

INFORME N° 004-181-0000954

MATERIA : Solicitud de evaluación y aprobación del Proyecto de Ordenanza que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del ejercicio 2020 de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa.

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.
- Decreto Legislativo N° 816, Código Tributario y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias.
- 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° 1698, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria.
- Ordenanza N° 2085, que aprueba el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Tributarias en el ámbito de la provincia de Lima..
- Directiva N° 001-006-0000015, Directiva sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en ordenanzas tributarias distritales de la provincia de Lima.

FECHA : 04 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES:

En el presente caso se procederá a observar los antecedentes que regulan el procedimiento que corresponde seguir en el caso de la revisión de los proyectos de ordenanzas tributarias elaborados por la Municipalidad de Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa.

II. PROCEDENCIA DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE ORDENANZAS DE ARBITRIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO MENOR DE SANTA MARÍA DE HUACHIPA

Mediante Oficios N° 42-2019-SG-MCPSMH y N° 41-2019-SG-MCPSMH, la Municipalidad del Centro Poblado Santa María de Huachipa, el 30 de setiembre de 2019, presentó su solicitud de ratificación enviando el Proyecto de Ordenanza, 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 seguridad ciudadana del ejercicio 2020; así como la información sustentatoria correspondiente.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió el Requerimiento N° 266-078-00000261, notificado el 05 de noviembre de 2019, a través del cual se comunicó a la Municipalidad del Centro Poblado Santa María de Huachipa las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente.

Posteriormente, en respuesta a dicho requerimiento, mediante Oficio N° 50-2019-SG-MCPSMH, recepcionado el 14 de noviembre de 2019, la Municipalidad subsanó las observaciones efectuadas enviando para tal efecto el nuevo Proyecto de Ordenanza; así como la información sustentatoria correspondiente.

Sobre el particular, cabe mencionar que conforme a lo señalado en el Informe N° 004-082-00000066 del 23 de agosto de 2004 (el cual fuera oportunamente puesto en conocimiento de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos), las municipalidades de centro poblado menor, como es el caso de la Municipalidad de Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa, carecen de potestades tributarias originarias, es decir no pueden establecer tasas y contribuciones dentro de su circunscripción, motivo por el cual no procede respecto de ellas la ratificación de



sus normas para su entrada en vigencia, sino que necesitan de que las mismas sean aprobadas por la municipalidad provincial respectiva.

En efecto, a partir de las conclusiones contenidas en el referido informe se establece literalmente lo siguiente:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El régimen legal contenido en la Ley N° 23853 (Ley Orgánica de Municipalidades anterior) y en la Ley N° 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades vigente) no otorga potestad tributaria alguna en favor de las municipalidades de un centro poblado menor, estableciendo tan sólo facultades en materia de recaudación de rentas por aquellos tributos (tasas o contribuciones) que hayan sido previamente creados y aprobados por la municipalidad provincial correspondiente.
2. Las solicitudes de ratificación formuladas por la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa carece de sustento legal toda vez que el marco legal recogido en las Leyes N° 23853 y N° 27972 no le confiere facultades legales que le permitan aprobar su propio régimen tributario y, por tanto, no está obligada a solicitar la ratificación de norma tributaria alguna.
3. En consideración a lo antes anotado, las solicitudes de ratificación presentadas por la Municipalidad de Huachipa pueden ser encausadas como propuestas o iniciativas legislativas, en cuyo caso corresponde al Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima decidir la evaluación o aprobación de las Ordenanzas de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa.

Sobre este punto cabe señalar que con motivo de la evaluación de los arbitrios correspondientes al ejercicio 2005, la CMAEO remitió al SAT el Oficio N° 233-2005-MML/CMAEDO que textualmente señalaba:

"(...) alcanzamos toda la documentación sustentatoria adjunta a los expedientes (...) presentados por la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa, con la finalidad de que sus técnicos coordinen, en trabajo conjunto con la referida Municipalidad, la subsanación de las observaciones formuladas a la Ordenanza N.° 030-MCPMSMH, para posteriormente ser reformulada en su presentación, al igual que la Ordenanza N.° 031-MCPMSMH, de tal manera que sea el Concejo Metropolitano, previo nuestro pronunciamiento, quien apruebe, en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, las dos Ordenanzas antes mencionadas"

[Los subrayados son nuestros]

Teniendo en cuenta el antecedente antes mencionado, corresponde que el SAT evalúe la propuesta legislativa presentada por la Municipalidad de Huachipa y, de ser el caso, la remita a la CMAEO quien, previa evaluación, la remitirá al Concejo Metropolitana de Lima para su aprobación a través del instrumento legal de la ordenanza municipal.

III. OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE EVALUACIÓN Y TRÁMITE SEGUIDO A LA MISMA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69-A del Decreto Legislativo N° 776¹ que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, las municipalidades del país deben de cumplir con publicar sus ordenanzas de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2020, hasta el 31 de diciembre de 2019.

Cabe señalar que el plazo de publicación antes mencionado resulta aplicable a las ordenanzas de arbitrios aprobadas por las municipalidades distritales y provinciales, así como aquellas que, habiendo sido aprobadas por las municipalidades provinciales, resultaban de aplicación en el ámbito territorial de las Municipalidades de los Centros Poblados Menores, como es el caso de la Municipalidad de Huachipa.

En atención a ello, mediante Oficio N° 50-2019-SG-MCPSMH el 14 de noviembre del 2019, la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa reingresó su solicitud de ratificación enviando un nuevo Proyecto de Ordenanza, 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 seguridad ciudadana del ejercicio 2020.

¹ Publicado el 31 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial "El Peruano".



IV. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si el proyecto de ordenanza presentado por la Municipalidad de Huachipa cumple con los requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- En el artículo cuarto del proyecto se precisa, que el hecho generador de la obligación tributaria lo constituye la prestación del servicio de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana.
- En el artículo sexto del proyecto se precisa, que son obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes, los propietarios de los predios, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título. Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable por el pago del tributo el poseedor del predio.
- En el artículo octavo del proyecto se señala, que los arbitrios municipales son determinados por la Municipalidad mensualmente, correspondiendo que su vencimiento se efectúe de conformidad al artículo noveno del referido Proyecto de Ordenanza.

a) Criterios de distribución del costo del servicio

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776² que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias (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 municipalidad³:

- 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

² Publicado el 31 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial "El Peruano".

³ 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"



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 seguridad ciudadana “se intensifica en zonas de mayor peligrosidad” y tomando en consideración además que “la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor frecuencia en centros comerciales, bares y discotecas”.

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

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

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

[El subrayado es nuestro]

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

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, corresponde analizar si el proyecto de Ordenanza ha sido establecido 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 del Proyecto de Ordenanza establece que los costos totales por la prestación de los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana, serán 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 efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo al siguiente criterio:

- i) La **longitud del frontis** del predio, criterio predominante entendido como la longitud del frente del predio en metro lineal.



Respecto del 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) La ubicación del predio en una de las **5 zonas en que se ha subdividido el distrito**, a partir de los cuales se establecen las prestaciones de servicios distintas, en función a la mayor cantidad de personas y predios que son objeto de prestación del servicio.
- ii) El **tamaño del predio**, expresado en metros cuadrados de área construida. De esta forma se presume que a mayor área construida se les presta el servicio a un mayor número de personas, quienes generarían una mayor o menor cantidad de residuos sólidos.
- iii) El **número de habitantes por predio**, para el cual se toma en cuenta la información sobre el número de personas según estudio realizado por la Municipalidad.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- i) El **uso del predio**, criterio predominante como indicador de su actividad de mayor o menor generación de basura. Así, se ha agrupado a los predios en las siguientes categorías: a) Bodegas - Microempresas; b) Comercios - Servicios; c) Almacenes - Talleres; d) Gran industria – Cementerio; e) Lubricentros; f) Veterinarias; e) Laboratorios.
- ii) El **tamaño del predio**, expresado en metros cuadrados de área construida, presumiéndose que a mayor o menor área construida existe una mayor o menor prestación de servicio en relación a la cantidad de residuos sólidos que generen.

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278⁴, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM⁵, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa ha informado, en el Informe Técnico, respecto a los usos Lubricentros y Veterinarias, que su generación es solo respecto de los residuos sólidos no peligrosos.

