12.05)
47	La Perla	Se dispuso la suspensión del cobro de arbitrios de ejercicios anteriores al 2006 (O. N° 003 – 22.02.06)	Os. N° 019 y N° 020-2005-MDLP (A.C. N° 000192 – 31.12.05) e Inf. Téc (20.01.06)
48	La Punta	O. N° 019-MPC-CAM – 2001 al 2005 (A.C. N° 000191– 31.12.05) Inf. Téc. (04.01.06)	O. N° 020-MPC-CAM (A.C. N° 000191 – 31.12.05) Inf. Téc. (04.01.06)
49	Ventanilla	No presentó	O. N° 058-2005/MDV (A.C. N° 000190–31.12.05)

⁶⁷ Modificadas por las Ordenanzas N° 51 y N° 54 (31.12.05).

⁶⁸ Modificada por la Ordenanza N° 55 (31.12.05).

⁶⁹ Modificada por la Ordenanza N° 90-MDSM (23.12.05).

⁷⁰ Modificada por la Ordenanza N° 025-MDSA (25.12.05).

⁷¹ Modificada por la Ordenanza N° 029-MDSA (25.12.05).

⁷² Mediante este Acuerdo se precisó que la Ordenanza N° 70 que establecía el régimen tributario de los arbitrios en el distrito de Santa María del Mar, correspondiente a los ejercicios 2002 al 2005, técnicamente no podía ser ratificada puesto que se había verificado que los ingresos ejecutados ya habían cubierto los costos del servicio de Limpieza Pública correspondiente a los ejercicios 2002 al 2005, así como los arbitrios de Parques y Jardines y Serenazgo de los ejercicios 2003 al 2005.

⁷³ Modificada por la Ordenanza N° 72.

⁷⁴ Modificada por la Ordenanza N° 166 (31.12.05).

⁷⁵ Modificada por la Ordenanza N° 163.

⁷⁶ Modificada por la Ordenanza N° 159/MDS (18.12.05).

⁷⁷ En el caso del arbitrio de Serenazgo, la ratificación no se produjo para el ejercicio 2004, por cuanto lo recaudado superó los costos ejecutados en dicho período.

⁷⁸ Modificada por la Ordenanza N° 120-MVES (31.12.05).

⁷⁹ Modificada por la Ordenanza N° 122-MVES (31.12.05).

⁸⁰ Modificada por la Ordenanza N° 123-MVES (31.12.05).

⁸¹ Modificada por la Ordenanza N° 205 (31.12.05).

⁸² Modificadas por las Ordenanzas N° 207 y N° 210 (31.12.05).

Así, en esta relación se puede advertir que, al 31 de diciembre del 2005, las municipalidades distritales que se encontraban en la imposibilidad de cobrar arbitrios no prescritos por los ejercicios fiscales comprendidos entre los años 2002 y 2005 eran Ancón, Breña, Cieneguilla, Chaclacayo, Lurigancho–Chosica, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Isidro, Santa María del Mar y Carmen de la Legua. Cabe precisar que las municipalidades distritales de San Isidro y La Perla decidieron, con posterioridad al 31 de diciembre, suspender el cobro de arbitrios por ejercicios fiscales anteriores al 2006. Sin embargo, como comentaremos más adelante, la Municipalidad Distrital de La Perla decidió finalmente cobrar esta deuda.

En el caso del cobro de arbitrios correspondientes al año 2006, las municipalidades de los distritos que se encontraban imposibilitadas para ello, al 31 de diciembre de 2005, eran Ancón, Breña, Cieneguilla, Chaclacayo, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo y Santa Rosa.

Ahora bien, como puede apreciarse en el cuadro, existe un grupo de municipalidades que no cumplieron oportunamente con la publicación de la respectiva ordenanza, o de parte sustantiva de la misma –como lo es el Informe Técnico–, o que introdujeron a destiempo modificaciones asimismo sustantivas. En esta relación se encuentran los municipios de Chorrillos (2005), Lurigancho–Chosica (2006), Rímac (2006), San Isidro (2006), La Perla (2006) y La Punta (2001 al 2006).

Sin embargo, con fecha 20 de junio del 2006, el Congreso de la República, mediante la Ley N° 28762, concedió una prórroga única y excepcional hasta el 15 de julio del mismo año, a fin de que las municipalidades del país puedan adecuar su normativa según la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0053-2004-AI/TC. Ello involucró tanto las ordenanzas que la municipalidad emita a efectos de recalcular la deuda por arbitrios de los períodos no prescritos (2002 al 2005), como las ordenanzas para el cobro de arbitrios correspondientes al período 2006.

La Ley precisó, además, que la vigencia de las ordenanzas estaría sujeta a ratificación, y que se verificaría a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial “El Peruano”. Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo apoyó esta prórroga en vista del peligro que representaba para la salud pública el colapso de servicios municipales esenciales para la población como, por ejemplo, el recojo de residuos sólidos, ante la imposibilidad anunciada de muchos municipios de financiar los servicios por la falta de recursos para su mantenimiento.⁸³

En este sentido, consideramos que aquellos municipios que publicaron sus ordenanzas (con los informes técnicos completos), o sus acuerdos de ratificación, más allá del 31 de diciembre del 2005, pero antes del 20 de junio del 2006 –fecha de publicación de la Ley N° 28762–, sólo se encontrarían habilitadas para el cobro de arbitrios a partir del día 21 de junio de 2006, fecha desde la cual rige la referida Ley.

Una aplicación distinta de los efectos de esta Ley, por ejemplo, pretender legalizar cobros efectuados al amparo de normas emitidas durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 20 de junio de 2006, resultaría, en opinión de la Defensoría del Pueblo, inconstitucional; puesto que con ello se estaría afectando el principio de no retroactividad de las normas prescrito en los artículos 103° y 109° de la Constitución.

⁸³ La Defensoría del Pueblo decidió apoyar el Proyecto de Ley N° 14197/2005-GL, que luego derivó en el Dictamen que también agrupaba los Proyectos de Ley N° 14297/2005-CR y N° 14327. El apoyo a esta iniciativa de la Municipalidad Metropolitana de Lima se concretó mediante la remisión del Oficio N° 009/2006-DP, fechado el 24 de enero del 2006, dirigido al Presidente del Congreso de la República de entonces, Marcial Ayaipoma.

Ciertamente, las controversias que surjan de las distintas interpretaciones de esta norma deberán ser resueltas, llegado el caso, por el Tribunal Fiscal, el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.

En virtud de la Ley N° 28762, los municipios capitalinos que se vieron beneficiados con la posibilidad de cobrar deuda tributaria fueron Ancón (2002 al 2006),⁸⁴ Breña (2002 al 2006),⁸⁵ Chaclacayo (2002 al 2006),⁸⁶ La Perla (2003 al 2005),⁸⁷ San Bartolo (2002 al 2006),⁸⁸ Lurigancho–Chosica (2002 al 2005)⁸⁹ y Punta Hermosa (2002 - 2006).⁹⁰

En resumen, al 15 de julio del 2006, las municipalidades distritales de Lima y Callao que no estaban habilitadas para el cobro de la deuda correspondiente a los ejercicios fiscales comprendidos entre los años 2002 al 2005, son Cieneguilla, Pachacamac, Pucusana, Punta Negra, Santa María del Mar y Carmen de La Legua–Reynoso. Por su parte, las municipalidades que no estaban habilitadas para el cobro de arbitrios correspondientes al año 2006, son Cieneguilla, Pachacamac, Pucusana, Punta Negra y Santa Rosa.

De otro lado, y para finalizar este recuento de la actuación de la Defensoría del Pueblo en esta materia, es preciso señalar que desde la publicación de las sentencias recaídas sobre las ordenanzas de las Municipalidades Distritales de Santiago de Surco y Miraflores se han remitido sendos oficios a diferentes autoridades involucradas en este problema.

Así, además de los oficios remitidos a los alcaldes de los distritos de Lima y Callao a fin de exhortarlos a dar cumplimiento de lo establecido por el Tribunal Constitucional, se han remitido dos oficios al Congreso de la República. Con el primero se pone en su

⁸⁴ Ordenanza N° 081-2006-MDA, modificada por Ordenanza N° 084-2006-MDA, publicadas el 15 de julio de 2006, por medio de las cuales se establecen los arbitrios correspondientes a los ejercicios 2002 al 2005, así como el arbitrio de Serenazgo correspondiente a los ejercicios 2003 al 2005. Ambas Ordenanzas fueron ratificadas por Acuerdo de Concejo N° 249, publicado el mismo día. Ordenanza N° 082-2006-MDA, modificada por la Ordenanza N° 085-2006-MDA, publicadas el 15 de julio del 2006, que establece el marco legal, la distribución y la determinación de los arbitrios correspondientes al ejercicio fiscal 2006. Ambas fueron ratificadas mediante Acuerdo de Concejo N° 259, publicado el mismo día.

⁸⁵ Ordenanza N° 211-MDB, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo de Concejo N° 254, que establece la modificación de la determinación de las tasas de los arbitrios correspondientes a los ejercicios 2002 al 2005. Ordenanza N° 212-MDB, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada mediante Acuerdo de Concejo N° 251, que establece el marco legal, la distribución y la determinación de los arbitrios correspondientes al ejercicio fiscal 2006.

⁸⁶ Ordenanza N° 115-MDCH, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por el Acuerdo de Concejo N° 252, que determina los arbitrios correspondientes a los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005. Ordenanza N° 116-MDCH, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo de Concejo N° 253, que establece el marco legal, la distribución y la determinación de los arbitrios 2006.

⁸⁷ Ordenanza N° 015-2006-MDLP, publicada el 14 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo N° 000104 del Concejo Municipal Provincial del Callao. De otro lado, también en dicha fecha, se publicó el Decreto de Alcaldía N° 008-2006-MDLP, por medio del cual se señaló que los contribuyentes del distrito podían precisar la longitud exacta del frontis de predios para la determinación del arbitrio de Barrido de Calles.

⁸⁸ Ordenanza N° 045-2006-MDSB, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo de Concejo N° 257, por medio del cual se establece la modificación de la determinación de las tasas de los arbitrios correspondientes a los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005. Ordenanza N° 046-2006-MDSB, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo de Concejo N° 258, por medio del cual se establece el marco legal, la distribución y la determinación de los arbitrios para el ejercicio 2006.

⁸⁹ Ordenanza N° 077-CDLCH, modificada por la Ordenanza N° 079-CDLCH, publicadas el 15 de julio de 2006 y ratificadas por Acuerdo de Concejo N° 255, que modifican la determinación del cobro de las tasas de arbitrios correspondientes a los períodos 2002 al 2005.

