

**INFORME N° 264-181-0000066**

**MATERIA** : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 2014 en el Distrito de Pucusana.

**BASE LEGAL** :

- Constitución Política del Perú.
- Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.
- Ley Orgánica de Municipalidades.
- 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° 1533, Norma que aprueba el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Tributarias Distritales en el ámbito de la provincia de Lima.
- Directiva N° 001-006-0000015, Directiva sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en ordenanzas tributarias distritales de la provincia de Lima.

**FECHA** : 28 de noviembre de 2013

**I. ANTECEDENTES:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>1</sup>, las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción como requisito para su entrada en vigencia y exigibilidad.

En el caso de la Provincia de Lima, a través del Edicto N° 227<sup>2</sup> se otorgó al Servicio de Administración Tributaria, SAT, la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria aprueben las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Inc. s del Art. 6).

En atención a dicha prerrogativa, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza N° 1533<sup>3</sup>, la cual en su 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° 001-006-0000015, 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.

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

<sup>2</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 1996.

<sup>3</sup> Publicada el 27 de junio de 2011.



Cabe señalar que a partir de las sentencias antes mencionadas, 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 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.

## II. RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO

Mediante el Oficio N° 321-13-AL/MDP, del 19 de noviembre de 2013, la Municipalidad Distrital de Pucusana reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 144-2013/MDP<sup>4</sup> así como la información sustentatoria correspondiente.

En ese sentido, corresponde que a través del presente informe se evalúe si resulta procedente o no la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 2014.

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 2014, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N° 1533 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.

## III. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 144-2013/MDP, cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

### a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir tributos<sup>5</sup>. En el mismo

<sup>4</sup> Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 140-2013/MDP presentada el 30 de setiembre 2013, inicialmente enviada a ratificar, fue devuelta por el SAT, a través del Oficio N° 264-090-00000030 con fecha 14 de noviembre, debido a que la municipalidad no cumplió con absolver las observaciones técnicas y legales remitidas a través del Requerimiento N° 266-078-00000022 de fecha 28 de octubre de 2013.

<sup>5</sup> Artículo 74.- (...)

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

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

Son competentes para:

(...)

4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.

(...).



sentido, el artículo 60 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones<sup>6</sup>.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Pucusana aprobó la Ordenanza N° 144-2013/MDP, a través de la cual establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 2014.

#### b) Determinación de la obligación tributaria

Al respecto, el literal a) del artículo 68 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, establece que los arbitrios son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio individualizado en el contribuyente. En el caso de los arbitrios, los servicios que las municipalidades prestan en favor de los contribuyentes pueden consistir en limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines y serenazgo.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 4 de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, establece que la obligación tributaria se configura el primer día de cada mes. Se agrega que en los casos de transferencia de dominio, la obligación tributaria nacerá en el mes siguiente al que se adquirió tal condición.

#### 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° 144-2013/MDP, señala que están obligados al pago de arbitrios municipales, en calidad de contribuyentes, los propietarios de predios cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados y/o cuando un tercero habite use el predio bajo cualquier título o sin el. Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable por el pago del tributo, el poseedor del predio. Son también obligados al pago de los arbitrios regulados por la presente Ordenanza en calidad de contribuyentes los mercados y aquellas personas que desarrollen actividades económicas en la vía pública y/o en área de dominio público.

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

Conforme lo señalado en el artículo 7 de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, la Municipalidad Distrital de Pucusana dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (aplicable para efectos de la aprobación de las ordenanzas de arbitrios del ejercicio 2005) establecía que las tasas por servicios públicos o arbitrios se calcularían en función del costo efectivo del servicio a prestar y tomando como referencia, entre otros criterios que resultaban válidos para la distribución del costo: el uso, el tamaño y la ubicación del predio del contribuyente.

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

<sup>6</sup> Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...).



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 municipalidad<sup>7</sup>:

- Criterios aplicables al arbitrio de recolección de residuos sólidos:

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

Así, la referida sentencia señala que el costo del servicio de recolección de residuos que se presta a los contribuyentes de predios destinados a casa habitación deberá ser distribuido en función del **tamaño del predio**, entendido éste como metros cuadrados de área construida, en la medida que en estos casos, *“a mayor área construida se presume mayor 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”*

- 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, 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.

