

INFORME N° 266-181-00000990

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 420/MDSJM, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020 en el Distrito de San Juan de Miraflores.

BASE LEGAL :

- Constitución Política del Perú.
- Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
- Decreto Legislativo N° 816, Código Tributario y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias.
- Edicto N° 225, que crea el Servicio de Administración Tributaria.
- Edicto N° 227, 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° 001-006-00000015, sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales emitidas en la provincia de Lima.

FECHA : 18 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES:

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política, 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.

Asimismo, la norma IV del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 816¹ y modificatorias, establece que los Gobiernos Locales mediante Ordenanza pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

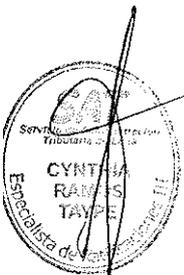
El artículo 66 del Decreto Legislativo N° 776² que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, señala que: "Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades", y su artículo 68 establece que: "Las Municipalidades podrán imponer las siguientes tasas: (...) a) Tasas por servicios públicos o arbitrios: son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente."

Por otro lado el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades³, establece que las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su entrada en vigencia y exigibilidad.

¹ Publicado el 21 de abril de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

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

³ Aprobada por Ley N° 27972 y publicada el 27 de mayo de 2003 en el Diario Oficial "El Peruano".



En el caso de la Provincia de Lima, a través del Edicto N° 227⁴ se otorgó al Servicio de Administración Tributaria, SAT, la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria aprueben las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Inc. n del Art. 6).

Posteriormente, se aprobó la Ordenanza N° 1698⁵, norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, otorga al SAT la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria hubieren aprobado las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En atención a dicha prerrogativa, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza N° 2085⁶, que aprueba el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en la provincia de Lima; en cuyo artículo 4 estableció el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas con contenido tributario.

Además de ello, el Servicio de Administración Tributaria aprobó la Directiva N° 001-006-00000015⁷, 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 Santiago Surco y Miraflores, respectivamente. Cabe señalar que en tales sentencias, el Tribunal Constitucional estableció reglas de observancia obligatoria que vinculan a todas y cada una de las municipalidades del país, por lo que deben ser tomadas en cuenta a efectos de la aprobación, ratificación y vigencia de las ordenanzas distritales que aprueben regímenes de arbitrios.

Así, entre otros importantes aspectos, en las sentencias antes anotadas el Tribunal Constitucional estableció de forma expresa que 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° 2085, dispuso que el plazo máximo para la presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales es hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

a) Trámite

En el presente caso, mediante Oficio N° 794-2019-MDSJM/SG, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, el 17 de diciembre de 2019, reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 420/MDSJM⁸, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; así como la información sustentatoria correspondiente.

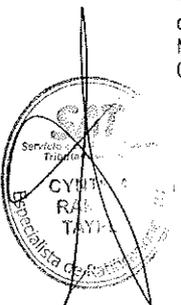
⁴ Publicado el 04 de octubre de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁵ Publicado el 05 de mayo de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁶ Publicado el 05 de abril de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁷ Publicada el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁸ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 414/MDSJM ingresada mediante Oficio N° 579-2019-MDSJM/SG, presentado el 30 de setiembre del 2019, fue devuelta por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000727 que remite el Informe N° 266-181-00000911, debido a que la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante el Requerimiento N° 266-078-00000273, notificada el 22 de noviembre del 2019.



Es así que, en atención a que el Tribunal Constitucional ha dispuesto de manera expresa que las ordenanzas de arbitrios deben ser evaluadas y, de ser el caso, ratificadas por las municipalidades provinciales antes del 1 de enero de 2020, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N° 2085 y la Directiva N° 001-006-00000015.

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N° 2085, se establece el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación, estableciéndose que las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que establezcan arbitrios municipales, se presentarán hasta el último día hábil del mes de setiembre.

Además de ello, el artículo 11 de la Ordenanza N° 2085, establece que el SAT, podrá efectuar requerimientos de información y/o de algún aspecto que considere necesario, que pudieran impedir la continuidad del procedimiento, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante, un plazo para su atención de siete (07) días hábiles.

Asimismo, en el inciso c) del artículo 12 de la Ordenanza N° 2085, establece que de efectuarse requerimiento y la Municipalidad no cumpla con absolverlo dentro del plazo otorgado, el SAT podrá emitir la devolución de la solicitud presentada, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante un plazo de cinco (05) días hábiles para ingresar su solicitud, acogiendo y subsanando todas las observaciones efectuadas.

