

INFORME N° 266-181-00000679

MATERIA

: Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018 en el Distrito de Santa María del Mar.

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

: 13 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 publicado 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 ratificatorio) deben producirse a más tardar en la fecha límite establecida en el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal para el cumplimiento de la publicación de la ordenanza tributaria (esto es, el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación). Esto último representa un mandato expreso para las municipalidades provinciales, de cumplir con los preceptos técnicos y legales establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias antes mencionadas.

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° 074-2017-GATF/MSMM, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar, el 04 de diciembre de 2017, reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM⁶, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018 en el Distrito de Santa María del Mar; así como 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

³ Publicado 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° 247-2017-MDSMM, presentada el 29 de setiembre de 2017 mediante Oficio N° 050-2017-GATF/MSMM, fue devuelto por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000534 que remite el Informe N° 266-181-00000575 debido a que la Municipalidad no había cumplido con remitir el Informe Técnico Financiero, Cuadros de Estructuras de Costos en forma desagregada ni los Cuadros de Estimación de Ingresos. Posteriormente, el 07 de noviembre de 2017, presentó una nueva solicitud de ratificación remitiendo la Ordenanza N° 249-2017-MDSMM a través del Oficio N° 059-2017-GATF/MSMM, solicitud que fue devuelta por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000578 que remite el Informe N° 266-181-00000635, debido a que la Municipalidad el 22 de noviembre de 2017, solicitó el desistimiento de su solicitud de ratificación mediante Oficio N° 069-2017-GATF/MSMM.



de 2018, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833 y la Directiva N° 001-006-00000015, 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.

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 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, en el artículo 16 de la Ley N° 30230⁷ y en el artículo 12° de la Ordenanza N° 1533, modificada por la Ordenanza N° 1833, se establece que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de arbitrios municipales, el SAT y la MML cuentan 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° 050-2017-GATF/MDSMM, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar, el 29 de setiembre de 2017 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 247-2017-MDSMM que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000534 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000575 notificado el 10 de octubre de 2017, debido a que no cumplió con remitir el Informe Técnico Financiero, los Cuadros de Estructuras de Costos en forma desagregada ni remitió los Cuadros de Estimación de Ingresos, entre otros.

Posteriormente, la Municipalidad solicitó a la Comisión de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO, una ampliación del plazo para la presentación de su nueva solicitud, el cual fue comunicado al SAT a través del Oficio N° 005-2017-MML-SGC/CMAEO.

Teniendo en cuenta ello, mediante Oficio N° 059-2017-GATF/MSMM, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar, el 07 de noviembre de 2017, presentó una nueva solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 249-2017-MDSMM que deroga la Ordenanza N° 247-2017-MDSMM inicialmente enviada a ratificar, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000578 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000635 notificado el 24 de noviembre de 2017, debido a que la Municipalidad el 22 de noviembre de 2017, solicitó el desistimiento de su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 249-2017-MDSMM a través del Oficio N° 069-2017-GATF/MSMM.

Finalmente, mediante Oficio N° 074-2017-GATF/MDSMM, el 04 de diciembre de 2017, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM que deroga la Ordenanza N° 249-2017-MDSMM, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2018, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar presentó su solicitud de ratificación el 04 de diciembre de 2017, aunque se advirtió que se tomó algunos días de más para reingresar su expediente; sin embargo se aprecia que acogieron las observaciones efectuadas, la cual ha sido evaluado por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable dentro del plazo que otorga la normativa vigente.

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.



II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM 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 Santa María del Mar aprobó la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Recolección de Residuos Sólidos en Playas), 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, mantenimiento de parques y jardines públicos y seguridad ciudadana.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo cuarto de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, establece que la obligación tributaria se configura el primer día de cada mes al que corresponda la obligación tributaria. Se agrega que en los casos de transferencia de dominio, la obligación tributaria nacerá el primer día del mes siguiente al que se adquirió la propiedad.

En el caso de los usuarios del Estacionamiento Vehicular acondicionado en las playas del Distrito, la condición de contribuyente se adquiere al momento de hacer uso del Estacionamiento Vehicular y registrar una permanencia de por lo menos (2) horas.

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 tres de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes, los propietarios de los predios cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados y/o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él. Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable por el pago del tributo el poseedor del predio.

