

## INFORME N° 266-181-0000647

**MATERIA** : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018 en el Distrito de Pucusana.

**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** : 28 de noviembre de 2017

### **I. ANTECEDENTES:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>1</sup>, 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° 227<sup>2</sup> se otorgó al Servicio de Administración Tributaria, SAT, la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria aprueben las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Inc. n del Art. 6).

<sup>1</sup> Aprobada por Ley N° 27972 y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de mayo de 2003.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de octubre de 1996.



Posteriormente, se aprobó la Ordenanza N° 1698<sup>3</sup>, 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° 1533<sup>4</sup> que aprueba el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en el ámbito de la provincia de Lima, modificada por la Ordenanza N° 1833<sup>5</sup>, 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 ratificadorio) 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° 042-2017/SG/MDP, la Municipalidad Distrital de Pucusana, el 29 de setiembre de 2017 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 237-2017/MDP, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Recolección Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió el Requerimiento N° 266-078-00000197, notificado el 02 de noviembre de 2017, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Pucusana las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente.

Posteriormente, en respuesta a dicho requerimiento, mediante Oficio N° 063-2017/SG/MDP, recepcionado el 13 de noviembre de 2017, la Municipalidad absolvió el requerimiento efectuado, remitiendo la información sustentatoria correspondiente.

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

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 05 de mayo de 2013.

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de junio de 2011.

<sup>5</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de diciembre de 2014.



establecidas en la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833 y la Directiva N° 001-006-00000015, 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.

Asimismo, el artículo 11 de la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833, establece que el SAT, podrá efectuar requerimientos de información y/o de algún aspecto que considere necesario, que pudieran impedir la continuidad del procedimiento, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante un plazo máximo de diez (10) días hábiles.

De otro lado, el artículo 16 de la Ley N° 30230<sup>6</sup> 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° 042-2017/SG/MDP, la Municipalidad de Pucusana, el 29 de setiembre de 2017, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 237-2017/MDP, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018, la cual fue evaluada; y, a fin de continuar con el procedimiento de ratificación, el SAT emitió el Requerimiento N° 266-078-00000197, notificado el 02 de noviembre de 2017, a través del cual se comunicó a la Municipalidad, las observaciones técnicas y legales detectadas, otorgándosele un plazo de siete (07) días hábiles para la subsanación.

Posteriormente, en respuesta a dicho requerimiento, la Municipalidad subsanó las observaciones efectuadas y remitió la información sustentatoria correspondiente, mediante Oficio N° 063-2017/SG/MDP, recepcionado el 13 de noviembre de 2017, enviando para tal efecto la Ordenanza N° 238-2017/MDP que deroga la Ordenanza N° 237-2017/MDP inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018, la cual es materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Pucusana cumplió con presentar su solicitud y absolver el requerimiento a través de los oficios referidos dentro de los plazos establecidos, los cuales han sido evaluados por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable en el plazo que otorga la normativa vigente<sup>7</sup>.

## II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 238-2017/MDP 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 tributos<sup>8</sup>. En el mismo

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> No se incluye en el cómputo del plazo el día 16 de noviembre, el cual ha sido declarado día no laborable mediante Decreto Supremo N° 110-2017-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de noviembre de 2017.

<sup>8</sup> 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 (...).



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 contribuciones<sup>9</sup>.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Pucusana aprobó la Ordenanza N° 238-2017/MDP, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos 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, mantenimiento de parques y jardines y serenazgo.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 4 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, establece que la condición de contribuyente se configura el primer día de cada mes al que corresponda la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia, la obligación tributaria para el nuevo propietario nacerá el primer día del mes siguiente al que se adquirió la propiedad.