⁹⁰ Ordenanza N° 086-MDPH, publicada el 15 de julio del 2006, ratificada por Acuerdo de Concejo N° 256, por medio de la cual se establece el marco legal, la distribución y la determinación de los arbitrios correspondientes al 2006.

conocimiento nuestra posición respecto a las referidas sentencias y se le invoca a dar trámite a las exhortaciones formuladas por el supremo intérprete de la Constitución respecto de la necesidad de adecuar la actual legislación tributaria municipal según los parámetros por él establecidos.⁹¹ Con el segundo se le exhorta a que evalúe la posibilidad de conceder una prórroga única y excepcional a los municipios del país que, al 31 de diciembre de 2005, no pudieron cumplir con las formalidades exigidas por la legislación municipal y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional para la adecuación de su normativa tributaria de los últimos cuatro ejercicios fiscales.⁹²

Finalmente, también se remitieron oficios al Contralor General de la República⁹³ solicitándole que nos informe sobre las acciones que adoptaría en mérito de la invocación realizada por el Tribunal Constitucional en la parte resolutive de su última sentencia,⁹⁴ y al propio Tribunal, informándole sobre el avance en el cumplimiento de sus sentencias, a propósito también de la exhortación formulada a nuestra institución para que se encargue de su seguimiento.⁹⁵

II. ANÁLISIS

A continuación presentamos el resultado del análisis que la Defensoría del Pueblo ha realizado sobre la base de las ordenanzas e informes técnicos publicados en el diario oficial “El Peruano”, desde el 17 de agosto de 2005, fecha de publicación de la sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC, hasta el 15 de julio de 2006, fecha de culminación del plazo excepcional concedido por la Ley N° 28762.

Sin perjuicio de la posición que nuestra institución adopte respecto a la legalidad o constitucionalidad de las ordenanzas en cuestión, es claro el rol protagónico que sobre estas cuestiones le corresponde asumir al Tribunal Fiscal, sobre la base del control de legalidad que realice de las ordenanzas a partir de la tramitación de los procedimientos contencioso-tributarios. Similar rol debe asumir el Poder Judicial, en virtud de la tramitación de procesos contencioso-administrativos y, eventualmente, de amparos. Por último, también le corresponde responsabilidad al Tribunal Constitucional con ocasión de los procesos de inconstitucionalidad que se promuevan en su sede.

2.1 Determinación de costos

A) Avances y aportes

⁹¹ Oficio N° 431-DP-2005 de fecha 26 de octubre del 2005 dirigido a la congresista Fabiola Morales, Presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales.

⁹² El Oficio N° 009/2006-DP, de fecha 24 de enero del 2006, fue remitido al Presidente del Congreso de la República, Marcial Ayaipoma. En dicho documento se hacía explícito nuestro apoyo al Proyecto de Ley N° 14197-2005-GL, promovido desde la Municipalidad Metropolitana de Lima, aunque con la inclusión de otros supuestos no previstos en el Proyecto.

⁹³ Oficio DP-2005-102 de fecha 17 de marzo del 2005. En respuesta a dicho oficio, el Contralor General de la República remitió el Oficio N° 0755-2005-CG/DC del 26 de abril del 2005, por medio del cual nos informó la próxima realización de acciones de control en gobiernos locales.

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

⁹⁵ Oficios DP-2005-465 del 14 de noviembre del 2005 y N° 064-2005-DP-PDA del 15 diciembre del 2005.

Indiscutiblemente, a juicio de la Defensoría del Pueblo, el saldo de este proceso es positivo. Constituye esta evidencia la abundante información con la que cuenta en la actualidad el contribuyente sobre la forma en que se determinan los arbitrios en sus distritos, el número de contribuyentes en el distrito, el costo detallado en el que incurre el municipio para brindar los servicios de limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines y serenazgo. Toda esta información se encuentra contenida total o parcialmente (pero con la información básica indispensable) en los informes técnicos que integran las ordenanzas aprobatorias de los arbitrios municipales.

Asimismo, del análisis de las ordenanzas distritales de Lima y Callao emitidas para el recalcu de arbitrios por períodos no prescritos (2002-2005), y para el ejercicio 2006, podemos destacar la preocupación que han manifestado los municipios por diferenciar los costos directos de los indirectos y fijos, siguiendo, en el caso de los distritos de Lima, la pauta de la Directiva N° 001-006-00000006, aprobada por la Municipalidad Metropolitana, que establece que los costos indirectos no pueden representar más allá del 10% de la tasa total del arbitrio.

Del mismo modo cabe destacar los esfuerzos que han emprendido dichas comunas para actualizar la información de sus catastros, registrar nueva información para una distribución ajustada a los criterios del Tribunal Constitucional como, por ejemplo, en el caso de las longitudes de los frentes de los predios para la distribución del servicio de barrido de calles. Asimismo, han dispuesto la segmentación de sus distritos en función de las áreas verdes, y han incorporado criterios como los niveles de inseguridad ciudadana y las características económicas y de desarrollo de cada zona del distrito que determinan una mayor o menor carga tributaria, entre otros.

Este detalle de la información será ahora indispensable para el control previo que realizan las municipalidades provinciales en la evaluación de las solicitudes de ratificación de ordenanzas distritales, así como para el control posterior que eventualmente podrá realizar el Tribunal Fiscal, el cual, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está llamado a ejercer un control de legalidad sustantivo y formal de ordenanzas que regulan materia tributaria. De igual modo, la información existente resulta especialmente útil para la Contraloría General de la República que, además, ha sido invocada en la última sentencia recaída en el Exp. N° 0053-2004-AI/TC para realizar auditorías a los municipios a fin de evaluar la forma en que se han determinado los costos por servicios municipales y determinar las responsabilidades que correspondan.

A su turno, esta información se torna indispensable para el control que realicen los vecinos contribuyentes en cada distrito, en el pleno ejercicio de su derecho a la participación ciudadana en la determinación del costo global de arbitrios y supervisión de su recaudación, como bien lo reconoce el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el proceso contra las ordenanzas de Miraflores.⁹⁶

⁹⁶ “(...) el Tribunal Constitucional, atendiendo al legítimo malestar ciudadano y a la desconfianza en la gestión municipal respecto a la cuantificación de arbitrios, considera necesario que se involucre a la ciudadanía a través de las juntas vecinales comunales para que participen en las sesiones del Concejo que aprueben las ordenanzas de arbitrios, debatiendo su costo global y los criterios de distribución, para de este modo reafirmar la legitimidad de estos cobros.

Con ello se busca incluir al ciudadano no sólo en la elaboración de mecanismos de recaudación –de arbitrios como rentas municipales que constituyen ingresos propios–, sino además en el control de los

B) Deficiencias detectadas

1. En los rubros de gasto que integran las estructuras de costo

El objetivo primordial de los informes técnicos es otorgar transparencia con relación a los gastos totales en los que incurre una municipalidad para prestar un servicio determinado. En este sentido, resulta sumamente importante que en las estructuras de costos de las entidades ediles se detallen cuáles son los gastos en los que incurren, así como su monto, con el ánimo de contribuir con la fiscalización a la que deben estar sometidas todas las entidades que administran recursos provenientes de los contribuyentes.

Pese a los avances que, en términos generales, hemos registrado, asimismo se han advertido algunas deficiencias en lo referente a los rubros de gasto que integran las estructuras de costos de los servicios municipales. Así, por ejemplo, se han registrado rubros que no precisan montos, como, por ejemplo, ocurre con los arbitrios de la Municipalidad Distrital de la Molina (O. N° 118).

De otro lado, hemos registrado casos en los que no se ha diferenciado el costo entre el servicio de recojo de desechos y barrido de calles. Ello ocurre, por ejemplo, con la Municipalidad Distrital de Los Olivos (O. N° 221 y N° 223).⁹⁷ Si bien ambos servicios se incluyen dentro del arbitrio correspondiente al de Limpieza Pública, se trata de dos servicios distintos, cada cual con requerimientos propios para su prestación en beneficio del contribuyente.

Asimismo, en nuestra investigación hemos detectado que algunas municipalidades han incluido en sus estructuras de costos conceptos o rubros de gastos excesivamente indeterminados, lo cual no permite identificar las actividades o procedimientos que involucran. Así, por ejemplo, el concepto “Otros” u “Otros costos y gastos variables” es utilizado por las municipalidades distritales de Santa Anita (Os. N° 21 y N° 33) y Bellavista (O. N° 26). Del mismo modo son utilizados conceptos como “Servicios de terceros”, por la misma Municipalidad Distrital de Santa Anita (O. N° 21) y por la de San Luis (Os. N° 33 y N° 35). O también el concepto “Mano de obra indirecta”, por las Municipalidades Distritales de San Luis (O. N° 33) y de Lurigancho-Chosica (Serenazgo – O. N° 72), sin ninguna referencia a las actividades que desarrollaría este personal. Lo mismo ocurre con los conceptos “Suministros indirectos”, “Mano de obra indirecta”, “Otros costos indirectos” u “Otros gastos operativos” que utiliza la Municipalidad Distrital de La Perla (O. N° 20).

Adicionalmente hemos detectado rubros de gastos que no corresponden, por su naturaleza, al tipo de costo asignado. Así, por ejemplo, el concepto “Refrigerios” ha sido incorporado por la Municipalidad Distrital de San Luis (O. N° 33) dentro del rubro de “costos directos”. En opinión de la Defensoría del Pueblo, los refrigerios deben solventarse con la remuneración de los trabajadores, vale decir, deben ser comprendidos en el rubro de “Mano de obra”. En todo caso, si el municipio ofrece refrigerios a sus trabajadores, con prescindencia del régimen de contratación, es de suponer que éstos deban

fondos recaudados y su uso racional exclusivo para la financiación y mantenimiento del servicio.” (§ 2. La participación ciudadana en la determinación del costo global de arbitrios y supervisión de su recaudación como ejercicio de un derecho constitucional).

⁹⁷ No obstante, la Municipalidad muestra información que justificaría el incremento de los arbitrios del 2001 al 2002 en razón del aumento de algunos costos del servicio de Barrido de Calles y de recojo de Residuos Sólidos (O. N° 223-CDLO. Num. 4.4)

figurar en el rubro de “costos indirectos”; ya que el refrigerio no es un concepto que se vincule de manera directa con la realización de las actividades desarrolladas para la prestación del servicio municipal.

Asimismo se ha podido observar que distintas entidades ediles han consignado en sus informes técnicos rubros de gastos semejantes para distintos tipos de costos, sin realizar mayor explicación sobre la diferencia entre conceptos o las distintas actividades que estarían comprendidas por éstos. Por ejemplo, la Municipalidad Distrital de La Molina (O. N° 118) ha incluido en su estructura de costos por el servicio de Parques y Jardines, para el 2004, un rubro para “Personal Nombrado” y otro para “Personal Contratado”, ambos dentro de los “Costos Directos”. Adicionalmente, ha incluido el rubro “Servicios de terceros” dentro de la categoría “Otros costos y gastos variables”; y, el rubro “Mano de obra indirecta” dentro de la categoría “Costos indirectos y gastos administrativos”. La observación se plantea por la falta de detalle para explicar las diferencias entre estos rubros de gastos, considerando que cada uno representa una parte significativa dentro de sus categorías de costos.