Asimismo, también son obligados al pago de los arbitrios regulados por la presente ordenanza en calidad de contribuyentes los conductores usuarios del estacionamiento vehicular acondicionado en las playas del Distrito de Santa María del Mar.

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. (...).

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



El nacimiento de la obligación tributaria se produce cuando se preste el servicio por parte de la municipalidad, y está obligado al pago el contribuyente.

Se encuentran obligados al pago de los arbitrios municipales las personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean bajo cualquier título predios de propiedad del Estado Peruano. Los organismos públicos descentralizados, organismos constitucionales autónomos y entidades de derecho público, respecto de los predios de su propiedad o cuando el Estado Peruano les hubiera otorgado bajo cualquier modalidad, el uso o posesión de uno de sus predios.

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo catorce y quince de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de calles, Recolección de Residuos sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas, Parques y Jardines y Serenazgo, tal 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 **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:

¹⁰ Cabe mencionar que otro de los aspectos a considerar es la separación de los servicios de recolección de residuos sólidos y barrido de vías, anteriormente considerados de manera conjunta, bajo el término de "Limpieza Pública".



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]

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° 253-2017-MDSMM 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, la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, dispone que los costos totales por la prestación de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes siguiendo los siguientes criterios:

Así, en lo que respecta al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta el **tamaño de frontis de los predios** del distrito, como criterio determinante (se refiere a los metros lineales de frontis con la vía pública de todos y cada uno de los predios del distrito) y la **frecuencia del barrido**, como criterio complementario.

En lo que se refiere al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función del **uso del predio**, expresado como el peso promedio de residuos sólidos recolectados, y el **tamaño** del mismo, como criterios preponderantes.



Respecto de casa habitación:

- El tamaño del predio: Se refiere al área construida de los predios expresada en metros cuadrados.
- El promedio de habitantes por predio: Se refiere al índice promedio de personas que viven en cada predio.

Respecto de los otros usos:

- El uso del predio: Referido a la categorización de los predios, a partir de lo cual los establecimientos comerciales y de servicios se agrupan en 11 categorías:
 - Comercios locales y servicios profesionales;
 - Colegios, Universidades;
 - Restaurantes;
 - Bodegas, Panaderías;
 - Taller Mecánico;
 - Clubs;
 - Establecimientos de salud;
 - Estacionamientos cocheras;
 - Talleres y depósitos industriales;
 - Mercados;
 - Organizaciones públicas, Religiosas.
- El tamaño del predio: Se refiere al área construida expresada en metros cuadrados.

En lo que se refiere al servicio de **recolección de residuos sólidos en zonas de playa**, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio considerando el número de vehículos que hacen uso del estacionamiento vehicular ubicados en las playas del distrito durante la temporada de verano (enero, febrero, marzo y abril).

Respecto de las playas:

- El **número de vehículos** que hacen uso del estacionamiento vehicular ubicados en las playas del distrito durante la temporada de verano.

Con relación al arbitrio de **parques y jardines públicos**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de la ubicación del predio (como criterio determinante) e índice de disfrute.

- La ubicación del predio: Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:
 - Ubicación 1: Predio frente de un área verde
 - Ubicación 2: Predio cerca de un área verde
 - Ubicación 3: Predio lejos de un área verde
- Índice de disfrute: Se refiere al grado de disfrute real o potencial que tienen las personas respecto de las áreas verdes del distrito, considerando la ubicación.

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 una de las 4 zonas en las que se ha dividido el Distrito, en función al grado de peligrosidad que presentan una respecto de otras, en base a las incidencias registradas; así como a la asignación de recursos.
- 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 14 categorías:



- Casa habitación y predios en construcción;
- Comercios locales y servicios profesionales;
- Colegios, Universidades;
- Restaurantes;
- Bodegas, Panaderías;
- Taller Mecánico;
- Clubs;
- Establecimientos de salud;
- Estacionamientos cocheras;
- Talleres y depósitos industriales;
- Terrenos sin construir
- Mercados;
- Organizaciones públicas, Religiosas;
- Parcelas lejos del área urbana.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar 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

En lo referente a las inafectaciones, el artículo décimo de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, establece que se encuentran inafectos al pago de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública (Barrido de calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo, los predios de propiedad de:

- Las Fuerzas Armadas del Perú y de la Policía Nacional del Perú.