#### **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 3 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, señala que tienen la condición de contribuyentes de los arbitrios municipales, los propietarios de los predios cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos o se encuentren desocupados. Así también cuando cedan o no bajo cualquier modalidad el uso a un tercero. Excepcionalmente, cuando no se pueda identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable por el pago del tributo el poseedor del predio. Son también obligados al pago de arbitrio regulados por la presente Ordenanza en calidad de contribuyentes los mercados y aquellas personas que desarrollen actividad económica en la vía pública y/o en áreas de dominio público.

#### **d) Criterios de distribución del costo del servicio**

Conforme lo señalado en el artículo 15 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, la Municipalidad Distrital de Pucusana dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de Calles y Vías Públicas, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos 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

<sup>9</sup> Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...).



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 municipalidad<sup>10</sup>:

- 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 deshechos; 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 seguridad ciudadana *“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, 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, 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]*

<sup>10</sup> 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”.



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° 238-2017/MDP 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, los artículos 10, 11 y 12 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que se refiere al servicio de **barrido de calles y vías públicas**, la Municipalidad Distrital de Pucusana ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta los siguientes criterios:

- El **tamaño del frente del predio**, criterio predominante entendido como longitud del predio frente a la vía pública.
- La **frecuencia del barrido**, como criterio complementario.

En lo que respecta al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

Para casa habitación:

- El **tamaño del predio**, referido al área construida expresada en metros cuadrados.
- El **número de habitantes**, referido a la cantidad de habitantes promedio por predio.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- El **uso del predio**, corresponde un criterio predominante como indicador de su actividad de mayor o menor generación de residuos sólidos, siendo los usos considerados: 1) Comercio (Bodegas, minimarket, restaurantes, servicios generales y hostales); 2) Centros educativos, institutos, academias y similares; 3) Industria y 4) Clubes, asociaciones y similares.
- El **tamaño del predio**, expresado en metros cuadrados de área construida, presumiéndose que a mayor o menor área construida existe una mayor o menor prestación de servicio en relación a la cantidad de residuos sólidos que generen.

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 y iii) lejos de áreas verdes.

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 (04) cuadrantes, 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 5 categorías:



- Casa Habitación, TSC
- Comercio,
- Centros Educativos
- Industria
- Clubes/Recreación

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Pucusana 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) Exoneraciones e Inafectaciones

En lo referente a las exoneraciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, establece están exonerados los arbitrios de: Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines y Serenazgo los predios de propiedad de:

- 1) La Municipalidad del Distrito de Pucusana.
- 2) Las entidades religiosas, que destinen dichos predios a templos, conventos, monasterios y museos (sin fines de lucro).
- 3) Las Comisarias pertenecientes a la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, los terrenos sin construir se encuentran inafectos a los arbitrios municipales por Limpieza Pública en el servicio de Recolección de Residuos Sólidos y en el servicio Parques y Jardines Públicos.

#### 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 arbitrios<sup>11</sup>.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, la Municipalidad Distrital de Pucusana dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero de costos que contiene los cuadros de estructuras de costos, cuadros de estimación de ingresos y los cuadros de tasas de los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el ejercicio 2018, 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 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

<sup>11</sup> 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)



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 parques y jardines, en la medida que no se verificaría una prestación del servicio en estos supuestos.

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N° 238-2017/MDP y sus anexos (el Informe Técnico 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 Públicos.

#### **h) Sustento de los actuales costos**

A través de numerosas resoluciones<sup>12</sup>, 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 Municipal<sup>13</sup> 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 de 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 el incremento registrado 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 verdes, 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 (actualizado desde el año 2016 - Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> 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 justifiquen incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



SERVICIO	Costos 2017 S/	Costos 2018 S/	Variación 2017-2018 S/	Variación %
Barrido de Calles y Vías Públicas	274,265.57	337,404.27	63,138.70	23.02%
Recolección de Residuos Sólidos	517,103.76	724,115.19	207,011.43	40.03%
Parques y Jardines Públicos	106,264.70	137,552.16	31,287.46	29.44%
Serenazgo	460,019.55	609,147.63	149,128.08	32.42%
<b>TOTAL</b>	<b>1,357,653.58</b>	<b>1,808,219.25</b>	<b>450,565.67</b>	<b>33.19%</b>

### Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **Servicio de Barrido de Calles**, se observa una variación del 23.02 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a los siguientes aspectos:

- i) Al incremento de los **"Costos Directos"**, que ha pasado de un costo anual de S/ 247,799.64 a S/ 311,391.35, que representa una variación de **S/ 63,591.71**, lo cual se debería:
  - A la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"**, respecto al personal CAS, que ha pasado de un costo anual S/ 229,287.24 a S/ 267,670.96 que representa un incremento de **S/ 38,383.72**, debido a: i) La inclusión de 05 barredores por temporada (04 meses), con un costo unitario mensual de S/ 926.50, que se dedicaran a reforzar el Servicio de Barrido de Calles e implementar el turno tarde en las zonas Playa Pucusana, Playa Naplo, AAHH Benjamin Doig Lossio y Urb. Lomas de Pucusana, ello debido al aumento de visitas en temporada de verano de enero y abril, lo cual representa un incremento de S/ 18,530.00, y ii) A la actualización del sueldo del personal "Barredor", que ha pasado de una costo unitario mensual de S/ 879.50 a S/ 976.50 y del "Barredor por temporada" que ha pasado de un costo mensual de S/ 817.50 a S/ 926.50, ello debido a la regularización de la Remuneración Mínima Vital la cual se actualiza a S/850.00 (D.S. 005-2016-TR); y la actualización del costo por ESSALUD, lo cual representa una variación de S/ 19,853.72; asimismo el aumento también se debería a que la Municipalidad ya no estaría asumiendo el costo del aguinaldo del "Barredor".
  - Al aumento en el costo de **"Materiales"**, que ha pasado de S/ 18,512.40 a S/ 27,797.50, que representa una variación de **S/ 9,285.10**, ello debido a la adquisición de uniformes (pantalones, polo, gorro, botines de cuero, casaca y mascarilla bucal) y materiales (escobas, recogedores, bolsas y tachos) para el nuevo personal (05 barredores por temporada).
  - A la inclusión, en el rubro **"Otros costos y gastos variables"**, del Servicio de Terceros de "Disposición Final de los residuos sólidos provenientes del barrido" (Adjudicación Simplificada N° 003-2016-CS/MDP), con una dedicación de 12.59%, teniendo un costo anual de **S/ 15,922.89**.
- ii) Al incremento de los **"Costos Indirectos y gastos administrativos"**, que ha pasado de un costo anual de S/ 19,812.41 a S/ 25,038.80, que representa una variación de **S/ 5,226.39**, lo cual se debería:
  - A la actualización del costo de la **"Mano de Obra Indirecta"**, que ha pasado de un costo anual S/ 19,122.05 a S/ 24,301.05 que representa un incremento de **S/ 5,179.00**, debido: i) A la inclusión del Subgerente bajo el régimen laboral CAS, con un costo unitario mensual de S/ 2,509.35 y con una dedicación de 25%, en reemplazo del Gerente de Gestión Ambiental y Servicios Públicos que tuvo el régimen laboral D.L 276 con una dedicación de 20%, lo cual representa una variación anual de S/ 1,878.40, y ii) A la inclusión del Asistente Administrativo bajo régimen laboral CAS, con un costo unitario de S/ 1,031.00 y con una dedicación de 25%, en reemplazo de la Secretaria bajo el régimen laboral CAS con una dedicación del 20%, lo cual representa una variación de S/ 738.60, y iii) A la actualización del sueldo del personal Supervisor CAS pasando de un costo unitario mensual de S/



926.50 a S/ 1,140.00, debido a la nivelación de su remuneración de acuerdo al mercado laboral, lo cual representa una variación de S/ 2,562.00.

- iii) El incremento de dichos costos se justifican en términos cualitativos, en la medida que la prestación del Servicio de Barrido de Calles ha pasado de 65,113.80 a 73,481.81 ml.