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N° 27444⁹, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1452¹⁰ y el inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N° 2085, han establecido que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el SAT y la MML cuentan con un plazo de sesenta (60) días hábiles, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación (artículo 44.8 del TUO¹¹ de la Ley N° 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N° 579-2019-MDSJM/SG, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, el 30 de setiembre de 2019 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 414/MDSJM que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000727 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000911 notificado el 22 de noviembre de 2019, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Requerimiento N° 266-078-00000273, dentro del plazo otorgado.

Posteriormente, mediante Oficio N° 794-2019-MDSJM/SG, el 17 de diciembre de 2019, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 420/MDSJM que deroga la Ordenanza N° 414/MDSJM, inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores cumplió con presentar su solicitud de ratificación dentro de los plazos establecidos en la Ordenanza N° 2085 y los plazos dispuestos en el artículo 69¹² y 69-A¹³ de Ley de Tributación Municipal y modificatorias; la cual ha sido evaluada por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable. Teniendo en cuenta ello, se aprecia que el SAT cumplió con atender la solicitud de ratificación dentro del plazo previsto en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias e inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N° 2085; así como se ha cumplido con el plazo previsto en el párrafo cuarto del artículo 13 de la referida Ordenanza.

⁹ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁰ Publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹¹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹² "Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación (...)"

¹³ "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."



II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 420/MDSJM 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 tributos¹⁴. En el mismo sentido, el artículo 60 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones¹⁵.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores aprobó la Ordenanza N° 420/MDSJM, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020.

b) Determinación de la obligación tributaria

Al respecto, el literal a) del artículo 68 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, establece que los arbitrios son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio individualizado en el contribuyente. En el caso de los arbitrios, los servicios que las municipalidades prestan en favor de los contribuyentes pueden consistir en limpieza pública, mantenimiento de parques y jardines públicos y seguridad ciudadana.

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 4 de la Ordenanza N° 420/MDSJM, establece que para efectos de la determinación de Arbitrios Municipales, rige la periodicidad mensual, configurándose la condición de contribuyente el primer día calendario de cada mes al que corresponde la obligación tributaria.

Cuando se haya efectuado cualquier transferencia de dominio, el adquirente a su vez habrá adquirido la calidad de contribuyente a partir del primer día calendario del mes siguiente de producidos los hechos.

En caso de los ocupantes que tengan vigente o hayan tenido la respectiva Licencia de Funcionamiento, adquieren la condición de responsables solidarios desde el primer día calendario del mes siguiente de obtenida la Licencia.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

El artículo 7 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° 420/MDSJM, señala que son contribuyentes, obligados al pago de los Arbitrios Municipales, quienes tengan la condición de propietarios de predios urbanos o rústicos, ubicados en la jurisdicción del distrito de San Juan de Miraflores, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él. Cuando no pueda determinarse la propiedad del predio o el propietario se encontrara no habido, los poseedores habrán adquirido la calidad de responsables tributarios.

En caso los poseedores le asignen usos diferentes al predio, se les cobrará los Arbitrios Municipales de manera proporcional a cada uso independientemente, según la normatividad existente.

¹⁴ "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. (...)."

¹⁵ "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. (...)."

¹⁵ "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)."



Tendrán la calidad de deudor tributario, aquellos que desarrollen actividades económicas en la vía pública.

Precísese que los propietarios que cuenten con predios integrados por varias unidades independientes y que tengan uso para fines comerciales y/o servicios ocupados por personas distintas, deberán presentar una declaración jurada de independización ante la administración tributaria. La referida independización rige a partir del mes siguiente a la fecha de la presentación de la declaración jurada correspondiente. El mismo procedimiento se aplicará para los predios independientes que se unifiquen.

Así también, para efectos de la determinación de los Arbitrios para el caso de los contribuyentes que son propietarios y/o posean licencia distinta y estén ubicados dentro de hipermercados y centros de abastos, que hayan sido previamente independizados en unidades prediales, su liquidación se efectuará tomando en cuenta el uso de mayor incidencia para el respectivo cobro de arbitrios.

Tratándose de predios en condominios, la obligación recae en cada uno de los condóminos en la proporción que les corresponda porcentualmente a su participación de acciones y derechos, respecto al monto de la tasa resultante.

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N° 420/MDSJM, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776 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 municipalidad¹⁶:

- 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

¹⁶ 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".



el objeto de lograr una mejor precisión, podrá emplearse como criterio adicional, el **número de habitantes** de cada vivienda, "lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura".

De otro lado, en los casos de predios distintos a casa habitación, corresponde que se aplique el **tamaño del predio** expresado como metros cuadrados de área construida, conjuntamente con el criterio **uso del predio**, "pues un predio destinado a supermercados, centros comerciales, clínicas, etc., presume la generación de mayores desperdicios no por el mayor tamaño del área del terreno, sino básicamente por su uso".