Asimismo, en el Informe Técnico, se han incluido usos que exceden los 500 litros (100kg); al respecto cabe indicar que la Municipalidad ha sustentado la continuidad de la prestación del servicio a través del Informe N° 373-2019/SGPCGA/MCPSMH. Además de ello, mediante Carta N° 291-2019/GAT/MCPSMH se ha remitido al MINAM aportes al proyecto de modificación respecto del tratamiento de los residuos sólidos mayores a los 500 litros. Por lo que, en atención a lo señalado y teniendo en cuenta a su vez los numerales 3 y 4 del artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, se ha evaluado la solicitud de ratificación.

Con relación al arbitrio de **parques y jardines**, 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) ubicación 1: frente a áreas verdes, ii) ubicación 2: cerca de áreas verdes (en un radio de hasta 2000 metros lineales de distancia), iii) ubicación 3: lejos de áreas verdes.

Con relación al arbitrio de **seguridad ciudadana**, la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

- **Ubicación del predio por zonas**, se ha determinado distintos niveles de peligrosidad relativa en razón al número de incidencias. Así, se ha considerado que el uso del servicio se intensificará en aquellas zonas de mayor peligrosidad. Para tal efecto, se ha dividido el distrito en:

⁴ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁵ "Artículo 34.- Cobros diferenciados por prestaciones municipales. (...) De superarse los 500 litros diarios, el generador de residuos sólidos debe contratar a una EORS para que se encargue de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos."

"Artículo 43.- Manejo de Residuos Sólidos Municipales (...) Los residuos sólidos no peligrosos serán manejados a través del servicio de Limpieza Pública".

Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".



Zona 1: La Capitana.

Zona 2: El Club.

Zona 3: Huachipa Norte

Zona 4: Los Huertos de Huachipa-Asociación Villa Huachipa, Asociación los Huertos de San José, AMMEPPI, Asociación los Viñedos de San Antonio.

Zona 5: A.P.V. Villa Santa Rosa de Huachipa, AA.HH. las Riveras de Huachipa, Asociación Brisas de Huachipa, Asociación Fronteras de Huachipa.

- **Uso del predio**, la actividad que se realiza en un predio es uno de los factores que inciden en el nivel de riesgo potencial que genera y por tanto en el nivel de seguridad que requerirá. Es por ello, que aquellos usos o giros que por sus características generan mayor riesgo demandarán una mayor prestación de servicios de seguridad ciudadana. En atención a lo anotado se ha agrupado a los predios en cinco categorías: i) Casa Habitación; ii) Bodegas - Microempresas; iii) Comercios - Servicios; iv) Almacenes - Talleres; y v) Gran industria - Cementerio.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa 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.

b) Inafectaciones y exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo Décimo cuarto del Proyecto de Ordenanza establece que los terrenos sin construir se encuentran Inafectos a los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y al de Parques y Jardines.

Dicho artículo establece además que los predios de propiedad de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa, el Ministerio del Interior: Delegación Policial de Huachipa, la iglesia católica destinados a templo, convento y/o monasterio, la Asociación de los Testigos de Jehová, destinados a templo, convento y/o monasterio, la iglesia Evangélica Pentecostal Misionera, destinados a templo, convento y/o monasterio y la Iglesia Evangélica Nueva Jerusalén las Asambleas de Dios del Perú, destinados a templo, convento y/o monasterio se encuentran exonerados al pago de los arbitrios de los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana.

c) 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 arbitrios⁶.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria y Final del Proyecto de Ordenanza, la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa 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.



⁶ 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)

d) 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.

- 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 seguridad ciudadana, mas no así por concepto de recolección de residuos sólidos y parques y jardines públicos, en la medida que no se verificaría una prestación del servicio en estos supuestos.

En el presente caso, luego de la revisión del texto del Proyecto de Ordenanza, y sus anexos (el Informe Técnico y el cuadro de estructura 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 la estructura de costos.

e) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones⁷, 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 Municipal⁸ y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2020, en comparación con los del ejercicio 2019 (actualizado desde el año 2017 – Nuevo Régimen), se tiene que los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana han sufrido variación en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2019 S/	Costos 2020 S/	Variación 2019-2020 S/	Variación %
Barrido de Calles	291,058.88	355,126.28	64,067.40	22.01%
Recolección de Residuos Sólidos	631,376.40	819,621.99	188,245.59	29.82%
Parques y Jardines	163,584.79	224,072.16	60,487.37	36.98%
Seguridad Ciudadana	630,988.95	736,354.98	105,366.03	16.70%
TOTAL	1,717,009.02	2,135,175.41	418,166.39	24.35%

⁷ Entre otras, se puede ver la Resolución N° 0198-2007/CAM-INDECOPI, que resuelve el procedimiento seguido por la señora Amanda Lozano Lucero en contra de la Municipalidad Distrital de Comas por el cobro de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2007, a la que se puede acceder a través del link <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/publicaciones/5/2007/1-691/4/9/Exp000069-2007.pdf>.

