

INFORME N° 266-181-00000974

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 446-MDS, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020 en el Distrito de Surquillo.

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 : 11 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.

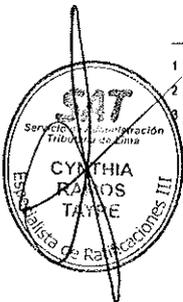
El artículo 66 del Decreto Legislativo N° 776² que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, señala que: *"Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio 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° 163-2019-SG/MDS, la Municipalidad Distrital de Surquillo, el 09 de diciembre de 2019, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 446-MDS⁷, 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; así como la información sustentatoria correspondiente.

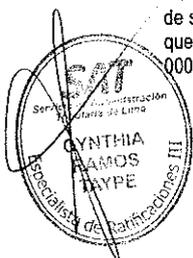
⁴ Publicado el 04 de octubre de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

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° 438-MDS ingresada mediante Oficio N° 118-2019-SG/MDS, presentado el 30 de setiembre de 2019, fue devuelta por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000730, que remite el Informe N° 266-181-00000917, debido a que la Municipalidad Distrital de Surquillo no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante el Requerimiento N° 266-078-00000272, notificado el 22 de noviembre de 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° 118-2019-SG/MDS, la Municipalidad Distrital de Surquillo, el 30 de setiembre de 2019, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 438-MDS, 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; así como la información sustentatoria correspondiente; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000730 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000917 notificado el 22 de noviembre de 2019, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Requerimiento N° 266-078-00000272, dentro del plazo otorgado.

Posteriormente, mediante Oficio N° 163-2019-SG/MDS, el 09 de diciembre de 2019, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 446-MDS que deroga a la Ordenanza N° 438-MDS, 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; levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Surquillo 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.

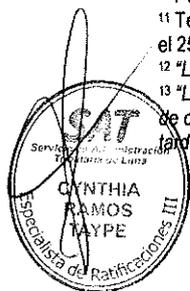
⁹ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

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° 446-MDS 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 sus facultades, la Municipalidad Distrital de Surquillo aprobó la Ordenanza N° 446-MDS, que establece el monto de las tasas 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° 446-MDS, establece que la obligación tributaria se configura a partir del 01 de enero de 2020. Se agrega, en el artículo 6, que en los casos de variación de uso y transferencia del predio, el propietario del mismo está obligado a declarar dicha situación a la Administración Tributaria Municipal hasta el último día hábil del mes siguiente de ocurridos los hechos, teniendo efectos tributarios a partir del primer día calendario del bimestre siguiente al de los hechos.

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, en el artículo 5 de la Ordenanza N° 446-MDS, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales, el contribuyente que realiza o respecto de cual se produce el hecho generador de la obligación tributaria. Para efectos de la presente ordenanza son 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. Cuando no pudiera determinarse la existencia del propietario se considera contribuyente al poseedor del predio.

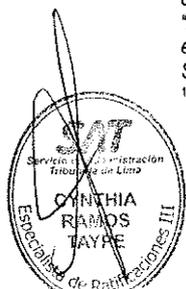
En el caso de los predios de propiedad del Estado Peruano, se considera contribuyente a aquella persona natural o jurídica que haya recibido el predio, vía afectación en uso o cualquier otro título, o al ocupante de los mismos. Para el caso de los mercados se constituye en contribuyente el representante legal a cargo de todo el mercado o en su defecto los conductores de los puestos de mercado cuando estos se haya n individualizado legalmente.

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, (...)."



d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo 13 de la Ordenanza N° 446-MDS, la Municipalidad Distrital de Surquillo dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios públicos de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), 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.

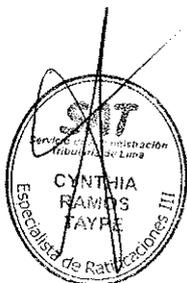
Así, la referida sentencia señala que el costo del servicio de recolección de residuos que se presta a los contribuyentes de predios destinados a casa habitación deberá ser distribuido en función del **tamaño del predio**, entendido éste como metros cuadrados de área construida, en la medida que en estos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

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".



