

A : **MARÍA DEL PILAR CABALLERO ESTELLA**
GERENTE GENERAL

De : **ROQUE MARTÍN MENDIZABAL RODRÍGUEZ**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 620-MDA, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025 en el Distrito de Ate.

Referencia: Trámite N.º 262-088-30163312 registrado en AVISAT- REVISAT.

-
- I. BASE LEGAL :**
- Constitución Política del Perú.
 - Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
 - Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y N.º 00053-2004-PI/TC.
 - Decreto Legislativo N.º 816, Código Tributario y modificatorias.
 - Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias.
 - Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias.
 - Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y modificatorias.
 - Edicto N.º 225, que crea el Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.º 1698, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.º 2386-2021, que aprueba el Procedimiento de Ratificación de Ordenanzas Tributarias en el ámbito de la provincia de Lima.
 - Directiva N.º 001-006-00000035, sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la provincia de Lima.

II. ANTECEDENTES

De conformidad con el segundo párrafo los artículos 74 y 195 de la Constitución Política, los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la Ley.

Asimismo, la norma IV del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 816¹ y modificatorias, establece que los Gobiernos Locales mediante Ordenanza pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

¹ Publicado el 21 de abril de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

El artículo 66 del Decreto Legislativo N.º 776² que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, señala que: *"Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades"*, y su artículo 68 establece que: *"Las Municipalidades podrán imponer las siguientes tasas: (...) a) Tasas por servicios públicos o arbitrios: son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente."*

Además de ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades³, las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su entrada en vigencia y exigibilidad.

En el caso de la Provincia de Lima, se aprobó la Ordenanza N.º 1698⁴, norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, en el cual se otorga al SAT la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria hubieren aprobado las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En atención a dicha prerrogativa, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza N.º 2386-2021⁵, que aprueba el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en la provincia de Lima; en cuyo artículo 4 estableció el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas con contenido tributario. En el caso, de las solicitudes de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales dispuso un plazo máximo hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

Asimismo, el Servicio de Administración Tributaria - SAT aprobó la nueva Directiva N.º 001-006-00000035⁶, mediante la cual se establecen pautas metodológicas para la determinación de los costos de los servicios que dan origen a los tributos municipales creados en ordenanzas distritales emitidas en el ámbito de la provincia de Lima, cuya ratificación corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

De otra parte, con fechas 14 de marzo y 17 de agosto de 2005 se publicaron en el Diario Oficial El Peruano las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, a través de las cuales se declaró la inconstitucionalidad de las ordenanzas de arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Santiago Surco y Miraflores, respectivamente. Cabe señalar que, en tales sentencias, el Tribunal Constitucional estableció reglas de observancia obligatoria que vinculan a todas y cada una de las municipalidades del país, por lo que deben ser tomadas en cuenta para los efectos de la aprobación, ratificación y vigencia de las ordenanzas distritales que aprueben regímenes de arbitrios.

Así, entre otros aspectos importantes, en las sentencias antes anotadas el Tribunal Constitucional estableció de forma expresa que el cumplimiento de los tres requisitos de validez (la **aprobación** a través de una ordenanza, la **ratificación** de la misma por la Municipalidad Provincial y la **publicación** de la ordenanza y el acuerdo de concejo ratificatorio) deben producirse a más tardar en la fecha límite establecida en el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal para el cumplimiento de la publicación de la ordenanza tributaria (esto es, el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación). Esto último representa un mandato expreso para las municipalidades provinciales, de cumplir con los preceptos técnicos y legales establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias antes mencionadas.

² Publicado el 31 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial "El Peruano".

³ Aprobada por la Ley N.º 27972 y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de mayo de 2003.

⁴ Publicado el 05 de mayo de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁵ Publicado el 26 de agosto de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁶ Publicada el 26 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Teniendo en cuenta ello, y lo previsto en la Ordenanza N.º 1698, se ha otorgado al SAT la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria hubieren aprobado las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así como lo señalado en el artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, en el cual se precisa la competencia del SAT en relación a su pronunciamiento, los cuales serán tomados en cuenta en la evaluación de las solicitudes de ratificación que se tramiten y se emitirá opinión al respecto, teniendo presente la normativa vigente.

a) Trámite

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Ate, el 25 de noviembre de 2024, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 620-MDA⁷, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Trámite N.º 262-088-30163312.

Asimismo, en atención a que el Tribunal Constitucional ha dispuesto de manera expresa que las ordenanzas de arbitrios deben ser evaluadas y, de ser el caso, ratificadas por las municipalidades provinciales antes del 01 de enero de 2025, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N.º 2386-2021 y la Directiva N.º 001-006-00000035.

Teniendo en cuenta que se ha iniciado el procedimiento de ratificación mediante la Agencia Virtual del SAT – REVISAT, se procedió con la atención virtual de la referida solicitud; por lo que una vez emitido el pronunciamiento por parte del SAT, este será remitido a la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización - CMAEO de la Municipalidad Metropolitana de Lima-MML a través de su Mesa de Partes Virtual, a efectos que se prosiga con el procedimiento de ratificación, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021. Cabe señalar que la información del expediente de ratificación y los sustentos del mismo se encuentran contenidos en el REVISAT, al cual la MML tiene acceso para su revisión.

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N.º 2386-2021, se establece el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que establecen los arbitrios municipales, las cuales se presentarán hasta el último día hábil del mes de setiembre.

Asimismo, en el inciso d) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, establece que, de efectuarse la devolución sin emitir requerimiento previo, la Municipalidad Distrital podrá reingresar su solicitud acogiendo y subsanando las observaciones efectuadas, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante un plazo de diez (10) días hábiles para ingresar su solicitud.

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444⁸ y modificatorias; y el inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, han establecido que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el SAT y la MML cuentan con un plazo de sesenta (60) días hábiles, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Ate, el 30 de setiembre de 2024, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 620-MDA, que

⁷ Cabe señalar que, la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 620-MDA, ingresada el 30 de setiembre de 2024 mediante Trámite N.º 262-088-30159731, fue devuelta por el SAT con fecha 07 de noviembre de 2024, a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT que remite el Reporte de Observaciones N.º 266-247-00000014 (Oficio N.º D000072-2024-SAT-GAJ).

