

INFORME N° 266-181-0000669

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 382-MVES, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018 en el Distrito de Villa El Salvador.

BASE LEGAL :

- Constitución Política del Perú.
- Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, y modificatorias.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, y modificatorias.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y modificatorias.
- Ley N° 30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos, y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- Edicto N° 225, Norma que crea el Servicio de Administración Tributaria.
- Edicto N° 227, Norma que aprueba el Estatuto del Servicio de Administración Tributaria.
- Ordenanza N° 1698, Norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Ordenanza N° 1533, Norma que aprueba el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Tributarias Distritales en el ámbito de la provincia de Lima, y modificatorias.
- Directiva N° 001-006-00000015, Directiva sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en ordenanzas tributarias distritales de la provincia de Lima.

FECHA : 07 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades¹, las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción como requisito para su entrada en vigencia y exigibilidad.

Asimismo, según la Norma IV del TUO del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF, establece en el último párrafo 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.

El artículo 66 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (LTM), aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF 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"*.

En el caso de la Provincia de Lima, a través del Edicto N° 227² se otorgó al Servicio de Administración Tributaria, SAT, la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria aprueben las

¹ Aprobada por Ley N° 27972 y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de mayo de 2003.
² Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de octubre de 1996.



municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Inc. n del Art. 6).

Posteriormente, se aprobó la Ordenanza N° 1698³, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, la cual 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° 1533⁴ que aprueba el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en el ámbito de la provincia de Lima, modificada por la Ordenanza N° 1833⁵, en cuyo artículo 4 estableció el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas con contenido tributario.

Además de ello, el Servicio de Administración Tributaria, aprobó la Directiva N° 001-006-00000015, 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° 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 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 a efectos de la aprobación, ratificación y vigencia de las ordenanzas distritales que aprueben regímenes de arbitrios.

Así, entre otros importantes aspectos, en las sentencias antes anotadas el Tribunal Constitucional estableció de forma expresa que la fecha límite para 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 ratificador) 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.

En el caso específico de la provincia de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima en la mencionada Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833, dispuso que el plazo máximo para la presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales es hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

a) Trámite

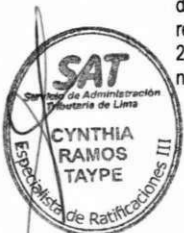
En el presente caso, mediante Oficio N° 131-2017-SG/MVES, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, el 29 de noviembre de 2017, reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 382-MVES⁶, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018; así como la información sustentatoria correspondiente.

³ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 05 de mayo de 2013.

⁴ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de junio de 2011.

⁵ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de diciembre de 2014.

⁶ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 378-MVES ingresada mediante Oficio N° 111-2017-SG/MVES, presentado el 29 de setiembre de 2017, fue devuelto por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000544, que remite el Informe N° 266-181-00000593, debido a que presentaba observaciones técnicas y legales. Posteriormente, presento la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 381-MVES a través del Oficio N° 127-2017-SG/MVES de fecha 15 de noviembre de 2017, que fue devuelta por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000579 que remite el Informe N° 266-181-00000636, debido a que la Municipalidad solicitó el desistimiento mediante Oficio N° 129-2017-SG/MVES de fecha 22 de Noviembre de 2017, sustentándose en que de la revisión efectuada por la propia municipalidad se encontraron observaciones siendo necesario su corrección.



Asimismo, mediante Oficio N° 134-2017-SG/MVES, el 06 de diciembre de 2017, la municipalidad ingresó información complementaria.

Es así que, 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 1 de enero de 2018, se procede a la evaluación técnica y legal correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833 y la Directiva N° 001-006-0000015, a través de las cuales se estableció el procedimiento para la ratificación de las ordenanzas tributarias por las Municipalidades Distritales integrantes de la Provincia de Lima, así como la determinación de los costos de los servicios públicos municipales, respectivamente.

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N° 1533 y su modificatoria Ordenanza N° 1833, se establece el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación, estableciéndose que las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que establezcan arbitrios municipales, se presentarán hasta el último día hábil del mes de setiembre.