En lo que se refiere al **Servicio de Recolección de Residuos Sólidos**, se advierte una variación de 40.03 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento de los **"Costos Directos"**, que ha pasado de un costo anual de S/ 462,159.89 a S/ 682,357.91, que representa una variación de **S/ 220,198.02**, lo cual se debería:
- A la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"**, respecto al personal CAS, que ha pasado de un costo anual S/ 288, 819.78 a S/ 343,746.72 que representa un incremento de **S/ 54,926.94**, debido a: i) La inclusión de 02 choferes camión por temporada (06 meses), con un costo unitario mensual de S/ 1,035.50, la cual representa un incremento de S/ 12,426.00; y a la inclusión de 04 ayudantes por temporada (06 meses), con un costo unitario mensual de S/ 926.50, la cual representa un incremento de S/ 22,236.00, esto debido a que Municipalidad recibió una donación de un camión compactador y dicho personal se dedicaran a reforzar el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos en las zonas más críticas del distrito, ii) A la actualización del sueldo del personal "Chofer camión", que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 1,713.95 a S/ 1,769.35, del "Chofer trimoto" que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 1,253.50 a S/ 1,303.50, del "Ayudante" que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 940.67 a S/ 1,085.50, del "Chofer camión por temporada (06 meses)" que ha pasado de un costo unitario de S/ 940.67 a S/ 1,035.50 y del "Chofer trimoto por temporada (06 meses)" que ha pasado de un costo unitario de S/ 940.67 a S/ 1,085.50, ello debido a la nivelación de su remuneración de acuerdo al mercado laboral, lo cual representa una variación de S/ 15,427.72. Cabe señalar, que la Municipalidad está asumiendo el costo de aguinaldo del mes de julio de los "Chofers Trimoto".
  - Al aumento en el costo de **"Materiales"**, que ha pasado de S/ 123,416.61 a S/ 228,061.58, que representa una variación de **S/ 104,644.97**, ello debido: i) A la adquisición de uniformes (pantalones, polo, gorro, botas de jebe, casaca, mascarilla bucal y guantes) para el nuevo personal (2 choferes camión y 4 ayudantes, por temporada), pasando de S/ 8,700.00 a S/ 11,490.00, lo cual representa un incremento de S/ 2,790.00, y ii) Al incremento de la cantidad de combustible "Diesel DB5 S-50" que pasa de un consumo de 5,746.50 galones a 16,425 galones al año, lo que origina que el costo anual varíe de S/ 71,233.61 a S/ 169,670.25, así como, al aumento de repuestos, ello debido a la donación del Camión compactador, la cual representa un incremento de S/ 101,854.98.
  - Al incremento en **"Otros costos y Gastos Variables"**, que ha pasado de S/ 49,923.50 a S/ 110,549.61 que representa una variación de **S/ 60,626.11**, debido al incremento en el costo del servicio de tercero "Disposición Final- Relleno Sanitario" (Adjudicación Simplificada N° 003-2016-CS/MDP), ya que estaría trasladando el costo total del servicio de 23.10 TN diarias equivalente a 8,432 TN/año con una dedicación de 87.41% y el 12.59% fue incluido en la estructura del Servicio de Barrido de Calles y Vías Públicas. Cabe indicar que para el ejercicio 2016 y 2017 solo se trasladó el costo de 3,443 TN/año al 100%, asumiendo la municipalidad el costo de la diferencia.
- ii) Su justificación en términos cualitativos se debería a que se ha incrementado la cantidad de predios que ha pasado de 5,956 a 8,717 predios es decir 2,761 predios adicionales que se les brindara el servicio, lo que ha generado que se incremente de 932,534.46 área construida a 1,199,550.12 área construida.