⁸ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

establece el régimen tributario de los arbitrios municipales Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; así como la información sustentatoria correspondiente (Trámite N.º 262-088-30159731); solicitud que fue devuelta el 07 de noviembre de 2024, mediante el REVISAT, que remite el Reporte de Observaciones N.º 266-247-00000014 (Oficio N.º D000072-2024-SAT-GAJ).

Posteriormente, mediante Trámite N.º 262-088-30163312, el 25 de noviembre de 2024, reingresó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 620-MDA, que aprueba los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el año 2025 en la Municipalidad Distrital de Ate, levantando las observaciones efectuadas.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Ate cumplió con presentar sus solicitudes de ratificación dentro de los plazos establecidos, los cuales fueron evaluados por el SAT, emitiendo pronunciamiento favorable. Teniendo en cuenta ello, se aprecia que el SAT cumplió con emitir pronunciamiento sobre la solicitud de ratificación dentro del plazo previsto en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias e inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021; así como se ha cumplido con el plazo previsto en el párrafo cuarto del artículo 13⁹ de la referida Ordenanza.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 620-MDA cumplen con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir tributos¹⁰. En el mismo sentido, el artículo 60 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones¹¹.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Ate aprobó la Ordenanza N.º 620-MDA, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025.

b) Determinación de la obligación tributaria

Al respecto, el literal a) del artículo 68 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, establece que los arbitrios son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio individualizado en el contribuyente. En el caso de los arbitrios, los servicios que las municipalidades prestan en favor de los contribuyentes pueden consistir en limpieza pública, mantenimiento de Parques y Jardines Públicos y seguridad ciudadana.

⁹ "(...) En caso el SAT emita informe con opinión técnica legal favorable, el expediente y dicho informe, serán remitidos a la CMAEO para su evaluación y emisión del Dictamen correspondiente, (...) como máximo al quincuagésimo (50) día hábil siguiente de recibida la solicitud (...)"

¹⁰ "Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...)"

"Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo".

Son competentes para: (...) 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. (...)"

¹¹ "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)"

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 6 de la Ordenanza N.º 620-MDA, establece que la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del mes al que corresponda la obligación tributaria. Cuando tenga lugar cualquier, transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo propietario nacerá en el mes siguiente al que se adquirió la condición de propietario.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

El artículo 7 del Código Tributario, dispone que el deudor tributario es la persona obligada al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyente o responsable. La diferencia entre contribuyente y responsable radica en que el primero realiza el hecho generador de la obligación tributaria, en tanto que el responsable es aquél que sin tener la condición de contribuyente debe cumplir la obligación atribuida a éste.

En el presente caso, en el artículo 5 de la Ordenanza N.º 620-MDA, señala que son contribuyentes al pago de los arbitrios municipales:

- Los propietarios de los predios ubicados en el Distrito de Ate.
- Tratándose de predios en condominio, la obligación recae en cada uno de los condóminos en la proporción que les corresponda, siempre que éste haya sido declarado en esa forma a la Municipalidad.
- En el caso de predios que tengan la condición de inafectos que son utilizados para fines distintos a los que motivan la inafectación al pago de los arbitrios, la obligación de pago recae en el propietario de los mismos.
- Tratándose de predios de propiedad del Estado Peruano que hayan sido afectados en uso u otorgados en concesión al amparo del Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenando de las Normas con rango de Ley que regulan la entrega de concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, se consideran contribuyentes para efecto del pago de los arbitrios a los ocupantes de los mismos, durante el tiempo de vigencia de la afectación en uso o contrato.

Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable para el pago de tributo el poseedor u ocupante del predio.

d) Criterios de distribución para la determinación de tasas

Conforme lo señalado en el artículo 11 de la Ordenanza N.º 620-MDA, la Municipalidad Distrital de Ate dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

En atención a que se trata de un régimen nuevo, corresponde se proceda a efectuar la revisión de los aspectos relevantes de la obligación tributaria respecto de los servicios citados, a efectos de verificar si se cumple con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC.

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias (aplicable para efectos de la aprobación de las ordenanzas de arbitrios del ejercicio 2005) establecía que las tasas por servicios públicos o arbitrios se calcularían en función del costo efectivo del

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

servicio a prestar y tomando como referencia, entre otros criterios que resultaban válidos para la distribución del costo: el uso, el tamaño y la ubicación del predio del contribuyente.

Posteriormente, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, el Tribunal Constitucional se pronunció por la utilización de diversos parámetros o criterios aplicables a la distribución del costo para cada tipo de arbitrio a determinar.

Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional efectuó una reformulación de los criterios inicialmente propuestos en su sentencia anterior, estableciendo los *parámetros mínimos de validez constitucional*, los cuales, en su opinión permiten acercarse a opciones de distribución ideal de cada uno de los servicios que presta una municipalidad¹²:

- Criterios aplicables al arbitrio de recolección de Residuos Sólidos:

En lo que respecta a este servicio, el Tribunal diferencia los criterios aplicables según se brinde el servicio a predios destinados a casa habitación y a otros usos.

Así, la referida sentencia señala que el costo del servicio de recolección de residuos que se presta a los contribuyentes de predios destinados a casa habitación deberá ser distribuido en función del **tamaño del predio**, entendido éste como metros cuadrados de área construida, en la medida que en estos casos, *"a mayor área construida se presume mayor provocation de desechos; por ejemplo un condominio o un edificio que alberga varias viviendas tendrá una mayor generación de basura que una vivienda única o de un solo piso"*. Asimismo, con el objeto de lograr una mejor precisión, podrá emplearse como criterio adicional, el **número de habitantes** de cada vivienda, *"lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura"*.

De otro lado, en los casos de predios distintos a casa habitación, corresponde que se aplique el **tamaño del predio** expresado como metros cuadrados de área construida, conjuntamente con el criterio **uso del predio**, *"pues un predio destinado a supermercados, centros comerciales, clínicas, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área del terreno, sino básicamente por su uso"*.