<sup>7</sup> Cabe mencionar que otro de los aspectos a considerar es la separación de los servicios de recolección de residuos sólidos y barrido de calles, anteriormente considerados de manera conjunta, bajo el término de “limpieza pública”.



"(...) 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° 144-2013/MDP, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, la Ordenanza N° 144-2013/MDP, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines y serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

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

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

Para casa habitación:

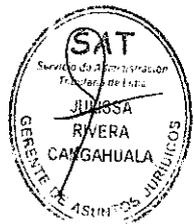
- El **tamaño del predio**, referido al área construida expresada en metros cuadrados.
- El **número de habitantes**, referido a la cantidad de habitantes promedio por predio.

Para otros usos distintos a casa habitación:

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

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

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



#### e) Inafectaciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 144-2013/MDP establece que se encuentran inafectos al pago de todos los arbitrios, los predios de propiedad de la Municipalidad Distrital de Pucusana, que sean propiedad de:

- a) La Municipalidad del Distrito de Pucusana.
- b) El cuerpo General de Bomberos Voluntarios de Perú.
- c) Las entidades religiosas que destinen dichos predios a templos, conventos, monasterios y museos, de acuerdo a los Tratados Internacionales celebrados con el Estado.
- d) La Fuerzas Armadas del Perú y la Policía Nacional del Perú, respecto de los predios destinados a funciones operativas de seguridad.
- e) Se encuentran inafectos al pago de los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines los predios sin construir.

#### f) Aprobación del Informe Técnico

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el informe técnico constituye un elemento esencial de los arbitrios municipales, motivo por el cual corresponde que las municipalidades del país dispongan su aprobación como parte integrante de sus ordenanzas de arbitrios<sup>8</sup>.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto artículo 12 de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, la Municipalidad Distrital de Pucusana dispuso la aprobación del Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos y de estimación de ingresos, 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 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° 144-2013/MDP 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

<sup>8</sup> En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC se señala textualmente que "como quiera que estos costos se sustentan en un informe técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el informe técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo" (Página 298731 Diario Oficial El Peruano de fecha 17.08.05)



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) Justificación de los Incrementos

A través de numerosas resoluciones<sup>9</sup>, el INDECOPI se ha pronunciado por la obligación que tiene las municipalidades de justificar 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 justificación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 de la Ley de Tributación Municipal<sup>10</sup> y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

Concordante con ello, el artículo 29 de la Directiva N° 001-006-00000015 ha dispuesto que las municipalidades deben cumplir con justificar el incremento de sus costos tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, esto es, respecto a la justificación cuantitativa, presentando un cuadro comparativo entre la estructura de costos de un servicio con aquella que hubiera sido aprobada en el año anterior, dando cuenta de las principales variaciones a nivel de componente que se hubiera registrado de un año a otro.

Con relación a la justificación cualitativa, presentando una explicación que sustente 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 verde, entre otros.

Precisándose que la justificación, 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 2014, en comparación con los del ejercicio 2013 se tiene que los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo han sufrido incrementos en sus costos en nuevos soles, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

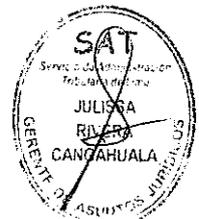
SERVICIO	Costos 2013	Costos 2014	Variación 2014-2013	Variación %
Recolección de Residuos Sólidos	358,958.49	385,768.69	26,810.20	7.47%
Barrido de calles	235,048.49	239,486.27	4,437.78	1.89%
Parques y Jardines	75,230.50	81,362.03	6,131.53	8.15%
Serenazgo	221,179.05	345,952.66	124,773.61	56.41%
<b>TOTAL</b>	<b>890,416.53</b>	<b>1,052,569.65</b>	<b>162,153.12</b>	<b>18.21%</b>

Respecto del **servicio de barrido de calles**, se observa un incremento del 7.47 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico (folios 24 - 25), se debería a los siguientes aspectos:

- i) Al incremento del costo de materiales directos que ha pasado de un costo anual de S/. 15,175.00 a S/. 19,749.00, que representa un incremento anual de S/. 4,574.00, el cual se debería a: la inclusión de un nuevo concepto tal como tacho plástico con un costo anual de S/. 2,250.00 que serviría para depositar la papelería y residuos producto del barrido; al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro, camisaco, guantes) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual de S/. 7,104.00; a la actualización del costo unitario (mascarilla, escobas y materiales de limpieza como ácido muriático y lejía) con un costo anual de S/. 1,974.00; así como también se requiere de

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

<sup>10</sup> Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.- Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



más recogedores debido a que la dotación de este ha pasado de cada 6 meses a cada 2 meses por necesidad del servicio.