Las inafectaciones antes señaladas solo serán aplicables para aquellas entidades cuyos predios no produzcan rentas y sean destinados a cumplir sus fines específicos, el uso parcial o total con fines lucrativos o comerciales no relacionados a los fines propios de la entidad significará la pérdida de la inafectación.

Los terrenos sin construir se encuentran inafectos del pago de arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos y de Parques y Jardines, de acuerdo al Informe Defensorial N° 106.

Por su parte, el artículo once de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, señala que se encuentran exonerados al pago de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública (Barrido de calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo, los predios de propiedad de:

- La Municipalidad Distrital de Santa María del Mar.
- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios de Perú.
- Las Entidades religiosas que destinan dichos predios a templos, conventos, monasterios y museos, de acuerdo a los Tratados Internacionales celebrados con el Estado Peruano.

Respecto al cobro del Arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos en las zonas de Estacionamiento Vehicular en las Playas del Distrito, se encuentran exonerados los vehículos de propiedad de:

- La Municipalidad Distrital de Santa María del Mar.
- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios de Perú.
- Las Entidades religiosas que destinan dichos predios a templos, conventos, monasterios y museos, de acuerdo a los Tratados Internacionales celebrados con el Estado Peruano.
- Las Fuerzas Armadas del Perú y de la Policía Nacional del Perú destinados a funciones operativas.

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 los artículos catorce y quince de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar dispuso la aprobación del Informe Técnico, los cuadros de estructura de costos, distribución y estimación de ingresos para establecer las tasas del régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y la Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo correspondientes al periodo 2018.

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 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° 253-2017-MDSMM, 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.

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 periodo 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

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)

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>.



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 de la sustentación cuantitativa, presentando un cuadro comparativo entre la estructura de costos de un servicio con aquella que hubiéra 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 (actualizados desde el año 2012 - Nuevo Régimen) se tiene que los cinco 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 %
Barrido de calles	229,786.19	344,386.57	114,600.38	49.87%
Recolección de Residuos Sólidos	237,437.29	319,770.39	82,333.10	34.68%
Recolección de Residuos Sólidos en playas	57,896.96	67,725.96	9,829.00	16.98%
Parques y Jardines	407,120.61	493,947.48	86,826.87	21.33%
Serenazgo	586,811.25	665,552.70	78,741.45	13.42%
TOTAL	1,519,052.30	1,891,383.10	372,330.80	24.51%

Factores cualitativos y cuantitativos

Considerando el costo respecto del **servicio de Barrido de calles**, se observa una variación del **49.78%**, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debe a:

- Al incremento de los costos directos que ha pasado de S/ 209,179.74 a S/ 307,985.38 que representa un aumento de S/ 98,805.64 que se debe al incremento del costo de la mano de obra directa que pasa de S/ 179,930.82 a S/ 259,058.51 con una variación de S/ 79,127.68, originado por el incremento de 5 barrenderos que laboran todo el año CAS y de 3 barrenderos de la temporada de playa CAS y al aumento en la remuneración mensual promedio de los barrenderos CAS de S/ 828.4.00 a S/ 1,316.00.
- Al aumento del costo de materiales que pasa de S/ 23,511.14 a S/ 42,824.18 con una variación de S/ 19,313.04, el cual se debería a una mayor compra de uniformes y herramientas originado por el incremento del personal y a la actualización de los precios unitarios de algunos uniformes y herramientas.
- Al incremento de los costos indirectos que ha pasado de S/ 18,040.08 a S/ 31,037.19 que representa un aumento de S/ 12,997.11 que se debe al incremento en el costo de la mano de obra indirecta que pasa de S/ 10,253.70 a S/ 30,585.19 con una variación de S/ 20,331.49, que obedece a que el Gerente estaría pasando del D.L. 276 al CAS Directivo con el cual la remuneración mensual pasa de S/ 1,782.78 a S/ 5,159.35 y al incremento en el porcentaje de dedicación de 9% a 20%, a la inclusión del Subgerente CAS con una dedicación de 10% con una remuneración mensual de S/ 3,159.35 y al incremento en el porcentaje de dedicación del Supervisor del D.L 728 de 33% a 70% el cual tiene una remuneración mensual de S/ 1,715.66.

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



- iv) La justificación en términos cualitativos se debe a que los metros lineales han pasado de 113,352.93 a 139,045.12 con una variación de 25,692.19 ml (22.67%).

