

INFORME N° 264-181-0000094

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 359-MDR, 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 Rímac.

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° 001-006-00000015, Directiva sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en ordenanzas tributarias distritales de la provincia de Lima.

FECHA : 11 de diciembre de 2013

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.

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. s del Art. 6).

En atención a dicha prerrogativa, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza N° 1533³, 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° 001-006-00000015, 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.

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.

³ 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 los Oficios N° 505-2013-SG-MDR, del 26 de noviembre de 2013, el Oficio N° 515-2013-SG-MDR del 29 de noviembre de 2013 y el Oficio N° 528-2013-SG-MDR del 10 de diciembre de 2013, la Municipalidad Distrital de Rímac reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 359-MDR⁴ 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° 359-MDR, 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° 359-MDR, 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 tributos⁵. En el mismo sentido, el artículo 60 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones⁶.

⁴ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 349-MDR presentada el 30 de setiembre 2013 que fue devuelta por el SAT, a través del Oficio N° 264-090-00000026 el 11 de noviembre de 2013.

⁵ 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.

(...)

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



En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Rímac aprobó la Ordenanza N° 359-MDR, 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° 359-MDR, establece que la obligación tributaria se configura el primer día calendario de cada mes. Se agrega que en los casos de transferencia de propiedad o de obtención de la posesión, la obligación tributaria nacerá el primer día calendario del mes siguiente al que se adquirió tal condición y concluirá el último día calendario del mes en el que pierda dicha 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° 359-MDR, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales, el propietario de los predios ubicados en el distrito de Rímac. Excepcionalmente, cuando no se pueda determinar la existencia o la identidad del propietario, adquiere la calidad de contribuyente el poseedor del predio.

Asimismo, tratándose de predios en los cuales el propietario del terreno es distinto al propietario de la construcción, se considerara como contribuyente por la totalidad del predio al propietario de la construcción. Es el caso de los predios propiedad del Estado que hayan sido afectados en uso, se considera contribuyentes a los ocupantes de los mismos.

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo 10 de la Ordenanza N° 359-MDR, la Municipalidad Distrital de Rímac 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.

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 municipalidad⁷:

⁷ 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 recolección de residuos sólidos:

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

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

"(...) 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° 359-MDR, 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° 359-MDR, 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 respecta al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta el **tamaño de frontis de los predios** del distrito, como criterio determinante (se refiere a los metros lineales de frontis con la vía pública de todos y cada uno de los predios del distrito) y la **frecuencia del barrido**, como criterio complementario.

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

Respecto de casa habitación:

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

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 15 categorías:

- Salón de belleza y comercio de ropas;
- Internet-locutorio y librería;
- Ferretería;
- Panadería, pastelería, bodega;
- Botica y farmacia;
- Minimarket, servicios de agua, abastecimiento, casas de cambio, financieras;
- Comercio ambulatorio 1 (jugos y emolientes);
- Comercio ambulatorio 2 (puestos de alimentos y kioskos)
- Restaurantes;
- Mercados y supermercados;
- Entidades públicas;
- Colegios;
- Universidades;
- Industrias pequeñas y talleres;
- Grandes industrias

- El tamaño del predio: Se refiere al área construida y/o ocupada 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.

- 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 al área verde.
 - Ubicación 2: Cerca al área verde (hasta 100 metros).
 - Ubicación 3: Distante de áreas verdes (más de 100 metros).
- Índice de disfrute: Se refiere al grado de disfrute real o potencial que tienen las personas respecto de las áreas verdes del distrito, considerando la ubicación.



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

- La ubicación del predio en una de las 2 zonas en las que se ha dividido el Distrito, en función al grado de peligrosidad que presentan una respecto de otras, en base a las incidencias registradas; así como a la asignación de recursos.
- El uso del predio, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 9 categorías:
 - Casa habitación, terrenos sin construir;
 - Restaurantes, pollerías, chifas y cebicherías;
 - Instituciones educativas;
 - Mercados y supermercados;
 - Entidades Públicas;
 - Financieras, casas de cambio, abastecimiento de combustible;
 - Comercio-panaderías, pastelerías, bodegas, boticas, farmacias, locutorios, cabinas de Internet, librerías y otros;
 - Actividades industriales;
 - Bingos, tragamonedas y locales de juegos de azar y locales de entretenimiento nocturno.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Rímac 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° 359-MDR, establece que se encuentran inafectos al pago de los arbitrios de barrido de vías, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo, los siguientes predios: a) el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, siempre que se destinen a sus fines; b) propiedad de la Municipalidad del Rímac, cuyo uso sea administrado por la propia municipalidad o este destinado a sus oficinas o sede administrativa; c) los terrenos sin construir, con excepción del arbitrio de barrido de calles y de serenazgo.

Se encuentran inafectos solo respecto del arbitrio de serenazgo: la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, respecto a sus predios destinados a Comisarías o Delegaciones.

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 arbitrios⁸.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ordenanza N° 359-MDR, la Municipalidad Distrital de Rímac 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.

⁸ 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)



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° 359-MDR, 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) Justificación de los Incrementos

A través de numerosas resoluciones⁹, 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 Municipal¹⁰ 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.

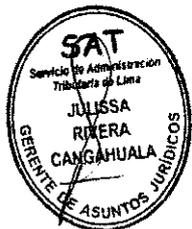
Con relación a la justificación cualitativa, presentando una explicación que sustente el incremento registrado vinculándolo con la mayor prestación del servicio o la intensificación del mismo, según corresponda, como puede ser la atención de mayor cantidad de predios, mayor cantidad de metros lineales 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 recolección de residuos sólidos y serenazgo han sufrido incrementos en sus costos en nuevos soles, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

⁹ 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/5/2007/1-691/4/3/Exp000069-2007.pdf>.

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



SERVICIO	Costos 2013	Costos 2014	Variación 2014-2013	Variación %
Recolección de Residuos Sólidos	4,649,472.71	4,669,383.00	19,910.29	0.43%
Barrido de calles	1,429,643.99	1,428,523.80	-1,120.19	-0.08%
Parques y Jardines	1,265,748.28	1,259,535.23	-6,213.05	-0.49%
Serenazgo	2,111,977.83	2,369,241.30	257,263.47	12.18%
TOTAL	9,456,842.81	9,726,683.33	269,840.52	2.85%

En lo que se refiere al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se advierte un incremento de 0.43 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) Al incremento de los costos directos que esta pasando de S/.4,522,723.67 a S/.4,541,584.12, que representa un incremento anual de S/.18,860.45 que se debería a: i) el incremento de otros costos y gastos variables que ha pasado de S/.919,720.00 a S/. 940,907.50, que representa un incremento anual de S/. 21,187.50, que se debe al incremento del costo unitario de la tonelada de residuos sólidos la cual es materia en el contrato de disposición final de residuos sólidos, que esta pasando de S/.12.00 a S/.13.00 por tonelada.
- ii) Al incremento de los costos fijos, que ha pasado de S/. 14,874.96 a S/. 15,944.96, que representa un incremento anual de S/. 1,070 debido al incremento del número de pólizas de SOAT y revisión técnica, que se justifica en el mayor número de camiones (3) asignados al servicio.

En lo que se refiere al **servicio de serenazgo**, se advierte un incremento de 12.18%, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) El incremento de los costos directos que esta pasando de S/. 1,908,534.04 a S/. 2,159,257.50, que representa un incremento anual de S/. 250,723.46 que se debería a: i) el incremento del costo de mano de obra directa que ha pasado de S/. 1,607,462.82 a S/. 1,967,027.88, que representa un incremento anual de S/. 359,565.06, que se debe al incremento de la cantidad del personal CAS que ha pasado de 113 a 138 con una remuneración mensual promedio de S/.1,117.13, al existir un número mayor de unidades vehiculares para el año 2014.
- ii) El incremento de los costos fijos que esta pasando de un costo de S/. 12,303.54 a S/. 18,843.54 que representa un incremento anual de S/. 6,540.00, que se debe al incremento del costo por SOAT, por la incorporación de 15 motocicletas donadas por la Municipalidad de La Molina y Miraflores, con un costo promedio por SOAT de S/.335.00 entre motos, autos y camionetas.

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 Rímac no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 359-MDR. En ese sentido, la procedencia de las presentes solicitudes 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 ello¹¹.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Rímac, mediante la Ordenanza N° 359-MDR, 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 Rímac 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 Cruz de La Villa SAC, encargada del 30% del servicio, siendo las actividades las siguientes:

- Actividad de barrido de vías y espacios públicos.
- Actividad de gestión administrativa y de supervisión.
- **Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, la prestación del 100% del servicio, se encuentra a cargo de la municipalidad, siendo las actividades específicas que se desarrollan las siguientes:
- Actividad de recolección de residuos sólidos, transporte, transferencia y disposición final de residuos sólidos.

Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines, la prestación del 100% del servicio, se encuentra a cargo de la municipalidad, siendo las actividades específicas que se desarrollan las siguientes:

- Actividad de mantenimiento de áreas verdes, que comprende los siguientes servicios:
 - Servicio de Jardinería: que comprende las siguientes actividades:
 - a) Poda de árboles.
 - b) Corte de césped.
 - c) Eliminación de tierra estéril.
 - d) Deshierbo y bordeo.
 - e) Recojo y acopio de maleza.
 - Servicio de vivero.
- Actividad de riego de áreas verdes, que comprende las siguientes actividades:
 - a) Riego con camión cisterna.
 - b) Riego con puntos de agua.

Plan Anual de servicios de Serenazgo, presenta las siguientes actividades:

- Actividad de patrullaje vehicular y peatonal.
- Video vigilancia.

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:

¹¹ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.



SERVICIO	COSTOS DIRECTOS	COSTOS INDIRECTOS	COSTOS FIJOS	TOTAL
Recolección de Residuos Sólidos	4,541,584.12	111,853.92	15,944.96	4,669,383.00
Barrido de calles	1,366,889.06	54,476.74	7,158.00	1,428,523.80
Parques y Jardines	1,198,417.96	60,484.53	632.74	1,259,535.23
Serenazgo	2,159,257.50	191,140.26	18,843.54	2,369,241.30
TOTAL	9,266,148.64	417,955.45	42,579.24	9,726,683.33

Fuente: Información remitida por la Municipalidad del Rímac
 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 48.01% del costo total. Le siguen en orden el servicio de serenazgo con 24.36%, el servicio de recolección de barrido de calles con 14.69% y el servicio de parques y jardines con 12.95%.

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 barrido¹² y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso¹³ 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:

$$\text{Monto (S/.)} = \text{ACm}^2 \times \text{Tm}^2 \times [1 + (\text{Hpred} - \text{Pprom})] \times \text{FV}$$

Donde:

- ACm²: Área construida en metros cuadrados.
- Tm²: Costo por metro de área construida.
- Hpred: Número de habitantes por predio.
- Pprom: Número de habitantes promedio.
- 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:

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

¹² Se considera frecuencia de seis y doce veces por semana.
¹³ Se verifica dieciséis categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.



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 verde¹⁴ que se han establecido en el distrito. Dentro de cada categoría de ubicación se ha considerado una (1) ponderación por ubicación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y la cantidad de predios, respecto de cada ubicación e índice de disfrute. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado dos (2) zonas teniendo en cuenta las características del servicio. Dentro de cada zona se han categorizado a los predios de acuerdo al uso o actividad que desarrollan. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

iv) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectado	Ingreso Proyectado 1/	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos Sólidos	4,669,383.00	4,500,012.49	47.55%	96.37%
Barrido de calles	1,428,523.80	1,398,686.22	14.78%	97.91%
Parques y Jardines	1,259,535.23	1,233,110.50	13.03%	97.90%
Serenazgo	2,369,241.30	2,331,904.14	24.64%	98.42%
TOTAL	9,726,683.33	9,463,713.35	100.00%	97.30%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 359-MDR - Municipalidad Distrital del Rímac

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 14.78%, el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 47.55%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines representa el 13.03% y el ingreso anual del servicio de serenazgo representa el 24.64% 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 Rímac financiar para el ejercicio 2014 la cantidad de S/. 9, 463,713.35 el cual representa el 97.30% 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 Rímac, 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.

¹⁴ Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



V. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 359-MDR, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Rímac 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 2.85% en total, han sido justificados por la Municipalidad Distrital de Rímac 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 Rímac a través de la Ordenanza N° 359-MDR, 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 Rímac piensa percibir por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 359-MDR, 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° 359-MDR, 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 Rímac 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 Rímac, 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.




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

SAT

Servicio de Administración
Tributaria de Lima

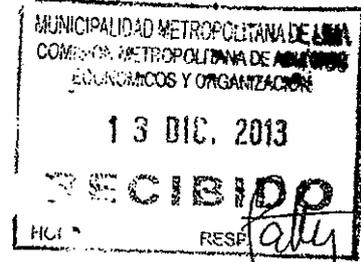
001 - 090 - 00007258

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

Lima, 12 de diciembre de 2013

Oficio N° 001 - 090 - 00007258

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



Presente.-

Asunto : Ratificación de ordenanza de arbitrios del ejercicio 2014

Referencia : Oficio N° 505-2013-SG-MDR
Oficio N° 515-2013-SG-MDR
Oficio N° 528-2013-SG-MDR



mi consideración:

Mediante el presente cumpla con remitir el expediente de ratificación de la Ordenanza N° 359-MDR, que aprueba los Arbitrios Municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2014 en el Distrito del Rimac (3 files con 244 folios), así como el Informe N° 264-181-0000094, 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 Cavero Solano
Jefe
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Jr. Camaná N° 370, Lima, teléfono 315-3430, anexo 1502-Web: www.sat.gob.pe

GORFO002.V06

1 de 1