Además de ello, el inciso b) y c) del artículo 12 de la referida Ordenanza, señala que si producto de la evaluación efectuada se detectara observaciones técnicas o legales, el SAT procederá a la devolución de la solicitud presentada, previendo que podrá ingresar una nueva solicitud en un plazo que no podrá exceder a 15 días hábiles que el SAT le otorgue, acogiendo y subsanando todas las observaciones efectuadas.

De otro lado, el artículo 16 de la Ley N° 30230⁷ y el artículo 12° de la Ordenanza N° 1533, modificada por la Ordenanza N° 1833, se establecen que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de arbitrios municipales, el SAT y la MML cuenta con un plazo de sesenta (60) días hábiles, para su evaluación, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, mediante Oficio N° 111-2017-SG/MVES, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, el 29 de setiembre de 2017, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 378-MVES, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo para del ejercicio 2018; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000544 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000593 notificado el 31 de octubre de 2017, debido a que presentaba observaciones técnicas y legales.

En atención a ello, mediante Oficio N° 127-2017-SG/MVES, el 15 de noviembre de 2017, la Municipalidad presentó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 381-MVES que deroga la Ordenanza N° 378-MVES, inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos); Parques y Jardines y Serenazgo para el ejercicio 2018; la cual fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000579 que remite el Informe N° 266-181-00000636 notificado el 24 de noviembre de 2017, debido a que la Municipalidad solicitó el desistimiento a través del Oficio N° 129-2017-SG/MVES de fecha 22 de noviembre de 2017, sustentándose en que de la revisión efectuada por la propia municipalidad se encontraron observaciones siendo necesario su corrección.

Posteriormente, mediante Oficio N° 131-2017-SG/MVES, el 29 de noviembre de 2017, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 382-MVES que deroga la Ordenanza N° 381-MVES, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo en el distrito de Villa El Salvador para el ejercicio 2018, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

Asimismo, mediante Oficio N° 134-2017-SG/MVES, el 06 de diciembre de 2017, la municipalidad ingresó información complementaria.

⁷ Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, que modifica el artículo 38 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporándose los numerales 38.7, 38.8 y 38.9, publicada en el Diario Oficial El Peruano 12 de julio de 2014.



De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador cumplió con presentar su solicitud de ratificación el 29 de noviembre de 2017, acogiéndose a las observaciones efectuadas; el cual ha sido evaluado por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable dentro del plazo que otorga la normativa vigente.

II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 382-MVES cumple 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 tributos⁸. En el mismo sentido, el artículo 60 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones⁹.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador aprobó la Ordenanza N° 382-MVES, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018.

b) Determinación de la obligación tributaria

Al respecto, el literal a) del artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, 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, parques y jardines públicos y serenazgo.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 5 de la Ordenanza N° 382-MVES, establece que la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando tenga lugar cualquier transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo propietario, nacerá en el mes siguiente al que adquirió la condición de propietario. En los casos, en que se modifiquen los criterios de distribución, como cambios de uso, modificación de uso, modificación del área construida o área de terreno u otros indicadores, que impacten en la determinación, estos surtirán efectos a partir del mes siguiente de efectuadas, teniendo en cuenta la normatividad vigente.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

El artículo 7 del Texto Único Ordenado 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, el artículo 4 de la Ordenanza N° 382-MVES, señala que son contribuyentes de los arbitrios:

- a) Los propietarios de los predios ubicados en el Distrito de Villa El Salvador.
- b) Tratándose de predios en condominio, la obligación recae en cada uno de los condominios en la proporción que les corresponda, siempre que ésta haya sido declarada en esa forma en la Municipalidad. Los condóminos son responsables solidarios del pago de los arbitrios que recaiga sobre el predio, en consecuencia, la Municipalidad puede exigir a cualquiera de ellos el pago total de los arbitrios. En caso de predios de propiedad

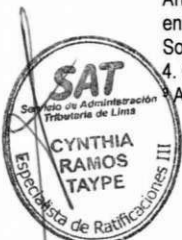
⁸ Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...).

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 (...).

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



de personas inafectas 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.