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

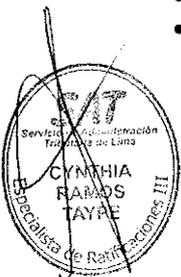
En el presente caso, la Ordenanza N° 446-MDS, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles), Parques y Jardines y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

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

Respecto de casa-habitación:

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



Respecto de los otros usos:

- El uso del predio: Referido a la categorización de los predios, a partir del cual los establecimientos comerciales y de servicios se agrupan en 24 categorías:
 - Asistencia gratuita
 - Centro veterinario
 - Comercio mayor
 - Comercio menor
 - Compañía de bomberos
 - Cultural
 - Depósito
 - Educación superior
 - Educación estatal
 - Educación privado
 - Estacionamiento
 - Fundación o Asociación
 - Gobierno central, institución
 - Industria
 - Lubricentro
 - Organismo público descentralizado
 - Organización sindical
 - Partido político
 - Puesto de mercado
 - Servicio de salud
 - Servicios en general
 - Servicios sociales
 - Templo, convento monasterio
 - Tienda de mercado

- El tamaño del predio: Se refiere al área construida y/o ocupada de los predios expresada en metros cuadrados.

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 Surquillo ha informado, en el Informe Técnico, que no cuenta con predios destinados al uso de Laboratorios de ensayo ambiental; además de ello, ha precisado que los usos Lubricentros y Veterinarias se encuentran incluidos en el uso *Comercio menor y Comercio mayor*, del cual su generación es solo respecto de los residuos sólidos no peligrosos.

Asimismo, en el Informe Técnico, se ha señalado que sus generadores de residuos sólidos no exceden de los 500 litros (92 kg), por lo que lo dispuesto en la normas vigentes, no tiene incidencia en la determinación de las tasas, aspecto que ha sido sustentados en el Informe N° 043-2019-GPMA-MDS que remite el Estudio de Estimación de la Generación promedio de Residuos Sólidos 2020.

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 (como criterio determinante) e índice de disfrute.

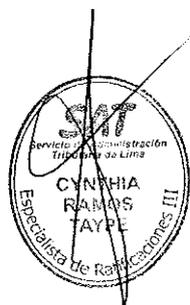
- La ubicación por zonas: En una de las 2 zonas en las que se ha dividido el Distrito, en función de la concentración de área verde (medida en m²).
- La ubicación del predio: Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:

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".



- Ubicación 1: Frente a áreas verdes
 - Ubicación 2: Cerca a áreas verdes (hasta 2 manzanas).
 - Ubicación 3: Lejos a áreas verdes
- Índice de disfrute: Se refiere al grado de disfrute real o potencial que tienen las personas respecto de las áreas verdes del distrito, considerando la ubicación.

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

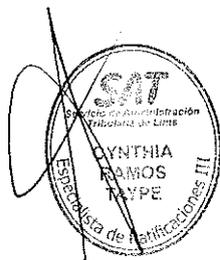
- La ubicación del predio en una de las 04 zonas en las que se ha dividido el Distrito, en función al grado de peligrosidad que presentan una respecto de otras, en base a las incidencias registradas; así como a la asignación de recursos.
- El uso del predio, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 26 categorías:
 - Asistencia gratuita
 - Casa habitación
 - Centro veterinario
 - Comercio mayor
 - Comercio menor
 - Compañía de Bomberos
 - Cultural
 - Depósito
 - Educación superior
 - Educación estatal
 - Educación privado
 - Estacionamiento
 - Fundación o Asociación
 - Gobierno central, institución
 - Industria
 - Lubricentro
 - Organismo público descentralizado
 - Organización sindical
 - Partido político
 - Puesto de mercado
 - Servicio de salud
 - Servicios en general
 - Servicios sociales
 - Templo, convento monasterio
 - Terreno sin construir
 - Tienda de mercado

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

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 7 de la Ordenanza N° 446-MDS, establece que se encuentran inafectos a la aplicación de la referida norma, los siguientes:

- a) Los terrenos sin construir para los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y de Parques y Jardines.
- b) Los predios destinados al uso de comisarias o delegaciones policiales pertenecientes a la Policía Nacional del Perú para el arbitrio de Serenazgo.



Respecto a las exoneraciones, en el artículo 8 de la Ordenanza N° 446-MDS, dispone que se encuentren exonerados al pago de arbitrios municipales, los siguientes casos:

- a) Predios de propiedad de la Municipalidad Distrital de Surquillo.
- b) Los predios destinados al uso del Cuerpo o Compañía de Bomberos.
- c) Los Gobiernos Extranjeros en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencias de sus representantes diplomáticos o el funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados.
- d) Las entidades religiosas reconocidas por el Estado, que destinen dichos predios a templos, conventos, monasterios y casas de retiro, siempre y cuando no produzcan renta, cumplan sus fines y se encuentren debidamente registradas ante la Municipalidad de Surquillo como tales a través de las declaraciones juradas pertinentes.
- e) Exoneración del 40% de todos los Arbitrios Municipales para los predios que sean destinados a Instituciones educativas estatales.

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 arbitrios¹⁹.

En atención a ello, a partir de lo previsto en el artículo 13 de la Ordenanza N° 446-MDS, la Municipalidad Distrital de Surquillo dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero, las de Estructuras de Costos y la Estimación de Ingresos, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

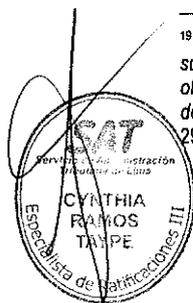
g) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N° 106

Sobre este punto, cabe mencionar que con fecha 3 de octubre del 2006, se publicó el Informe Defensorial N° 106, a través del cual la Defensoría del Pueblo evaluó el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales correspondientes al 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, 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.

¹⁹ 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)



En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N° 446-MDS, 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 Públicos.

h) Sustento de los actuales costos

A través de numerosas resoluciones²⁰, 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 modificatorias²¹ 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 arbitrios del ejercicio 2019 (actualización desde el año 2014- Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2019 S/	Costos 2020 S/	Variación 2019-2020 S/	Variación %
Recolección de Residuos Sólidos	4,266,600.10	5,802,292.41	1,535,692.31	35.99%
Barrido de Calles	3,462,941.47	4,124,461.83	661,520.37	19.10%
Parques y Jardines	4,310,591.28	5,138,643.94	828,052.66	19.21%
Serenazgo	5,558,833.21	6,683,840.70	1,125,007.49	20.24%
TOTAL	17,598,966.06	21,749,238.89	4,150,272.82	23.58%

²⁰ 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>.

²¹ **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.



Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 35.99 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) En relación a los costos directos, otros gastos directos, el incremento se debería principalmente a la actualización del costo del servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos del distrito de Surquillo, que ha pasado de un costo anual de S/ 3,859,683.90 a S/ 5,679,725.34 que representa una variación anual de S/ 1,820,041.44, sustentado en el Concurso Público N°001-2018-CS/MDS (Contrato N° 002-2019-MDS).
- ii) Respecto de los costos indirectos, en relación a la mano de obra indirecta, que ha pasado de S/ 68,281.37 a S/ 82,351.87, lo que representa una variación anual de S/ 14,070.50, el incremento se debería: i) a la modificación de la remuneración del "Gerente de Protección del Medio Ambiente" y "Subgerente de Limpieza Pública", con un costo mensual de S/ 6,963.40 y S/ 5,663.40, respectivamente, debido al cambio del régimen laboral a CAS Directivo; asimismo, respecto a los materiales y útiles de escritorio que ha pasado de S/ 445.39 a S/ 2,206.94, lo que representa una variación anual de S/ 1,761.55, el incremento se debe a la actualización de los precios de los materiales y el incremento en la dotación de algunos materiales.
- iii) Además de ello, el costo fijo se ha visto incrementando debido a la actualización de los costos de los servicios de energía eléctrica y agua potable pasando de S/ 21,903.21 a S/ 23,406.02, lo que representa una variación anual de S/ 1,502.81.