- Criterios aplicables al arbitrio de Barrido de Calles:

En lo que concierne a este servicio, el Tribunal se pronunció por la utilización de la **longitud del frontis de cada predio**, *"pues el beneficio se da en el barrido y limpieza de las pistas y veredas circunscritas a cada predio"*.

- Criterios aplicables al arbitrio de Parques y Jardines:

El Tribunal Constitucional señala que la **ubicación del predio** respecto de las áreas verdes constituye el criterio de distribución principal en la medida que se considera que la cercanía del predio a dichas áreas verdes permitiría al contribuyente obtener un beneficio mayor del servicio.

- Criterios aplicables al arbitrio de Serenazgo:

En este caso, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado por el empleo de los criterios **uso** y **ubicación del predio**, en la medida que la prestación del servicio de serenazgo *"se intensifica en zonas de mayor peligrosidad"* y tomando en consideración además que *"la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor frecuencia en centros comerciales, bares y discotecas"*.

¹² Cabe mencionar que otro de los aspectos a considerar es la separación de los servicios de recolección de residuos sólidos y barrido de calles, anteriormente considerados de manera conjunta, bajo el término de "limpieza pública".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

En adición a ello, el Tribunal se pronunció también en la referida sentencia por la inaplicabilidad de los criterios tamaño y uso del predio para la distribución del costo del servicio de parques y jardines públicos, así como del tamaño del predio para la distribución del costo del servicio de serenazgo; en tanto los referidos criterios no se relacionarían directa ni indirectamente con la prestación de cada uno de dichos servicios.

No obstante, mediante Resolución Aclaratoria del Expediente N.º 00053-2004-PI/TC, publicada el 8 de setiembre de 2005, que resuelve la solicitud de aclaración efectuada por la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional sustentó el empleo de criterios adicionales tales como el uso, el tamaño del predio, entre otros, siempre que su empleo se encuentre orientado a complementar razonablemente los criterios o parámetros mínimos de validez constitucional propuestos en su Sentencia recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC.

"(...) 5. Que, al respecto, conforme se desprende de las citas de la sentencia mencionadas en el considerando 3, supra, este Tribunal ha establecido que, para el arbitrio de mantenimiento de parques y jardines públicos, el criterio determinante, es decir, el que debe privilegiarse a fin de que sustente la mayor incidencia en el cobro del arbitrio, es la ubicación del predio. En tal sentido, ningún otro criterio (sea tamaño, valor u otros) podría actuar como criterio determinante para la distribución del costo, sin que ello reste la posibilidad de utilizarlos como criterios complementarios (...)".

[El subrayado es nuestro]

Visto de ese modo, corresponde que una vez aprobados los criterios de distribución por parte de las municipalidades distritales que integran la Provincia de Lima, el SAT y la Municipalidad Metropolitana de Lima realicen una evaluación de los criterios complementarios a efectos de observar si tienen conexión lógica con la naturaleza del servicio y el presunto grado de intensidad del uso de dicho servicio.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado corresponde analizar si la Ordenanza N.º 620-MDA, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, en el artículo 11 de la Ordenanza N.º 620-MDA, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que respecta al servicio de **Barrido de Calles**, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando como criterios determinantes el tamaño de la longitud del frontis de los predios del distrito, (se refiere a los metros lineales de frontis del predio que colinda con la vía pública, de cada uno de los predios del distrito) y la frecuencia del servicio del barrido¹³; criterio que establece la cantidad de veces dentro del mes, en las como criterio complementario.

En lo que se refiere al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, la Municipalidad Distrital ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a:

Para casa habitación:

- Uso del predio: Para lo cual se ha considerado en función a su generación promedio de residuos sólidos, para lo cual se considera la participación porcentual del peso de residuos sólidos, por el uso de casa habitación.

¹³ La frecuencia del barrido mensual es de 28 veces para las zonas 1,2,3,4,5 y 6.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Tamaño del predio: Está referido al tamaño del predio, expresado en función del área construida, tomando dicha información como referencia del costo a asignar a cada predio por uso casa habitación.
- Número de habitantes: Se entiende que una vivienda con mayor número de habitantes obtiene más beneficio del servicio de recolección de residuos sólidos respecto a otra de menos habitantes, al presumir que genera más cantidad de residuos sólidos. Para lo cual se tomará en cuenta las estimaciones y proyecciones obtenidas del sistema de información distrital proporcionada por el INEI, en cuanto a la cantidad de habitantes del distrito, y la cantidad de viviendas se tomará la información de la base predial de la municipalidad.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- Uso del predio: Criterio de distribución que toma en consideración el tipo de uso o actividad económica que se desarrolla en un predio, el cual es un indicador válido del grado de requerimiento del servicio en relación con la generación promedio de residuos sólidos, para distribuir y diferenciar el costo del servicio. Al respecto, los predios se han agrupado en categorías de usos, siendo estos:
 - Comercio vecinal.
 - Industrias.
 - Centros de salud.
 - Instituciones educativas.
 - Hospedajes.
 - Bancos y cooperativas.
 - Supermercados.
 - Mercados.
 - Restaurantes.
 - Grifos y estaciones de servicios.
 - Camales y avícolas.
 - Locales de entretenimiento.
 - Centro comercial.
 - Club de esparcimiento recreacional.
 - Comercio comunal.
 - Comercio zonal.
 - Almacenes, depósitos.
 - Lubricentros.
 - Veterinaria.
 - Estadio.
 - Laboratorios de Ensayo.
- Tamaño del predio: Está referido al tamaño del predio, expresado en función del área construida, tomando dicha información como referencia del costo a asignar a cada predio. En este sentido, debe corresponder tasas mayores a predios que cuenten con mayores extensiones de área construida frente a aquellas que cuenten con áreas construidas menores.

Para el caso de uso casa habitación y otras superficies se ha considerado la accesibilidad del lugar de prestación del servicio, incluido superficie llana o superficie elevada.