- c) 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 Ordenado 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.
- d) De conformidad con lo señalado en el artículo 69° respecto al beneficio individual prestado de manera real o potencial a quien hace uso de los servicios excepcionalmente, será sujeto pasivo al pago de dicha tasa los inquilinos o tenedores a cualquier título que obtengan su autorización o licencia de funcionamiento por las actividades que se realicen en dicho local.
- e) Asimismo, excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable para el pago de tributo poseedor u ocupante del predio.

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo 13 de la Ordenanza N° 382-MVES la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo, 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° 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 Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (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 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° 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.

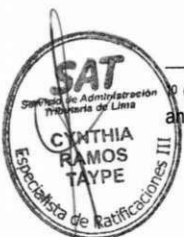
Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional efectuó una reformulación de los criterios inicialmente propuestos en su sentencia anterior, estableciendo los *parámetros mínimos de validez constitucional*, los cuales, en su opinión permiten acercarse a opciones de distribución ideal de cada uno de los servicios que presta una municipalidad¹⁰:

- 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 provocación de desechos; por ejemplo un condominio o un edificio que alberga varias viviendas tendrá una mayor generación de basura que una vivienda única o de un solo piso”*. Asimismo, con el objeto de lograr una mejor precisión, podrá emplearse como criterio adicional, el

¹⁰ 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”.



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".

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° 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° 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° 382-MVES, 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, el artículo 12 de la Ordenanza N° 382-MVES, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.



En lo que se refiere al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio aplicando el criterio del uso del predio, como criterio determinante; siendo los usos los siguientes:

Predios de uso casa habitación: En cuyo uso se utilizan los siguientes criterios:

- El número de habitantes: La cantidad promedio de habitantes por predio en función del sector en que se encuentren. Este dato podrá sustituirse mediante declaración jurada de actualización de Datos.
- Área construida del predio: Como indicador de mayor o menor generación de residuos.

Predios con otros usos:

Uso del predio: Se han utilizado criterios de clasificación en los siguientes grupos: 1) Comercio; 2) Restaurant, Chifa, Pollería / Similares; 3) Mercado Mayorista; 4) Mercado Grande; 5) Mercado Mediano y Pequeño; 6) Industria / Taller de Producción / Almacén; 7) Establecimiento de Salud, Centros Médicos, Postas; 8) Entidades de Servicios Públicos; 9) Centros Educativos / Institutos Superiores / Universidades; 10) Centro Recreacionales de Playa / Club / Alojamiento; 11) Gobiernos Locales; 13) Templo / Convento / Monasterio; 14) Compañía de Bomberos; y 15) Policía Nacional.

- Tamaño del predio: Se refiere al área construida de los predios expresada en metros cuadrados.
- El peso promedio de residuos sólidos que presenta un predio según su uso.

Con relación al arbitrio de **parques y jardines**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de la ubicación del predio respecto de las áreas verdes, de acuerdo a lo cual se diferencia entre los predios del distrito en función a su ubicación: i) frente a áreas verdes, ii) cerca de áreas verdes hasta 100 metros, iii) lejos de áreas verdes e iv) Índice de Concurrencia.

De otro lado, en lo que se refiere al arbitrio de **serenazgo** se observa que la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de:

- La ubicación del predio, en función al nivel del riesgo en cada uno de los cuatro (09) zonas, establecidos sobre la base de actividad delictiva, teniendo en consideración las intervenciones u ocurrencias registradas en cada una de las referidas áreas.
- 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 podrían generar en 9 tipos de usos:
 - Habitación/Vivienda
 - Uso Comercial
 - Mercado
 - Uso Industrial / Taller de Producción
 - Establecimiento de Salud
 - Entidades de Servicios Públicos
 - Centros Educativos
 - Otros Servicios
 - Centros Recreacionales de Playas

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador 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° 00053- 2004-PI/TC.

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 7 de la Ordenanza N° 382-MVES establece que se encuentran inafectos al pago de todos los Arbitrios Municipales los siguientes:



- a) Terrenos sin construir, está inafectos a los Arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo.
- b) Policía Nacional del Perú, respecto del Servicio Municipal de Serenazgo.
- c) Predios agrícolas, pecuarios y forestales.