Sobre el **Servicio de Parques y Jardines**, se aprecia una variación del 29.44 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento de los **"Costos Directos"**, que ha pasado de un costo anual de S/ 98,607.49 a S/ 127,643.00, que representa una variación de **S/ 29,035.51**, lo cual se debería:
- A la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"**, respecto al personal CAS, que ha pasado de un costo anual S/ 48,640.16 a S/ 50,578.00 que representa un incremento de **S/ 1,937.84**, debido:



i) A la actualización del sueldo del personal "Jardinero 1", que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 940.67 a S/ 976.50 y del "Jardinero ayudante (04 meses)" que ha pasado de un costo mensual de S/ 872.00 a S/ 926.50, ello debido a la regularización de la Remuneración Mínima Vital la cual se actualiza a S/850.00 (D.S. 005-2016-TR); y la actualización del costo por ESSALUD; asimismo el aumento también se debería a que la Municipalidad ya no estaría asumiendo el costo del aguinaldo del "Jardinero 1".

- Al incremento en "Otros costos y Gastos Variables", que ha pasado de S/ 25,557.33 a S/ 54,600.00 que representa una variación de **S/ 29,042.67**, en el servicio de tercero "Alquiler de Cisterna para riego", debido a que la Municipalidad en el ejercicio 2016, solo traslado al costo una dedicación del 80%, asumiendo el costo de la diferencia y para el ejercicio 2018 se estaría trasladando al costo una dedicación de 100%, ello debido a que va implementar un segundo turno de 06:00 pm a 06:00 am con la finalidad de asegurar el riego oportuno y frecuente de las áreas verdes.
- ii) Al incremento de los "Costos Indirectos y gastos administrativos", que ha pasado de un costo anual de S/ 4,233.20 a S/ 8,935.04, que representa una variación de **S/ 4,701.84**, lo cual se debería:
  - A la actualización del costo de la "Mano de Obra Indirecta", que ha pasado de un costo anual S/ 4,002.02 a S/ 8,496.84 que representa un incremento de **S/ 4,494.82**, debido: i) A la inclusión del Subgerente bajo el régimen laboral CAS, con un costo unitario mensual de S/ 2,509.35 y con una dedicación de 20%, en reemplazo del Gerente de Gestión Ambiental y Servicios Públicos bajo el régimen laboral D.L 276 con una dedicación de 10%, lo cual representa una variación anual de S/ 3,197.62, y a la inclusión del Asistente Administrativo bajo régimen laboral CAS, con un costo unitario mensual de S/ 1,031.00 y con una dedicación de 20%, en reemplazo de la Secretaria bajo el régimen laboral CAS con una dedicación del 10%, lo cual representa una variación de S/ 1,297.20.