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del **34.68%**, 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 S/ 209,594.79 a S/ 285,940.77 que representa un aumento de S/ 76,345.98 que se debe al incremento del costo de la mano de obra directa que pasa de S/ 87,399.88 a S/ 158,720.40 con una variación de S/ 71,320.52, originado por el incremento en la remuneración mensual del obrero CAS de S/ 926.50 a S/ 1,249.00 que sumado a un incremento de 4 personas representa una variación en el costo anual de S/ 66,640.40 y a la inclusión de 3 ayudantes de recolección de la temporada de verano CAS con una remuneración mensual de S/ 1,165.00 que representa un costo anual de S/ 13,980.00 y de 2 choferes CAS con una remuneración mensual de S/ 1,659.35 que representa un costo anual de S/ 39,824.40.
- ii) Al aumento del costo de materiales que pasa de S/ 55,309.47 a S/ 68,327.79 con una variación de S/ 13,018.32, el cual se debería a una mayor compra de uniformes originado por el incremento del personal, a la actualización de los precios unitarios de algunos uniformes y a la inclusión de 5 contenedores de 660 litros con un costo unitario de S/ 1,114.90, llantas camión baranda, baterías para el camión compactadora, camión baranda, tractor y motofurgón.
- iii) Al incremento de los otros costos y gastos variables que pasa de S/ 38,196.53 a S/ 58,892.58 con una variación de S/ 20,696.05, el cual obedece a la inclusión del costo del servicio de transporte de residuos sólidos al relleno sanitario correspondiente a 2 meses con un costo unitario por viaje de S/ 400.00, al incremento en el costo del servicio de traslado de desmonte originado por el aumento de la cantidad de viajes de 12 a 35 y al incremento en el costo anual del servicio de disposición final de los residuos sólidos debido a que las toneladas de residuos sólidos estarían pasando de 610 a 841 tn/año y el precio por tonelada pasa de S/ 13.91 a S/ 14.50.
- iv) Al incremento de los costos indirectos que ha pasado de S/ 19,493.78 a S/ 26,161.42 que representa un aumento de S/ 6,667.64 que se debe al incremento en el costo de la mano de obra indirecta que pasa de S/ 17,056.81 a S/ 24,956.10 con una variación de S/ 7,899.29, que obedece a que el Gerente y Sub Gerente, denominados en la estructura de costos anterior Director de Servicios Públicos y Jefe de División de Limpieza Pública, estarían pasando del D.L. 276 al CAS Directivo con el cual la remuneración mensual pasa de S/ 1,782.78 a S/ 5,159.35 y de S/ 1,668.33 a S/ 3,159.35 respectivamente.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos en playas**, se observa una variación del **16.98%**, 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 S/ 52,027.71 a S/ 63,573.15 que representa un aumento de S/ 11,545.44 que se debe al incremento del costo de la mano de obra directa que pasa de S/ 37,074.79 a S/ 55,920.00 con una variación de S/ 18,845.21, originado por el aumento en la remuneración mensual de los operarios CAS de S/ 673.08 a S/ 1,165.00.
- ii) Al aumento de los otros costos y gastos variables que pasa de S/ 1,149.30 a S/ 1,500.39 con una variación de S/ 351.09, el cual se debería a inclusión del servicio de mantenimiento del tractor que se utiliza para la limpieza de las playas.
- iii) La justificación en términos cualitativos se debe a que se recolectará una mayor cantidad de residuos sólidos el cual estaría pasando de 72 a 81.96 TN/año con una variación de 9.96 TN/año (13.83%).

Sobre el **servicio de parques y jardines**, se aprecia una variación del **21.33%**, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento de los costos directos, en la medida que pasaron de S/ 358,310.65 a S/ 426,877.97, que representa una variación de S/ 68,567.32, dicho incremento respondería a: i) al incremento en el rubro: "costos de mano de obra directa", que estaría pasando de S/ 162,128.44 a S/ 258,426.80 con una variación de S/ 96,298.36, el cual se debería al incremento de ocho (08) trabajadores "ayudante CAS", así como al incremento en el costo unitario promedio mensual de dicho personal "ayudante CAS", que estaría pasando de un costo unitario promedio de S/ 872.00 a S/ 1,316.00, a la inclusión de dos choferes CAS con una remuneración



mensual de S/ 1,685.00, que representa un costo anual de S/ 40,440.00; ii) al incremento en el rubro "Otros costos y gastos variables", que estaría pasando de S/ 5,623.03 a S/ 7,522.80 y representa una variación de S/ 1,899.77 y parte de dicha variación se debería a la inclusión de dos servicios de mantenimiento de la motosegadora con un costo unitario de S/ 631.40 y que representa un costo anual de S/ 1,262.80.