Con relación a la Ley N.° 31254¹⁴, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de Limpieza Pública y afines que prestan los obreros municipales, y el artículo 34 del

¹⁴ Publicado el 07 de julio de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Decreto Supremo N.° 014-2017-MINAM¹⁵ modificado por el Decreto Supremo N.° 001-2022-MINAM¹⁶, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOPI¹⁷, vinculado con la prestación de los servicios de Barrido de calles y Recolección de Residuos Sólidos, la Municipalidad ha sustentado su cumplimiento y aplicación en el Informe Técnico y en el Memorando N°560-2024-SGLP-MDA/GGAO de la Gerencia de Administración Tributaria.

Con relación al arbitrio de **Parques y Jardines**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a los siguientes criterios.

- La ubicación del predio: Se refiere a la ubicación del predio en función a la cercanía a las áreas verdes del distrito, el cual es un indicador del grado de disfrute del servicio brindado; según detalle:
 - Ubicación 1: Predio frente a parques.
 - Ubicación 2: Predio frente a bermas.
 - Ubicación 3: Predio cerca de áreas verdes (radio de 100m).
 - Ubicación 4: Predio lejos de áreas verdes.
- Incidencia de concurrencia a las áreas verdes: Criterio que mide la intensidad del disfrute que brindan las áreas verdes a la cantidad de personas de cada categoría que concurren a ellas, según la cercanía del predio a las áreas verdes.

Además de ello, se considera las 6 zonas en función a la prestación del servicio determinado; y el tamaño que poseen las áreas verdes en metros cuadrados; que se presenta en una zona respecto a la otra.

De otro lado, en lo que se refiere al arbitrio de **Serenazgo** se observa que la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio en función a los siguientes criterios:

- La ubicación del predio por zonas de riesgo: Criterio que considera cada una de las seis (06) zonas delimitadas y diferenciadas por su nivel de peligrosidad, correspondiendo un mayor costo del servicio, teniendo en consideración las intervenciones u ocurrencias registradas en cada una de las referidas zonas.
- El uso del predio: Criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que han generado 23 categorías:
 - Terreno sin construir
 - Casa habitación
 - Comercio vecinal
 - Industrias
 - Centros de salud
 - Instituciones educativas
 - Hospedajes
 - Bancos y cooperativas
 - Supermercados.
 - Mercados.
 - Restaurantes.
 - Grifos y estaciones de servicios.

¹⁵ Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁶ "Artículo 34.- Cobros diferenciados por prestaciones municipales. Las municipalidades deben comunicar a los generadores que tengan un promedio mensual mayor a 145 kg/día de residuos sólidos sobre dicha situación, a fin de que determinen si el servicio de limpieza pública es brindado por el servicio regular de las municipalidades o contratan a una EO-RS. De contratar el servicio regular de las municipalidades, los generadores de residuos sólidos municipales son considerados en el régimen tributario de los arbitrios municipales de limpieza pública del siguiente año."

¹⁷ Resolución N.° 0195-2022/SEL-INDECOPI de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, publicada el 06 de julio de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Camales y avícolas.
- Locales de entretenimiento.
- Centro comercial.
- Club de esparcimiento recreacional.
- Centro comunal.
- Comercio Zonal.
- Almacenes, depósitos.
- Lubricentros.
- Veterinaria.
- Estadio.
- Laboratorios de Ensayo.

Además, para el caso de las zonas 3,4,5 y 6; se ha considerado las características geográficas muy marcadas de accesibilidad, y por lo tanto lo difícil de la prestación del servicio, el cual considera superficie llana o superficie elevada.

- **Las Incidencias del servicio.**

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Ate han sido determinados tomando en consideración los parámetros mínimos de validez constitucional establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC.

Respecto de los costos indirectos, se verificó que resultan menor al 10% del costo total del servicio, cumpliendo de esa forma con lo dispuesto en la Directiva N.º 001-006-00000035, tal y como se han establecido en las estructuras de costos del informe técnico de la ordenanza aprobada por la municipalidad.

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 8 de la Ordenanza N.º 620-MDA, establece que se encuentran inafectos a la aplicación de la referida norma, los siguientes:

- a) Se encuentran inafectos al arbitrio de Serenazgo los predios del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional del Perú, usados en su integridad por esta última (por cualquiera de los órganos que la integran) siempre que sean destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines.
- b) Los terrenos sin construir se encuentran inafectos a los Arbitrios de Recolección de Residuos sólidos y Parques y Jardines.

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 9 de la Ordenanza N.º 606-MDA, dispone que se encuentren exonerados a los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, los predios de propiedad de:

- a) La Municipalidad Distrital de Ate.
- b) Entidades religiosas debidamente constituidas y acreditadas cuyos predios se encuentren destinados a templos, conventos, monasterios y museos.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- c) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, así como de mismos que le hayan sido afectados en uso u otorgados en concesión, así como bajo cualquier modalidad, siempre que el uso de los mismos sea destinado para sus fines.
- d) Se encuentran exonerados del 50% los propietarios de predios que tengan la condición de pensionistas y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 19° del TUO de la Ley de Tributación Municipal.
- e) Entidades sociales sin fines de lucro, cuyo uso en su totalidad este destinado a Centros de Rehabilitación y Asistencia Social, debidamente constituidas y acreditadas, cuyos predios se encuentren destinados a fines sociales.

f) Aprobación del Informe Técnico

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el Informe Técnico constituye un elemento esencial de los arbitrios municipales, motivo por el cual corresponde que las municipalidades del país dispongan su aprobación como parte integrante de sus ordenanzas de arbitrios¹⁸.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la primera disposición final complementaria de la Ordenanza N.° 620-MDA, la Municipalidad Distrital de Ate dispuso la aprobación del Informe técnico financiero de costos y distribución para establecer el monto de las tasas de los arbitrios municipales del ejercicio 2025, que contiene el resumen de plan anual de servicios, explicación de la estructura de costos por tipo de arbitrio, justificación de incrementos, criterios de distribución, metodología de distribución de arbitrios, entre otros que, como anexo, forma parte integrante de la presente Ordenanza.

g) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N.° 106

Sobre este punto, cabe mencionar que con fecha 3 de octubre del 2006, se publicó el Informe Defensorial N.° 106, a través del cual la Defensoría del Pueblo evaluó el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales correspondientes al período 2002 – 2006 en el ámbito de la provincia de Lima.

