

INFORME N° 266-181-00000644

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 491-MM, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018 en el Distrito de Miraflores.

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

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

² Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de octubre de 1996.



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, la Municipalidad Distrital de Miraflores mediante Oficio N° 477-2017-SG/MM, el 29 de setiembre de 2017 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 491-MM, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2018.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió el Requerimiento N° 266-078-00000208, notificado el 08 de noviembre de 2017, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Miraflores, las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente.

En respuesta a dicho requerimiento, mediante Oficio N° 568-2017-SG/MM, recepcionado el 17 de noviembre de 2017, la Municipalidad absolvió el requerimiento 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 legal correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones

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

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

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



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° 30230⁶ 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° 477-2017-SG/MM, la Municipalidad Distrital de Miraflores, el 29 de setiembre de 2017 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 491-MM, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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° 266-078-00000208, notificado el 08 de noviembre de 2017, a través del cual 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.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Miraflores 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 dentro del plazo que otorga la normativa vigente⁷.

II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 491-MM 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

⁶ 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.

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

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.

(...).



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 Miraflores aprobó la Ordenanza N° 491/MM, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrio de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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, parques y jardines públicos y serenazgo.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 4 de la Ordenanza N° 491-MM, establece que la condición de deudor se configura el primer día de cada mes al que corresponda la obligación tributaria.

Cuando se realice la transferencia de dominio, la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del mes siguiente de producida la transferencia.

Tratándose del responsable solidario, la obligación tributaria surgirá desde el primer día calendario del mes siguiente de: iniciadas las actividades comerciales, industriales, de servicio o similares o en su defecto desde la obtención del Certificado de Autorización Municipal de Apertura y Funcionamiento; obtenida la condición de no habido por parte del propietario del predio y de la imposibilidad de determinar la identidad del propietario del predio. La responsabilidad solidaria establecida en la presente ordenanza tendrá los efectos previstos en el artículo 20-A del Texto Único Ordenado del Código Tributario.

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° 491-MM, señala que son deudores tributarios de los arbitrios municipales, las personas naturales o jurídicas, comunidades de bienes, patrimonios, sucesiones indivisas, fideicomisos, sociedades de hecho, sociedades conyugales u otros entes colectivos, aunque estén limitados o carezcan de capacidad o personería jurídica según el derecho privado o público:

1. En calidad de contribuyente:

- Cuando tenga la condición de propietario de uno o más predios ubicados en la jurisdicción del distrito de Miraflores. Tratándose de predios sujetos a copropiedad, la obligación se distribuye en proporción a la alícuota de cada condominio.
- Cuando la Municipalidad de Miraflores les hubiera cedido o ceda la posesión temporal de sus predios.

2. En calidad de responsable solidario:

- Cuando realicen actividades comerciales, de servicios, industriales o similares dentro de la jurisdicción distrital.
- Cuando posean el predio y el propietario tenga la condición de no habido conforme la legislación en la materia.

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



- Cuando posean el predio y siempre que no pueda determinarse la titularidad del derecho de dominio del mismo o haya sido materia de incautación de acuerdo a la normativa en la materia.

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N° 491-MM la Municipalidad Distrital de Miraflores dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y 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 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:

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"*

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



- Criterios aplicables al arbitrio de parques y jardines:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de serenazgo:

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

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

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

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

[El subrayado es nuestro]

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

Teniendo en cuenta lo antes mencionado corresponde analizar si la Ordenanza N° 491-MM, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, el artículo 9 de la Ordenanza N° 491-MM, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que respecta al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad Distrital de Miraflores 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 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:

- Zonificación: Se refiere a la zona determinada por la distinta cantidad de generación de residuos sólidos
- Número de habitantes



- Tamaño del predio (m2)

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 23 categorías:
 - Casa habitación y predios en construcción;
 - Stand en Galerías, Servicios y Comercios;
 - Oficinas de servicios Profesionales y Oficinas;
 - Centros de belleza, Spa, Baños turcos y Saunas;
 - Locales de venta de Menú y Dulcerías;
 - Playas de estacionamiento, Taller mecánico, Venta, Alquiler de vehículos y/o repuestos;
 - Guarderías y Enseñanza pre-escolar;
 - Centros de enseñanza de Artes, Gimnasios y entretenimientos;
 - Centros de Salud, Servicios médicos ambulatorios y Laboratorios;
 - Distribuidoras, Depósitos comerciales e Industrias;
 - Hoteles hasta 3 estrellas, Hostales, Hospedajes y Casa de Huéspedes;
 - Restaurantes, comida rápida, tipo Buffet, Grill, cafeterías y chifas;
 - Grifos y Estaciones de servicios;
 - Organizaciones Públicas, Extranjeras, Sin fines de lucro, Culturales, Religiosas y Colegios Profesionales;
 - Servicios de Electricidad, Agua, Telecomunicaciones y Oficinas corporativas;
 - Video Pubs, Karaokes, Bares y Lounge;
 - Hoteles de 4 y 5 estrellas;
 - Colegios, Academias, Institutos y Universidades;
 - Clubes Sociales, Locales de Baile, Recepción, Convenciones y/o Espectáculos en vivo;
 - Hospitales, Clínicas y Policlínicos;
 - Discotecas, Juegos de azar, Cines;
 - Entidades Bancarias, Financieras, de Seguros y AFP; y
 - Supermercados, Grandes almacenes y Tiendas por departamento.
- Tamaño del predio: Se refiere al área construida de los predios expresada en metros cuadrados.

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 potencial.

- 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: Frente a parque y/o área verde.
 - Ubicación 2: Cerca de parque y/o área verde.
 - Ubicación 3: Frente a avenida con berma arbolada y/o berma con Área verde
 - Ubicación 4: Ubicado en otras zonas.
- Zonas de servicio: se refiere a la clasificación de los cuatro sectores de la prestación del servicio: A, B, C y D.
- Nivel de Afluencia: Tiene como objetivo clasificar los predios de acuerdo a baja, media, alta y muy alta afluencia.
- Disfrute potencial: Se refiere al disfrute potencial que brindan las áreas verdes considerando la zona de servicio, la cercanía que tiene el predio con relación al área verde y la afluencia que presenta el mismo. Está compuesto por dos indicadores denominados "Afluencia" e "Índice de concurrencia".

Afluencia: indicador que mide la asistencia a un predio por unidad de tiempo expresada en minutos.

Índice de concurrencia: indicador que mide el beneficio que se recibe de las áreas verdes, el cual se ha determinado mediante el conteo de las personas provenientes de los predios comprendidos en cada una de las



cuatro categorías de ubicación establecidas, que concurren a las áreas verdes para disfrutar de los beneficios que ellas brindan.

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:

- 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 24 categorías:
 - Terrenos sin construir;
 - Casa habitación y predios en construcción;
 - Stand en Galerías, Servicios y Comercios;
 - Oficinas de servicios Profesionales y Oficinas;
 - Centros de belleza, Spa, Baños turcos y Saunas;
 - Locales de venta de Menú y Dulcerías;
 - Playas de estacionamiento, Taller mecánico, Venta, Alquiler de vehículos y/o repuestos;
 - Guarderías y Enseñanza pre-escolar;
 - Centros de enseñanza de Artes, Gimnasios y entretenimientos;
 - Centros de Salud, Servicios médicos ambulatorios y Laboratorios;
 - Distribuidoras, Depósitos comerciales e Industrias;
 - Hoteles hasta 3 estrellas, Hostales, Hospedajes y Casa de Huéspedes;
 - Restaurantes, comida rápida, tipo Buffet, Grill, cafeterías y chifas;
 - Grifos y Estaciones de servicios;
 - Organizaciones Públicas, Extranjeras, Sin fines de lucro, Culturales, Religiosas y Colegios Profesionales;
 - Servicios de Electricidad, Agua, Telecomunicaciones y Oficinas corporativas;
 - Video Pubs, Karaoke, Bares y Lounge;
 - Hoteles de 4 y 5 estrellas;
 - Colegios, Academias, Institutos y Universidades;
 - Clubes Sociales, Locales de Baile, Recepción, Convenciones y/o Espectáculos en vivo;
 - Hospitales, Clínicas y Policlínicos;
 - Discotecas, Juegos de azar, Cines.
 - Entidades Bancarias, Financieras, de Seguros y AFP; y
 - Supermercados, Grandes almacenes y Tiendas por departamento.
- Zonas de servicio, se refiere a la clasificación de las cuatro áreas municipales en función a las incidencias registradas, estas son: área 0, 1, 2 y 3.
- Índice de Peligrosidad, referido al índice calculado en función a las intervenciones por incidencias registradas en cada área municipal.