- ii) Al incremento de los costos indirectos y gastos administrativos que ha pasado de un costo anual de S/. 19,639.05 a S/. 19,802.62, que representa un incremento de S/. 163.56, que se debería a: la actualización del costo unitario (bolígrafos, corrector, cuaderno de cargo cuadrículado tamaño A5, toner HP- Laser Jet) con un costo anual de S/.390.00; así como también al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual de S/.170.00.

En lo que se refiere al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se advierte un incremento de 7.47 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico (folio 35-36), se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento del costo de mano de obra directa que ha pasado de S/. 145,483.12 a S/. 179,055.12, que representa un incremento anual de S/. 33,572.00 que responde a lo siguiente: i) a la inclusión de 1 chofer - CAS para el camión con un sueldo mensual de S/. 926.50, 1 ayudante - CAS con un sueldo mensual de S/. 817.50, que representa un costo anual de S/.20,928; así como también se contratará el personal en época de temporada por dos meses más que el ejercicio 2013, con un costo anual de S/.9,810. El incremento del personal se debe al incremento de un turno para la recolección de residuos sólidos con el camión compactador propio (marca Hyundai).
- iii) Al incremento del costo de materiales que ha pasado de un costo anual de S/. 96,570.31 a S/. 98,616.16, que representa un incremento de S/. 2,045.85 que se debería: al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro, camisaco, guantes) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual de S/.5,652; se requiere de más uniformes por el incremento de 1 chofer y 1 ayudante, así como también se requiere de más galones de diesel por el refuerzo del servicio en época de temporada, con un costo anual de S/.79,136.06.
- ii) Al incremento de costos indirectos y gastos administrativos que ha pasado de S/.27,994.10 a S/.28,259.23 que representa un incremento de S/.265.13 que se debería a: la actualización del costo unitario (bolígrafos, corrector, cuaderno de cargo cuadrículado tamaño A5, toner HP- Laser Jet) con un costo anual de S/.780.00; así como también al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual S/.170.00.
- iii) Al incremento de los costos fijos que ha pasado de un costo anual de S/. 2,826.96 a S/. 7,678.18, que representa un incremento anual de S/. 4,851.22, que se debería a: la inclusión del servicio de telefonía fija con un costo anual de S/.505.64 y de un seguro patrimonial para el camión compactador Hyundai de placa EGJ-293 (propiedad de la municipalidad), que representa un costo anual de S/. 4,223.41.

Cabe indicar, que los incrementos de los costos repercutirán en la mejora del servicio para mantener limpio el distrito, pues se recogerá mayor cantidad de residuos sólidos.

Sobre el **servicio de parques y jardines**, se aprecia un incremento del 8.15 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico (folio 43), esto se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento del costo de materiales que ha pasado de un costo anual de S/. 6,459.50 a S/. 13,868.00 que representa un incremento de S/. 7,408.50 que se debería : al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro, camisaco, guantes) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual de S/.1,184; a la inclusión de nuevos conceptos tales como humus de lombriz, compost, úrea, aspersores para riego y adaptadores para aspersores que representan un costo anual de S/.2,200; y al incremento de la adquisición de grass y ficus con un costo anual de S/.7,900.00.
- ii) Al incremento de costos indirectos y gastos administrativos que ha pasado de S/.4,177.53 a S/.4,228.31 que se debería a: la actualización del costo unitario (bolígrafos, corrector, cuaderno de cargo cuadrículado tamaño A5, toner HP- Laser Jet) con un costo anual de S/.241.28.