- Criterios aplicables al arbitrio de barrido de calles:

En lo que concierne a este servicio, el Tribunal se pronunció por la utilización de la **longitud del frontis de cada predio**, "pues el beneficio se da en el barrido y limpieza de las pistas y veredas circunscritas a cada predio"

- Criterios aplicables al arbitrio de parques y jardines:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de serenazgo:

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

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

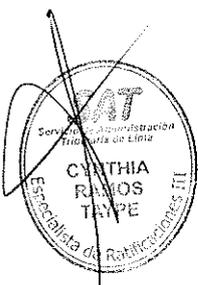
No obstante, mediante Resolución Aclaratoria del Expediente N° 00053-2004-PI/TC, publicada el 8 de setiembre de 2005, que resuelve la solicitud de aclaración efectuada por la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional sustentó el empleo de criterios adicionales tales como el uso, el tamaño del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

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

[El subrayado es nuestro]

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

Teniendo en cuenta lo antes mencionado corresponde analizar si la Ordenanza N° 420/MDSJM, han sido establecidas tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.



En el presente caso, en los artículos 11, 13, 15 y 17 de la Ordenanza N° 420/MDSJM, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que respecta al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

Para casa habitación:

- **La ubicación del predio en uno de las 4 zonas municipales en que se ha subdividido el distrito**, determinadas a partir de distintas cantidades de generación de residuos sólidos en cada una de ellas.
- **Tamaño del predio**, expresado en función al área construida en metros cuadrados del predio. En tal sentido se considera que, para los predios de mayor área construida, mayor será la población que esta albergue y en consecuencia, será mayor el número de personas que se verán beneficiadas (o disfruten) del servicio brindado. Por lo tanto debe corresponder tasas mayores a predios que cuenten con mayores extensiones de rea construida frente a aquellas que cuenten con áreas construidas menores.
- **Número de habitantes por zonas**, se refiere a la cantidad de personas existente por cada zona del distrito, dato utilizado para la distribución del servicio. El número de personas ha sido obtenido del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2017 y de la tasa de crecimiento promedio.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- **Uso del predio**, criterio predominante como indicador del mayor o menor volumen de residuos sólidos que se puede generar en un predio relacionado al uso o a la actividad particular que se desarrolla dentro de dicho inmueble. Así, se han agrupado a los predios en las siguientes categorías:

- A) Educación;
- B) Salud;
- C) Mercados;
- D) Organizaciones Sociales;
- E) Comercio 1: bodegas, bazar, librería, boticas, farmacias y ferreterías;
- F) Comercio 2: restaurante, cevicherías, pollerías; bancos o entidades financieras; locales de diversión y grifos; G) Servicios: profesionales, Internet, servicios públicos;
- H.1) Gobierno de menor tamaño
- H.2) Gobierno de mayor tamaño
- I.1) Supermercado y Centro Comerciales a poca escala
- I.2) Supermercado y Centro Comerciales a gran escala
- J) Servicio de hospedaje
- K) Industria
- L) Lubricentros
- M) Veterinarias
- N) Comercio ambulatorio de puesto fijo; y
- Ñ) Comercio ambulatorio de tránsito.

- **Tamaño del predio**, Se considera que, para los predios de mayor área construida, mayor será la población que éste albergue y en consecuencia, será mayor el número de personas que se verán beneficiadas (o disfruten) del servicio brindado. Por tanto, debe corresponder tasas mayores a predios que cuenten con mayores extensiones de área construida frente a aquellas que cuenten con áreas construidas menores.

Para comercio informal

- La **generación de residuos sólidos** proveniente del comercio informal que produce cada tipo de actividad comercial informal.



Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278¹⁷, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM¹⁸, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores ha informado, en el Informe Técnico, que no cuenta con predios destinados al uso de Laboratorios de ensayo ambiental; además de ello, en relación a los usos Lubrificantes y Veterinarias que su generación es solo respecto de los residuos sólidos no peligrosos.

Asimismo, en el Informe Técnico, se han incluido dos usos que exceden los 500 litros (147.4 Kg); al respecto cabe indicar que la Municipalidad ha sustentado la continuidad de la prestación del servicio a través del Oficio N° 009-2019-SGLP-GSCyGA/MDSJM e Informe N° 285-2019-SGLP-GSCyGA/MDSJM. Además de ello, mediante Oficio N° 001-090-00009549 (Informe N° 264-082-00001963) 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.

En lo que se refiere al arbitrio de **Barrido de Calles**, se observa que, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo tomando en cuenta el **tamaño de frentis de los predios** del distrito, como criterio determinante (se refiere a los metros lineales de frentis) y la **frecuencia del barrido**, como criterio complementario.