En cuanto al **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 19.10 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) En relación a los costos directos, que ha pasado de S/ 3,208,270.24 a S/ 3,967,481.27, lo que representa una variación anual de S/ 759,211.03, la variación se debería a:
 - Al incremento del costo de la mano de obra directa, debido al traslado de personal para la prestación del servicio, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo 276, por rotación de otras áreas pasando de 37 a 61 personas, sustentado mediante el Informe N° 456-2019-SGRH-GAF/MDS de la Gerencia de Recursos Humanos con una remuneración promedio mensual de: S/ 3,952.59 (Ayudante), S/ 2,132.53 (Barredor) y S/ 3,907.18 (Chofer); asimismo, la variación se debe al incremento del total del personal CAS de 109 a 121 personas con una remuneración promedio mensual de: S/ 1,063.70 (Ayudante), S/ 1,231.85 (Barredor) y S/ 1,292.16 (Chofer); así como la actualización de sus remuneraciones en función al costo del mercado, ello considerando que sus últimos costos proyectados fueron desde el año 2014; los cuales representan una variación anual de S/ 662,387.74.
 - Al incremento de la cantidad y la actualización del costo de los materiales, esto es principalmente en las bolsas de polietileno, que ha pasado de S/ 0.02 a S/ 0.64 cada unidad, así como la cantidad de pasó de 213,160 a 262,080 unidades de bolsas de polietileno, ello es debido a la inclusión de la actividad de barrido de vías internas lo cual incrementa los metros lineales barridos, lo cual se encuentra sustentado en la Adjudicación Simplificada N° 002-2019-CS/MDS (Contrato N° 003-2019/MDS); además de ello, el incremento se debe también a la incorporación del costo del combustible para las 03 trimotos de carga incluidas al servicio y la mayor adquisición de los uniformes como consecuencia de incremento de personal; los cuales representan una variación anual de S/ 45,842.43.
 - Al incremento del costo de los otros gastos directos, debido a la incorporación del costo de "Llantas" y "Mantenimiento" para las 03 trimotos de carga incluidas; así como el incremento se debería también a la actualización del costos y la dotación de las "Llantas" y "Mantenimiento" asignadas al Camión que se encarga de recolectar las bolsas de barrido, lo cual representa un incremento de S/ 50,980.86.
- ii) Respecto de los costos indirectos, respecto a los materiales y útiles de escritorio que ha pasado de S/ 432.29 a S/ 2,142.03, lo que representa una variación anual de S/ 1,709.74, el incremento se debe a la actualización de los precios de los materiales y el incremento en la dotación de algunos materiales.



- iii) Además de ello, el costo fijo se ha visto incrementando debido a la actualización de los costos de los servicios de energía eléctrica y agua potable pasando de S/ 21,903.21 a S/ 23,406.02, lo que representa una variación anual de S/ 1,502.81.

Sobre el **servicio de parques y jardines**, se aprecia una variación del 19.21 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a:

- i) Respecto de los costos directos, en relación a la mano de obra directa, que ha pasado de S/ 2,686,605.37 a S/ 3,701,927.98 lo que representa S/ 1,015,322.61, el incremento se debería al traslado personal para la prestación del servicio, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, por rotación de otras áreas pasando de 56 a 76 personas, sustentado mediante el Informe N° 456-2019-SGRH-GAF/MDS de la Gerencia de Recursos Humanos con una remuneración promedio mensual de: S/ 1,212.68 (Ayudante), S/ 2,645.51 (Jardinero) y S/ 1,168.60 (Chofer).

Asimismo, la variación se debe al incremento del total del personal CAS de 68 a 85 personas con una remuneración promedio mensual de: S/ 1,390.70 (Ayudante), S/ 1,289.96 (Jardinero) y S/ 1,566.48 (Chofer); así como la actualización de sus remuneraciones en función al costo del mercado, ello considerando que sus últimos costos proyectados fueron desde el año 2014; asimismo, respecto a los otros gastos directos que ha pasado de S/ 628,857.41 a S/ 920,975.20 lo que representa una variación de S/ 292,117.79, el incremento es debido al aumento del costo del servicio prestado por la Junta de Regantes y el consumo de agua pagado a Sedapal; así como se debe a la incorporación de los materiales y servicios por "Llantas" y "Mantenimientos" realizados al camión cisterna asignado al servicio.

- ii) Respecto de los costos indirectos, respecto a los materiales y útiles de escritorio que ha pasado de S/ 432.29 a S/ 2,142.03, lo que representa una variación anual de S/ 1,709.74, el incremento se debe a la actualización de los precios de los materiales y el incremento en la dotación de algunos materiales.
- iii) Además de ello, el costo fijo se ha visto incrementando debido a la actualización de los costos de los servicios de energía eléctrica y agua potable pasando de S/ 21,840.80 a S/ 22,717.61, lo que representa una variación anual de S/ 876.82.