Cabe precisar que dicho incremento de personal, se vería justificado en el incremento de las áreas verdes del distrito, en la medida que pasaron de 45,315.95 m² a 59,827.49 m² con una variación de 14,511.54 m² (32.02%), lo cual hace necesario el incremento en la cantidad de personal para efectos de dar una mejor prestación del servicio.

- ii) Al incremento de los "costos indirectos y gastos administrativos", que pasaron de S/ 32,796.51 a S/ 46,187.70, que representa una variación anual de S/ 13,391.19, el cual se debería al incremento en el costo de la "mano de obra indirecta" que ha pasado de S/ 30,626.11 a S/ 44,982.38 con una variación de S/ 14,356.27 el cual se debería a: i) la inclusión del Subgerente CAS con una remuneración mensual de S/ 3,159.35 y con un porcentaje de dedicación de 33%, que representa un costo anual de S/ 12,636.14, ii) al incremento en el costo unitario del personal "Gerente", en la medida que estaría pasando del régimen laboral bajo el D.L. 276 con un costo unitario de S/ 1,782.78 al régimen laboral bajo el D.L. 1057 (CAS) con un costo unitario de S/ 5,159.35, con un porcentaje de participación del 20% que representa un incremento anual de S/ 6,622.33.

En lo que se refiere al **servicio de Serenazgo**, se aprecia una variación de **13.42%**, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a:

Al incremento de los costos directos, en la medida que estarían pasando de S/ 511,326.48 a S/ 606,699.20 que representa una variación anual de S/ 95,372.72, el cual se debería:

- iii) Al incremento en el rubro: "costo de mano de obra directa", en la medida que estarían pasando de S/ 407,361.88 a S/ 511,676.00, que representa una variación anual de S/ 104,314.12 y parte de ello, se debería a: i) la inclusión de cuatro (04) serenos, ya que se estaría pasando de un total de 40 a 44 serenos; dos (02) de ellos, ocuparían el cargo "Serenos Video Vigilancia", cada uno con un costo unitario de S/ 1,358.00 que representa un costo anual de S/ 32,592.00 y los otros dos (02) serenos ocuparían el cargo de "sereno chofer auto", cada uno con un costo unitario de S/ 1,303.50 que representa un costo anual de S/ 31,284.00, dicho incremento de personal permitirá una mejor prestación del servicio, en la medida que reforzará la vigilancia del distrito; ii) a la actualización del costo unitario del personal; en la medida que en el caso del personal sereno para la temporada de verano estaría pasando de un costo unitario de S/ 828.40 a S/ 1,328.50, así como el personal sereno CAS que estaría pasando de S/ 926.50 a S/ 1,303.50, dichos incrementos se sustentarían en la necesidad de actualizar las remuneraciones del personal de acuerdo a los salarios del mercado.
- iv) Al incremento, en el rubro de los "costos de materiales", que estaría pasando de S/ 56,341.00 a S/ 86,053.20, que representa una variación de S/ 29,712.20; parte de dicho incremento se debería al incremento en la cantidad de personal sereno, en la medida que se deberá asignar el respectivo uniforme a cada uno de ellos, asimismo el incremento también respondería a la actualización de los costos unitarios de los uniformes y la inclusión de repuestos para los automóviles, motocicletas y bicicletas por un costo total de S/ 11,075.57.

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 Santa María del Mar no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM. 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 Santa María del Mar, mediante la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines 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 Santa María del Mar remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de Servicios de Barrido de calles**, presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de barrido de Pistas y Veredas
 - Servicio de barrido de Parques y Jardines
 - Labores administrativas y supervisión
- **Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Domiciliarios.
 - Labores Administrativos y Supervisión.
- **Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos en Playas**, presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de Barrido y Recolección en zona de Playa.
 - Servicio de arado de la zona de playa.
 - Labores administrativas y supervisión
- **Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines**, presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de Mantenimiento de Parques y Jardines
 - Servicio de Producción de plantas en el vivero Municipal
 - Servicio de Poda
 - Servicio de Recojo de maleza
 - Labores Administrativas y Supervisión.
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo**, presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de Vigilancia y Patrullaje
 - Plan de Patrullaje a pie
 - Plan de Patrullaje vehicular
 - Plan de Patrullaje integrado con la PNP

¹⁴ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



- Plan de video vigilancia
- Organización, control y supervisión de Seguridad Ciudadana.