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 en una de las 6 zonas**, en que se ha subdividido el distrito de acuerdo a la calidad del servicio que se presta en cada una de ellas y por la cantidad de áreas verdes de cada zona.
- **Ubicación del predio en relación a la mayor o menor cercanía a las áreas verdes**, esto es si los mismos se encuentran: i) Frente a áreas verdes, los cuales perciben una mayor intensidad del disfrute del servicio debido a su cercanía al parque o áreas verdes; ii) Cercano a áreas verdes, predios que se ubican a una cuadra redonda del parque o área verdes (100 mts.); y iii) lejos de áreas verdes, predios ubicados en ninguna de las categorías anteriores, esto debido a que la prestación de este servicio es potencial.

En lo que se refiere al arbitrio de **Serenazgo**, se observa que la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de la:

- **Ubicación del predio en una de las cinco (5) zonas de seguridad**, establecidas sobre la base del nivel de incidencias registradas en cada una de ellas. Las cuales son: i) Zona Urbana de San Juan; ii) Ciudad de Dios, Pamplona Baja y Sanjuanito; iii) Pamplona Alta; iv) Pampas de San Juan y María Auxiliadora, y v) Panamericana Sur y Zona Residencial.
- **Uso del predio**¹⁹, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en las siguientes categorías: a) Casa Habitación; b) Comercio 1: bodegas, bazar, librería, boticas y farmacias y ferreterías; c) Comercio 2: restaurante, cevichería y/o pollería; bancos o entidades financieras; locales de diversión y grifos; d) Industria; e) Servicios: profesionales, Internet, servicios públicos; f) Educación; g) Organizaciones Sociales; h) Salud: hospitales, clínicas centros de salud o consultorio; i) Mercados: galería o campos feriales; j) Terrenos sin construir; k) Servicio de hospedajes, hostales y hoteles; l) Supermercados y Centros Comerciales: Hipermercados y Supermercados y grandes almacenes; l) Predios de las entidades religiosas debidamente constituidas y acreditadas, cuyos predios se encuentran destinados a templos, conventos, monasterios y museos, siempre y cuando no produzcan rentas y sean destinados a cumplir sus fines; ll) Gobierno: Instituciones públicas u organismos descentralizados; y, m) Entidades Financieras, agencia Bancarias, cajas municipales, cooperativa de ahorros EDYPYMES y otros similares.

¹⁷ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁸ "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".

¹⁹ "Según lo consignado en el Informe N°210-2019-SGAOC-GAT/MDSJM."



- **Incidencias**, referido al informe de los índices delictivos reportados en el registro de incidencias distribuido por zonas y por usos.

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

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 420/MDSJM, establece que se encuentran inafectos los siguientes casos:

- Los Terrenos sin construir, del pago de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública - Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.
- Los predios de las Fuerzas Armadas del Perú y de la Policía Nacional del Perú destinados a funciones operativas, respecto al arbitrio de Serenazgo.

Asimismo, el artículo 9 de la Ordenanza N° 420/MDSJM, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo:

- Los predios de propiedad de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, siempre que el uso del predio no haya sido cedido bajo cualquier título, en cuyo caso el pago de las obligaciones recaerán en los que hayan contratado o pactado con ella.
- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Respecto a los predios de las entidades religiosas debidamente constituidas y acreditadas, cuyos predios se encuentran destinados a templos, conventos y monasterios, siempre y cuando no produzcan rentas y sean destinados a cumplir sus fines, serán exoneradas únicamente al arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, parques y jardines.

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 arbitrios²⁰.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N° 420/MDSJM, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores dispuso la aprobación del Informe Técnico, estructura de costos, metodología de arbitrios, criterio de distribución, categorías y estimación de ingreso y cuadro de tasas que como anexo 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 periodo 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,

²⁰ 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)



establece una serie de observaciones a efectos de que éstas puedan ser corregidas para procesos de ratificación posteriores. Así, entre otros aspectos, señala la necesidad de:

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

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N° 420/MDSJM, 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.

h) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones²¹, el INDECOPI se ha pronunciado por la obligación que tiene las municipalidades de sustentar en sus ordenanzas de arbitrios, los aumentos en los costos de los servicios que se efectúen de un período a otro, sobre todo en los casos que estos superen el IPC registrado en el ejercicio precedente.

Ello, bajo apercibimiento que, en caso de no darse esta sustentación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias²² y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

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

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

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

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2020, en comparación con los del ejercicio 2019 (actualizados desde el año 2018 - Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

²¹ 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>.

²² Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.- Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



SERVICIO	Costos 2019	Costos 2020	Variación	
	S/	S/	2019-2020	Variación %
			S/	
Barrido de calles	2,185,960.73	2,441,126.28	255,165.55	11.67%
Recolección de Residuos Sólidos	12,803,820.38	17,993,398.29	5,189,577.91	40.53%
Parques y Jardines	3,878,680.51	4,691,633.22	812,952.71	20.96%
Serenazgo	3,008,657.78	3,997,976.76	989,318.98	32.88%
TOTAL	21,877,119.41	29,124,134.56	7,247,015.15	33.13%

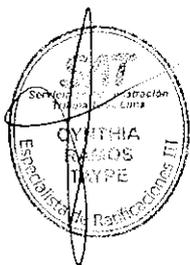
Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 11.67 %, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debe a:

- La actualización del "costo mano de obra directa" que ha pasado de S/ 1,358,430.29 a S/ 1,692,410.73 soles que representa una variación de S/ 333,980.44 soles, debido a que se ha incluido 12 barredores al régimen laboral D.L.N°728, debido a reposiciones judiciales sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N° 00415-2014-0-3001-JR-LA-01), cuyo costo unitario mensual ha pasado de S/ 1,003.75 a S/ 1,458.62 soles, el cual cuenta con remuneración anual, gratificaciones en julio y diciembre, beneficios sociales, aportes de ESSALUD, entre otros costos que de acuerdo a las disposiciones vigentes percibe el personal de la municipalidad.
- Además, debido al incrementado el costo unitario promedio de 96 personas CAS (92 barredores y 4 ayudantes de camión baranda), que pasó de S/ 1,003.75 a S/ 1,249.00 soles, Asimismo se debe considerar que el personal que presta servicios tiene contrato bajo la modalidad CAS y cuenta con los beneficios sociales de acuerdo a Ley. No obstante, en otros rubros se ha tratado de reducir los costos del servicio.
- Cabe indicar que el incremento de los costos repercute en brindar un mejor servicio, asimismo el horario cubre las 24 horas, dándose en 3 turnos, para poder atender los 1, 433,884.06 metros lineales que atiende el servicio de barrido de calles.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 40.53%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- A la actualización de los costos directos que han pasado de S/ 12,507,443.75 a S/ 17,561,773.88 lo que representa una variación anual de S/ 5, 054,330.13, debido al incremento de personal que paso de 23 a 48 trabajadores (entre choferes y ayudantes) de modalidad Contractual D.L N° 728, debido a reposiciones judiciales sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N° 00415-2014-0-3001-JR-LA-01), cuyo costo unitario promedio mensual es de S/ 2,799.21 y a la incorporación del llantero cuyo costo unitario mensual es de S/ 2,534.37; y del personal CAS que paso de 64 a 65 trabajadores, debido a la incorporación del personal llantero cuyo costo unitario es S/ 1,249.00 CAS, así como a la actualización de los costos unitario de los choferes y ayudantes cuyo promedio mensual es de S/ 1,531.20.
- Además, se debe al incremento de los materiales que paso de S/ 1,316.177.84 a S/ 1, 366,213.57 lo que representa una variación de S/ 3, 960,003. 50, ello se debe a la actualización del costo del combustible del galón DIESEL S5-50 paso de S/ 10.89 a S/ 13.33, así como la incorporación de materiales diversos como el Botiquín equipado y conos de seguridad.
- Asimismo, el incremento se debe a la actualización del costo del servicio de Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos de las cuales el 70.93% del servicio se encuentra Tercerizado, cuyo costo anual paso de S/ 8,280.000 a S/ 12, 930,640.29 que representa una variación anual de S/ 2 541942.71, ello en la medida que se ha incrementado la cantidad de toneladas que paso de 72,000.00 a 112,946.04 toneladas



anuales sustentado en el Contrato N° 002-2019-MDSJM con la Empresa PRIMA S.A.C. Además, se debe a que se ha actualizado el servicio de mantenimiento y reparación de vehículos que paso de S/ 59,429.00 a S/ 522,331.68.

- iv. Asimismo, los costos indirectos estarían incrementando de S/ 268,877.17 a S/ 426,299.41 lo que representa una variación anual de S/ 157,422.24, debido al incremento de personal que paso de 16 a 19 trabajadores, ya que se ha incorporado del almacenero y supervisores cuyo régimen laboral es D.L. N° 728, debido a reposiciones judiciales sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N° 00415-2014-0-3001-JR-LA-01), cuyo costo unitario mensual es de S/ 4,282.47 y S/ 2,228.59 respectivamente. Asimismo, se debe a la actualización del costo unitario del Subgerente de Limpieza Pública con una remuneración de S/ 4363.40 y de los demás trabajadores CAS.