En lo que se refiere al **servicio de serenazgo**, se advierte un incremento de 56.41 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico (folios 54-55), se debería a lo siguiente:



- i) Al incremento del costo de la mano de obra directa que está pasando de S/. 173,964.00 a S/. 243,288.00, que representa un incremento anual de S/. 69,324.00 que responde a: i) la inclusión de 2 serenos chofer - CAS con un sueldo mensual de S/. 926.50 y 2 operadores de video vigilancia - CAS con un sueldo mensual de S/. 926.50, con un costo anual de S/. 44,472.00 lo que repercutirá en la mejora de la calidad del servicio, en la medida que se cuenta con mayor personal y equipos destinados al monitoreo de las calles para proteger y auxiliar a los ciudadanos del Distrito, a efectos de mantener una comuna más segura.
- ii) Al incremento del costo de materiales que ha pasado de S/. 15,490.25 a S/. 78,822.32 que representa un incremento anual de S/. 63,332.07, el cual se debería: al incremento del costo unitario (pantalón drill, polo manga larga, gorro, camisaco, guantes) debido a nuevas especificaciones técnicas con una mejor calidad, con un costo anual de S/. 8,008; a la inclusión de nuevos conceptos tales como batería de 13 placas y llantas 215/75R-14 con un costo anual de S/. 1,568, así como al incremento de la cantidad de uniformes, combustible; debido al incremento de serenos y de la flota vehicular.
- iii) El incremento de los costos fijos que esta pasando de un costo de S/. 5,426.96 a S/. 7,599.88 que representa un incremento anual de S/. 2,172.92, que responde a: i) la inclusión de SOAT para la camioneta rural con un costo anual de S/. 400.00 y ii) al incremento de 6 SOAT para las motocicletas donadas con un costo anual de S/. 3,600.

#### 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 publicadas a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

En el presente caso, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Pucusana no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 144-2013/MDP. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de las citadas Ordenanzas, en especial de la última versión de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano resulta de responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital respectiva.

Finalmente, cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello<sup>11</sup>.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Pucusana, mediante la Ordenanza N° 144-2013/MDP a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 2014.

##### i) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Directiva N° 001-006-00000015, el Plan Anual de Servicio es el documento técnico mediante el cual se establecen las actividades y recursos que se requieren con la finalidad de lograr las metas de prestación del servicio público para el ejercicio fiscal siguiente. De la misma forma el Plan Anual de Servicio constituye el documento base para la elaboración de las estructuras de costos.

En el presente caso, la Municipalidad distrital de Pucusana remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

<sup>11</sup> Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** la prestación presenta las siguientes actividades:
  - Barrido de vías y espacios públicos.
  - Supervisión y Gestión Administrativa.
- **Plan Anual de servicios de Recolección de residuos sólidos;** presenta las siguientes actividades:
  - Recolección, Transporte y Disposición final.
  - Supervisión y Gestión administrativa.
- **Plan Anual de servicios de parques y jardines;** presenta las siguientes actividades:
  - Mantenimiento de las áreas verdes.
  - Supervisión y Gestión Administrativa.
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo;** presenta las siguientes actividades:
  - Patrullaje
    - a) Patrullaje vehicular
    - b) Patrullaje a pie
  - Monitoreo de cámaras de video vigilancia.
  - Supervisión y gestión administrativa.

#### ii) Evaluación de la estructura de costos

Teniendo en cuenta los considerandos de la Directiva N° 001-006-00000015, la Municipalidad señala con carácter de declaración jurada, que los costos proyectados en nuevos soles para cada servicio en el ejercicio 2014 serán:

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS	COSTOS INDIRECTOS	COSTOS FIJOS	TOTAL
Barrido de Calles	219,069.96	19,802.62	613.69	239,486.27
Recolección de Residuos Sólidos	349,831.28	28,259.23	7,678.18	385,768.69
Parques y Jardines	76,588.00	4,228.31	545.72	81,362.03
Serenazgo	325,470.32	12,882.46	7,599.88	345,952.66
<b>TOTAL</b>	<b>970,959.56</b>	<b>65,172.62</b>	<b>16,437.47</b>	<b>1,052,569.65</b>

Fuente: Información remitida por la Municipalidad de Pucusana

Elaboración: Servicio de Administración Tributaria

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el servicio de recolección de residuos sólidos con 36.65% del costo total. Le siguen en orden el servicio de serenazgo con 32.87%, el servicio de barrido de calles con 22.75% y el servicio de parques y jardines con 7.73%.

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 barrido<sup>12</sup>, así como los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/.)} = \text{tasa} \times \text{metros del frontis del predio}$$

### Recolección de residuos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso<sup>13</sup> y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes totales del distrito. El importe individualizado del servicio de recolección de residuos por cada predio de uso casa habitación será:

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

Donde:

Acm2 : Área construida en metro cuadrado.

Tm2 : Costo por metro de área construida.

Hpred : Número de habitantes por predio.

Hprom. : Número de habitantes promedio (por predio del distrito).