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

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 7 de la Ordenanza N° 491-MM, establece que se encuentran inafectos al pago de los arbitrios de:

- Serenazgo, los predios que ocupan las comisarias de Miraflores y San Antonio.
- Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines Públicos, los terrenos sin construir, de acuerdo al Informe Defensorial N° 106.



Asimismo, en relación a las exoneraciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 491-MM, señala:

1. Se encuentran exonerados al 100% del monto insoluto de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo:
 - La Municipalidad de Miraflores, por los predios de su propiedad y los que ocupe (a cualquier título) destinado al desarrollo de sus funciones propias. No será de aplicación el presente beneficio, cuando la Municipalidad haya cedido la posesión de sus predios, en cuyo caso, quien ocupe los mismos, se encontrará obligado al pago de los arbitrios municipales por el tiempo que dure la posesión.
 - El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, cuando éste los utilice directamente en las actividades que le son propias para el cumplimiento de sus fines.
 - Los predios de propiedad de instituciones religiosas pertenecientes a la Iglesia Católica en los que se desarrollen actividades propias de esta última.
2. Exonerados al 50% del monto insoluto de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo:
 - Los contribuyentes que acrediten su calidad de pensionistas y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. El beneficio será aplicado al predio o sección destinada a su vivienda desde el mes que presenta su solicitud.
 - Los pensionistas no propietarios que cumplan con los requisitos del artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. El beneficio será aplicado al predio que ocupen, siempre que lo destine a su vivienda, desde el mes que presentó su solicitud, por el plazo de 01 año, pudiendo ser renovable por periodos similares. Se considera que cumple con el requisito cuando el pensionista no tiene la condición de propietario respecto de algún predio a nivel nacional.
 - Los propietarios de un solo predio a nivel nacional destinado a casa habitación que se encuentren atravesando una grave situación económica, siempre que la Subgerencia de Salud y Bienestar Social de las Municipalidad, a través de un informe social, compruebe dicha situación, el cual deberá indicar además el plazo de duración que no deberá exceder de 02 (dos) años. El requisito de la única propiedad se entenderá cumplido, aún cuando además de su vivienda, posea otra unidad inmobiliaria constituida por aires, depósitos, tendales, mezzanine, cocheras, azoteas y cualquier unidad accesorio a la vivienda.

Este beneficio podrá ser extensivo a los familiares directo de los propietarios hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta o colateral, que ocupen a título gratuito sus predios como casa habitación, para lo cual también se requerirá un Informe a la Subgerencia de Salud y Bienestar Social de la municipalidad. El beneficio es de aplicación desde el mes en que se presenta la solicitud.
3. Exonerados al 100% del arbitrio de Limpieza Pública, los predios destinados a culto pertenecientes a las entidades religiosas inscritas en el Registro de Confesiones Religiosas de la Dirección Nacional del Ministerio de Justicia.

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.

¹¹ En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC se señala textualmente que "como quiera que estos costos se sustentan en un Informe Técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el Informe Técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo" (Página 298731 Diario Oficial El Peruano de fecha 17.08.05)



En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N° 491-MM, la Municipalidad Distrital de Miraflores dispuso la aprobación del Informe Técnico, estructura de costos, metodología de distribución de arbitrios, criterios de distribución, categorías y estimación de ingresos, y cuadros de tasas, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

g) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N° 106

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

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

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

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N° 491-MM, y sus anexos (el Informe Técnico Financiero de Costos y los cuadros de estructuras de costos) se observa que la Municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines.

h) Sustento de los actuales costos

A través de numerosas resoluciones¹², el INDECOPI se ha pronunciado por la obligación que tiene las municipalidades de sustentar en sus ordenanzas de arbitrios, los aumentos en los costos de los servicios que se efectúen de un período a otro, sobre todo en los casos que estos superen el IPC registrado en el ejercicio precedente.

Ello, bajo apercibimiento que, en caso de no darse esta sustentación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 de la Ley de Tributación Municipal¹³ y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

Concordante con ello, el artículo 24 de la Directiva N° 001-006-00000015 ha dispuesto que las municipalidades deben cumplir con sustentar la actualización de sus costos tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, esto es, respecto a la sustentación cuantitativa, presentando un cuadro comparativo entre la estructura de costos de un servicio con aquella que hubiera sido aprobada en el año anterior, dando cuenta de las principales variaciones a nivel de componente que se hubiera registrado de un año a otro.

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

¹³ **Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.-** Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



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

Precisándose que la sustentación, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo forma parte del Informe Técnico Financiero de Costos, conforme lo dispuesto en el inciso d) del artículo 31 de la referida directiva.