Si bien a través del referido informe la Defensoría manifiesta que el balance del procedimiento de ratificación es positivo, establece una serie de observaciones a efectos de que éstas puedan ser corregidas para procesos de ratificación posteriores. Así, entre otros aspectos, señala la necesidad de:

- Brindar en el texto de las ordenanzas distritales mayor información respecto de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, "servicios de terceros", "personal administrativo", "otros costos y gastos variables", "otros costos indirectos", entre otros);
- Disponer la eliminación o, en todo caso, la consideración como costos indirectos, de los costos por concepto de "refrigerios y "viáticos"; y,
- Establecer mecanismos de distribución que permitan atribuirles costos a los contribuyentes propietarios de terrenos sin construir por concepto de los arbitrios de barrido de calles y serenazgo, mas no así por concepto de recolección de residuos sólidos y mantenimiento de parques y jardines públicos, en la medida que no se verificaría una prestación del servicio en estos supuestos.

¹⁸ En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC se señala textualmente que "como quiera que estos costos se sustentan en un Informe Técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el Informe Técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo" (Página 298731 Diario Oficial El Peruano de fecha 17.08.05)

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N.º 620-MDA y el Informe Técnico, se observa que la municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

h) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones¹⁹, el INDECOPI se ha pronunciado por la obligación que tiene las municipalidades de sustentar en sus ordenanzas de arbitrios, los aumentos en los costos de los servicios que se efectúen de un período a otro, sobre todo en los casos que estos superen el IPC registrado en el ejercicio precedente.

Ello, bajo apercibimiento que, en caso de no darse esta sustentación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias²⁰ y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal.

Tal es el caso de los últimos pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual²¹, se resolvió declarar barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios municipales; en la medida que la Sala determinó que las comunas no justificaron sus incrementos de los costos, por lo que los arbitrios no se habían establecido conforme lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776. Por tanto, a criterio de la Sala, la aplicación del referido artículo supone que, en la ordenanza en la que se aprueba los arbitrios, el gobierno local deberá incluir información suficiente que permita conocer: a) cuáles son y en qué consisten los costos en los que incurre para prestar el servicio por el cual se cobran los arbitrios; y, b) cuáles son aquellas circunstancias que han dado origen al incremento de tales costos, de haberse producido.

Concordante con ello, el artículo 25 de la Directiva N.º 001-006-00000035 ha dispuesto que las municipalidades deben cumplir con sustentar la actualización de sus costos tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, esto es, respecto a la sustentación cuantitativa, presentando un cuadro comparativo entre la estructura de costos de un servicio con aquella que hubiera sido aprobada en el año anterior, dando cuenta de las principales variaciones a nivel de componente que se hubiera registrado de un año a otro.

Con relación a la sustentación cualitativa, presentando una explicación que valide la actualización registrada vinculándolo con la mayor prestación del servicio o la intensificación del mismo, según corresponda, como puede ser la atención de mayor cantidad de predios, mayor cantidad de metros lineales barridos, habilitación de mayor cantidad de áreas verde, entre otros.

Precisándose que la sustentación, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo forma parte del Informe Técnico Financiero de Costos, conforme lo dispuesto en el inciso c) del artículo 32 de la referida directiva.

¹⁹ Entre otras, se puede ver la Resolución N.º 0022-2021/SEL-INDECOPI del 23 de abril 2021 que revoca la Resolución N.º 0005-2018/CEB-INDECOPI del 05 de enero de 2018, declarando barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios de parques y jardines para el ejercicio 2017 y la Resolución N.º 00400-2021/SEL-INDECOPI del 28 de enero 2021 que revoca la Resolución N.º 0126-2019/CEB-INDECOPI del 08 de marzo de 2019, declarando barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios de seguridad ciudadana para el ejercicio 2018.

²⁰ **Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.-** Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

²¹ Resoluciones N.º 0040-2021/SEL-INDECOPI y N.º 0022-2021/SEL-INDECOPI, publicados el 21 y 23 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2025, en comparación con los del ejercicio 2024, se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2024 S/	Costos 2025 S/	Variación 2024-2025 S/	Variación %
Barrido de calles	8,732,259.50	8,923,614.08	191,354.58	2.19%
Recolección de Residuos Sólidos	37,267,118.47	48,667,344.12	11,400,225.65	30.59%
Parques y Jardines	20,544,177.32	24,720,057.18	4,175,879.86	20.33%
Serenazgo	30,413,420.77	33,804,317.40	3,390,896.63	11.15%
TOTAL	96,956,976.06	116,115,332.78	19,158,356.72	19.76%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **Servicio de Barrido de Calles**, se observa que el costo pasó de S/8,732,259.50 a S/8,923,614.08 que representa un incremento de S/191,354.58, lo cual se debe, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, a lo siguiente:

- A la actualización del **"Costo Directo"**, que pasó de un costo anual de S/6,270,777.30 a S/6,491,817.58 que representa un incremento de S/221,040.28, ello debido a la actualización de la remuneración del personal del servicio (339 operarios), por la aplicación de un incremento en S/200.00, por el Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF, originando que la remuneración promedio mensual del personal pase de S/1,449.51 a S/1,683.45.
- A la actualización de los **"Costos Indirectos"**, el cual se debería a la actualización del costo de mano de obra indirecta que pasó de un costo anual de S/329,606.19 a S/359,040.72 que representa S/29,434.53, debido al aumento de la remuneración de 15 Supervisores del servicio, por la aplicación de un incremento en S/200.00 (Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF), originando que la remuneración promedio mensual pase de S/2,938.30 a S/3,138.08.
- Desde el **punto de vista Cualitativo**, la **Municipalidad brindará la atención total de la prestación del servicio**, a un total de **69,771 predios** que implica un total de **16,354,857 metros lineales**.