En lo que se refiere al **Servicio de Serenazgo**, se advierte una variación de 32.42 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- iii) Al incremento de los "Costos Directos", que ha pasado de un costo anual de S/ 430,136.71 a S/ 558,783.69, que representa una variación de **S/ 128,646.98** lo cual se debería:
  - A la actualización del costo de la "Mano de Obra Directa", respecto al personal CAS, que ha pasado de un costo anual S/ 315,228.00 a S/ 405,276.00 que representa un incremento de **S/ 90,048.00**, debido a: i) La inclusión de un "Serenos chofer", con un costo unitario mensual de S/ 1,358.00, la cual representa un incremento de S/ 16,296.00; ii) La inclusión de un "Serenos motorizado", con un costo unitario de S/ 1,249.00, la cual representa un incremento de S/ 14,988.00, debido a que la Municipalidad recibió por donación una Mini Van y dicho personal se dedicaran a reforzar el patrullaje en el 2do turno, y ii) A la actualización del sueldo del personal "Serenos Chofer", que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 1,090.00 a S/ 1,358.00, del "Serenos Motorizado" que ha pasado de un costo mensual de S/ 1,035.00 a S/ 1,249.00, del "Serenos a Pie" que ha pasado de un costo unitario mensual de S/ 926.50 a S/ 1,031.00 y el "Operador video vigilancia" que paso de un costo unitario de S/ 926.50 a S/ 1,031.00, ello debido a la nivelación de su remuneración de acuerdo al mercado laboral, lo cual representa una variación de S/ 58,764.00; asimismo el aumento también se debería a que la Municipalidad ya no estaría asumiendo el costo del aguinaldo del personal CAS.
  - Al aumento en el costo de "Materiales", que ha pasado de S/ 110,708.71 a S/ 149,675.20, que representa una variación de **S/ 38,966.49**, ello debido: i) A la adquisición de uniformes (pantalones, polo, gorro, botas de jebe, casaca, mascarilla bucal y guantes) para el nuevo personal (1 Sereno chofer y 01 Sereno motorizado), pasando de S/ 8,008.00 a S/ 11,648.00, lo cual representa un incremento de S/ 3,640.00, y ii) Al incremento de la cantidad de combustible "Gasohol 90" que pasa de un consumo de 7,512 a 11,680 galones al año, lo que origina que el costo anual varíe de S/ 93,716.71 a S/ 131,867.20, ello debido a la donación de una Mini Van, la cual representa un incremento de S/ 38,150.49.
  - A la actualización del costo de la "Mano de Obra Indirecta", que ha pasado de un costo anual S/ 12,889.80 a S/ 41,095.69 que representa un incremento de **S/ 28,205.89**, debido: i) A la inclusión del Subgerente de la Subgerencia de Serenazgo y Policía Municipal bajo el régimen laboral CAS, con un



costo unitario de S/ 2,509.35 y con una dedicación de 50%, en reemplazo del Gerente de Gestión Ambiental y Servicios Públicos que tuvo el régimen laboral D.L 276 con una dedicación de 15%, lo cual representa una variación anual de S/ 10,818.87, ii) A la inclusión de 2 Jefes de Operaciones bajo régimen laboral CAS, con un costo unitario de 1,508.68 y con una dedicación de 50%, en reemplazo del Coordinador CAS con una dedicación del 50%, lo cual representa una variación de S/ 11,564.10, ello debido a que cada jefe será asignado en cada turno (1er Turno: De 05:00 am a 17:00 horas y el 2do Turno: De 17:00 a 05:00 horas); y iii) A la actualización del sueldo del personal Secretaria CAS pasando de un costo unitario de S/ 981.00 a S/ 1,140.00, así como, ha pasado de una dedicación de 15% a 50%, ello debido a la nivelación de su remuneración de acuerdo al mercado laboral, lo cual representa una variación de S/ 1,908.00.

- iv) A la actualización de los “Costos Fijos”, que ha pasado de un costo anual de S/ 8,149.98 a S/ 9,268.25, lo cual representa un incremento de **S/ 1,118.27**, ello debido a la adquisición del seguro SOAT para la flota vehicular, que se ha visto incrementada por el Mini Van donado.
- v) Asimismo la actualización de dichos costos servirá para brindar un mejor servicio, intensificando las labores de patrullaje, tal es así que se tiene como meta atender al 100% en todos los cuadrantes y reforzar el patrullaje en el segundo turno del distrito.

#### **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 Pucusana no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 238-2017/MDP. 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 ello<sup>14</sup>.

### **III. ANÁLISIS TÉCNICO**

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Pucusana, mediante la Ordenanza N° 238-2017/MDP, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles y Vías Públicas, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del 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 Pucusana remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

<sup>14</sup> Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles y Vías Públicas;** la prestación presenta las siguientes actividades:
  - Barrido de vías y espacios públicos.
  - Disposición Final de los residuos sólidos provenientes del Barrido.
  - Supervisión y Gestión Administrativa.
  
- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** presenta las siguientes actividades:
  - Recolección, Transporte de Residuos Sólidos.
  - Disposición Final de los residuos sólidos.
  - Supervisión y Gestión administrativa.
  
- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines;** presenta las siguientes actividades:
  - Mantenimiento de las áreas verdes.
  - Riego de áreas verdes.
  - Supervisión y Gestión Administrativa.
  