Asimismo, el artículo 8 de la Ordenanza N° 382-MVES, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios de recolección de residuos sólidos, parques y jardines y Serenazgo:

- a) La Municipalidad de Villa El Salvador y los predios ocupados por ésta para el cumplimiento de sus fines.
- b) Entidades Religiosas debidamente constituidas y acreditadas y cuyos predios se encuentren destinados a monasterios, templos y conventos sin fines de lucro, están exonerados a los Arbitrios Municipales de Recolección de Residuos Sólidos.
- c) El Cuerpo General de bomberos Voluntarios del Perú.
- d) La Policía Nacional del Perú y Las Fuerzas Armadas.

Se encuentran exonerados del 100% del monto de la tasa de los Arbitrios Municipales, los predios de propiedad de los clubes de madres, comedores populares y organizaciones de vaso de leche inscrito en el Sistema Predial como tales, reconocidos por la entidad municipal y que cumplen con sus fines.

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 arbitrios¹¹.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ordenanza N° 382-MVES, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero de costos, los cuadros de estructuras de costos, de estimación de ingresos y de tasas, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

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 periodo 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.

¹¹ 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° 382-MVES, y sus anexos (el Informe Técnico Financiero de Costos y los cuadros de estructuras de costos) 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 actuales costos

A través de numerosas resoluciones¹², 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 de la Ley de Tributación Municipal¹³ y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

Concordante con ello, el artículo 24 de la Directiva N° 001-006-00000015 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 d) del artículo 31 de la referida directiva.

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2018, en comparación con los del ejercicio 2017 (actualizados desde el año 2013), se tiene que los tres servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2017 S/	Costos 2018 S/	Variación 2017-2018 S/	Variación %
Recolección de Residuos Sólidos	11,635,353.84	13,619,977.02	1,984,623.18	17.06%
Parques y Jardines	2,238,216.46	2,736,243.39	498,026.93	22.25%
Serenazgo	3,080,200.63	3,905,706.87	825,506.24	26.80%
TOTAL	16,953,770.93	20,261,927.28	3,308,156.35	19.51%

Factores cuantitativos y cualitativos

¹² Entre otras, se puede ver la Resolución N° 0198-2007/CAM-INDECOPI, que resuelve el procedimiento seguido por la señora Amanda Lozano Lucero en contra de la Municipalidad Distrital de Comas por el cobro de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2007, a la que se puede acceder a través del link <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/publicaciones/5/2007/1-691/4/9/Exp000069-2007.pdf>.

¹³ 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.