Por su parte, la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (O. N° 80- Estructura de costos de recojo de residuos sólidos para el 2006), ha incluido un rubro denominado “Servicios de terceros” para la recolección de residuos sólidos, la disposición final de los mismos y del desmonte. Sin embargo, ha contemplado entre sus “Costos directos” el costo por el rubro “Mano de obra” (personal nombrado y contratado) y el costo por la “Depreciación de maquinaria y equipos”. En este sentido, es claro que si el servicio se ha tercerizado no tiene objeto que se haya incorporado el costo por estos dos últimos conceptos.

En el caso de todos estos ejemplos resulta evidente que la falta de información o detalle explicativo sobre los conceptos que integran las estructuras de costos es la razón que impide al contribuyente diligente formarse un juicio certero sobre los costos reales que involucran los servicios municipales. Por ello es indispensable que las municipalidades dispongan la publicidad continua de sus estructuras de costos y brinden todas las facilidades para el acceso a aquella información que, por diversas razones, no se ha podido incluir en la versión publicada en el diario oficial.

2. En la diferenciación y proporción entre costos directos, indirectos y fijos

Hemos detectado que algunas municipalidades no han establecido diferencias entre costos directos, indirectos y fijos. Entre ellas se encuentra la Municipalidad Distrital de La Punta (O. N° 19), que no ha hecho mención alguna a los distintos tipos de costos, no obstante haber detallado los conceptos que integran la estructura de costos.

Asimismo, no se ha cumplido con la proporción que debe existir entre los costos directos y costos indirectos. Como se ha referido, de acuerdo a la Directiva N° 001-006-00000006, publicada el 2 de octubre del 2005, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) señaló en el acápite 4.2.3, denominado “Informe Técnico Estructura de Costos”, que los costos indirectos previstos para cada uno de los períodos no prescritos no deben superar en ningún caso el límite de 10% de los costos totales involucrados en la prestación de cada uno de los arbitrios.

Pese a ello, hemos verificado, a partir de la información que fluye de las estructuras publicadas, que algunas municipalidades han superado dicho límite como, por ejemplo, la Municipalidad Distrital de Miraflores (O. N° 211). No obstante, es preciso señalar que dicha entidad edil subvenciona una parte de los costos,⁹⁸ al igual que la Municipalidad Distrital de La Victoria (O. N° 68), que entre los costos indirectos y fijos de sus servicios supera el porcentaje de 10%, aunque la Municipalidad subvenciona la totalidad de los costos fijos de sus servicios.

En el mismo sentido, los porcentajes registrados en el rubro “Costos fijos” son elevados. A manera de ejemplo: la Municipalidad Distrital de San Luis (O. N° 033) señala cifras que representan entre el 50% y 60% del costo total del servicio;⁹⁹ en el caso de la Municipalidad Distrital de Bellavista (O. N° 26), los costos fijos llegan a representar para el servicio de Serenazgo el 33.88% de su costo total en el ejercicio 2006.

Si bien es cierto que las municipalidades distritales que integran la provincia constitucional del Callao no están sujetas a la Directiva N° 001-006-00000006 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, es claro que, si se atiende a un criterio de razonabilidad, los costos directos deben representar siempre la mayor parte del universo de los costos totales.

3. En el exceso de los costos determinados

Podemos señalar, a este respecto, que algunos informes técnicos han revelado que diversas municipalidades habrían recaudado más de lo necesario para brindar servicios públicos. En este sentido, cabe indicar que algunos gobiernos locales no obtuvieron la ratificación de sus ordenanzas debido a que los costos en los que incurrieron por brindar diversos servicios ya habían sido cubiertos con los ingresos recaudados por la entidad edil.

Así, por ejemplo, no se ratificaron los arbitrios de Limpieza Pública correspondientes a los ejercicios 2002 al 2004 de la Municipalidad Distrital de Miraflores¹⁰⁰ (O. N° 211); ni tampoco fueron ratificados los arbitrios de la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar,¹⁰¹ correspondientes a los ejercicios 2002 al 2005 por considerarse que los costos en los que se incurrió por dichos servicios durante los períodos indicados ya habían sido cubiertos en la actualidad.

La pretensión de ratificación de estas ordenanzas no hace sino evidenciar la necesidad de sincerar los costos por los servicios municipales brindados. Lo que queda de manifiesto –por lo menos con los casos ejemplificados– es que dichos costos excedieron a los arbitrios acotados a los contribuyentes en pasados ejercicios fiscales.

4. Otros aspectos relevantes

⁹⁸ La Ordenanza N° 205, en el numeral 2) del Informe Técnico, señala que, si bien los costos indirectos sobrepasan el 10% del total del costo, la diferencia será asumida por la Municipalidad con sus propios recursos.

⁹⁹ En el caso del servicio de Limpieza Pública, la Municipalidad de San Luis ha determinado costos fijos que representan el 60.54% de los costos totales del 2002; 57.11% de los costos totales del 2003; 53.22% en el 2004; 55.83% en el 2005; y, 51.82% en el 2006. Sin embargo, habría que precisar que, en el ejercicio fiscal 2006, la Municipalidad subvenciona el 18.70% de los costos totales del servicio.

¹⁰⁰ Acuerdo de Concejo N° 411, publicado el 24 de diciembre del 2005.

¹⁰¹ Acuerdo de Concejo N° 462, publicado el 31 de diciembre del 2005.

Un tema casi inadvertido en este proceso de ratificaciones, pero que desde nuestro punto de vista vale la pena destacar, es la determinación del costo de las horas invertidas por el personal (contratado o nombrado) que se dedica parcialmente a las actividades necesarias para la prestación de los servicios municipales brindados.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, la determinación de costos debe reflejar en su estructura la “*cantidad de tiempo*” que el personal (contratado o nombrado) dedica en el desarrollo de las actividades necesarias para la prestación de los servicios municipales. Esto se condice con lo regulado en su momento por el desactivado Instituto Nacional de Planificación ¹⁰² y por la propuesta de regulación del Proyecto de Reglamento de la Presidencia del Consejo de Ministros para la determinación de costos y derechos en los procedimientos y servicios administrativos y para el acogimiento al régimen de excepción previsto en el artículo 45.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Esta “*cantidad de tiempo*” se entiende costeadada en el rubro de gasto “*remuneración de personal*”, lo cual se hace evidente cuando se trata de personal que interviene directa y exclusivamente en la prestación del servicio (costos directos). Por ejemplo, trabajadores de limpieza pública que están íntegramente dedicados a esta labor. No obstante, las municipalidades incluyen en sus estructuras como costo indirecto al personal que realiza labores administrativas. Esto es precisamente lo que se convierte en objeto de observación.

En principio, es válido y razonable incluir como costo indirecto las remuneraciones del personal que realiza labores administrativas que, si bien no se vinculan de manera directa con la prestación del servicio, sí realizan labores que resultan necesarias para garantizar a éste.

El criterio razonable, entonces, debe ser aquel que busque reflejar en el costo de la remuneración el valor del tiempo efectivo que un servidor o funcionario municipal dedica a las labores vinculadas de manera indirecta con la prestación de los servicios municipales. De tal forma, debe resultar admisible que la remuneración de un servidor público dedicado a labores administrativas –a tiempo completo, destinadas a brindar el servicio– sea costeadada íntegramente con los arbitrios municipales. Asimismo, si la prestación del servicio se produce en forma parcial, parece razonable que su remuneración sea costeadada por los arbitrios en proporción al tiempo promedio mensual que dedica a labores administrativas vinculadas a la prestación o mantenimiento de los servicios municipales.

Así, por ejemplo, habría procedido la Municipalidad Distrital de El Agustino (O. N° 268 y N° 271) al considerar en el rubro de “*costos indirectos*” una parte de la remuneración del Gerente, Sub Gerente de área y Secretaria en los arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, puesto que ellos no se dedican a tiempo exclusivo a dichas labores. Asumimos que el costo de la remuneración de cada uno de estos funcionarios y servidores es proporcional al tiempo empleado por cada uno en el respectivo servicio prestado, aunque la ordenanza no precise en qué proporción.

¹⁰² Resolución Jefatural N° 087-95-INAP/DTSA que aprueba la Directiva N° 001-95 INAP/DTSA: Pautas Metodológicas para la fijación de costos de los procedimientos administrativos.

Comentario aparte merece también la Municipalidad Distrital de San Luis (O. N° 33), que ha señalado dentro de sus costos indirectos el rubro “*costos de mano de obra indirecta*”, en el que ha incluido las remuneraciones otorgadas al personal administrativo, Gerente, Jefe, Secretaría, entre otros. Sin embargo, no se señala, como en el caso anterior, si las remuneraciones han sido costeadas parcialmente o en su integridad por los costos indirectos.

En todo caso, éste, como otros aspectos reseñados en el presente informe, podrán ser materia de una supervisión posterior por parte de los organismos de control competentes: la Contraloría General de la República y el Tribunal Fiscal, eventualmente.

2.2 Distribución de costos

A) Avances y aportes

1. *La utilización de los criterios de distribución precisados por el Tribunal Constitucional*

Hemos podido apreciar, en términos generales, que la totalidad de los municipios distritales de Lima y Callao han utilizado, en la práctica, los criterios de distribución de costos por arbitrios precisados por el Tribunal Constitucional y los recogidos en el Decreto Legislativo N° 776.

La mayoría de los gobiernos locales ha utilizado estos criterios, tal y como se formulan en la ley, o los han reformulado siguiendo la regla general dispuesta por el Tribunal Constitucional. Esto es, que el criterio se vincule a la relación entre el servicio prestado y el beneficio (o intensidad de goce) que recibe el vecino dicho servicio. Así, se han utilizado criterios para distribuir el costo del servicio de Limpieza Pública como el “*peso promedio de residuos sólidos*”¹⁰³ o la “*producción per cápita de residuos sólidos generados por cada uso*”.¹⁰⁴

Para el servicio de mantenimiento de Parques y Jardines se han utilizado criterios como la “*capacidad habitable*”¹⁰⁵ del predio (áreas construidas de los predios) o la “*proporción de áreas verdes o densidad*”¹⁰⁶ por grupos de predios.

En el caso del servicio de Serenazgo se han utilizado criterios como el “*número de intervenciones o incidencias*”,¹⁰⁷ el “*factor de riesgo*”¹⁰⁸ por uso y ubicación del predio, delimitando incluso las zonas de riesgo y los puntos vulnerables del distrito.¹⁰⁹

¹⁰³ Rímac (O. N° 114 – 2002 al 2005; O. N° 115 – 2006).

¹⁰⁴ Callao (O. N° 40 – 2002 al 2006); Bellavista (O. N° 26 – 2006); y La Molina (O. N° 118 – 2004 al 2005).

¹⁰⁵ La Molina (O. N° 118 – 2004 al 2005).

¹⁰⁶ La Molina (O. 118 – 2004 y 2005); Lurigancho–Chosica (O. N° 72 – 2006); y, Ate (O. N° 96 –2006).