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo;** presenta las siguientes actividades:
  - Patrullaje Vehicular y peatonal
  - Monitoreo de cámaras de video vigilancia.
  - 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/	%
<b>Barrido de Calles y Vías Públicas</b>	311,391.35	25,038.80	974.13	337,404.27	<b>18.66%</b>
<b>Recolección de Residuos Sólidos</b>	682,357.91	25,038.80	16,718.49	724,115.19	<b>40.05%</b>
<b>Parques y Jardines Públicos</b>	127,643.00	8,935.04	974.13	137,552.16	<b>7.61%</b>
<b>Serenazgo</b>	558,783.69	41,095.69	9,268.25	609,147.63	<b>33.69%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,626,175.95</b>	<b>100,108.33</b>	<b>27,935.00</b>	<b>1,808,219.25</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Pucusana

Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el servicio de Recolección de Residuos Sólidos con 40.05% del costo total. Le siguen en orden el Servicio de Serenazgo con 33.69%, el Servicio de Barrido de Calles y Vías Públicas con 18.66% y el Servicio de Parques y Jardines Públicos con 7.61%.

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.

#### Barrido de Calles y Vías Públicas

A partir de la metodología propuesta, el costo se distribuirá tomando en cuenta la frecuencia de barrido<sup>15</sup> y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa según frecuencia} \times \text{frontis (m)}$$

#### Recolección de Residuos Sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso<sup>16</sup> 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:

$$\text{Monto (S/)} = \text{Acm2} \times \text{Tm2} \times [1 + (\text{Hpred} - \text{Hprom}) \times \text{FV}]$$

Donde:

- Acm2 : Área construida en metro cuadrado.  
Tm2 : Costo por metro de área construida.  
Hpred : Número de habitantes por predio.  
Hprom. : Número de habitantes promedio (por predio del distrito).  
FV : Factor de variación por habitante.

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

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

#### Parques y Jardines Públicos

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<sup>17</sup> 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 seis (4) cuadrantes 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:

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

<sup>15</sup> Se considera frecuencia de tres y siete veces de barrido.

<sup>16</sup> Se verifican cinco categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.

<sup>17</sup> Se incluye la disgregación adicional señalada por el Tribunal Fiscal.



#### 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 afectados para cada caso. Como resultado se muestra el siguiente cuadro:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de Calles y Vías Públicas	337,404.27	336,103.00	18.70%	99.61%
Recolección de Residuos Sólidos	724,115.19	716,409.73	39.85%	98.94%
Parques y Jardines Públicos	137,552.16	137,043.60	7.62%	99.63%
Serenazgo	609,147.63	608,260.68	33.83%	99.85%
<b>TOTAL</b>	<b>1,808,219.25</b>	<b>1,797,817.01</b>	<b>100.00%</b>	<b>99.42%</b>

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 238-2017/MDP - Municipalidad Distrital de Pucusana

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles y Vías Públicas representa el 18.70%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 39.85 %, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines Públicos representa el 7.62 % y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 33.83 % 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 Pucusana financiar para el ejercicio 2018 la cantidad de S/ 1,797,817.01, el cual representa el 99.42% 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 Pucusana, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 238-2017/MDP, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Pucusana establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Barrido de Calles y Vías Públicas, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos 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 33.19%, habiendo sido sustentados por la Municipalidad Distrital de Pucusana en función a la actualización de sus costos desde el año 2016, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Barrido de Calles y Vías Públicas, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el año 2018; aspectos que han sido considerados en el presente informe.



3. La Municipalidad Distrital de Pucusana, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podrían afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en el artículo 16 de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, 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 Barrido de Calles y Vías Públicas, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Pucusana a través de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, 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.
5. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Pucusana percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 238-2017/MDP, 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 99.42% 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° 238-2017/MDP, 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 Pucusana 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 Pucusana, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533 modificada por la 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/apmh