⁸ 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.



En cuanto al **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 22.01%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) A la actualización de los "Costos Directos", que ha pasado de S/ 291,058.88 a S/ 355,126.28 que representa una variación anual de S/ 64,067.40, el cual se debe a la inclusión de 3 trabajadores (CAS) con una remuneración mensual de S/ 1,253.50, pasando de 17 a 20 barredores, debido que los metros lineales a ser cubiertos por el servicio aumentaron de 47,876.19 a 53,664.43ml con respecto al último nuevo régimen. Asimismo, se actualizó el costo de los 17 trabajadores con la remuneración actual, que pasaron de S/ 1,110.95 a S/ 1,253.50.

La actualización de costos se debe también al aumento del rubro de "Costo de Materiales" que ha pasado de S/ 16,317.42 a S/ 31,604.29, motivado por el incremento de la cantidad de personal, lo cual comprende mayor cantidad de uniformes, materiales e implementos, así como también para los galones de combustible a usar por el vehículo asignado a la prestación del servicio.

- ii) Al aumento de los "Costos Indirectos", que ha pasado de S/ 15,568.37 a S/ 21,027.78 que representa una variación anual de S/ 5,459.41, el cual está relacionado a la actualización del concepto de ESSALUD y la UIT, con respecto al ejercicio anterior en la remuneración del Subgerente de Participación Ciudadana y Gestión Ambiental y el Supervisor que en promedio es S/ 300.00 y S/ 100.00 respectivamente, así como el incremento de la remuneración de la secretaria en S/ 1308.00.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 29.82%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) A la actualización de los "Costos Directos", el cual está referido al servicio tercerizado (100%) del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos que ha pasado de S/ 613,253.54 a S/ 797,160.00, que representa una variación anual de S/ 183,906.46, ello debido a que se ha incrementado la generación de residuos sólidos en 10,950 toneladas, el cual se debe al incremento de predios con respecto al último nuevo régimen (2017) pasando de 3,801 a 4,744. El servicio estará a cargo de la empresa Industrias Argüelles y Servicios Generales a través del Contrato N° 02-2018/MCPSMH, por un monto de S/ 1, 226,400.00; sin embargo, la municipalidad a efectos de no afectar a su contribuyente del costo total del servicio, asumirá el 35% del costo.
- ii) Al aumento de los "Costos Indirectos", que ha pasado de S/ 15,568.37 a S/ 21,027.78 que representa una variación anual de S/ 5,459.41, el cual está relacionado a la actualización del concepto de ESSALUD con la UIT, con respecto al ejercicio anterior en la remuneración del Subgerente de Participación Ciudadana y Gestión Ambiental y el Supervisor que en promedio es S/ 300.00 y S/ 100.00 respectivamente, así como el incremento de la remuneración de la secretaria en S/ 1308.00.

En cuanto al **servicio de parques y jardines**, se observa una variación del 36.98%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) A la actualización de los "Costos Directos", que ha pasado de S/ 146,216.94 a S/ 200,970.17 que representa una variación anual de S/ 54,753.23, el cual se debe a la inclusión de 2 trabajadores (CAS) con una remuneración mensual de S/ 1,308.00, pasando de 9 a 11 obreros, debido que serán destinados para la mejora y mantenimiento de las áreas verdes ya existentes.

Asimismo, el aumento se debe también al incremento de los materiales en S/ 9,212.38, debido a que se necesitará más uniformes, herramientas, entre otros implementos para el personal nuevo; el costo del combustible de los equipos, debido que se cuenta con máquinas y vehículos que permiten realizar labores del servicio (Motoguadaña, motobomba, máquina de podar, motosierra, cisternas y moto carguera); así como a la actualización de los costos unitarios de dichos conceptos con respecto al último nuevo régimen y la depreciación de la motobomba por un costo de S/ 500.00.

- ii) Al aumento de los "Costos Indirectos", que ha pasado de S/ 15,568.37 a S/ 21,027.78 que representa una variación anual de S/ 5,459.41, el cual está relacionado a la actualización del concepto de ESSALUD con la UIT y otros beneficios, con respecto al último nuevo régimen en la remuneración del Subgerente de



Participación Ciudadana y Gestión Ambiental y el Supervisor que en promedio es S/ 300.00 y S/ 100.00 respectivamente, así como el incremento de la remuneración de la secretaria en S/ 1,308.00.

- iii) A la actualización de los "Costos Fijos", que ha pasado de S/ 1,799.47 a S/ 2,074.22 que representa una variación de S/ 274.75, debido a que se viene incluyendo el costo del SOAT de S/ 220.00 de una cisterna; así como el incremento de los servicios de energía eléctrica y telefonía móvil.

En cuanto al **servicio de seguridad ciudadana**, se observa una variación del 16.70%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) A la actualización de los "Costos Directos" que ha pasado de S/ 579,840.25 a S/ 679,871.78, el cual representa una variación anual de S/ 100,031.53, debido al aumento de las remuneraciones que percibirá el personal sereno (30) de acorde al mercado que en promedio es de S/ 400.00; para intensificar las labores de patrullaje en todo el distrito, debido que las incidencias han pasado de 2,420 a 2,525 con respecto al ejercicio anterior.

En relación a ello, el aumento se debe también al incremento del "Costo de Materiales" en S/ 702.59, debido que se han actualizado el costo de los uniformes e implementos de acorde al precio del mercado.

Asimismo, el incremento del costo directo es por el aumento del rubro "Otros Costos y Gastos Variables" ha pasado de S/ 26,465.24 a S/ 30,087.58, el cual representa una variación de S/ 3,622.34, debido al incremento en el costo del mantenimiento de las unidades vehiculares y las radio operadoras.

- ii) Al aumento de los Costos Indirectos, que ha pasado de S/ 41,698.58 a S/ 47,284.64, el cual representa una variación anual de S/ 5,586.06, el cual está relacionado a la actualización del concepto de ESSALUD con la UIT, con respecto al último nuevo régimen en la remuneración del Subgerente de Seguridad Ciudadana que en promedio es de S/ 300.00, así como el incremento de la remuneración de la secretaria en S/ 1,471.50.

f) 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 Expediente 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, conforme los antecedentes señalados, corresponde que la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima evalúe el proyecto de ordenanza, para, de ser el caso, se proceda a su remisión al Concejo Metropolitano a efectos de que proceda a su aprobación a través del instrumento legal de la ordenanza municipal. Cabe mencionar que la referida ordenanza metropolitana (la cual formalice el proyecto, el informe técnico y los cuadros de costos) deberá ser publicada en el diario oficial El Peruano hasta el 31 de diciembre de 2019.

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 ello⁹.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado a la información remitida por la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa, mediante el Proyecto de Ordenanza, a través del cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana del ejercicio 2020.



⁹ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.

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 del Centro Poblado de Santa María de Huachipa remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de calles;** presenta las siguientes actividades:
 1. Actividad de barrido de calles
 2. Actividad recojo y traslado de bolsas de barrido
 3. Disposición de bolsas de barrido
 4. Organización, control y supervisión del servicio

- **Plan Anual de servicios de Recolección de residuos sólidos;** presenta las siguientes actividades:
 1. Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos municipales.
 2. Planificación, administración, supervisión y control.

- **Plan Anual de servicios de parques y jardines;** presenta las siguientes actividades:
 1. Propagación de plantas.
 2. Mantenimiento y mejoramiento de áreas verdes.
 3. Corte de grass.
 4. Poda de plantas.
 5. Riego de las áreas verdes/ Riego por cisterna.

- **Plan Anual de servicios de seguridad ciudadana;** presenta las siguientes actividades:
 1. Patrullaje en vehículo.
 2. Patrullaje motorizado.
 3. Cámara de 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 para cada servicio en el ejercicio 2020 serán:

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Barrido de calles	332,444.29	21,027.78	1,654.22	355,126.28	16.63%
Recolección de Residuos Sólidos	797,160.00	21,027.78	1,434.22	819,621.99	38.39%
Parques y Jardines	200,970.17	21,027.78	2,074.22	224,072.16	10.49%
Seguridad Ciudadana	679,871.78	47,284.64	9,198.56	736,354.98	34.49%
TOTAL	2,010,446.24	110,367.98	14,361.22	2,135,175.44	100.00%

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



De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el servicio de recolección de residuos sólidos 38.39%, seguridad ciudadana con 34.49% del costo total y le siguen en orden el servicio de barrido de calles con 16.63% y parques y jardines con 10.49%.