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2018, en comparación con los del ejercicio 2017, se tiene que los cuatro 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	7,315,722.27	8,065,287.33	749,565.06	10.25%
Recolección de Residuos Sólidos	11,616,997.57	12,363,766.99	746,769.42	6.43%
Parques y Jardines Públicos	12,808,403.62	13,448,550.06	640,146.44	5.00%
Serenazgo	24,471,377.71	29,230,361.73	4,758,984.02	19.45%
TOTAL	56,212,501.17	63,107,966.11	6,895,464.95	12.27%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de barrido de calles**, se observa un aumento del 10.25%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- Al aumento del **costo directo** que ha pasado de S/ 7,026,776.24 a S/ 7,772,984.92, que representa una variación anual de S/ 746,208.68, lo cual se debería a la actualización del costo del servicio de tercerización total que presta la empresa PETRAMAS S.A.C., en virtud a la cláusula sexta del Contrato de Concesión aprobado mediante Licitación Pública Especial Nacional N° 001-2007-CEPRI/MM, que establece el reajuste del precio en función al Índice de Precios al Consumidor, el cual ha sido calculado teniendo en cuenta que la aplicación del IPC es anual, procediéndose a dividir el índice del mes de junio 2017 (126.996976) entre el índice del mes de julio 2016 (123.720207) porcentualizándolo y obteniéndose el factor de 2.648531779% el mismo que ha sido multiplicado por el promedio de la facturación anual proyectada del ejercicio 2017.
- Al aumento del **costo indirecto** referido al costo de los materiales, rubro combustibles, el cual ha pasado de S/ 27,724.75 a S/ 32,886.76, lo cual representa una variación anual de S/ 5,162.00 debido a la actualización del costo unitario de la gasolina de 95 octanos que pasó de S/ 11.22 a S/ 13.57 por galón, Diesel 2 que pasó de S/ 9.80 a S/ 11.95 por galón y la gasolina de 90 octanos que pasó de S/ 9.58 a S/ 9.84 por galón. Es preciso señalar que el rubro combustibles es compartido al 50% con el servicio de recolección de residuos sólidos, dado que se utilizan los mismos vehículos utilizados para la supervisión de la realización de los servicios.

En lo que se refiere al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se advierte un incremento de 6.43%, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- La actualización del **costo directo** que pasa de S/ 11,328,051.55 a S/ 12,071,464.58, que representa una variación anual de S/ 743,413.03, la cual se debería a la variación del costo del servicio de tercerización total que presta la empresa INNOVA AMBIENTAL S.A. que responde a una mayor cantidad de residuos sólidos recolectados, transportados y dispuestos en el relleno sanitario, el cual estaría pasando de 59,770 a 59,946 toneladas al año. Cabe indicar que el reajuste de precios en función al Índice de Precios al Consumidor en aplicación de la cláusula sexta del contrato de concesión aprobado mediante Licitación Pública Especial Nacional N° 001-2007-CEPRI/MM ha sido calculado teniendo en cuenta que la aplicación del IPC es anual, procediéndose a dividir el índice del mes de junio 2017 (126.996976) entre el índice del mes de julio 2016



(123.720207) porcentualizándolo y obteniéndose el factor de 2.648531779% el mismo que ha sido multiplicado por el promedio de la facturación anual proyectada del ejercicio 2017.

- ii) Al aumento del **costo indirecto** referido al costo de los materiales, rubro combustibles, el cual ha pasado de S/ 27,724.75 a S/ 32,886.76, lo cual representa una variación anual de S/ 5,162.00 debido a la actualización del costo unitario de la gasolina de 95 octanos que pasó de S/ 11.22 a S/ 13.57 por galón, Diesel 2 que pasó de S/ 9.80 a S/ 11.95 por galón y la gasolina de 90 octanos que pasó de S/ 9.58 a S/ 9.84 por galón.