En lo que se refiere al **servicio de Recolección de Residuos Sólidos**, se advierte una actualización de 17.06 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico (folios 622-625), se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de mano de obra directa que pasó de S/ 2,454,022.60 a S/ 2,878,800.00 que representa un incremento anual de S/ 424,777.40 el cual responde: i) Al incremento de Choferes de camión compacta que pasó de 44 a 60 con una remuneración mensual en promedio de S/ 1611.67; ii) A la incorporación de 07 Choferes de camión madrina bajo la modalidad CAS con una remuneración mensual de S/ 2,500.00 , ello, debido a la adquisición por parte de la Municipalidad de Villa El Salvador de 04 camiones madrina con un costo unitario de S/ 517,240.00, los cuales prestan el servicio de traslado de residuos sólidos al relleno sanitario de Portillo Grande; iii) Al incremento de Ayudantes de recolección bajo la modalidad CAS, pasando de 90 a 104 con una remuneración mensual de S/ 850.00. Asimismo, a la inclusión de un (08) operarios bajo la modalidad del DL N° 728 con una remuneración mensual de S/ 1,200.00, los cuales no son contrataciones nuevas sino que han sido rotados de otras áreas a efectos de repotenciar el servicio de recolección de residuos sólidos. Dicha reasignación respondería a la necesidad que presenta el servicio de recolección de residuos sólidos, debido al incremento de predios que pasó de 88,836 a 94,678, por lo tanto, el incremento de generación de residuos sólidos pasó de 294.86 TN a 399.22 al día TN, siendo el anual de 107,624.17 TN a 145,708.00 TN para el ejercicio 2018; iv) a la incorporación de 3 Choferes de cargador frontal, bajo la modalidad CAS y con una remuneración mensual de S/ 1,500.00 para la operación del camión frontal y 04 volquetes que dispone la Municipalidad, para el recojo de residuos sólidos de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos en el distrito de Villa El Salvador; y v) al incremento de la remuneración mínimo vital que pasó S/ 750.00 a S/ 850.00, por el cual se ha procedido a realizar los reajustes pertinentes en la planilla del personal obrero CAS de toda la Municipalidad. Cabe precisar que la para la determinación del costo del servicio de recolección de residuos sólidos de ejercicio 2018, los beneficios salariales de ley serán asumidos por la Municipalidad, por lo que no estará considerados dentro de la estructura de costos.
- ii. A la actualización del costo de Materiales que pasó de S/ 3,385,029.57 a S/ 5,766,670.00 que representa un incremento anual de S/ 2,381,641.33 el cual responde: i) el aumento de personal ha traído como consecuencia el incremento de la cantidad de uniformes (Pantalón Drill, Camisacos Drill, polos de Algodón, Gorras y zapatillas), ello debido a la mayor cantidad de personal que paso de 149 a 190 obreros; así como a la actualización del precio de mercado de los uniformes tales como: del Pantalón Drill que pasó de S/ 10.00 a S/ 40.00; Camisacos Drill que pasó de S/ 15.00 a S/ 40.00; ii) Al incremento de combustible, repuestos (llantas) y lubricantes, debido al incremento de unidades vehiculares, tales como: 12 Compactadoras Donfeng adquiridas en el año 2016 que sumadas a las 08 Compactadoras del año 2012; así como por al consumo de combustible de las 04 Camiones Madrina adquiridas en el año 2016 para el servicio de recojo de residuos sólidos, y iii) A una mayor asignación de materiales de seguridad debido al incremento de personal operativo; así como en cumplimiento a las disposiciones DS N° 017-2017-TR que regula la seguridad y salud en el trabajo de los obreros municipales en el Perú. Tales como: Mascarilla Drill que pasó de 1,728 a 2,160 unidades; Chalecos Reflectivos que pasó de 298 a 540 unidades y Guantes de Cuero de 600 a 2160 pares.
- iii. A la actualización en los costos de depreciación de maquinarias y equipos que pasó de S/ 1,082,742.16 a S/ 1,252,735.00 el cual responde por la adquisición de 08 camiones compactadoras Donfeng adquiridas en el año 2016 con un costo unitario de S/ 337,747.50; y 04 camiones mdrinas con un costo de unitario de 517,240.00, sustentadas en el Informe N° 888-2017-OGA/MVES (folio 542).
- iv. A la actualización del costo de mano de obra indirecta que pasó de S/ 333,829.00 a S/ 453,000.00 que representa un incremento anual de S/ 119,171.00 el cual responde: i) a la incorporación de 03 Supervisores de Camiones Madrina CAS con una remuneración mensual de S/ 1,500.00, con el fin de intensificar la supervisión de los operarios a cargo de la operación de los camiones madrina adquiridas en el año 2016. Asimismo, al incremento de Supervisores – Chofer CAS que pasó de 04 a 07 con una remuneración mensual de S/ 1,500.00; ii) a la actualización de la remuneración de personal directivo bajo la modalidad CAS, sustentado en la Resolución de Alcaldía N° 191-2015-AL/MVES (folio 41, tomo III), esto es, del Gerente de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental que pasó de una remuneración mensual de S/ 3,994.20 a S/ 7,000.00 y Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza que pasó de S/ 2,928.32 a S/ 5,000.00; no obstante, se ha trasladado un 25% y 50% respectivamente a la estructura de costos.