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 en soles para cada servicio en el ejercicio 2018 serán:

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Barrido de calles	307,985.38	31,037.19	5,364.00	344,386.57	18.21%
Recolección de Residuos Sólidos	285,940.77	26,161.42	7,668.20	319,770.39	16.91%
Recolección de Residuos Sólidos en playas	63,573.15	4,129.61	23.20	67,725.96	3.58%
Parques y Jardines	426,877.97	46,187.70	20,881.82	493,947.48	26.12%
Serenazgo	606,699.20	53,697.50	5,156.00	665,552.70	35.19%
TOTAL	1,691,076.47	161,213.42	39,093.22	1,891,383.10	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar
Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el de Serenazgo con 35.19%. Le siguen en orden el servicio de Parques y Jardines con 26.12 % del costo total, el servicio de Barrido de Calles con 18.21%, el servicio de Recolección de Residuos Sólidos con 16.91% y Recolección de Residuos sólidos en playas con 3.58%.

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

A partir de la metodología propuesta, el costo se distribuirá tomando en cuenta la frecuencia de barrido¹⁵, así como los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa (frecuencia)} \times \text{frentis (ml)}$$

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso¹⁶ 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 por cada predio de uso casa habitación será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{m}^2\text{AC} \times \text{tasa} \times [1 + (\text{HAB} - \text{PHD} \times \text{VPHD})]$$

¹⁵ Se considera frecuencia de tres, cuatro y nueve veces de barrido en la semana.

¹⁶ Se verifica 12 categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.



Donde:

AC: Área construida.

HAB: Número de habitantes del predio.

PHD: Promedio de habitantes del distrito.

VPHD: Índice de variación por habitante.

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

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

Recolección de residuos sólidos en playas

De la revisión del expediente, el resultado de la tasa corresponde al número de vehículos estimados por temporada y el costo del servicio.

El importe individualizado del servicio de recolección de residuos por cada vehículo que ingresa a la playa será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa diaria por vehículo}$$

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 verde¹⁷ 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 la cantidad de predios, respecto de cada ubicación e índice de disfrute. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa por predio según ubicación e índice de disfrute}$$

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado cuatro (04) zonas teniendo en cuenta las características del servicio. Dentro de cada zona se han categorizado a los predios de acuerdo al uso o actividad que desarrollan. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

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 en soles:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	344,386.57	328,831.17	17.87%	95.48%
Recolección de Residuos Sólidos	319,770.39	299,782.02	16.29%	93.75%
Recolección de Residuos Sólidos en playas	67,725.96	65,054.85	3.53%	96.06%
Parques y Jardines	493,947.48	485,084.39	26.35%	98.21%
Serenazgo	665,552.70	661,861.79	35.96%	99.45%
TOTAL	1,891,383.10	1,840,614.22	100.00%	97.32%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 253-2017-MDSMM - Municipalidad Distrital de Santa María del Mar

¹⁷ Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos en playas representa el 3.53 %, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 16.29 %, el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 17.87%, el ingreso anual de Parques y Jardines representa el 26.35 % y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 35.96% 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 Santa María del Mar financiar para el ejercicio 2018 la cantidad de S/ 1,840,614.22, el cual representa el 97.32% 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 Santa María del Mar 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

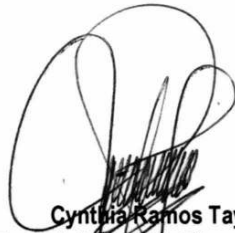
1. La Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques 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 24.51%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar en función a la actualización de sus costos desde el año 2012, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2018; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de Santa María del Mar, 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 el artículo dieciséis de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, 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 (Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Recolección de Residuos Sólidos en Playas), Parques y Jardines y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Santa María del Mar a través de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, 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 Santa María del Mar percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 253-2017-MDSMM, 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 97.32% 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° 253-2017-MDSMM, 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 Santa María del Mar 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 Santa María del Mar, 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