FV : Factor de variación por habitante.

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

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

### Parques y jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines por cada una de las tres (3) categorías de ubicación respecto del área verde<sup>14</sup> que se han establecido en el distrito. Dentro de cada categoría de ubicación se ha considerado una (1) ponderación por ubicación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y el número de predios, respecto de cada ubicación e índice de disfrute. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

### iv) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectado	Ingreso Proyectado 1/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	239,486.27	239,441.52	22.83%	99.98%
Recolección de Residuos Sólidos	385,768.69	382,803.61	36.49%	99.23%
Parques y Jardines	81,362.03	81,340.61	7.75%	99.97%
Serenazgo	345,952.66	345,432.36	32.93%	99.85%
<b>TOTAL</b>	<b>1,052,569.65</b>	<b>1,049,018.10</b>	<b>100.00%</b>	<b>99.66%</b>

Fuente: Ordenanza N° 144-2013 / Municipalidad Distrital de Pucusana

<sup>12</sup> Se considera frecuencia de seis y tres veces de barrido.

<sup>13</sup> Se verifican cuatro categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.

<sup>14</sup> Se incluye la disgregación adicional señalada por el Tribunal Fiscal.



De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 22.83%, el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 36.49%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines representa el 7.75% y el ingreso anual del servicio de serenazgo representa el 32.93% de los ingresos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Pucusana financiar para el ejercicio 2014 la cantidad de S/1,049,018.10, el cual representa el 99.66% de los costos correspondientes a los servicios municipales.

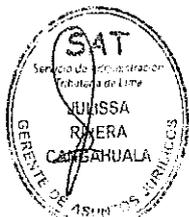
Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Pucusana, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 1533, que regula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

## V. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 144-2013/MDP, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Pucusana establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines y serenazgo correspondientes al ejercicio 2014, cumple 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 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. El incremento de los costos de los servicios en 18.21% en total, han sido justificados por la Municipalidad Distrital de Pucusana en función en la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo (servicios que presentan incrementos); aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Pucusana a través de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, para los arbitrios municipales correspondiente al ejercicio 2014, han sido determinados de acuerdo al costo involucrado en la prestación de los servicios, siendo distribuido entre todos los contribuyentes del distrito que reciben los servicios.
4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Pucusana piensa percibir por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, en especial de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2013.
6. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 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 Pucusana 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 Pucusana, teniendo dicha información 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.
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.

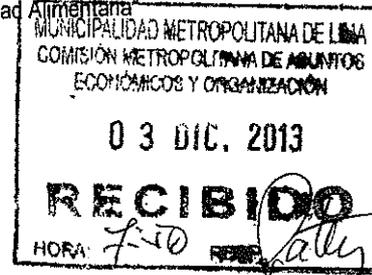
**Julissa Vania Rivera Cangahuala**  
**Gerente de Asuntos Jurídicos**  
**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA**

"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

Lima, 29 de noviembre de 2013

Oficio N° 001 - 090 - 00007235

Señor  
José Antonio Moreno Guzmán  
Presidente  
Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y de Organización  
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



Presente.-

Asunto : Ratificación del Proyecto de Ordenanza de Arbitrios 2014

Referencia : Oficio N° 321-13-AL/MDP

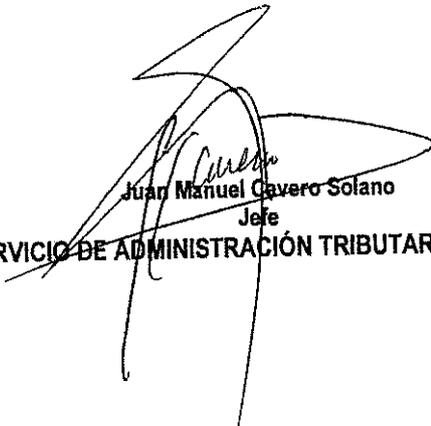
De mi consideración:

Mediante el presente cumplo con remitir el expediente de ratificación de la Ordenanza N° 144-2013/MDP, que aprueba los Arbitrios Municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2014 en el Distrito de Pucusana (1 archivador con 442 folios); así como, el Informe N° 264-181-00000066, elaborado por la Gerencia de Asuntos Jurídicos, a fin que se prosiga con el trámite de ratificación.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



  
Juan Manuel Cervero Solano  
Jefe  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA