

**INFORME N° 264-181-00000100**

**MATERIA** : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos y parques y jardines del ejercicio 2014 en el Distrito de San Bartolo.

**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 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° 001-006-00000015, 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 Jesús María, respectivamente.

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.

<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.

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 Oficio N° 182-2013-/MDSB del 05 de diciembre del 2013, la Municipalidad Distrital de San Bartolo<sup>4</sup>, reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, que deja sin efecto las Ordenanzas inicialmente enviadas a ratificar, 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° 161-2013-MDSB, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos domiciliario y parques y jardines 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° 161-2013-MDSB 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 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>.

<sup>4</sup> Cabe señalar que las solicitudes de ratificación de la Ordenanza N° 147-MDSB-2013 y N° 159-MDSB-2013 presentada el 30 de setiembre 2013 y 21 de noviembre 2013 respectivamente, fueron devueltas por el SAT, mediante el Oficio N° 264-090-00000047 del 29 de noviembre de 2013, debido a que la Municipalidad de San Bartolo no cumplió con absolver en forma satisfactoria las observaciones técnicas y legales que fueron comunicadas con oportunidad.

<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.

(...)

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



En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de San Bartolo aprobó la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos y parques y jardines 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, parques y jardines y serenazgo.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 4 de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB establece que la condición de contribuyente se configura el primer día de cada mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando se realice la transferencia de dominio, la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del mes siguiente de producida la transferencia. Tratándose de ocupantes que tengan el Certificado de Autorización Municipal de Apertura de Funcionamiento, adquirirán la condición de responsable solidario desde el primer día calendario del mes siguiente a la autorización.

#### 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° 161-2013-MDSB señala que son obligados al pago de los arbitrios en calidad de contribuyentes: i) El propietario de los predios ubicados en el Distrito de San Bartolo; ii) Tratándose de sujetos a copropiedad, la obligación se distribuye en proporción a la alícuota de cada condómino; iii) Cuando no pueda determinarse la propiedad del predio o el propietario tenga la condición de no habido. Lo poseedores tendrán la calidad de responsables.

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

Conforme lo señalado en el artículo 9 de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, la Municipalidad Distrital de San Bartolo dispuso la aprobación de nuevas tasas por los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos y parques y jardines, 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 municipalidad:

- 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.

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 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° 161-2013-MDSB ha sido establecida tomando en consideración los **parámetros mínimos de validez constitucional** propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, el Informe Técnico de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de recolección de residuos sólidos, barrido de calles y parques y jardines públicos, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.



Así, en lo que se refiere al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad Distrital de San Bartolo ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta el siguiente criterio:

- i) El **frontis**, es la longitud que presenta el frente de cada uno de los predios ubicados en el distrito.
- ii) La **Zonificación** del distrito, se ha efectuado la sectorización o zonificación del distrito en dos zonas.
- iii) **Frecuencia** de barrido, criterio complementario que permite distinguir aquellos frontis que tienen mayor intensidad de este servicio.

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:

- i) El **tamaño del predio**, referido al área construida expresada en metros cuadrados, que es un indicador de la mayor o menor cantidad potencial de personas que podrían habitar en él, y por consiguiente de la necesidad de una mayor o menor prestación de los servicios.
- ii) El **número de habitantes**, para lo cual se toma en cuenta el promedio que se obtiene por la densidad poblacional del distrito por cada una de las 3 zonas en que ha sido subdividido el mismo.
- iii) La **Zonificación**, en función a la generación de residuos sólidos.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- i) El **uso del predio**, distingue la generación de residuos sólidos promedio por predio según el uso o actividad económica a que se dedican, de esta forma, se han determinado 6 categorías de predios según la mayor o menor generación de residuos que produzcan, siendo estas:

- Asociaciones y clubes
- Bodega, librería y bazar
- Restaurante
- Discotecas
- Hotel y Hospedaje
- Centros Educativos, Institutos y Academias

- ii) El **tamaño del predio**, constituido por los metros cuadrados de área construida de cada predio (área m<sup>2</sup>).

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 con relación a la mayor o menor cercanía a las áreas verdes**, esto es, si los mismos se encuentran: i) frente a área verde, ii) cerca de área verde (100m<sup>2</sup>) 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 San Bartolo han sido determinados tomando en consideración los parámetros mínimos de validez constitucional establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC.

**e) Inafectaciones y exoneraciones**

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 7 de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, establece que se encuentran inafectos al pago de todos los arbitrios, los predios de propiedad de i) Los locales de propiedad de la Municipalidad Distrital de San Bartolo, de sus predios destinados a funciones específicas de gobierno local; ii) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, cuando éste los utilice directamente en las actividades que le son propias para el cumplimiento de sus fines; iii) Los terrenos sin construir se encuentran inafectos al servicio de recolección de residuos sólidos y parques y jardines; y iv) Los predios de propiedad de Instituciones religiosas pertenecientes a la Iglesia católica destinadas al templo, convento o monasterio se encuentran inafectos al pago de los arbitrios de limpieza pública.



Las personas naturales y/o jurídicas a quienes la Municipalidad de San Bartolo hubiera cedido o ceda la posesión temporal de sus predios, se encuentran obligados al pago de los arbitrios municipales de limpieza pública y parques y jardines.

En lo que respecta a las exoneraciones, el Artículo 8 de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, se consideran exonerados los predios destinados a culto pertenecientes a las entidades religiosas inscritas en el registro de confesiones religiosas de la Dirección Nacional del Ministerio de Justicia, se encuentran exonerados del pago del 100% del arbitrio de limpieza pública y será aplicado desde el mes que presente su solicitud.

#### 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>7</sup>.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la segunda Disposición Final de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, la Municipalidad Distrital de San Bartolo 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.

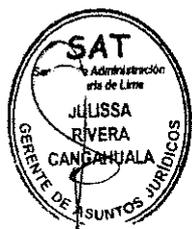
Si bien a través del referido informe la Defensoría manifiesta que el balance del procedimiento de ratificación es positivo, establece una serie de observaciones a efectos de que éstas puedan ser corregidas para procesos de ratificación posteriores. Así, entre otros aspectos, señala la necesidad de:

- 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° 161-2013-MDSB y sus anexos (el Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos) se observa que la Municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines (Artículo N° 7).

#### h) Justificación de los incrementos

<sup>7</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)



A través de numerosas resoluciones<sup>8</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>9</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 servicios 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 cuatro servicios 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	244,184.19	321,998.32	77,814.13	31.87%
Barrido de calles	67,306.43	97,321.66	30,015.23	44.59%
Parques y Jardines	177,214.07	243,649.00	66,434.93	37.49%
<b>TOTAL</b>	<b>488,704.69</b>	<b>662,968.98</b>	<b>174,264.29</b>	<b>35.66%</b>

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa un incremento del 31.87%, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería entre otras razones a la actualización de sus costos desde el 2008 a la fecha, siendo los más importantes las siguientes:

- i) En incremento del costo de materiales directos que ha pasado de un costo anual de S/. 62,515.10 a S/. 103,404.24, que representa un incremento anual de S/. 40,889.14, el cual se debería a: i) El incremento en la cantidad de combustible debido al mayor recorrido a realizar en el año 2014 debido al incremento de predios por el crecimiento inmobiliario, así como también debido a la adquisición de un camión, lo que genera un aumento de S/. 53,332.80, cabe señalar que los costos referidos a materiales y repuestos para vehículos ya no han sido considerados; ii) La inclusión en el rubro de materiales, al costo de uniformes, que anteriormente estaba considerado en el rubro "otros costos y gastos variables" lo que representa un incremento de S/. 3,419.00.
- ii) La inclusión del costo del concepto de depreciación por la adquisición de un camión; lo que representa un costo por depreciación anual de S/. 18,495.00.
- iii) La inclusión del costo del servicio de relleno sanitario, situación que en el marco de la Ordenanza N° 074-2008, no se considero, por lo que representa un incremento del costo de S/. 11,016.34.

<sup>8</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/ArchivosPorta/publicaciones/5/2007/1-691/4/9/Exp000069-2007.pdf>.

<sup>9</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.



- iv) El incremento de los costos indirectos, de mano de obra indirecta, que ha pasado de un costo anual de S/. 14,600.02 a S/. 28,765.50, que representa un incremento de S/. 14,165.48, lo cual se debería a: i) En el marco de la Ordenanza N° 074-2008, existía un (01) Director de Servicios Comunales y un (01) Asistente para todos los 3 servicios (recolección de residuos sólidos, barrido de calles y parques y jardines) a lo que pasado a ser el Gerente de Servicios a la Comunidad y su Asistente, los cuales comparten dedicación solo con el servicio de barrido, variando su porcentaje de dedicación de un 40% y 30% respectivamente, a un 75% para ambos en el servicio de recolección, ello debido a que se ha incluido por rotación para el servicio parques y jardines a un (01) Gerente de Parques y Jardines.
- v) En incremento en los costos fijos, que ha pasado de un costo anual de S/. 4,149.92 a S/. 6,051.24, que representa un incremento de S/. 1,901.32, lo cual se debería a: i) La inclusión del costo del SOAT de los tres (03) camiones que brindan el servicio; lo que representa un costo de S/. 990.00; y ii) El incremento en el consumo de los servicios básicos de agua y energía eléctrica, los cuales se encuentran compartidos con el servicio de barrido de calles a una dedicación del 50% cada servicio; lo que representa un costo de S/. 3,445.91; cabe señalar que el costo por telefonía fija ya no se encuentra incluido en este rubro.
- vi) El incremento de dichos costos se justifican a nivel de prestación de servicios, en la medida que se mejora la calidad del servicio, tal es así que se estaría pasando de un nivel de recolección de 1,524.34 TN a 1,933.43 TN.

En cuanto al **servicio de Barrido de Calles**, se observa un incremento del 44.59%, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería entre otras razones a la actualización de sus costos desde el 2008 a la fecha, siendo los más importantes las siguientes:

- i) El incremento del costo de mano de obra directa que ha pasado de S/. 47,163.80 a S/. 75,669.72, lo que representa un incremento anual de S/. 28,505.92, se debería a: i) El incremento de los costos de la mano de obra directa del personal contratado, generando que el costo unitario de los (07) barredores pase de S/. 560.00 a S/. 900.83, debido a las regularizaciones respecto de la remuneración mínima vital (D.S. N° 011-2011-TR y D.S N° 007-2012-TR), así como obedece también al aumento por concepto de escolaridad.
- ii) El incremento de los costos indirectos, de mano de obra indirecta, que ha pasado de un costo anual de S/. 5,813.45 a S/. 9,720.70, que representa un incremento de S/. 3,907.25, lo cual se debería a: i) En el marco de la Ordenanza N° 074-2008, existía un (01) Director de Servicios Comunales y un (01) Asistente para todos los 3 servicios (recolección de residuos sólidos, barrido de calles y parques y jardines) a lo que pasado a ser el Gerente de Servicios a la Comunidad y su Asistente, los cuales comparten dedicación solo con el servicio de recolección, variando su porcentaje de dedicación de un 15% a un 25%, para ambos en el servicio de barrido, ello debido a que se ha incluido por rotación para el servicio parques y jardines a un (01) Gerente de Parques y Jardines.
- iii) En incremento en los costos fijos, que ha pasado de un costo anual de S/. 131.24 a S/. 5,061.24, que representa un incremento de S/. 4,930.00, lo cual se debería a: i) La inclusión del servicio básico de energía eléctrica, servicio que no se consideraba en el marco de la Ordenanza N° 074-2008, el cual comparte dedicación al 50% con el servicio de recolección, lo que representa un costo de S/. 3,312; y ii) El incremento en el consumo del servicio básico de agua; el cual también se encuentran compartido con el servicio de recolección a una dedicación del 50% cada servicio, lo que representa un incremento de costo de S/. 1,621.24.
- iv) El incremento de dichos costos se justifican a nivel cualitativo en la medida que la prestación del servicio de barrido de calles ha pasado de 279,874.40 ml a 1,625, 529.75 ml barridos mensuales.



Considerando el costo Respecto del **Parques y Jardines**, se observa un incremento del 37.49 %, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería entre otras razones a la actualización de sus costos desde el 2008 a la fecha, siendo los más importantes las siguientes:

- i) En incremento del costo de materiales directos que ha pasado de un costo anual de S/. 14,120.88 a S/. 81,527.98, que representa un incremento anual de S/. 67,407.10, el cual se debería a: i) La inclusión en el rubro de materiales, del costo de uniformes, que anteriormente estaba considerado en el rubro "otros costos y gastos variables", lo que representa un incremento de S/. 1,060.00, ii) El incremento en la cantidad de insumos con la finalidad de ampliar las áreas verdes del distrito lo que representa un incremento de S/. 39,499.56; y iii) El incremento del combustible debido al mayor recorrido para el riego de áreas verdes a incrementadas, lo que genera un aumento de S/. 29,903.40, cabe señalar que los costos referidos a materiales, repuestos y lubricantes para vehículos ya no han sido considerados.



- ii) La inclusión del costo del concepto depreciación, se debe a la adquisición de 01 camión cisterna, que se realiza por reposición de un vehículo con antigüedad desde 1990; lo que ha originado que se incluya el monto por depreciación de S/. 28,770.00.
- iii) El incremento de los costos indirectos, de mano de obra indirecta, que ha pasado de un costo anual de S/. 8,542.87 a S/. 23,976.90, que representa un incremento de S/. 15,434.03, lo cual se debería a: i) La inclusión de un (01) Gerente de Parques y Jardines, por rotación, el cual tiene un porcentaje de dedicación de 90%, cabe señalar que en el marco de la Ordenanza N° 074-2008, existía un (01) Director de Servicios Comunes y un (01) Asistente para todos los 3 servicios (recolección de residuos sólidos, barrido de calles y parques y jardines), lo que genera un incremento anual de S/. 15,434.03.
- iv) El incremento de dichos costos se justifican a nivel de prestación de servicios en la medida que ha incrementado la cantidad de áreas verdes en el distrito, tal es así que se ha pasado de un total de 33,239.87 m<sup>2</sup> a 83,449.87 m<sup>2</sup>.

#### 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 San Bartolo no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la citada Ordenanza, en especial de la última versión de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y estimación de ingresos.

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

Finalmente, cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello<sup>10</sup>.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado a la información remitida por la Municipalidad Distrital de San Bartolo, mediante la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos y parques y jardines 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 San Bartolo remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

Plan Anual de Servicios de Barrido de Calles, presenta las siguientes actividades

- Barrido de calles
- Actividades administrativas.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos, presenta la siguiente actividad:

- Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.
- Actividades administrativas.

Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines, presenta las siguientes actividades:

- Mantenimiento de Áreas Verdes Públicas, riego.
- Actividades administrativas.

## 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	COSTOS	COSTOS FIJOS	TOTAL
	DIRECTOS	INDIRECTOS	FIJOS	TOTAL
	S/.	S/.	S/.	S/.
Recolección de RR.SS	287,181.58	28,765.50	6051.24	321,998.32
Barrido de Calles	82,539.72	9,720.70	5061.24	97,321.66
Parques y Jardines	214,980.10	23,976.90	4,692.00	243,649.00
<b>Total</b>	<b>584,701.40</b>	<b>62,463.10</b>	<b>15,804.48</b>	<b>662,968.98</b>

Fuente: Información remitida por la Municipalidad de San Bartolo

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 48.57 % del costo total. Le siguen en orden el servicio Parques y Jardines con 36.75 % y el servicio de Barrido de Calles con 14.68 %.