- v. A la actualización del costo de Materiales de los costos indirectos que pasó de S/ 10,426.34 a S/ 171,336.92 que representa un incremento anual de S/ 160,910.58 el cual responde: i) al incremento de combustible, repuestos (llantas) y lubricantes, debido a la intensificación de las labores de supervisión en tres turnos, lo que origina un mayor consumo de combustibles de las 02 camionetas asignadas para dicha actividad, las mismas que consumen un total de 30 galones por día; ii) A la actualización del precio de mercado de los uniformes e implementos de seguridad asignados para el personal administrativo y de supervisión, esto es, botas de cuero que pasó de S/ 30.00 a S/ 80.00; polos de algodón que pasó de S/ 5.00 a S/ 15.00.
- vi. A la actualización de los costos fijos que pasó de S/ 47,033.88 a S/ 176,660.00 que representa un incremento anual de S/ 129,626.12 el cual responde: i) En cuanto al rubro de costos fijos, se observa que en la estructura costos del régimen tributario (ejercicio 2013) solo se considera los gastos por concepto de agua, energía eléctrica y telefonía fija; no obstante, el incremento para el ejercicio 2018 se debe a la incorporación de los gastos por SOAT y revisiones técnicas para la unidades vehiculares y pólizas de seguro vehicular, de las distintas unidades asignadas al servicio de recolección de residuos sólidos, gastos que para el año 2013 fueron asumidos por la Municipalidad.

En lo que se refiere al **servicio de Parques y Jardines**, se advierte una actualización de 22.25 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico (folios 620-622), se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de mano de obra directa que pasó de S/ 1,062,492.72 a S/ 1,285,746.84 que representa un incremento anual de S/ 223,254.12 el cual responde: i) al incremento de Choferes de Cisterna CAS que pasó de 8 a 11; así como como al incremento de su remuneración mensual que en promedio pasó de S/ 1,200 a S/ 1,801.72, ello, debido a la intensificación del servicio de riego por cisterna y por la compra del nuevo camión cisterna adquirido en el año 2016, ii) Al incremento de ayudantes de jardinería que pasó de 30 a 43, con una remuneración mensual de S/ 991.30, ello, debido al haberse implementado una mayor cantidad de áreas verdes en el distrito el cual está pasando de 659,541.03 m² a 748,200.00 m², lo cual resulta de un incremento de 88,658.97 m² con una variación del 13.44%; iii) Se debe al incremento de sueldo de la mano de obra del personal directo debido a lo dispuesto en el D.S. 005-2016-TR el cual actualiza la remuneración mínima vital en S/ 850.00 la misma que está vigente a partir del 01 de mayo del 2016. Para el caso Ayudantes de Riego, Operador de Corte, Ayudantes de Jardinería, Jardinero Riego por Aspersión, quienes están pasando de S/ 750.00 a S/ 991.30.
- ii. A la actualización del costo por Depreciación de Maquinarias y Equipos que pasó de S/ 17,327.06 a S/ 159,212.50 que representa un incremento de S/ 141,885.44 el cual responde: i) A la actualización del costo por depreciación de maquinarias y equipos que pasó de S/ 17,327.07 a S/ 159,212.50, ello, debido a la depreciación de 01 camión cisterna adquirido en el año 2016, cuyo costo unitario es de S/ 488,375.00 y 01 camión baranda cuyo costo es S/ 139,475.00 adquirido en el año 2017 y sustentado en el Informe N° 888-2017-OGA/MVES (folio 542).
- iii. A la actualización de Otros Costos y Gastos Variables que pasó de S/ 42,245.19 a S/ 55,075.00 que representa un incremento de S/ 12,829.81 el cual responde a la incorporación en el costo del servicio de mantenimiento del surtidor de aguas tratadas que cuenta el distrito de Villa El Salvador y que abastece a las cisternas, modalidad que se viene atendiendo en tres turnos de lunes a sábado, actividad que implica un costo al año de S/ 24,000.00.

En lo que se refiere al **servicio de serenazgo**, se advierte una actualización de 26.80 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico (folios 616-620), se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de mano de obra directa que pasó de S/ 1,680,471.99 a S/ 2,276,173.80 que representa un incremento anual de S/ 595,701.81 el cual responde: i) al aumento de personal CAS que está pasando de 122 a 129 efectivos compuesto por 42 Serenos Chofer con una remuneración mensual de S/ 1,700.00; 09 Serenos Motociclistas con una remuneración de S/ 1,484.35, 72 Serenos a Pie con una remuneración mensual de S/ 1,309.3; y 06 Serenos Operador de Radio con una remuneración mensual de S/ 1709.35, ello en razón de atender una mayor cantidad de ocurrencias; que pasó de 15,758 a 37,959 para el ejercicio 2018.



- ii. A la actualización del costo de Materiales de los costos directos que pasó de S/ 870,990.18 a S/ 1,097,302.60 que representa un incremento anual de S/ 226,312.42 el cual responde: i) a la actualización del precio de mercado de los uniformes e implementos asignados al personal de serenazgo el mismo que presenta un atraso en el costo desde el año 2013 (último nuevo régimen); ii) una mayor cantidad de personal para el servicio de patrullaje, el mismo que está pasando de 122 a 129 para el ejercicio 2018, obliga a adquirir una mayor cantidad de prendas e implementos que requiere el personal de Serenazgo con el objetivo de que este personal se encuentre correctamente uniformado y cuente con la protección adecuada para realizar sus labores de patrullaje en el distrito.
- iii. A la actualización del costo de mano de obra directa que pasó de S/ 181,741.18 a S/ 334,560.54 que representa un incremento anual de S/ 152,819.36 el cual responde: i) a la incorporación de Jefe Zonal (03 personas) con una remuneración mensual de S/ 2,659.35 y supervisor de Radio Comunicación (01 persona) con una remuneración mensual de S/ 1,959.35; asimismo, la asignación de uniformes de supervisión administrativo que pasó de 24 a 32 unidades por año.
- iv. A la actualización de los costos Fijos que pasó de S/ 44,926.00 a S/ 152,013.20 que representa un incremento anual de S/ 107,087.20 el cual responde: i) a la actualización del costo por energía eléctrica del suministro ubicado en las instalaciones donde el personal administrativo realiza las actividades de gestión, coordinación, asistencia, apoyo administrativo y supervisión. Cabe indicar que, el consumo de energía eléctrica está relacionado con la utilización de cargadores para los equipos de comunicación que se utilizan para informar sobre las incidencias ocurridas en el servicio, equipos de cómputo para las labores administrativas, así como para la iluminación de las oficinas donde labora el personal antes mencionado, y i) a la compra de seguros vehiculares para 30 unidades móviles, resultando un incremento de 20 seguros vehiculares (SOAT) con el objetivo de mantenerlos protegidos ante cualquier siniestro, adicionalmente considera la actualización del costo del seguro vehicular frente a siniestros que podrían ocurrir dentro de la realización de las labores diarias.

i) Publicación y vigencia de la ordenanza

Sobre el particular, deberá tenerse presente que en aplicación del artículo 69-A del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deberán ser publicados a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

En el presente caso, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 382-MVES. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza, en especial de la última versión de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y estimación de ingresos.

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° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano resulta de responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital respectiva.

Finalmente, cabe 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 ello¹⁴.

III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, mediante la Ordenanza N° 382-MVES a través de la cual se aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos); Parques y Jardines y Serenazgo para el ejercicio 2018.



i) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Directiva N° 001-006-00000015, 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 Villa El Salvador remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de recolección de residuos sólidos;** la prestación presenta las siguientes actividades
 - Recolección de Residuos Sólidos, Transferencia, Transporte y Disposición Final.
 - Supervisión y Gestión Administrativa.
- **Plan Anual de servicios de parques y jardines;** presenta las siguientes actividades:
 - Mantenimiento de áreas verdes.
 - Supervisión y Gestión Administrativa.
- **Plan Anual de servicios de serenazgo;** presenta las siguientes actividades:
 - Patrullaje
 - a) Patrullaje vehicular
 - b) Patrullaje con motocicleta
 - b) Patrullaje a pie
 - Atención de llamadas de emergencia
 - Supervisión y gestión administrativa.

ii) Evaluación de la estructura de costos

Teniendo en cuenta los considerandos de la Directiva N° 001-006-00000015, la Municipalidad señala con carácter de declaración jurada, que los costos proyectados para cada servicio en el ejercicio 2018 serán:

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Recolección de Residuos Sólidos	12,818,417.60	624,899.42	176,660.00	13,619,977.02	67.22%
Parques y Jardines	2,340,756.45	271,036.14	124,450.80	2,736,243.39	13.50%
Serenazgo	3,391,326.40	362,367.27	152,013.20	3,905,706.87	19.28%
TOTAL	18,550,500.45	1,258,302.83	453,124.00	20,261,927.28	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador
Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el de Recolección de Residuos Sólidos con 67.22% del costo total. Le siguen en orden el Serenazgo con 19.28% y el servicio de Parques y Jardines 13.50%.