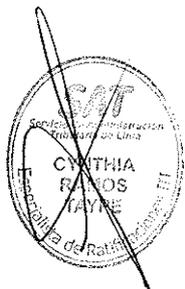
Respecto del servicio de Parques y Jardines, se observa una variación del 20.96 %, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debe a:

- i. La actualización del "**costo mano de obra directa**" que ha pasado de S/ 1,820,469.44 a S/ 2,902,269.59 soles que representa una variación de S/ 1,081,800.15 soles, debido al incremento de personal que pasó de 14 a 70 personas (ayudantes, chofer, jardinero, viverista y maquinista) de modalidad Contractual D.L N° 728, debido a reposiciones judiciales sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N°00415-2014-0-3001-JR-LA-01), con un costo unitario promedio que pasó de S/ 2,698.54 a S/ 2,400.25 aproximadamente, el cual cuenta con remuneración anual, gratificaciones en julio y diciembre, beneficios sociales, aportes de ESSALUD, entre otros costos que de acuerdo a las disposiciones vigentes percibe el personal de la municipalidad,
- ii. Además, se debe al incrementado el costo unitario promedio de 56 personas CAS (ayudantes, chofer, jardinero, viverista, podador y operarios), que pasó de S/ 1,059.42 a S/ 1,318.53. Asimismo, se debe considerar que el personal que presta el servicio esta contrato bajo la modalidad CAS y cuenta con los beneficios sociales de acuerdo a Ley. No obstante, en otros rubros se observa la reducción de los costos.
- iii. Cabe indicar que el incremento de los costos repercute en brindar un mejor servicio y a la cobertura del servicio ya que la cantidad total de áreas verdes, se ha actualizado pasando de 896,375.43 m2 a 923,916.24 m2 de áreas verdes de uso público.

Sobre el **servicio de Serenazgo**, se aprecia una variación del 32.88 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i. A la actualización del costo de la "Mano de Obra Directa", que ha pasado de S/ 2,169,187.31 a S/ 3,467,880.60, que representa una variación anual de S/1,298,693.29, debido a:
 - La inclusión de 7 "Serenos a pie", bajo el régimen laboral del D.L 728, con un costo unitario mensual de S/ 1,995.09, el cual representa un costo anual de S/ 167,587.80, ello, se debería a la reincorporación de personal por mandato judicial, sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N° 00415-2014-0-3001-JR-LA-01). Asimismo dicho personal, cuenta con beneficios de acuerdo a Ley, así como beneficios a través de pactos colectivos, para lo cual se adjuntó como sustento las Resoluciones de Alcaldía N° 3181 del año 1998 y la Resolución de Alcaldía N°490 del año 1993.
 - Al incremento de 34 personas bajo el régimen laboral del D.L 1057 (CAS), en la medida que estarían pasando de 132 a 166 serenos, con un costo unitario promedio mensual de S/1,658.85.
 - A la actualización del costo unitario mensual del personal ya contratado bajo el régimen laboral del D.L 1057 (CAS), el cual estaría pasando de un costo unitario mensual promedio de S/ 1,259.35 a S/ 1,680.07.

Cabe precisar que el incremento de personal favorecerá la vigilancia en el distrito, en la medida que ahora se viene incrementando los turnos de servicio, lo cual, fortalecerá las acciones de prevención y disuasión, con el fin de disminuir los niveles de violencia e inseguridad ciudadana del distrito, teniendo en cuenta que se ha incrementado las incidencias de 4,697 en el año 2018 a 14,840 incidencias para el 2020.



- ii. Al incremento en el rubro "Costo Indirecto", que pasó de un costo anual de S/ 94,927.46 a S/ 240,418.13 que representa una variación de S/ 145,490.67, el cual respondería a:
- A la actualización del costo "Mano de obra indirecta", debido a la inclusión del personal "Secretaría de Subgerencia", bajo el régimen laboral del D.L 276 con un costo unitario promedio mensual de S/ 3,893.38, con un porcentaje de dedicación del 50%. Dicha inclusión se debería a la reincorporación de personal por mandato judicial, ello sustentado en el Informe N° 1005-2019-SGRH-GAF/MDSJM (Expediente N° 00415-2014-0-3001-JR-LA-01).
 - A la inclusión del personal "Jefe de operaciones", bajo el régimen laboral del D.L 1057 (CAS), con un costo unitario promedio mensual de S/ 2,013.40, asimismo al incremento de 3 supervisores (CAS), que estarían pasando de 2 a 5, con un costo unitario promedio mensual de S/ 2,013.40. Cabe precisar que el incremento en la cantidad de personal "Supervisor", permitirá realizar un control más efectivo de las actividades del personal, a fin de establecer estrategias para reducir los niveles de violencia e inseguridad ciudadana.
 - A la actualización en la remuneración del "Subgerente de Serenazgo" bajo el régimen laboral del D.L. 1057 (CAS), que presenta un costo unitario promedio mensual de S/ 4,363.40. Asimismo, parte del incremento se debería a la actualización en el porcentaje de dedicación del personal "Gerente Seguridad Ciudadana, Vial y Control Municipal" que paso de un 10% a un 50% de dedicación, así como a la actualización en su remuneración mensual que es S/ 5,963.40, el cual respondería a la actualización por ESSALUD que se ajusta en función a la UIT vigente para el personal CAS.
 - A la inclusión del rubro "materiales y útiles de oficina" por un monto de S/ 16,242.03, el cual incluye los uniformes para los 5 supervisores y 1 jefe de operaciones, Material de limpieza y sanitario - para oficina y almacén y útiles de oficina. Ello, con el fin de mantener una presentación adecuada del personal, así como contar con los materiales adecuados para las labores administrativas, lo cual repercutirá en la prestación del servicio.