¹⁰⁷ Bellavista (O. N° 25 – 2001 al 2005); San Miguel (O. N° 87 – 2006); San Juan de Miraflores (O. N° 47 –2005); Villa María del Triunfo (O. N° 205, N° 201, N° 207 y N° 210 – 2002 al 2006); Carabayllo (O. N° 87 – 2006); y, Lurigancho–Chosica (O. N° 72 – 2006).

¹⁰⁸ Factor de riesgo: donde existe mayor actividad comercial se necesita mayor intensidad del servicio. Lurigancho – Chosica (O. N° 72-2006); y Ate (O. N° 103 – 2002 al 2005).

¹⁰⁹ San Miguel: (O. N° 87-2006); y, Villa María del Triunfo (O. N° 205, N° 201, N° 207 y N° 210 – 2002 al 2006).

En otros casos se ha afinado el criterio legalmente establecido a partir de la información disponible para las administraciones tributarias de los gobiernos locales. Así tenemos que el criterio del “*número de habitantes*”, válido para distribuir el costo del servicio de Limpieza Pública, se ha utilizado sobre la base de “*promedios*” calculados con información de censos nacionales,¹¹⁰ encuestas o mediciones distritales,¹¹¹ dejando en algún caso –en esta última alternativa–, la posibilidad de que el vecino pueda solicitar al gobierno local la rectificación del supuesto número de habitantes utilizado para la distribución del costo en su inmueble.¹¹²

Algunas municipalidades han utilizado el criterio del “*número de habitantes*” valiéndose de otra presunción, la del tamaño del inmueble.¹¹³ Así, han asumido que en un inmueble de mayor metraje cuadrado que otro se generarán más desperdicios que en aquél de menor metraje, por cuanto se parte de la presunción de que en él habita un número mayor de personas que en el de menores dimensiones.

De igual forma, hemos encontrado que algunas municipalidades, como La Molina, han utilizado criterios derivados del tamaño del inmueble, como la “*capacidad habitable del predio*” (representado en áreas construidas de los predios), para distribuir el costo del servicio de mantenimiento de Parques y Jardines, utilizándolo como criterio complementario de distribución del costo.

¹¹⁰ Promedio: Rímac: Anexo -O. N° 115 (2006).- 2. Metodología para la distribución del costo de los servicios municipales. A Casa Habitación (Vivienda) “(...) Asimismo, se ha hallado (20 m2), según la muestra tomado por la Oficina de Rentas, mediante la oficina de fiscalización tributaria (...)”; San Luis: O. 33 y 35 (2002 al 05): Cuadro N° 8.- “La determinación de la cantidad de habitantes por sector se estimó en función de la cantidad de personas por manzana y por urbanización proporcionada por el INEI, la cual fue distribuida para cada sector y actualizada para cada año con la tasa de crecimiento poblacional promedio (0.18). Luego de lo cual se asignó la cantidad de habitantes para el uso de casa-habitación, por sector, en función de la proporción de predios con ese uso con respecto al total de predios por sector”.

¹¹¹ Cantidad de habitantes por predio (encuesta distrital) – Ate O. N° 103 y N° 104 (2002 al 06): Durante la realización del estudio de generación y caracterización de residuos sólidos del distrito de Ate se realizó una encuesta distrital determinándose que el número de habitantes promedio por predio en el distrito es de 5.6 y que la generación per cápita por persona por día es de 0.55 kgrs. / San Borja O. N° 358-2006: Criterio-Densidad poblacional por sectores-La cantidad de contribuyentes es referencial y se calcula en relación a la cantidad de predios en cada situación (afectos, inafectos) / Ventanilla O. N° 58 (2006): 2. Metodología para la determinación de los criterios para la distribución del costo de los arbitrios municipales. 2.1 Limpieza Pública: “El número de habitantes se obtiene de la muestra estadística por ramos, que se encuentra sustentado con un informe técnico y contrastado con los Datos Estadísticos del INEI, que se encuentra actualizado por el índice de crecimiento desde el año 1993 al 2004”.

¹¹² La Victoria. O. N° 68 (2006): Anexo N° 01- Número de Habitantes .- Este criterio es aplicable sólo en el supuesto de que el predio se encuentre destinado a uso de Casa-Habitación, y es empleado para otorgarle mayor precisión al criterio de Área Construida, ya que permite una mejor mensuración de la real generación de basura. Los arbitrios se establecerán considerando un promedio de cinco (5) habitantes por cada inmueble que es resultado que arroja el total de población del censo del año 1993, actualizado al 2005, dividido entre el número de predios destinados al uso de casa-habitación. Del mismo modo, el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos realizado por la Dirección de Servicios Municipales ha arrojado que el incremento o decremento de un habitante en una unidad predial destinada a Casa-Habitación, ocasiona la variación en la generación de residuos sólidos de aproximadamente diez por ciento (10%). La presunción respecto al número de habitantes admite prueba en contrario, la cual se formaliza mediante la Declaración Jurada de Actualización de Datos Generales del Contribuyente.

¹¹³ La Molina. O. N° 113 (2004): Artículo Décimo Tercero.- Criterios de Distribución. A) El arbitrio de Limpieza Pública en la Modalidad de Recolección de Residuos Sólidos será distribuido considerando los siguientes criterios: “(...) *Tamaño del Predio: El tamaño referido al área construida de un predio es un indicador de la cantidad de personas que lo habitan y por consiguiente de una mayor o menor prestación de los servicios toda vez que se producirá mayor o menor cantidad de desechos y/o residuos sólidos, mayor o menor densidad de los mismos y por tanto demandará mayor o menos actividad municipal a este respecto*”.

Por otro lado, se han utilizado nuevos criterios, a nuestro juicio ajustados a la regla general de vinculación señalada por el Tribunal Constitucional, como la “frecuencia en la prestación del servicio”. Es el caso del servicio de barrido de calles en distritos como La Molina ¹¹⁴ o Ate; ¹¹⁵ o criterios como la “cantidad de predios por zona del distrito” que utiliza la Municipalidad del Rímac ¹¹⁶ para el servicio de Serenazgo, sin perjuicio del cuestionamiento a la validez de su ordenanza. En ambos casos, resulta clara la intención de cuantificar la cantidad de servicio que brinda el municipio.

Así, también se observan criterios como la “proporción o densidad de áreas verdes por grupos de predios o zonas” que utilizan los municipios de La Molina, ¹¹⁷ Ate ¹¹⁸ y Lurigancho-Chosica ¹¹⁹ que, en realidad, integran el criterio de la “ubicación” o cercanía de los predios a áreas verdes del distrito, con el volumen de esas áreas.

Finalmente, un criterio que no ha estado exento de controversia ha sido la inclusión por varios municipios de la raíz cuadrada del predio como criterio válido para distribuir el costo del servicio de barrido de calles.

Cabe precisar que este criterio, denominado “promedio de longitud del predio del frente” fue considerado por la propia Municipalidad Metropolitana de Lima en su Ordenanza N° 830, que sirvió de parámetro para las demás municipalidades distritales. ¹²⁰ El criterio se adoptó, como la propia Ordenanza lo indica, ante la falta de información de la longitud de frontis de predios.

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

En el caso de que el predio tenga las dimensiones de un cuadrilátero distinto al cuadrado (un rectángulo, por ejemplo), y que la longitud de menores

¹¹⁴ La Molina. O. N° 118 (2004 y 2005): “Frecuencia del servicio: identificado como la cantidad de veces que se brinda el servicio dentro de un período determinado. Corresponderá un mayor monto de emisión en donde haya una mayor frecuencia”.

¹¹⁵ Ate. O. N° 104 (2006): “El presupuesto estimado del servicio de Barrido de Calles del año 2006 se distribuye en cada zona de servicio en forma porcentual a la frecuencia de prestación de este servicio en cada zona (...)”.

¹¹⁶ Rímac: O. N° 114 (2002-05).- “ (...) Para realizar la determinación del monto de pago del Arbitrio de Serenazgo intervienen los siguientes criterios: el uso o actividad desarrollada en el predio por zonas. Total de predios y/o unidades prediales por zonas (...)”.

¹¹⁷ La Molina. O. N° 118 (2004 y 2005).

¹¹⁸ Ate. O. N° 96 y N° 104 (2006).

¹¹⁹ Lurigancho-Chosica. O. N° 72 (2006).

¹²⁰ Entre ellas, San Luis (O. N° 33 y N° 35 – 2002 al 2006), que utiliza el criterio de “longitud del frente de predio expresada en metros lineales”, el mismo que se calcula tomando la raíz cuadrada del área del terreno, asumiendo que cada predio es un cuadrado perfecto. Según la propia Municipalidad (Ver: O. N° 33. Informe técnico. 5. Metodología. 5.1.2. Barrido de Calles), este dato es muy próximo al real debido a que el metraje frontal de lotes del distrito fluctúa entre el rango establecido. Otro ejemplo lo constituye el Callao, que utiliza el número de metros lineales de frontis del predio; sin embargo, prevé en caso no se cuente con dicha información, la utilización de la raíz cuadrada de la mitad del área de terreno total (Ver: Anexo N° 01. IV. Distribución del costo global a los contribuyentes para los años 2002 al 2006: a) Barrido de Calles). La Punta (Anexo O. N° 19 – 2001 al 2005), utiliza el criterio del tamaño del predio expresado en metros lineales (longitud promedio del frontis = raíz cuadrada del área del terreno). San Miguel (O. 87-2006), que utiliza también la longitud-promedio de las calles, entendida ésta como metros lineales. El cálculo se realiza tomando la raíz cuadrada del predio (Ver: Anexo II. Metodología de distribución. Barrido de Calles). Lurín utiliza la raíz cuadrada del área del predio para calcular el frontis relativo. (O. N° 118 – 2002 al 2005. Informe técnico. 6 Recálculo de la tasa. b) Barrido y Papeleo de Calles).

dimensiones de dicho rectángulo corresponda con la fachada del predio, el criterio siempre perjudicaría a los contribuyentes puesto que el resultado de la operación arrojará en todos los casos un número (metros de frontis) mayor a la verdadera longitud de la fachada del predio.

Por ello, resulta de singular importancia que algunas municipalidades sí hayan recabado o actualizado información sobre la longitud de los predios de su distrito o, por lo menos, que hayan utilizado información que se acerca de mejor forma a una distribución individualizada de los costos. Destacan como ejemplos los municipios de Carmen de la Legua–Reynoso,¹²¹ La Victoria¹²² y Villa María del Triunfo.¹²³

En todo caso, serán el Tribunal Fiscal, los jueces o el Tribunal Constitucional las entidades que finalmente resuelvan sobre la razonabilidad del criterio expuesto.

2. La aplicación generalizada de reglas de equidad para la distribución: el principio de solidaridad

Uno de los principales avances de este proceso ha sido, sin duda, la aplicación cada vez más generalizada de reglas de equidad y justicia para la distribución de los costos por los servicios municipales brindados.

Con buen criterio, el Tribunal Constitucional preservó la aplicación del principio de capacidad contributiva de las personas para financiar el costo por los servicios municipales brindados. Y es que, como bien lo anota en su sentencia recaída sobre las ordenanzas de la Municipalidad Distrital de Miraflores, *“no es posible negar la concurrencia del principio de capacidad contributiva en todos los casos, aunque no en el nivel de criterio generador de la tasa (arbitrio), sino como criterio de invocación externa debido a circunstancias excepcionales”*. (B. La capacidad contributiva en materia tributaria: el caso de las tasas municipales).

Esas circunstancias excepcionales son aquellas que se presentan cuando de la aplicación estricta de los criterios de distribución precisados por el Tribunal Constitucional se puedan derivar situaciones de inequidad para poblaciones de escasos recursos.

Es el caso de aquellas personas de escasos recursos económicos que habitan en zonas de alta peligrosidad de sus distritos. Atendiendo al criterio de la ubicación del predio en el caso de Serenazgo, estos vecinos tendrían que aportar en mayor proporción que otros que habitan en zonas más seguras o de menor peligrosidad del distrito, en la medida en que se ven beneficiados por

¹²¹ Carmen de la Legua–Reynoso (O. N° 99–2006). Divide el distrito en zona residencial e industrial. En el caso de los predios de la zona residencial, el costo por el servicio de Barrido de Calles se distribuye equitativamente entre todos los predios, bajo la presunción de que sus longitudes de fachada son de similares dimensiones. En el caso de los predios ubicados en la zona industrial, el costo por el servicio se distribuye en la proporción que le corresponde a cada predio, según sus metros lineales, los que están determinados por la Municipalidad.

¹²² La Victoria (O. N° 63 -2002 al 2004): Artículo 3°: *“(E) Longitud de la Fachada. – Se define como la longitud del predio del área que da a la calle; por defecto se asume el valor equivalente a la raíz cuadrada del área del terreno; esta presunción admite prueba en contrario, la que se formaliza mediante Declaración Jurada de Actualización de Datos del Contribuyente”*.

¹²³ Villa María del Triunfo (O. N° 212–09.04.06). Establece un importe máximo a cobrar por concepto de Barrido de Calles de cinco (5) metros lineales de frontis, en tanto se actualice progresivamente el sistema de rentas de la Municipalidad.

una mayor intensidad del servicio, situación que, sin duda, resultaría inequitativa.

Es por esta consideración que la mayoría de las municipalidades, según el análisis de sus ordenanzas, ha aplicado el principio de solidaridad en la distribución de los costos por los servicios brindados, sea a través del establecimiento de tarifas sociales, exoneraciones o reducciones significativas del pago de arbitrios para pensionistas –varias ya existentes–, clubes de madres, comedores populares, vaso de leche, etc., o a través de subvenciones directas que la municipalidad decide asumir o trasladar a vecinos de presumible mejor condición económica.

Así, por ejemplo, algunas municipalidades han concedido reducciones en el pago de arbitrios para pensionistas y para personas de precaria condición económica: Miraflores (50% a pensionistas que reciban menos de una UIT como pensión y a los ocupantes con un solo predio que invoquen precariedad – O. N° 205); Santa Anita (50% a pensionistas, al igual que a personas mayores de 60 años y personas con discapacidad – O. N° 21:); San Luis (30% pensionistas y 50% a personas con discapacidad física que les impide o dificulte seriamente obtener ingresos ¹²⁴ – O. N° 33:); Callao (exoneración a los contribuyentes que se encuentran en una grave situación económica previa evaluación de asistente social – O. N° 000040); Carmen de la Legua (50% a pensionistas – O. N° 99:); La Punta (40% a pensionistas ¹²⁵ – O. N° 20); Ventanilla (50% a pensionistas – O. N° 62); La Perla (50% a pensionistas y establecen una tasa social ¹²⁶ – O. N° 19); San Juan de Lurigancho (100% predios de propiedad de clubes de madres, comedores populares y organizaciones de vaso de leche inscritos – O. N° 78 y N° 79); Lurigancho-Chosica (exoneran “zona c” de serenazgo – O. N° 72); Ate (50% a pensionistas – O. N° 96); San Borja (50% a pensionistas – O. N° 357 y N° 358); San Miguel (50% a pensionistas con propiedad cuyo uso sea de casa-habitación y actividad comercial – O. N° 95); Carabayllo (50% a pensionistas siempre y cuando sean inquilinos u ocupantes de un solo predio dedicado exclusivamente a casa-habitación y cuyo ingreso esté constituido por una pensión que no exceda la suma de S/. 700.00 ¹²⁷ – O. N° 87); Independencia (25% a pensionistas, siempre que el predio se dedique íntegramente a casa-habitación); Los Olivos (50% a pensionistas ¹²⁸ – O. N° 222); Santa Rosa (50% a pensionistas, siempre que sus ingresos no excedan de una UIT ¹²⁹ – O. N°

¹²⁴ A las personas naturales propietarias de los predios destinados a casa-habitación, que excepcionalmente se encuentren en precariedad económica, se les exonerará del pago de los arbitrios por el período que rige la Ordenanza N° 33. Asimismo, el otorgamiento de los beneficios y exoneraciones es a solicitud del titular. En los casos de solicitudes de beneficios por discapacidad física es necesario contar con un informe favorable de la municipalidad (asistente social y gerencia de rentas).

¹²⁵ Se incorpora el arbitrio social cuyo descuento podrá ser desde 20% a 90%, dependiendo de la evaluación de procedencia del beneficiario. Se establece como monto mínimo a pagar s/. 5.00

¹²⁶ Beneficio especial para casos de discapacitados de cualquier tipo o enfermos graves o terminales que acrediten una situación económica precaria, previa solicitud y aprobación de la misma por la municipalidad.

¹²⁷ Se exoneran de los Arbitrios a aquellos contribuyentes con predios menores de 120 m2 que acrediten verse inmersos en una situación de precariedad económica, previa resolución aprobatoria de la municipalidad.

¹²⁸ Se condona del pago parcial o total de los arbitrios mediante resolución directoral, a petición de parte, siempre que los contribuyentes acrediten su condición económica precaria o indigente.

¹²⁹ Se exonera del pago de los arbitrios a los contribuyentes con condición económica precaria o indigente siempre que lo soliciten y acrediten su condición.

161); Santiago de Surco (50% a pensionistas¹³⁰ – O. N° 241); Villa El Salvador (extrema pobreza, previo informe asistencia social – O. N° 116 y pobladores del sector del programa municipal: Villa Mercedes – O. N° 117¹³¹ y N° 118¹³²); Villa María del Triunfo (25% en limpieza pública, 50% en parques y jardines y 25% en serenazgo– O. N° 201 y contribuyentes que se encuentran en indigencia, previa solicitud aprobada por la municipalidad – O. N° 199), entre otros.

En algunos casos, el beneficio de la exoneración o reducción para personas de reducida capacidad económica ha estado determinado por el metraje cuadrado de su predio, el valor del predio y bajo la condición de que éste sea utilizado como casa-habitación o para uso comercial, pero siempre de reducidas dimensiones. Es el caso de municipalidades como Carabayllo (para predios menores de 120 m2 que acrediten precariedad, previo informe de Gerencia de DEMUNA y Desarrollo Humano O. N° 87); Independencia (25%, siempre que se dedique íntegramente a casa-habitación¹³³ – O. N° 110); San Martín de Porres (predios que no excedan los 80m2 ubicados en asentamientos humanos, programas sociales de vivienda, etc.– O. N° 146); Santiago de Surco (35% de descuento a predios ubicados en asentamientos humanos y pueblos jóvenes cuyo autoavalúo no sobrepase las 16 UIT – O. N° 241); El Agustino (se pagará un solo arbitrio por uso comercial siempre que el autoavalúo del predio habitado no supere las 50 UIT – O. N° 295), entre otros.

De otro lado, el estudio realizado da cuenta de las subvenciones y traslados de costos que algunos municipios han asumido. Es el caso de los municipios de San Luis,¹³⁴ Carmen de la Legua (25% subsidiado – O. N° 99), Villa María del Triunfo (10% subvenciona – O. N° 199); Ventanilla (3ra. Dispositiva Transitoria y Final – O. N° 058), entre otros.

A este respecto, conviene señalar que muchas municipalidades, siguiendo el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que la aplicación del principio de solidaridad puede admitirse como razonable *“cuando sirva para reducir la cuota contributiva en situaciones excepcionales”*, han decidido –con prescindencia de la reducción de los arbitrios para algunos vecinos–, imponerse como límite para el incremento de arbitrios las tasas que venían imponiendo en el ejercicio pasado, siempre que los predios estén

¹³⁰ Se establece una Tarifa Social especial para aquellos predios cuyo autoavalúo no sobrepase las 16 UIT, ubicados en zonas calificadas como asentamientos humanos o pueblos jóvenes (listado anexo a la ordenanza); se les descontará el 35% respecto al monto de los arbitrios a pagar.

¹³¹ Se exonera del pago de arbitrios a los contribuyentes que se encuentran en condición de extrema pobreza, sin capacidad de pago y lo hayan solicitado a la Municipalidad; ésta última deberá evaluar considerarlos como “caso social”.

¹³² Incentivo “Bono Verde” que se otorga a contribuyentes que acrediten buenas prácticas ambientales en el manejo de residuos sólidos domésticos; éstos se benefician con un descuento de 20% mensual de los arbitrios de gestión de residuos sólidos. Asimismo, se podrá exonerar del pago de los arbitrios regulados en la Ordenanza a aquellos contribuyentes sin capacidad de pago que lo soliciten y sean declarados como “caso social” por la Municipalidad.

¹³³ A pedido de parte, los propietarios de un único inmueble cuyo valor no supere las 35 UIT y tenga por uso principal el de casa-habitación, y posean además un establecimiento comercial o de servicios independizados ante los registros públicos o ante la administración municipal, cuyo valor no supere el 35% del total del predio y posean la licencia de apertura de establecimiento, obtendrán una reducción del 50% del monto de los arbitrios municipales correspondientes a la parte del predio dedicada a establecimiento comercial o de servicio.

¹³⁴ La Municipalidad de San Luis subvenciona en 37% (2002), 49.6% (2003), 45.4% (2004), 49.4% (2005), (O. 33 y 35 – 2002 al 06).

destinados a casa-habitación. Es el caso de municipios como Lima,¹³⁵ San Borja,¹³⁶ San Miguel,¹³⁷ Ventanilla¹³⁸ y San Isidro¹³⁹, que lo han destacado expresamente en sus ordenanzas.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha registrado casos donde los vecinos señalan que algunas municipalidades habrían trasladado excesivamente los costos de los servicios a vecinos de mayor capacidad económica. Así, nuestra institución registra y tramita casos de vecinos que habrían asumido un costo casi cuatro veces mayor al que les correspondería por recibir el servicio, en atención, justamente, del principio de solidaridad.¹⁴⁰

En principio, ello encontraría alguna justificación en el criterio del Tribunal Constitucional. Sin embargo, para que dicho traslado resulte válido, según el mismo criterio, en primer lugar se debería verificar que la municipalidad en cuestión subvencione el costo de los servicios en mayor grado que el costo que traslada a los vecinos de mayor capacidad contributiva de sus distritos, siempre y cuando no afecte su equilibrio presupuestal. De no verificarse esta situación, la municipalidad no podría trasladar por entero ese costo a los vecinos de mayor capacidad económica.