Respecto del **Servicio de Recolección de Residuos Sólidos**, se observa que el costo pasó de S/37,267,118.47 a S/48,667,344.12 que representa un incremento de S/11,400,225.65, lo cual se debe, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, a lo siguiente:

- A la actualización del **"Costo Directo"** que ha pasado de un costo anual de S/36,758,956.92 a S/48,108,943.33 que representa un incremento de S/11,349,986.41, debido a lo siguiente:
 - A la actualización del costo de mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/3,285,090.07 a S/4,440,078.73 que representa un incremento de S/1,154,988.66, debido al incremento de 47 Ayudantes CAS (de 135 a 182) con una remuneración mensual de S/1,455.22 cuyas contrataciones se efectuaron sin contravenir el marco normativo vigente. Asimismo, el incremento del costo se debe a la actualización de la remuneración del personal del servicio (186 operarios), por la aplicación de un

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

incremento en S/200.00, por el Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF, originando que la remuneración promedio mensual del personal pase de S/1,684.77 a S/1932.22.

- Además, se estaría actualizando los **"Costos de materiales"**, en S/151,037.25, debido al aumento en la cantidad de uniformes originado por el incremento en 38 operarios, que pasó de 195 a 233 operarios (4 juegos de prendas por año como, Camisaco, Pantalón, entre otros).
- A la actualización de **"Otros costos y gastos variables"**, que pasó de S/29,449,039.50 a S/39,493.000.00 (variación de S/10,043,960.50), debido a la actualización del contrato de **Alquiler de Vehículos de Recolección, Transporte y Disposición Final de RRSS** (contrato N°014-2024-MDA), y del sinceramiento del porcentaje de dedicación que pasó del 85% al 100%. Asimismo, el incremento del costo se debería al aumento del costo unitario por tonelada del **Servicio de Disposición Final de RRSS recolectados por la Municipalidad**, que pasó de S/16.50 a S/25.00 (contrato N°050-2023-MDA).

- ii. Desde el **punto de vista Cualitativo**, su justificación está vinculada con la mayor prestación del servicio de **Recolección de Residuos Sólidos** ya que se atenderá una mayor cantidad de **área construida (m2) que ha pasado de 18,341,798 m2 a 18,347,360 m2 y la cantidad de predios pasando de 102,430 a 103,828** para el ejercicio 2025 en comparación con el ejercicio 2024, sustentado mediante Memorando N°513-2024-MDA/GAT-SGROT.

En cuanto al **servicio de Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/20,544,177.32 a S/24,720,057.18 que representa un incremento de S/4,175,879.86, lo cual se debe, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, a lo siguiente:

- i. A la actualización del **"Costo Directo"** que ha pasado de un costo anual de S/19,576,558.78 a S/23,603,846.83 que representa un incremento de S/4,027,288.05 el cual se debería a la actualización del costo de mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/9,708,881.63 a S/12,674,454.98 que representa un incremento de S/2,965,573.35, debido al incremento en 73 operarios, pasando de 580 a 653 operarios para el régimen 2025. A quienes se le ha incrementado su remuneración debido a la aplicación del Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF, lo que implica un incremento en S/200.00 por trabajador, originando un incremento de la remuneración promedio mensual que pasó de S/1713.83 a S/1,946.81, cabe precisar que estas contrataciones no contravienen el marco normativo vigente.
- ii. Además, se estaría actualizando los **"Costos de materiales"**, pasando de S/5,618,969.37 a S/6,168,920.89 que representa un incremento de S/549,951.51, debido **al incremento en el rubro de repuestos y otros insumos** que pasó de S/1,476,449.97 a S/1,788,084.56 con una variación de S/311,634.59, ello a consecuencia que, **la Municipalidad adquirió 08 camiones cisterna** para realizar labores de riego que se encuentran sectorizado en dos partes: la parte superior (zonas de Santa Clara, Apurímac, San Juan, Horacio Zevallos y Huaycán) y la parte inferior (zonas de Valdiviezo, Salamanca, Santa Raquel, Mayorazgo, Vitarte, Virgen del Carmen), además de **04 camionetas pick up** para el apoyo en transporte del personal operativo, insumos, herramientas y equipos, desde las bases hacia sus puntos de labores dentro de la jurisdicción del distrito de Ate; parte superior (zonas de Santa Clara, Apurímac, San Juan, Horacio Zevallos y Huaycán) y la parte inferior (zonas de Valdiviezo, Salamanca, Santa Raquel, Mayorazgo, Vitarte, Virgen del Carmen, Vivero Santa Clara, Vivero Huaycán y Vivero Virgen del Carmen), sustentadas en los contratos N°015-2024-MDA y

contrato N°016-2024-MDA. Cabe precisar que el costo por depreciación de estos vehículos (10%) no ha sido trasladado a la estructura de costos. Asimismo, por el **incremento de los costos de uniformes** pasando de S/889,914.00 a S/1,217,764.50 que representa un incremento de S/327,850.50, debido al aumento en la cantidad de uniformes originado por el incremento del personal que pasó de 580 a 653 operarios (4 juegos de prendas por año como, Camisaco, Pantalón, entre otros).

- iii. A la actualización del **"Costo de Depreciación"** que ha pasado de un costo anual de S/51,019.88 a S/71,350.48 que representa un incremento de S/20,330.60 debido a la adquisición de 37 equipos nuevos (13 motobombas, 07 motoguadañas y 17 podadoras de altura), respecto de los cuales sólo se ha consignado en la estructura el 10% del costo de la maquinaria.
- iv. A la actualización de **"Otros costos y gastos variables"** con un costo que pasó de S/ 4,197,687.89 a S/ 4,689,120.48 con una variación de S/ S/491,432.59, que incluye el **"Servicio de Agua para Riego"** que pasó de un costo mensual de S/ 226,351.80 a S/ 237,206.28, con respecto a **159 unidades de suministro** (costo unitario mensual de S/1,491.86) **para el riego de 2,118,000 m2 de áreas verdes**. Además del incremento del costo por el **Alquiler de Maquinaria y Vehículos** para la ejecución del servicio y traslado de herramientas que pasó de S/551,400.00 a S/959,358.08 ante el incremento de áreas verdes para el ejercicio 2025.
- v. A la actualización de los **"Costos Indirectos"**, el cual se debería a la actualización del costo de mano de obra indirecta que pasó de un costo anual de S/954,328.31 a S/1,102,563.03 que representa S/148,234.72, debido al aumento de la remuneración de los 34 Supervisores del servicio, por la aplicación de un incremento en S/200.00 (Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF), originando que la remuneración promedio mensual pase de S/2,745.68 a S/2,982.39.
- vi. Desde el **punto de vista Cualitativo**, su justificación se debería al incremento en un 9.75%, pasando las áreas verdes de **1,929,765 m2 a 2,118,000 m2**, causando un impacto positivo en el disfrute de la población a través de la mejora paisajística del distrito. Asimismo, se han incrementado **la cantidad de predios de 102,433 a 103,881** para el ejercicio 2025 en comparación con el ejercicio 2023, sustentado mediante Memorando N°513-2024-MDA/GAT-SGROT.