De la revisión efectuada, se verificó que el costo directo de la estructura es el componente principal en todos los servicios. Asimismo, respecto de todos los servicios que brinda la Municipalidad el porcentaje del costo indirecto resulta menor al 10.00% del costo total del servicio, cumpliendo de esa forma con lo dispuesto en la Directiva N° 001-006-00000015.

iii) Evaluación de la metodología de distribución empleada



Con relación a los aspectos técnicos, la metodología muestra que las tasas han sido calculadas en función a los criterios de la ordenanza y a los costos que demanda la prestación del servicio, habiéndose efectuado la distribución de los costos teniendo en cuenta la cantidad de predios afectos por cada uno de los servicios.

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes totales del distrito. El importe individualizado del servicio de recolección de residuos sólidos por cada predio de uso casa habitación será:

$$\text{Monto (S/)} = T \times A \times (1 + (H - P) \times V)$$

Donde:

T : Tasa por zona de servicio (soles/metro cuadrado)

A : Área construida del predio (metros cuadrados)

H : Habitantes del predio

P : Promedio de habitantes por predio

V : Variación del costo por habitante

El importe individualizado del servicio de recolección de residuos sólidos por cada predio de uso distintos a casa habitación será:

$$\text{Monto (S/)} = m^2AC \times \text{tasa según uso}$$

Parques y jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines por cada una de las tres (3) categorías de ubicación respecto del área verde, que se han establecido en el distrito. Dentro de cada categoría de ubicación se ha considerado una (1) ponderación por ubicación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y el número de predios, respecto de cada ubicación e índice de disfrute. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa según ubicación}$$

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado nueve (09) zonas teniendo en cuenta las características del servicio. Dentro de cada cuadrante se han identificado cinco (05) categorías de uso según el nivel de peligrosidad y riesgo que presenten. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa por predio según categoría de uso y zona de riesgo}$$

iv) 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 afectos para cada caso. Como resultado se muestra el siguiente cuadro:



Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos Sólidos	13,619,977.02	13,562,837.17	67.50%	99.58%
Parques y Jardines	2,736,243.39	2,728,938.22	13.58%	99.73%
Serenazgo	3,905,706.87	3,802,360.21	18.92%	97.35%
TOTAL	20,261,927.28	20,094,135.60	100.00%	99.17%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 382-MVES - Municipalidad Distrital de Villa El Salvador

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 67.50%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines representa el 13.58% y el ingreso anual del servicio de serenazgo representa el 18.92% 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 Villa El Salvador financiar para el ejercicio 2018 la cantidad de S/ 20,094,135.60, el cual representa el 99.17% de los costos correspondientes a los servicios municipales. Cabe precisar, que la diferencia entre los ingresos y costos que se deban a las exoneraciones otorgadas por la Municipalidad, deberán ser cubiertas con otros recursos municipales.

Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 382-MVES, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo correspondientes al ejercicio 2018, cumplen con los requisitos de la obligación tributaria para su creación, encontrándose conforme a la normatividad contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades, el Texto Único Ordenado del Código Tributario, el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.

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° 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 19.51%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador en función a la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2018; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Séptima Disposición Final y Transitoria de la Ordenanza N° 382-MVES, un tope de incremento solo hasta el 15% para el año 2018, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2017, respecto de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador a través de la Ordenanza N° 382-MVES, para los arbitrios municipales correspondiente al ejercicio 2018, han sido determinados de acuerdo al costo involucrado en la prestación de los servicios, siendo distribuido entre todos los contribuyentes del distrito.

Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 382-MVES, 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 99.17% del costo total proyectado.

6. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N° 382-MVES, en especial de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2017.
7. En aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano resulta de responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital respectiva.
8. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
9. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación presentada por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533 modificada por Ordenanza N° 1833 que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
10. 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.



Cynthia Ramos Taype
Especialista de Ratificaciones III
Área Funcional de Ratificaciones
Gerencia de Asuntos Jurídicos
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

CRT/rme