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

Para la distribución del costo del servicio se establecieron los siguientes criterios:

- Costo total del servicio: Distribución del costo total entre todos los predios de la jurisdicción.
- Frontis de Predio: Criterio predominante entendido como longitud del frente del predio, en metro lineal.

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso¹⁰, 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 sólidos por cada predio de uso casa habitación será calculado en base a la siguiente fórmula:

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

Donde:

- Acm2 : Área construida en metro cuadrado.
Tm2 : Costo por metro cuadrado 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 Rectificatoria.

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 verde¹¹. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

¹⁰ Se verifica ocho categorías de uso incluyendo el de casa habitación.

¹¹ Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



Seguridad Ciudadana

La metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado cinco (5) 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:

Monto (S/) = tasa por predio según ubicación por zona y tipo de uso

iv) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	355,126.28	344,823.54	16.47%	97.10%
Recolección de Residuos Sólidos	819,621.99	809,267.02	38.66%	98.74%
Parques y Jardines	224,072.16	211,876.28	10.12%	94.56%
Seguridad Ciudadana	736,354.98	727,348.07	34.75%	98.78%
TOTAL	2,135,175.41	2,093,314.91	100.00%	98.04%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Proyecto de Ordenanza de la Municipalidad Centro Poblado Santa María de Huachipa

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 16.47%, el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 38.66%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines representa el 10.12% y el ingreso anual del servicio de seguridad ciudadana representa el 34.75% 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 del Centro Poblado de Santa María de Huachipa financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 2,093,314.91 el cual representa el 98.04% de los costos correspondientes a los servicios municipales. Cabe precisar, que la diferencia entre los ingresos y costos que se deban a las exoneraciones otorgadas por la Municipalidad, deberán ser cubiertas con otros recursos municipales.

Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Centro Poblado Santa María de Huachipa, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 2085, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

VI. CONCLUSIONES

1. Los criterios de distribución de los costos de los servicios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana desarrollados en el proyecto de ordenanza elaborada por la Municipalidad de Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa para el ejercicio 2020, guardan correspondencia con los criterios propuestos por el Tribunal Constitucional, motivo por el cual corresponde su aprobación por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En esa misma línea de la evaluación realizada se tiene que los requisitos de la obligación tributaria han sido establecidos en atención a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias y el Decreto Legislativo N° 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias.



2. De conformidad con lo establecido en el Proyecto de Ordenanza, la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa ha establecido para el ejercicio 2020 el incremento de los costos de los servicios en 24.35% habiendo sido sustentado por la Municipalidad de Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa en función a la actualización de sus costos desde el año 2017, así como para 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 Seguridad Ciudadana para el año 2020; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad de Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podrían afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en el Artículo Décimo Quinto del Proyecto de Ordenanza, establecer para el ejercicio 2020 un tope máximo de diez por ciento (10%) en el incremento de las tasas de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana con respecto a los montos de las tasas del ejercicio 2019, para los predios ubicados dentro de la jurisdicción del Centro Poblado.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa a través del Proyecto de Ordenanza, para los arbitrios municipales correspondiente al ejercicio 2020, 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 del Centro Poblado de Santa María de Huachipa percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación del Proyecto de Ordenanza, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 98.04% del costo total proyectado.
6. En caso el Concejo Metropolitano proceda a la aprobación de la ordenanza respectiva, corresponde tener presente que su vigencia se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la ordenanza, en especial de los anexos que contienen el informe técnico y los cuadros de estructuras de costos, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2019.
7. Una vez aprobada es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza aprobada, 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 del Centro Poblado de Santa María de Huachipa, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 2085, que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
9. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que el Proyecto de Ordenanza se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso.


Cynthia Ramos Taype
Especialista de Ratificaciones III
Área Funcional de Ratificaciones
Gerencia de Asuntos Jurídicos
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

CRT/aqc