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 por zona, la cantidad de predios según frecuencia por zona y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

### Recolección de residuos



De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso<sup>11</sup>, el tamaño de los predios y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes.

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:

$$\text{Monto (S/.)} = \text{m2AC} \times \text{tasa según uso}$$

El administrado podrá actualizar su información respecto al número de habitantes en su predio, la cual se formalizará mediante la presentación de la Declaración Jurada de información complementaria para la determinación de la tasa de arbitrios.

#### Parques y jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines, respecto de las tres (3) categorías de ubicación del predio respecto del área verde<sup>12</sup>. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

#### 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	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos				
Sólidos	321,998.32	320,373.52	48.91%	99.50%
Barrido de calles	97,321.66	91,014.55	13.89%	93.52%
Parques y jardines	243,649.00	243,634.53	37.19%	99.99%
<b>TOTAL</b>	<b>662,968.98</b>	<b>655,022.60</b>	<b>100.00%</b>	<b>98.80%</b>

Fuente: Ordenanza N° 161-2013-MDSB - Municipalidad Distrital de San Bartolo

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 48.91 %, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 37.19 % y el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 13.89 % de los ingresos totales por los servicios prestados.

<sup>11</sup> Se verifica siete categorías de uso incluyendo el de casa habitación

<sup>12</sup> Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal



Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de San Bartolo financiar para el ejercicio 2014 la cantidad de S/. 655,022.60, el cual representa el 98.80 % 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 San Bartolo, 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° 161-2013-MDSB, a través de la cual la Municipalidad Distrital de San Bartolo establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de recolección de residuos sólidos, barrido de calles y parques y jardines 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.

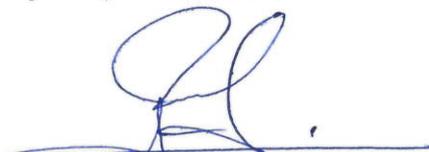
2. De conformidad con lo establecido en la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, la Municipalidad Distrital de San Bartolo ha establecido para el ejercicio 2014 el incremento de los costos de los servicios en 35.66% en total, habiendo sido justificado por la Municipalidad Distrital de San Bartolo en función a la actualización de sus costos desde el año 2008, así como, en la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de San Bartolo teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podrían afectar económicamente a sus contribuyentes ha previsto en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB que el incremento de su tasas respecto al 2013 no podrán ser mayor al 15%.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de San Bartolo a través de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, 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.
5. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de San Bartolo piensa percibir por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, 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.
6. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N° 161-2013-MDSB, 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.
7. 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.
8. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Bartolo la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.



9. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación presentada por la Municipalidad Distrital de San Bartolo, 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.

10. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que la ordenanza en ratificación se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso.



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

# SAT

Servicio de Administración  
Tributaria de Lima

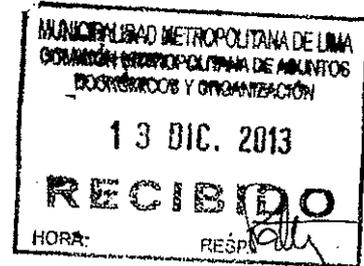
001 - 090 - 00007264

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

Lima, 12 de diciembre de 2013

Oficio N° 001 - 090 - 00007264

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° 182-2013/SG/MDSB

De mi consideración:

Mediante el presente cumpla con remitir el expediente de ratificación de la Ordenanza N° 161- 2013-MDSB, que aprueba los Arbitrios Municipales de Barrido de calles, Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines del Ejercicio 2014 en el Distrito de San Bartolo (1 archivador con 165 folios), así como el Informe N° 264-181-00000100, 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,



*[Signature]*  
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](http://www.sat.gob.pe)