Con respecto al **servicio de Serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/30,413,420.77 a S/33,804,317.40 que representa un incremento de S/3,390,896.63, lo cual se debe, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, a lo siguiente:

- i. La actualización del **"Costo Directo"** que ha pasado de un costo total de S/28,045,945.79 a S/31,460,955.62 que representa un incremento de S/3,415,009.83 el cual se debería a la actualización del costo de "mano de obra directa" que ha pasado de S/18,798,826.67 a S/22,398,258.79 que representa un incremento de S/3,599,432.12, debido al incremento en 47 en serenos motorizados, pasando de 951 a 998 para el régimen 2025. A quienes se le ha incrementado su remuneración debido a la aplicación del Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF, lo que implica un incremento en S/200.00 por trabajador, originando que su remuneración mensual de un sereno motorizados CAS pase de S/1,645.97 a S/1,863.97, cuyas contrataciones se efectuaron sin contravenir el marco normativo.
- ii. Además, se estaría actualizando los **"Costos de materiales"**, pasando de S/5,305,373.52 a S/5,944,394.84 que representa un incremento de S/639,021.32 debido al aumento de serenos hace necesaria la adquisición de una mayor cantidad de uniformes para el personal operativo

pasando de 17,918 a 20,080, entregados 2 veces al año para a 998 serenos del distrito sustentado en el Memorándum N.º 1307-2024-MDA/GSC-SGS, con la finalidad que dicho personal se encuentre correctamente uniformado e identificado con el Servicio. Además de ello, por el incremento de **consumo de combustibles y repuestos** por el incremento de la flota vehicular de la Municipalidad que pasó de 127 a 148 unidades para las actividades de patrullaje disuasivo y preventivo del distrito.

- iii. A la actualización de los **"Costos Indirectos"**, el cual se debería a la actualización del costo de mano de obra indirecta que pasó de un costo anual de S/1,189,699.45 a S/1,286,219.11 que representa S/96,519.67 debido a que la remuneración de los 38 supervisores del servicio se les ha aplicado un aumento de S/200.00 (Convenio Colectivo Central sustentado por el MEF), originando que la remuneración promedio mensual pase de S/3,191.59 a S/3,390.30.
- iv. Desde un punto de vista **cualitativo**, la justificación se debería al aumento de las intervenciones del servicio de serenazgo que pasaron de 196,156 a 215,489, lo que representa un incremento del 9.86%, así como la intensificación del patrullaje, los cuales permitirán atender las situaciones de emergencia con una mejor capacidad de respuesta de acción y ampliar la cobertura de seguridad en el distrito permitiendo mejorar la seguridad ciudadana de los vecinos, ya que los **predios han pasado de 154,050 a 156,258** para el ejercicio 2025.

i) Aprobación, publicación y vigencia de la ordenanza

Respecto a la aprobación de ordenanzas, el numeral 8 del artículo 9 de la Ley N.º 27972²² señala que es atribución del Concejo Municipal aprobar las ordenanzas municipales. En el caso de las Municipalidades Distritales, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, establece que las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción, antes de su publicación, para su entrada en vigencia, lo cual es concordante con las Sentencias recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.

Además, con relación a la aprobación de las ordenanzas distritales con contenido tributario, se debe tener presente que el Decreto Legislativo N.º 1565²³, que aprueba la Ley de Mejora de la Calidad Regulatoria, en su artículo 3 ha dispuesto que los gobiernos locales pueden, en el marco de sus competencias y sus autonomías incorporar acciones de mejora de la calidad regulatoria.

El numeral 4 del artículo 5.2 y el numeral 4 del artículo 6 del referido decreto, señalan que este Análisis del Impacto Regulatorio AIR-Ex Ante, no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria, lo cual es concordante con el numeral 6 del artículo 10 y numeral 7 y 10 del artículo 28.1 del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM²⁴; en el cual, además se excluye del alcance de la norma a las disposiciones normativas y al Texto Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA, debido a su contenido tributario por aprobar tasas o derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.

Así, cabe indicar que, la Norma II del Código Tributario y el artículo 68 de la LTM, establecen que los arbitrios también son un tipo de tasa, al igual que los derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad contenidos en el TUPA, por lo que estarían excluidas del alcance de la norma.

Teniendo en cuenta lo señalado, se concluye que las ordenanzas que aprueban tasas, como es el caso de los arbitrios y el TUPA municipal, no les aplica la obligatoriedad del Análisis del Impacto Regulatorio Ex Ante, en la medida que el Decreto Legislativo N.º 1565 no ha dispuesto la obligatoriedad para los gobiernos locales, ello por ser de contenido tributario, por lo que al igual que TUPA, se considerarían excluidas del AIR-Ex Ante.

²² Ley Orgánica de Municipalidades, publicado el 6 de mayo de 2003 en el Diario Oficial "El Peruano".

²³ Publicado el 28 de mayo de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁴ Decreto que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis del Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante, publicado el 3 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Por otro lado, en relación con la difusión de los proyectos normativos (pre publicación) en el marco del AIR, el artículo 19 del Decreto Supremo N.º009-2024-JUS²⁵, excluye a los TUPA que aprueban tasas o derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad. En ese sentido, se entendería que las otras tasas municipales estarían excluidas, como es el caso de los arbitrios, por ser de naturaleza tributaria.

Asimismo, el artículo 7.2 del Decreto Supremo N.º009-2024-JUS, señala que la publicación de ordenanzas municipales se rige por la Ley de su materia, además el artículo 6 dispone que la publicación oficial de las normas jurídicas de carácter general se realiza en el Diario Oficial El Peruano.

Sobre el particular, deberá tenerse presente, el artículo 69-A del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, en el que se indica que las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deberán ser publicadas en el Diario Oficial El Peruano, a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

En el caso en concreto, el presente informe es el sustento técnico legal para la ratificación de la ordenanza distrital, en tal sentido, la validez de la Ordenanza N.º 620-MDA que aprueba los arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Ate se encuentra condicionada a la ratificación por parte del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Además, la eficacia y vigencia de la referida ordenanza se encuentra condicionada a la publicación del texto íntegro de la misma, en el Diario Oficial El Peruano, que incluye el Informe Técnico anexo.

En tal sentido, la aplicación de la referida ordenanza sin la ratificación ni publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificatorio, en el Diario Oficial El Peruano, afectará su validez, eficacia y vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la municipalidad distrital respectiva.

Cabe señalar que, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Ate no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 620-MDA.

Finalmente, precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello²⁶.

j) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

De acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ordenanza N.º 2386 y el artículo 27 de la Directiva N.º 001-006-00000035, el Plan Anual de Servicio es el documento técnico mediante el cual se establecen las actividades y recursos que se requieren con la finalidad de lograr las metas de prestación del servicio público para el ejercicio fiscal siguiente. De la misma forma el Plan Anual de Servicio constituye el documento base para la elaboración de las estructuras de costos.

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Ate remitió los planes de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** presenta las siguientes actividades:
 - Barrido de Vías Públicas.
 - Limpieza y Desinfección de Espacios Públicos.
 - Supervisión y Labores Administrativas.
- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** presenta las siguientes actividades:

²⁵ Decreto que aprueba el Reglamento sobre la publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, publicado el 30 de agosto de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁶ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.

- Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales.
- Recolección, Transporte y Disposición Final de Desmonte y Escombros.
- Supervisión y Labores Administrativas.

En cumplimiento con Ley N.º 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de Limpieza Pública y afines, durante el año 2024 el servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de los Residuos Sólidos, será bajo la modalidad DIRECTA, es decir asumido al 100% por la Municipalidad Distrital de Ate, con una contratación de una empresa para el alquiler de unidades vehiculares y de la disposición final, con registro vigente ante el Ministerio del Ambiente MINAM como Empresa Operadora de Residuos Sólidos EO-RS y con unidades de propiedad de la Municipalidad.

- **Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines**, la prestación del servicio es realizada por la Municipalidad, siendo las actividades específicas que desarrollan las siguientes:

- Mantenimiento de Áreas Verdes.
- Riego de Parques y Bermas.
- Recolección y Disposición Final de Maleza.
- Supervisión y Gestión Administrativa.

- **Plan Anual de servicios de Serenazgo**; presenta las siguientes actividades:

- Patrullaje Vehicular.
- Patrullaje a Pie en Puntos Críticos.
- Puesto de Auxilio Rápido – P.A.R.
- Bases de Serenazgo.
- Servicio de Video Vigilancia.
- Grupo Intervención Rápida – G.I.R.
- Supervisión y gestión administrativa.

k) Evaluación de la estimación de ingresos

Para verificar el financiamiento de dichos costos y a partir de la información presentada por la Municipalidad, se ha efectuado la estimación de los ingresos potenciales de cada servicio, teniendo en cuenta las tasas y criterios establecidos en la ordenanza, así como el número de predios afectados para cada caso. Como resultado se muestra el siguiente cuadro:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados S/	1/ % Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	8,923,614.08	8,306,542.22	7.48%	93.08%
Recolección de Residuos Sólidos	48,667,344.12	47,386,581.06	42.67%	97.37%
Parques y Jardines	24,720,057.18	23,309,388.84	20.99%	94.29%
Serenazgo	33,804,317.40	32,063,545.70	28.87%	94.85%
TOTAL	116,115,332.78	111,066,057.82	100.00%	95.65%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N°620-MDA - Municipalidad Distrital de Ate

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

De ello se puede deducir, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 93.08%, el ingreso anual del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 97.37%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 94.24% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 94.85% de los ingresos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Ate financiar para el ejercicio 2025 la cantidad de S/111,066,057.82 el cual representa el 95.65% de los costos correspondientes a los servicios municipales.

Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico legal realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Ate, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.º 620-MDA, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Ate, establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; cumple con los requisitos de la obligación tributaria para su creación, encontrándose conforme a la normatividad contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, el Decreto Legislativo N.º 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias y el Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

De la evaluación legal efectuada se observa que la referida ordenanza cumple con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 19.76% habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Ate en función a la actualización de sus costos, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2025; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Ate a través de la Ordenanza N.º 620-MDA, para los arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2025, han sido determinados de acuerdo con el costo involucrado en la prestación de los servicios, siendo distribuido entre todos los contribuyentes del distrito.
4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Ate percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.º 620-MDA, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 95.65% del costo total proyectado.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N.º 620-MDA, que incluye el Informe Técnico Financiero anexo a la misma, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2024.
6. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano en el Diario Oficial el Peruano afectará su vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Ate.

7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Ate la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
8. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación virtual presentada por la Municipalidad Distrital de Ate, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
9. Es preciso señalar que el análisis técnico-legal realizado se basó en la información cargada y registrada en la Agencia Virtual del SAT – REVISAT por la Municipalidad de Ate, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
10. La información del expediente de ratificación y los sustentos del mismo se encuentran contenidos en el módulo REVISAT, al cual la MML tiene acceso para su revisión.
11. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que la ordenanza en ratificación se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso, para consideración de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO-MML, y de ser el caso, se proceda a la ratificación; así como, se adopte las medidas pertinentes para el cumplimiento en el plazo establecido en la normativa vigente, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021.

Documento firmado digitalmente
ROQUE MARTÍN MENDIZABAL RODRÍGUEZ
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Documento visado digitalmente (VB)
CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Documento visado digitalmente (VB)
IVETTE ROSSANA ARTUNDUAGA VARGAS
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES I
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Adj: Hoja de trámite y Ordenanza (06 folios).
MMR/fav