i) Publicación y vigencia de la ordenanza

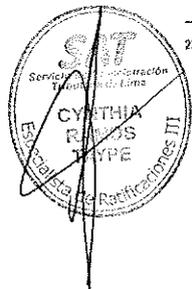
Sobre el particular, deberá tenerse presente, en aplicación del artículo 69-A del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, que las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deberán ser publicadas en el Diario Oficial El Peruano, 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 Juan de Miraflores no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 420/MDSJM. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias; 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 validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificatorio en el Diario Oficial El Peruano afectará su vigencia; bajo 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 ello²³.

²³ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.



III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, mediante la Ordenanza N° 420/MDSJM a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020.

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 Juan de Miraflores remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** la prestación presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de barrido de calles y avenidas.
 - Actividad de campañas de barrido y baldeado de aceras y vereda en las zonas del distrito.
 - Actividad de desarenado de avenidas, calles importantes.
 - Actividad de Recojo y traslado de bolsas de basura de barrido.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.

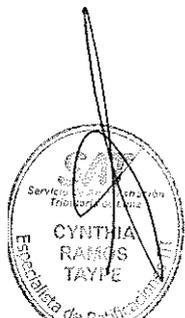
- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** el 70.93% del servicio se encuentra tercerizado comprendiendo los siguientes servicios:
 - Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos por la empresa, tercerizado del servicio.

Mientras que la Municipalidad se encargará del 29.07% del servicio de Recolección de Residuos Sólidos, respecto del cual se presenta las siguientes actividades:

 - Actividad de recolección de residuos sólidos y disposición al relleno sanitario realizado por la municipalidad.
 - Actividad de campaña de Campañas de Limpieza de Techos.
 - Actividad de planificación, administración, supervisión y control del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines;** la prestación presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de servicio de mantenimiento de áreas verdes.
 - Actividad de servicio de riego de áreas verdes con agua tratada.
 - Actividad de servicio de riego de áreas verdes con puntos de agua de SEDAPAL
 - Actividad de servicio de corte de césped.
 - Actividad de servicio de poda de árboles.
 - Actividad de servicio de producción en viveros Municipales.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Serenazgo;** presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de servicio de seguridad por prevención lineal.
 - Actividad de servicio de seguridad por población flotante
 - Actividad de servicio de seguridad vial.
 - Actividad de servicio de seguridad ante eventos extraordinarios
 - Actividad de servicio de atención de emergencia ciudadana.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.



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	COSTOS INDIRECTOS	COSTOS FIJOS	TOTAL	%
	S/	S/	S/	S/	
Barrido de calles	2,220,587.49	220,013.79	525.00	2,441,126.28	8.38%
Recolección de Residuos Sólidos	17,561,773.88	426,299.41	5,325.00	17,993,398.29	61.78%
Parques y Jardines	4,316,169.14	373,364.08	2,100.00	4,691,633.22	16.11%
Serenazgo	3,741,958.63	240,418.13	15,600.00	3,997,976.76	13.73%
TOTAL	27,840,489.14	1,260,095.41	23,550.00	29,124,134.56	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores

Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el de Recolección de Residuos Sólidos con 61.78% del costo total. Le siguen en orden el servicio Parques y Jardines con 16.11%, el servicio de Serenazgo con 13.73% y el servicio de Barrido de Calles con 8.38%.

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 barrido²⁴ y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = (\text{tasa por zona y frecuencia}) \times \text{metros lineales (ml)}$$

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso²⁵ y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el promedio de habitantes por vivienda en cada zona de servicio²⁶. En el caso de comercio ambulatorio se considera sólo su participación en la generación de residuos sólidos obteniendo una tasa diaria por tipo de comercio ambulatorio²⁷.

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

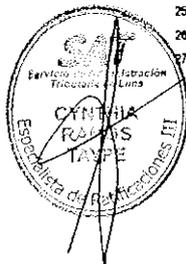
$$\text{Monto a pagar (S/)} = AC \text{ m}^2 * Cm2^* [1+(Hpred- Hprom) * FV ^]$$

²⁴ Se considera las frecuencias según zonas: zona 01 (02 veces por semana), zona 2 (03 veces por semana), zona 3 (01 vez por semana), zona 4 (06 veces por semana), y zona 5 (14 veces por semana).