Por lo demás, lo que hace un traslado desproporcionado de los costos del servicio a los contribuyentes de mayor capacidad económica es evidenciar la necesidad de reducir significativamente los costos del servicio atendiendo a la realidad económica de los vecinos que habitan el distrito, sin sacrificar el mantenimiento de servicios básicos para la población, como el servicio de recojo de basura.

Finalmente, quisiéramos subrayar el ejemplo de algunas municipalidades que han diferenciado las tasas por arbitrios según el estrato social de la población beneficiaria del distrito. En estos casos, los municipios han fragmentado sus distritos en función de la naturaleza económica de los predios, las características de su construcción y el desarrollo urbano de cada zona. Ejemplos de ello constituyen los municipios de San Juan de Miraflores (O. N° 49) y Bellavista (O. N° 25).

En atención, justamente, a la realidad económica y las características de los predios es que se pueden presentar casos como el de La Punta, donde el

¹³⁵ Ordenanza N° 830. Artículo 4°: *“(...) el monto producto de la modificación de la distribución del costo del servicio de arbitrios municipales, en ningún caso será mayor a la originalmente determinada, a fin de no generar una situación mas desventajosa para el contribuyente”.*

¹³⁶ Ordenanza N° 358. Segunda Disposición Final: *“(...) cuando la aplicación de las tasas aprobadas para el ejercicio 2006 determine un monto por arbitrios municipales mayor al liquidado para el ejercicio 2005 al amparo de las ordenanzas cuya constitucionalidad se encuentra cuestionada, prevalecerá este último, siempre que el predio se encuentre utilizado como casa habitación.”*

¹³⁷ Ordenanza N° 89: *“El monto producto de la modificación (...) en ningún caso será mayor al originalmente determinado”.*

¹³⁸ Ordenanza N° 058. Primera Disposición Transitoria y Final.- *“(...) Si como resultado de la aplicación de los importes aprobados en el presente Ordenanza para los Arbitrios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo, se determina un importe por conceptos de Arbitrios Municipales superior al del ejercicio anterior, este incremento en ningún caso será mayor al 20% del importe de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2005; (...)”.*

¹³⁹ Ordenanza N° 153. Artículo Primero.- DEFINICIÓN: *“Otorgar el beneficio tributario denominado “Beneficio Unico de Solidaridad –BUS” consistente en el descuento del incremento producido en el monto global de los Arbitrios Municipales aplicables para el ejercicio 2006, respecto al monto global emitido en el ejercicio 2005. (...)”.*

¹⁴⁰ La Defensoría del Pueblo tiene registrados casos de vecinos del Cercado de Lima y Magdalena del Mar.

desarrollo urbano presenta una realidad homogénea en todo el distrito, lo que podría eventualmente explicar una distribución homogénea mediante una tarifa plana o costo flat por el servicio de Serenazgo (O. N° 19).

B) Deficiencias detectadas

1. *Utilización de criterios irrazonables para la distribución del costo de los arbitrios*

Como se sabe, las sentencias vinculantes emitidas por el Tribunal Constitucional en materia de arbitrios municipales –Santiago de Surco y Miraflores– han establecido una serie de criterios de distribución de los costos por los servicios municipales. No obstante, como lo ha manifestado el propio Tribunal, los enunciados son *“algunos criterios objetivos de distribución y observancia básica que razonablemente harían presumir una mejor distribución del costo del arbitrio”*. No se debe entender, por tanto, que son los únicos y exclusivos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional sí ha sido categórico respecto a la prohibición de algunos criterios que a su juicio no resultan razonables por su falta de vinculación directa o indirecta con la prestación del servicio municipal. Este es el caso, por ejemplo, del *“tamaño del predio”* como criterio para la distribución del costo del servicio de serenazgo.¹⁴¹ A pesar de ello, hemos detectado que, por ejemplo, la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua - Reynoso ha utilizado un criterio derivado del tamaño, como lo es la longitud de la fachada del predio, para el caso del servicio de Serenazgo.¹⁴²

Sin perjuicio de ello, el estudio realizado no registra en términos generales más casos manifiestos de utilización de criterios prohibidos, más allá de los casos reportados de aplicación de algunos criterios que podrían generar situaciones inequitativas y hasta confiscatorias para determinados contribuyentes, como es el caso de la raíz cuadrada de los predios en la distribución del servicio de barrido de calles o la aplicación desproporcionada del principio de solidaridad, que desarrollaremos a continuación.

2. *La inobservancia del principio de solidaridad frente a la situación de manifiesta precariedad en la que se encuentran identificados sectores de la población en cada distrito*

Tal y como lo hemos referido, la gran mayoría de las municipalidades distritales de Lima y Callao ha observado el principio de solidaridad en la distribución de costos por los servicios públicos brindados.

No obstante, creemos oportuno señalar que algunas municipalidades no han contemplado la aplicación de este principio. Esta decisión se enmarca en la potestad de cada gobierno local. Además, es claro que la ausencia de tarifas sociales para mitigar los efectos de una aplicación rígida de los criterios del Tribunal Constitucional –que éste no auspicia– para algunas zonas de los distritos habitadas por personas de precaria condición económica, eventualmente, podría generar tasas por arbitrios que resulten confiscatorias

¹⁴¹ STC, Exp. N° 0053-2004-AI/TC: § 3. Parámetros mínimos de validez constitucional para los arbitrios de limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines y seguridad ciudadana. C) Serenazgo (fundamento 44, STC N.° 0041-2004-AI/TC).

¹⁴² Ordenanza N° 99 (2006).

para estas poblaciones.¹⁴³ La tarea de verificar esta situación deberá ser asumida, llegado el caso, por el Tribunal Fiscal o el Poder Judicial.

Algunas de las municipalidades que no registran tarifas sociales ni reducciones para ningún sector de la población de sus distritos, son las de Bellavista (O. N° 25),¹⁴⁴ Ate (O. N° 91 y O. N° 96)¹⁴⁵ y La Molina (50% de dscto. sólo para ex combatientes de la campaña militar de 1941 y del conflicto en la zona del Alto Cenepa).

3. Gravamen de predios sin construir o en construcción

La controversia que plantea el gravamen de predios sin construir o en construcción por parte de algunos gobiernos locales ha sido registrada como una queja recurrente de los contribuyentes en las diversas oportunidades en que la Defensoría del Pueblo ha participado en foros dedicados a la materia tributaria municipal, en distintas ciudades del país.

Si bien es claro que la controversia no existe tratándose del Impuesto Predial –puesto que, en virtud del artículo 8° y siguientes de la Ley de Tributación Municipal, las municipalidades se encuentran habilitadas para su cobro a los contribuyentes propietarios de un predio en sus distritos–, no lo es en el caso de la habilitación legal para el cobro de arbitrios municipales a contribuyentes con predios sin construir (terrenos) o en construcción (no habitados).

Como sabemos, el arbitrio se configura como una tasa que debe pagar el contribuyente que se ve beneficiado con la prestación efectiva o potencial de un servicio municipal: Limpieza Pública (recojo de residuos y barrido de calles); mantenimiento de Parques y Jardines; y Serenazgo.

La controversia surge de la siguiente pregunta: ¿cuál es el beneficio que recibe un contribuyente por la prestación de dichos servicios en un predio de su propiedad que no habita por encontrarse en construcción o se trata sólo de un terreno?

Sin perjuicio del criterio que adopten en su momento el Tribunal Fiscal o los órganos jurisdiccionales que eventualmente resuelvan reclamaciones con este sustento, en opinión de la Defensoría del Pueblo, los gobiernos locales no pueden asumir *per se* que los contribuyentes de predios sin construir o en

¹⁴³ Como bien afirma el Tribunal Constitucional, la trasgresión del principio de no confiscatoriedad se configura “(...) cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad y, además, ha considerado a ésta como institución, como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución económica”. (STC, Exp. N° 2727-2002-AA del 19 de diciembre de 2002). El subrayado es nuestro.

¹⁴⁴ Sin embargo, consideramos necesario precisar que dicho municipio dispuso que la tasa que es producto de la modificación de la distribución del costo del servicio de los arbitrios municipales (2002 al 2005), en ningún caso será mayor a la originalmente determinada, a fin de no generar una situación desventajosa para el contribuyente (Art. 4 – O. N° 025). Además, fragmentó su distrito en seis zonas para la distribución del costo de arbitrios (O. N° 026-2005-CDB del 30 de diciembre del 2005) y brindó facilidades para la regularización y el cumplimiento de obligaciones tributarias y administrativas de los contribuyentes del distrito (O. N° 027-2005-CDB del 30 de diciembre del 2005).

¹⁴⁵ Es necesario precisar, sin embargo, que dicho municipio dispuso que la tasa que es producto de la modificación de la distribución del costo del servicio de los arbitrios municipales (2002 al 2005), en ningún caso será mayor a la originalmente determinada, a fin de no generar una situación desventajosa para el contribuyente (Art. 11 – O. N° 91). Además, fragmentó su distrito en seis zonas que responden a las características de su construcción para la distribución del costo de arbitrios.

construcción se benefician con la prestación directa (efectiva) o indirecta (potencial) de todos los servicios municipales que brindan a la comunidad.

Así, podría resultar razonable sostener un argumento –aunque no exento de controversia– referido a que el propietario de un predio sin construir o en construcción, aún no habitado, se ve beneficiado por el servicio de patrullaje de serenos o por el servicio de barrido de calles. En efecto, en el primer caso, es factible prever requerimientos de dicho servicio para conjurar presencias indeseables de ocupantes eventuales en su predio. En el segundo es posible debido a la naturaleza indivisible del servicio, puesto que sería un despropósito pretender que el municipio lo fragmente según sea la fachada de un predio construido y habitado o uno sin construir y desocupado.

Sin embargo, tenemos reparos en aceptar como razonable el acotamiento del pago por arbitrios a propietarios de predios sin construir o en construcción, en el caso de servicios como el de mantenimiento de parques y jardines y recojo de residuos. Como es evidente, no existen habitantes que disfruten de dichas áreas verdes o que generen residuos que recoger. Los beneficios que se puedan generar por la ubicación y proximidad de un área verde en buen estado con el predio tendrán una correspondencia con su valor comercial, que tiene a su vez su correlato en el autoavalúo, base de cálculo para el Impuesto Predial. Por consiguiente, no encontramos razonable tomar en cuenta este criterio para el arbitrio de Parques y Jardines.

No obstante ello, hemos encontrado que algunas municipalidades sí gravan con arbitrios a los predios sin construir o en construcción; son ejemplos representativos los gobiernos distritales de Miraflores,¹⁴⁶ Ventanilla¹⁴⁷ y La Perla.¹⁴⁸ Consideramos conveniente que este tema se pueda resolver mediante una precisión en el ámbito legislativo o desde el ámbito municipal provincial, mediante directivas que contengan pautas de implementación de los criterios de distribución que la ley y el Tribunal Constitucional precisan.

2.3 Otros temas relevantes

A) Extinción de las deudas tributarias de los ejercicios fiscales anteriores al 2002

Un tema sin duda relevante, y que se vincula directamente con la aplicación de las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios, es la extinción de la deuda tributaria de los contribuyentes anterior a los cuatro últimos ejercicios fiscales.

¹⁴⁶ De conformidad con la Ordenanza N° 206, que establece el marco legal de los arbitrios para el ejercicio fiscal 2006, se considerará predio a toda unidad habitacional, local, oficina y terreno dentro de la jurisdicción de Miraflores. La Ordenanza N° 207, que aprueba la determinación y distribución de los arbitrios para el 2006, precisa en su artículo 2° que los importes a cobrar por concepto de los servicios de Limpieza Pública se distribuirán en función del nivel de generación de residuos sólidos. Una de las categorías, que corresponde al caso de recolección y transporte de residuos sólidos, es aquella que comprenden los contribuyentes de predios sin construir o en construcción.

¹⁴⁷ De conformidad con la Ordenanza N° 058-MDV, artículo 11°, los terrenos sin construir son una categoría de uso del predio para calcular el peso promedio de residuos sólidos; criterio tomado en cuenta para distribuir el costo por el servicio de recolección de residuos sólidos.

¹⁴⁸ De conformidad con la Ordenanza N° 019-2005-MDLP, que aprueba el marco para el régimen tributario de los arbitrios 2006, se considerará predio a toda vivienda o unidad habitacional, local, oficina o terreno sin construir ubicados dentro de la jurisdicción del distrito. Por su parte, el Anexo de la Ordenanza N° 20-2006-MDLP (Informe Técnico sobre Determinación y Distribución de los Montos por Arbitrios), en su artículo 5°, señala que los predios sin construir o en construcción son gravados con la tasa por arbitrios de Limpieza Pública (recojo de residuos sólidos) y Parques y Jardines.

Como se recordará de lo señalado por el Colegiado en la sentencia recaída sobre las ordenanzas de Miraflores, la cobranza de deudas impagas por arbitrios se podrá hacer efectiva: *“a) sobre la base de ordenanzas válidas de períodos anteriores reajustadas con el Índice de Precios al Consumidor; o, en su defecto, de no encontrarse norma válida alguna, b) sobre la base de nuevas ordenanzas emitidas siguiendo los criterios vinculantes de este Tribunal, por los períodos no prescritos.*

De estar en el supuesto b), las ordenanzas habilitadas para cobrar las deudas impagas por los períodos no prescritos deberán tramitarse conforme a los plazos del procedimiento de ratificación que hayan establecido las Municipalidades Provinciales. El trámite deberá realizarse igual que en el caso del procedimiento de ratificación de las ordenanzas que regirán por el período 2006, a fin de que puedan surtir efectos desde el 1 de enero de dicho año”. (XIII. Efectos en el tiempo de la declaratoria de inconstitucionalidad)

De lo reseñado se puede concluir que las municipalidades podrán cobrar la deuda impaga de los ejercicios no prescritos, es decir, de los últimos cuatro ejercicios fiscales –plazo de prescripción de la acción tributaria de acuerdo al artículo 43º del Código Tributario–, siempre que emitan nuevas ordenanzas. Estas tendrán que ser ratificadas siguiendo el trámite de las ordenanzas que regirán para el 2006, vale decir, antes del 31 de diciembre de 2005. Todo ello bajo el supuesto de no encontrarnos en el acápite a) del extremo de la sentencia glosada líneas arriba; en otros términos, en el supuesto de que la municipalidad no cuente con una ordenanza válidamente emitida según los criterios del Tribunal Constitucional.

Es claro, por lo expuesto, que en ningún caso la administración tributaria de los gobiernos locales podrá cobrar la deuda tributaria anterior al período de prescripción de cuatro años. Es decir que, si con el advenimiento del 2006, una municipalidad cualquiera, cuenta con una nueva ordenanza que le dé sustento legal al cobro de arbitrios por los períodos no prescritos, ésta sólo podrá cobrar los importes de este tributo hasta el año 2002.

Dicho esto, debemos reportar que, lejos de dar por extinguidas las deudas anteriores al 2002, algunas municipalidades han regulado su recalcule, dejando en manos del contribuyente la tramitación de su solicitud de prescripción de deuda.

Es el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima que, mediante la Ordenanza Nº 830, Segunda Disposición Complementaria y Final, dispuso que los montos correspondientes a los ejercicios 1996 al 2000 deberían ser modificados y que la prescripción de deudas por concepto de arbitrios municipales procedería siempre que los contribuyentes lo solicitaran.

La Defensoría del Pueblo considera que dicha disposición contraviene el sentido de lo resuelto por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, es injusto y perjudicial para los contribuyentes que los gobiernos locales determinen sus deudas recalculadas por arbitrios en base a períodos prescritos con conocimiento de que dichos cobros son ilegales y confiscatorios a la luz de los criterios jurisprudenciales señalados por el supremo intérprete de la Constitución.

En segundo lugar, sería contrario a los principios que orientan los procedimientos administrativos que los contribuyentes tengan que solicitar la prescripción por deudas que la propia entidad edil sabe que han prescrito. Específicamente, se estaría vulnerando el principio de simplicidad, reconocido en el artículo V del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual señala que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deben ser sencillos, debiendo eliminarse así toda complejidad innecesaria y aquellos requisitos irracionales o desproporcionados a los fines que se persiguen cumplir.

En este sentido, consideramos que dicha disposición no contribuye a la simplificación de los procedimientos administrativos. Muy por el contrario, los complejiza innecesariamente causando un perjuicio para los contribuyentes, máxime si algunas municipalidades exigen el pago de un monto por la tramitación de las solicitudes de prescripción de deuda tributaria por cada ejercicio fiscal.

No obstante lo señalado, vemos con satisfacción que algunos gobiernos locales han declarado de oficio la prescripción de deudas por concepto de arbitrios municipales de diversos ejercicios como, por ejemplo, San Miguel (1era. Disp. Final – O. N° 89 declara la prescripción de los ejercicios 1994 a 2001), Jesús María (O. N° 181 extingue deudas 1994 al 2000) y Comas (O. N° 169 suprime deudas de 1996 al 2001). Destacan ostensiblemente los ejemplos de San Juan de Miraflores y Los Olivos puesto que, en el primer caso, derogó las ordenanzas correspondientes a los regímenes tributarios de 1998 al 2004, extinguiendo las deudas tributarias generadas por esos períodos.¹⁴⁹ En el segundo, dispuso de oficio la extinción de las deudas pendientes de pago por concepto de los arbitrios de Limpieza Pública y Parques y Jardines, correspondientes al período 1994 al 2001, y Serenazgo del período 1996 al 2004.¹⁵⁰

Sin embargo, algunos gobiernos ediles vienen considerando en el recálculo deudas provenientes de períodos prescritos o concediendo beneficios tributarios tomando en cuenta la deuda generada por esos períodos. Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo se encuentra tramitando quejas de vecinos del Rímac que alegan que dicho municipio emite valores con beneficio de refinanciamiento por el ejercicio fiscal 2006, considerando deudas provenientes desde 1998.

B) Criterio de la Ordenanza válidamente emitida para el ejercicio fiscal 2005

Finalmente, el régimen tributario válido para el 2005 constituye un tema sobre el cual consideramos oportuno fijar posición en razón de las diversas consultas formuladas a nuestra institución.

Como quiera que la sentencia recaída sobre el Expediente N° 0053-2004-AI/TC (Caso Miraflores) fue publicada el 17 de agosto del 2005, es decir, mientras se encontraban vigentes las ordenanzas que aprobaban el régimen y las tasas por arbitrios del 2005, se han planteado legítimamente algunas dudas sobre la validez de dichas normas en la medida en que su ratificación se produjo meses antes de la publicación de la sentencia.

¹⁴⁹ Ordenanza N° 000036-MDSJM, publicada el 25 de mayo del 2005.

¹⁵⁰ Ordenanza N° 228-CDLO, publicada el 20 de enero del 2006.

Es claro, para la Defensoría del Pueblo, que si la Ordenanza que rigió durante el ejercicio fiscal 2005, antes de la publicación de la sentencia, no se ajustaba a los criterios señalados por el Tribunal Constitucional, no puede ser considerada como una ordenanza válidamente emitida, no obstante que la sentencia sólo haya sido expresa con la conexidad de sus efectos respecto a las normas tributarias vigentes en los períodos 1997 al 2004.¹⁵¹

A mayor abundamiento, basta con analizar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el caso del pedido de aclaración solicitado por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (STC, Exp. N° 0041-2004-AI/TC) que, como sabemos, es igualmente vinculante para todos los municipios del país.¹⁵² En dicha oportunidad, el Colegiado precisó que para el cobro de arbitrios 2005 era necesario que la Municipalidad emitiera una nueva ordenanza puesto que la que venía aplicando era una ordenanza del 2004 (O. N° 172-MSS) que, si bien se presumía constitucional antes de la dación del fallo, devino en inconstitucional con su emisión.

Por lo tanto, con el mismo criterio, las municipalidades que no contaran con una ordenanza válidamente emitida en los términos de la sentencia del Tribunal para el ejercicio 2005 debieron emitir una nueva para el cobro de la deuda tributaria de ese período.

Del estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en las municipalidades distritales de Lima y Callao –*vid.* cuadro *ut supra*–, se ha podido verificar que la gran mayoría ha emitido una nueva ordenanza para el cobro de arbitrios del ejercicio fiscal 2005.

La dificultad más bien se presenta para aquellas municipalidades que no consiguieron la ratificación de sus nuevas ordenanzas para dicho ejercicio fiscal y que no cuentan con una ordenanza válidamente emitida en ejercicios fiscales pasados –en los términos del Tribunal Constitucional–, que pueda servir de base para el recálculo de arbitrios del 2005.

En este supuesto se encontrarían más de una decena de municipalidades según el cuadro anteriormente presentado (y muchas más en todo el país), las que no podrían utilizar como base de cálculo sus ordenanzas aprobadas para el ejercicio 2005, vigentes antes de la dación de la comentada sentencia, máxime en el caso de las municipalidades distritales de Lima. La propia Municipalidad Metropolitana de Lima, debido a lo dispuesto por la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ordenanza N° 830, dejó sin efecto todos los Acuerdos de Concejo que ratificaron ordenanzas distritales sobre arbitrios declarados inconstitucionales o que presenten vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo a los términos y criterios expuestos por las sentencias del Tribunal Constitucional.

¹⁵¹ “De igual manera, respecto a los mismos períodos tributarios evaluados en los casos de Surco y Miraflores, esto es, de 1997 al 2004, deberán observar las reglas vinculantes establecidas en esta Sentencia respecto al procedimiento de ratificación (VII, parte B, § 9); así como los parámetros mínimos de validez constitucional que permiten aproximarse a opciones de distribución ideal del costo del servicio (VIII, parte A, § 3). Asimismo, también les alcanza el fallo de esta sentencia respecto a la modulación de los efectos en el tiempo; por lo que les son aplicables las mismas reglas establecidas en el punto XIII precedente.” (XIV. El precedente vinculante para el resto de municipios)

¹⁵² “En esta lógica, los términos de la STC N.º 0041-2004-AI/TC, al ser cosa juzgada y tener fuerza de ley, deben ser aplicados en el proceso que hoy se resuelve y, por conexión, a aquellos otros casos similares que, sin ser parte del presente proceso de Inconstitucionalidad, presenten ordenanzas sobre arbitrios con la misma problemática.” (V. Carácter vinculante de la Sentencia N.º 0041-2004-AI/TC (Arbitrios-Municipalidad de Santiago de Surco).

Por lo tanto, es evidente que esta situación complica a las municipalidades que no consiguieron la ratificación. En opinión de la Defensoría del Pueblo, esta cartera morosa no podrá ser recuperada si se configuran los supuestos antes planteados.

Peor aún se presenta el panorama para aquellas municipalidades que, no contando con ninguna ordenanza válidamente emitida antes del 2006, tampoco consiguieron la ratificación para el ejercicio fiscal 2006. En este supuesto, que deberá ser confrontado en cada caso por el Tribunal Fiscal, las municipalidades afectadas se verán forzadas a reducir significativamente los costos en la prestación de los servicios, privilegiar la prestación de aquellos que puedan tener una incidencia directa en la salud pública, como el servicio de recojo de residuos sólidos, y buscar financiación para su mantenimiento a través de recursos propios que provengan del FONCOMUN o de los demás impuestos que recaude el municipio, hasta regularizar su situación jurídica para los arbitrios correspondientes al 2007.

En razón, justamente, de esta delicada situación que ponía en riesgo el mantenimiento mismo de los servicios municipales, la Defensoría del Pueblo apoyó la prórroga solicitada originalmente por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se trataba de que los municipios –de todo el país– que presentan estas dificultades puedan regularizar esta situación y conseguir la ratificación de sus ordenanzas para habilitarse el cobro de los arbitrios municipales.

III. CONCLUSIONES

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios municipales, especialmente la última, recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC que adquirió la condición de precedente vinculante para todos los municipios del país, han generado un efecto positivo para la protección de los derechos ciudadanos, la defensa de los principios de legalidad tributaria, la no confiscatoriedad de tributos y la no retroactividad de las normas.
2. Las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios municipales han sido decisivas para interpretar correctamente el sentido de la legislación tributaria municipal y, por ende, determinar los requisitos formales y sustantivos para la validez y eficacia de las ordenanzas aprobatorias del régimen y las tasas por arbitrios municipales. Así, es evidente que las ordenanzas distritales en esta materia requieren ser aprobadas, publicadas y ratificadas hasta antes del 31 de diciembre del año anterior al de su aplicación. De igual modo, las sentencias han marcado una pauta en lo referente a los criterios válidos y razonables mínimos que deben tomarse en cuenta para la distribución de los costos por los servicios municipales. Para el servicio de Limpieza Pública se consideran el uso, el tamaño (siempre que medie una relación proporcional con el uso) y el número de habitantes del predio. Para el servicio de Parques y Jardines se toma en cuenta la ubicación en función de la cercanía del predio a áreas verdes, así como el tamaño y el uso como criterios complementarios. Por último, para el servicio de Serenazgo valen el uso y la ubicación del predio en función de las zonas de alta peligrosidad en el distrito.
3. En lo que se refiere a la supervisión de los municipios a partir de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC, la Defensoría del Pueblo ha verificado –en su estudio realizado

sobre todos los municipios distritales de Lima y Callao– que su cumplimiento se ha generalizado. Así, ha comprobado que el 87.76% de los municipios distritales aprobó y sometió a ratificación sus ordenanzas sobre arbitrios municipales correspondientes a períodos comprendidos entre los años 2002 y 2005. De igual forma, comprobó que el 89.80% de los municipios distritales aprobó y sometió a ratificación, en el plazo oportuno, las ordenanzas correspondientes al ejercicio fiscal 2006.

4. Al 15 de julio del 2006, fecha en que culminó el plazo adicional concedido por la Ley N° 28762 para la aprobación y ratificación de ordenanzas distritales en materia de arbitrios, son seis los municipios que no se encuentran habilitados para el cobro de arbitrios correspondientes a períodos comprendidos entre los años 2002 al 2005. Se trata de los municipios de Cieneguilla, Pachacamac, Pucusana, Punta Negra, Santa María del Mar y Carmen de La Legua–Reynoso. Asimismo, son cinco los municipios que no se encuentran habilitados para el cobro de arbitrios correspondientes al año 2006. Se trata de los municipios de Cieneguilla, Pachacamac, Pucusana, Punta Negra y Santa Rosa. Para ambos casos, la inhabilitación se explica por la falta de presentación de una ordenanza a trámite de ratificación ante la municipalidad provincial, por observaciones a ordenanzas que no fueron subsanadas a tiempo por los municipios distritales, por la presentación de ordenanzas a trámite de ratificación que pretendían la cobranza de deuda tributaria a pesar de haberse cubierto ya los costos del ejercicio fiscal que se pretendía gravar y, finalmente, por el incumplimiento del requisito de la publicación en el diario oficial “El Peruano”.
5. Las municipalidades distritales de Lima y Callao, habilitadas para el cobro de arbitrios, han mostrado avances significativos en lo que se refiere a la transparencia en la información relacionada con la determinación y distribución de los costos en los que incurren para brindar los servicios de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo. Se ha podido comprobar, salvo algunas excepciones, un alto grado de precisión y detalle en los conceptos que integran las estructuras de costos que forman parte de las ordenanzas aprobatorias de arbitrios municipales. Se observa, del mismo modo, la utilización generalizada de los criterios de distribución precisados por la Ley de Tributación Municipal, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional, y la aplicación del principio de solidaridad para mitigar los efectos de su aplicación rígida que, por su resultado, pudieran afectar excesivamente a contribuyentes de escasos recursos económicos.
6. La Defensoría del Pueblo también ha comprobado que subsisten algunas deficiencias en las ordenanzas de las municipalidades supervisadas, a saber la generalidad e indeterminación de algunos conceptos que integran las estructuras de costos, la irrazonable desproporción entre los costos directos, indirectos y fijos en los que incurre el municipio para brindar los servicios, el gravamen de predios sin construir o en construcción, sin discriminar de qué servicio se trate, la irrazonable aplicación de criterios de distribución de costos y, por último, la inobservancia del principio de solidaridad por parte de algunas municipalidades que concentran a población de escasos recursos económicos.
7. La Defensoría del Pueblo deja sentada su posición respecto de que la deuda tributaria generada por el impago de arbitrios correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al 2002 ha quedado extinguida por el mérito de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el Expediente N° 0053-2004-AI/TC (Caso Miraflores).

IV. RECOMENDACIONES, EXHORTACIONES Y RECORDATORIOS

1. RECORDAR a los municipios que los recursos recaudados por concepto de arbitrios sólo se deben destinar al financiamiento de los servicios municipales brindados en favor de los contribuyentes de sus distritos.
2. RECOMENDAR a los municipios que, con independencia de haber cumplido con el requisito de la publicación de sus ordenanzas que aprueban el régimen y las tasas por arbitrios municipales, faciliten a los vecinos, a través de medios informáticos (páginas web, portales de transparencia, etc.) y visuales en general (vitricas, periódicos murales, etc.), el acceso a los informes técnicos completos que sustentan los costos de los servicios municipales, así como los criterios utilizados para su distribución entre los contribuyentes del distrito.
3. RECOMENDAR a los municipios utilizar criterios de equidad y justicia en la distribución de los costos por los servicios municipales brindados, tomando en cuenta la capacidad contributiva de los habitantes de su distrito, la aplicación del principio de solidaridad y su propia capacidad económica en función de los recursos disponibles. En este sentido, se les EXHORTA a buscar fórmulas asociativas que permitan la prestación conjunta de un servicio con la finalidad de reducir costos por los servicios municipales brindados y adecuarlos a la realidad socioeconómica de sus distritos.
4. RECOMENDAR a los municipios y al Congreso de la República, en concordancia con la exhortación formulada por el Tribunal Constitucional, que institucionalicen y precisen legalmente la forma de participación ciudadana en la determinación y distribución de los costos por los servicios municipales prestados.
5. EXHORTAR al Congreso de la República a que revise y actualice la legislación tributaria municipal vigente, siguiendo los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional establecidos en sus sentencias recaídas sobre los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y N° 0053-2004-AI/TC.
6. EXHORTAR al Contralor General de la República a fin de que evacúe, a la brevedad posible, los informes de acción de control posterior sobre los municipios, conforme a la invocación formulada por el Tribunal Constitucional en la parte resolutive de las citadas sentencias en materia de arbitrios municipales.
7. INVOCAR a los contribuyentes y vecinos en general a participar constructivamente en la gestión de sus gobiernos locales, así como a honrar sus deudas tributarias con el pago de los arbitrios municipales que se sustenten en ordenanzas válidamente emitidas.
8. RECORDAR a los contribuyentes que tienen –en el procedimiento contencioso–tributario– la vía idónea para cuestionar las acotaciones de deuda por arbitrios municipales que la administración tributaria local les impute, como consecuencia de la aplicación de una ordenanza ilegal, por la forma o fondo, según lo dispuesto en la Ley de Tributación Municipal, Ley Orgánica de Municipalidades y los precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias emitidas sobre la materia.

9. REMITIR el presente informe a los alcaldes y alcaldesas de las cuarenta y nueve (49) municipalidades de Lima y Callao a fin de que tomen conocimiento de los resultados del estudio realizado y adopten las modificaciones y correcciones que resulten necesarias para la aplicación justa y legal de las ordenanzas emitidas para la recuperación de la deuda tributaria generada por los ejercicios fiscales 2002 al 2005, así como para la cobranza de arbitrios en el ejercicio fiscal 2006, con prescindencia de haber superado el trámite de la ratificación a cargo de la respectiva municipalidad provincial.
10. REMITIR al Tribunal Constitucional el presente informe, en cumplimiento de la exhortación enunciada en el numeral séptimo de su última sentencia recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC, referente a que la Defensoría del Pueblo supervise su cumplimiento, dentro del ámbito de su competencia, por parte de las autoridades municipales.
11. ENCOMENDAR a las Oficinas Defensoriales de todo el país el seguimiento del cumplimiento, por parte de las autoridades municipales, de las sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional en materia de arbitrios, favoreciendo espacios de diálogo entre los gobiernos locales y los contribuyentes que garanticen el mantenimiento de los servicios municipales, el respeto a la legalidad instituida y el derecho de los contribuyentes a un pago justo de arbitrios.

Lima, septiembre del 2006.