Sobre el **servicio de parques y jardines públicos**, se aprecia una actualización de 5.00 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) Respecto a los **costos directos**, a la actualización del rubro otros costos y gastos variables que pasa de S/ 11,779,087.64 a S/ 12,405,941.64, que representa una variación anual de S/ 626,854.01 que responde a:
- La actualización del costo del servicio de tercerización parcial que presta la empresa INNOVA AMBIENTAL S.A. de S/ 11,654,017.86 a S/ 12,291,467.19 con una variación anual de S/ 637,449.34, en virtud a la cláusula sexta del Contrato de Concesión aprobado mediante Licitación Pública Especial Nacional N° 001-2007-CEPRI/MM, que establece el reajuste del precio en función al Índice de Precios al Consumidor, el cual ha sido calculado teniendo en cuenta que la aplicación del IPC es anual, procediéndose a dividir el índice del mes de junio 2017 (126.996976) entre el índice del mes de julio 2016 (123.720207) porcentualizándolo y obteniéndose el factor de 2.648531779% el mismo que ha sido multiplicado por el promedio de la facturación anual proyectada del ejercicio 2017
 - Al aumento del costo de materiales que ha pasado de S/ 190,272.55 a S/ 200,038.53, que representa una variación anual de S/ 9,765.98, esto debido al incremento del costo unitario del galón de combustible Diesel 2 de S/ 9.80 a S/ 11.95 utilizado en las labores propias del servicio de Parques y Jardines Públicos.
- ii) Respecto a los **costos indirectos**, al aumento del costo de materiales que ha pasado de S/ 46,704.53 a S/ 52,641.49, que representa una variación anual de S/ 5,936.96, esto debido al incremento del costo unitario del galón de gasolina de 95 octanos que pasó de S/ 11.22 a S/ 13.57 y del costo unitario del galón de gasolina de 90 octanos que pasó de S/ 9.58 a S/ 9.84 utilizado en las labores de supervisión.

En lo que se refiere al **servicio de serenazgo**, se advierte una actualización de 19.45 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) Al aumento del **costo directo** que ha pasado de S/ 22,996,341.95 a S/ 27,766,248.78, que representa una variación anual de S/ 4,769,906.83, lo cual responde al:
- Incremento del costo de mano de obra directa que ha pasado de S/ 18,085,903.20 a S/ 23,092,138.20, con una variación anual de S/ 5,006,235.00, debido a que la cantidad del personal de mano de obra directa ha pasado de 884 a 1,131 personas originado por la contratación adicional de 247 serenos tácticos CAS con un costo promedio mensual de S/ 1,679.35, encargados de efectuar las labores de vigilancia, observación e inspecciones en el área asignada, personal que cuenta con brevete B2 para la conducción de motocicletas, que obedece al cumplimiento de la meta respecto a las intervenciones proyectadas las que pasan de 105,449 a 191,199 intervenciones anuales (81.32% más) y de esta manera elevar los estándares de seguridad ciudadana en el distrito mejorando la percepción de seguridad por parte del vecino miraflorentino.
 - Al aumento del rubro costo de materiales que ha pasado de S/ 1,976,166.12 a S/ 2,125,979.29, que representa una variación anual de S/ 149,813.17, que se debería al incremento en el costo de los uniformes que ha pasado de S/ 538,335.00 a S/ 687,105.00 con una variación anual de S/ 148,770.00, originado por la adquisición de uniformes para el nuevo personal sereno táctico (247) y la variación en el costo de los útiles de oficina, los que pasaron de S/ 7,769.30 a S/ 9,940.13 es decir una variación anual de S/ 2,170.83 relacionado con la mayor adquisición de bolígrafos asignados al nuevo personal operativo – sereno táctico.



- ii) Su justificación en términos cualitativos se debe a que se intensificará las acciones preventivas de control y vigilancia lo cual reducirá las incidencias a través del fortalecimiento del capital humano y del sistema de videovigilancia.

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 Miraflores no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 491-MM. 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 Miraflores, mediante la Ordenanza N° 491-MM a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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 Miraflores remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** la prestación del servicio se encuentra tercerizado a la empresa PETRAMAS S.A.C., encargada del 100% del servicio, siendo las actividades las siguientes:
 - Actividad de barrido de calles y avenidas; barrido de parques y plazas públicas; lavado y desinfección de calles, Parques y Plazas; limpieza del mobiliario urbano del distrito (banacas, farolas, postes y planchas de policarbonato del Puente Villena y barandas); limpieza de monumentos; operativos especiales de limpieza; fiscalización del servicio de barrido de calles.
- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** la prestación del servicio se encuentra tercerizado a la empresa INNOVA AMBIENTAL SA, encargada del 100% del servicio siendo las actividades específicas que se desarrollan las siguientes:

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



- Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; servicios de operativos especiales de Limpieza; equipamiento del mobiliario urbano (papeleras); fiscalización del servicio de recolección de residuos sólidos.
- **Plan Anual de servicios de Parques y jardines públicos;** la prestación del servicio se encuentra parcialmente tercerizado a la empresa INNOVA AMBIENTAL SA, encargada del 70.16%, mientras la Municipalidad se encarga del mantenimiento del 29.84% del total de áreas verdes, del servicio siendo las actividades específicas que se desarrollan las siguientes:
 - Actividad de mantenimiento, conservación, tratamiento y limpieza de áreas verdes públicas que comprende las siguientes actividades:
 - a) Corte de césped,
 - b) Perfilado y limpieza,
 - c) Rehabilitación de césped, de plantas ornamentales y árboles,
 - d) Poda de árboles,
 - e) Abonamiento orgánico y químico,
 - f) Producción y propagación de plantas y flores,
 - g) Recuperación y remodelación de áreas verdes,
 - h) Fumigación y control fitosanitario,
 - i) Limpieza y lavado de plantas y árboles,
 - j) Renovación de diseños ornamentales paisajísticos,
 - k) Tratamientos foliares,
 - l) Siembra y renovación de plantas,
 - m) Arborización,
 - n) Renovación de canales de riego,
 - o) Operación y Mantenimiento de la Planta de Tratamiento,
 - p) Aeración.
 - Actividad de recolección de maleza generado por el mantenimiento de las áreas verdes públicas y de los puntos de acopios de maleza en el distrito
 - Fiscalización y supervisión del servicio de parques y jardines públicos.
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo;** presenta las siguientes actividades:
 - Patrullaje táctico, motorizados y choferes
 - Central de Alerta Miraflores, la cual se encuentra conformada por las siguientes plataformas:
 - a) Plataforma de Atención al Ciudadano
 - b) Plataforma de Video Vigilancia
 - c) Plataforma de Estadística Miraflores
 - d) Plataforma de Respaldo Tecnológico
 - e) Plataforma de Redes Sociales
 - Administración y Supervisión

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/	%
Barrido de calles	7,772,984.92	279,396.58	12,905.83	8,065,287.33	12.78%
Recolección de Residuos Sólidos	12,071,464.58	279,396.58	12,905.83	12,363,766.99	19.59%
Parques y Jardines Públicos	13,024,812.92	383,452.39	40,284.75	13,448,550.06	21.31%
Serenazgo	27,766,248.78	1,123,060.52	341,052.43	29,230,361.73	46.32%
TOTAL	60,635,511.20	2,065,306.07	407,148.84	63,107,966.11	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Miraflores
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 serenazgo con 46.32% del costo total. Le siguen en orden el servicio parques y jardines públicos con 21.31%, el servicio de recolección de residuos sólidos con 19.59% y el servicio de barrido de calles con 12.78%.

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 y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

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 sólidos por cada predio de uso casa habitación será:

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

Donde:

AC: Área construida.

HAB: Número de habitantes del predio.

PHD: Promedio de habitantes del distrito.

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

¹⁵ Se considera el servicio normal (frecuencia 01) y el servicio de doble repaso (frecuencia 02) y el servicio de triple repaso (frecuencia 3).

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



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

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 públicos por cada una de las cuatro (4) 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 potencial. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado cuatro (4) 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:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	8,065,287.33	7,725,735.77	12.67%	95.79%
Recolección de Residuos Sólidos	12,363,766.99	11,799,939.27	19.35%	95.44%
Parques y Jardines Públicos	13,448,550.06	13,031,706.50	21.37%	96.90%
Serenazgo	29,230,361.73	28,418,593.59	46.61%	97.22%
TOTAL	63,107,966.11	60,975,975.13	100.00%	96.62%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 491-MM - Municipalidad Distrital de Miraflores

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 12.67%, el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 19.35%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines públicos representa el 21.37% y el ingreso anual del servicio de serenazgo representa el 46.61% 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 Miraflores financiar para el ejercicio 2018 la cantidad de S/ 60,975,975.13, el cual representa el 96.62% de los costos correspondientes a los servicios municipales.

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

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



IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 491-MM, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Miraflores establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y 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 12.27%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Miraflores en función a la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el año 2018; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Miraflores a través de la Ordenanza N° 491-MM, 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.
4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Miraflores percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 491-MM, 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 96.62% del costo total proyectado.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N° 491-MM, 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.
6. 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.
7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Miraflores la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
8. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación presentada por la Municipalidad Distrital de Miraflores, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533 modificada por Ordenanza N° 1833 que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.



9. 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/kvs