²⁵ Se verifica 18 categorías de uso incluyendo el de casa habitación y comercio ambulatorio.

²⁶ Se consideran cuatro (4) zonas de servicio.

²⁷ Se consideran dos tipos de comercio ambulatorio: puesto fijo y de tránsito



Dónde:

ACm2 : Tamaño del predio (metros cuadrados) declarados o registrados en base predial

Cm2 : Costo por Mx2 en la zona i

Hpred : Número de habitantes en el predio

Hprom : Número promedio de habitantes por predio, según zona

FV ^ : Factor de variación por habitante en la zona i

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

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

En el caso de comercio ambulatorio, el importe individualizado del servicio de recolección de residuos será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa diaria por ambulante según tipo de comercio ambulatorio}$$

Parques y jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines por cada una de las seis (6) zonas de área verde que se han establecido en el distrito. Dentro de cada zona se han considerado tres (3) categorías de ubicación del predio respecto de las áreas verdes²⁸. Asimismo, se determina el número de predios ponderados por ubicación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y el número de predios. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa (ubicación, nivel de afluencia) x índice de concurrencia}$$

Serenazgo

Asimismo, 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 identificado quince (15) categorías de uso según el nivel de peligrosidad y riesgo que presenten. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

iv) Evaluación de la estimación de ingresos

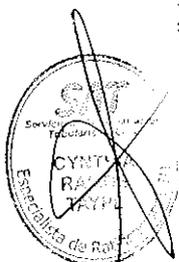
Para verificar el financiamiento de dichos costos y a partir de la información presentada por la Municipalidad, se ha efectuado la estimación de los ingresos potenciales de cada servicio, teniendo en cuenta las tasas y criterios establecidos en la ordenanza, así como el número de predios afectos para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

Servicios	Costos	Ingresos	% Ingreso	% Cobertura
	Proyectados	Proyectados		
	S/	S/		
Barrido de calles	2,441,126.28	2,435,519.09	11.29%	99.77%
Recolección de Residuos Sólidos	17,993,398.29	17,916,897.63	83.08%	99.57%
Parques y Jardines	4,691,633.22	4,680,029.65	21.70%	99.75%
Serenazgo	3,997,976.76	3,937,475.57	18.26%	98.49%
TOTAL	29,124,134.56	28,969,921.95	100.00%	99.47%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 420/MDSJM - Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores

²⁸ Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 11.29%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 83.08%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 21.70% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 18.26% de los ingresos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 28, 969,921.95 el cual representa el 99.47% 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 Juan de Miraflores, 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.

IV. CONCLUSIONES

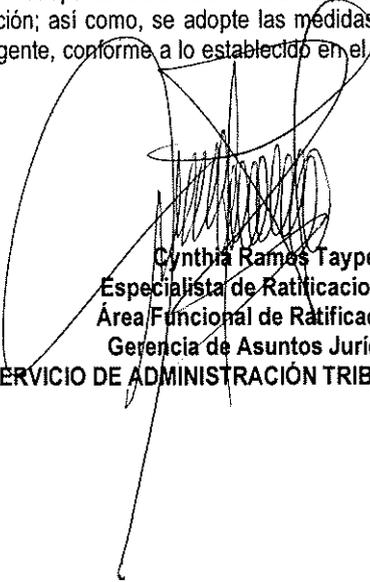
1. La Ordenanza N° 420/MDSJM, a través de la cual la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo correspondientes al ejercicio 2020, cumplen con los requisitos de la obligación tributaria para su creación, encontrándose conforme a la normatividad contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, el Decreto Legislativo N° 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias y el Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

De la evaluación legal efectuada se observa que la referida ordenanza cumple con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 33.13%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores en función a la actualización de sus costos desde el año 2018, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2020; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Tercera Disposición complementaria de la Ordenanza N° 420/MDSJM, un tope de incremento solo hasta el 15% para el año 2020, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2019, respecto de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores a través de la Ordenanza N° 420/MDSJM, 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.
5. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 420/MDSJM, 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 99.47% del costo total proyectado.
6. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N° 420/MDSJM, y los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2019.



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 validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano en el Diario Oficial el Peruano afectará su vigencia; bajo 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 Juan de Miraflores la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
9. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación presentada por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, 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.
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, para consideración de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO-MML, y de ser el caso, se proceda a la ratificación; así como, se adopte las medidas pertinentes para el cumplimiento en el plazo establecido en la normativa vigente, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N° 2085.



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