Sobre el **servicio de serenazgo**, se aprecia una variación del 20.24 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i) Respecto de los costos directos, en relación a la mano de obra directa, que ha pasado de S/ 3,525,940.34 a S/ 5,066,136.20 lo que representa S/ 1,540,195.86, el incremento se debería al traslado personal para la prestación del servicio, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, por rotación de otras áreas pasando de 9 a 21 personas, sustentado mediante el Informe N° 442-2019-SGRH-GAF/MDS de la Gerencia de Recursos Humanos con una remuneración promedio mensual de S/ 3,922.26 (Agente); S/ 1,906.36 (Chofer); S/1,603.51 (Especialista) y S/ 1,774.98 (Motorizado); asimismo, la variación se debe al incremento del total del personal CAS de 188 a 269 personas, así como la actualización de sus remuneraciones en función al costo del mercado con una remuneración promedio mensual de S/ 1,301.28 (Agente); S/ 1,528.31 (Chofer); S/1,352.51 (Especialista) y S/ 1,367.17 (Motorizado), ello considerando que sus últimos costos proyectados fueron desde el año 2014.
- ii) Además de ello, respecto de los costos de materiales que ha pasado de S/ 631,195.72 a S/ 870,963.46 lo que representa una variación de S/ 239,767.74, el incremento es debido a la incorporación del costo del combustible y la dotación de las "Llantas" para las 03 camionetas y 10 motocicletas incluidas al servicio y la mayor adquisición de los uniformes como consecuencia de incremento de personal.
- iii) Respecto del costo fijo ha pasado de S/ 176,722.75 a S/ 327,895.21, lo que representa una variación anual de S/ 151,172.46, el incremento es debido a una mayor cantidad de suministros de energía eléctrica correspondientes a 10 puestos de auxilio rápido, 10 casetas de vigilancia y 97 cámaras; así como la inclusión del costo del SOAT para todas las unidades vehiculares (12 camionetas, 7 automóviles y 20 motocicletas); asimismo, la variación se debe a la actualización de los costos del servicio de telecomunicaciones de radio troncalizado, lo cual se encuentra sustentado en la Contratación Directa N° 002-2017-OEC-MDS (Contrato N° 22-2017/MDS).



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 Surquillo no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 446-MDS. 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 Financiero, las Estructuras de Costos y la 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 ello²².

III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo, mediante la Ordenanza N° 446-MDS, 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.

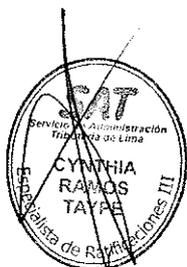
i) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

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 Surquillo remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de Servicios de Barrido de Calles**, la prestación del 100% del servicio se encuentra a cargo de la municipalidad, siendo la actividad la siguiente:
 - Actividad de barrido de avenidas y vías de alto tránsito peatonal y/o vehicular.
 - Actividad de barrido de calles internas (no consideradas en el punto anterior) que conforman el distrito.
 - Actividad de Recojo y traslado de bolsas de basura de barrido.
 - Actividad de supervisión.
- **Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, la prestación del servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios y comerciales se encuentra tercerizada al 100% a la Empresa Consorcio Surquillo Limpio (Interaseo Perú S.A.C. y Interaseo S.A.S. E.S.P. sucursal del Perú) y la Municipalidad se encarga de la supervisión y fiscalización del servicio. Las actividades son las siguientes:
 - Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios y comerciales.

²² Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



- Actividad de fiscalización del servicio.
- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines**, la prestación del 100% del servicio, se encuentra a cargo de la municipalidad, siendo las actividades específicas que se desarrollan las siguientes:
 - Actividad de riego con punto de agua y mantenimiento general de áreas verdes.
 - Actividad de corte de gras de áreas verdes de bermas centrales y laterales de avenidas, parques y jardines.
 - Actividad de riego con camión cisterna se realiza especialmente en las bermas y parque y jardines en los cuales no existe punto de riego o canal.
 - Actividad de limpieza de áreas verdes de las bermas centrales y laterales de las avenidas del distrito.
 - Actividad de riego por gravedad y mantenimiento de canales.
 - Actividad de mantenimiento, poda, fumigación y lavado de árboles.
 - Actividad de recojo y disposición final de maleza.
 - Actividad de Supervisión.
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo**; la prestación se encuentra a cargo de la propia municipalidad en un 100%, respecto del cual se presenta las siguientes actividades:
 - Actividad en Puestos de Auxilio Rápido.
 - Actividad de Patrullaje integrado.
 - Actividad de Patrullaje motorizado.
 - Actividad de Patrullaje canino.
 - Actividad de Patrullaje a pie.
 - Actividad de Patrullaje en bicicleta
 - Actividad en Centros de Monitoreo.
 - Actividad de Atención a llamadas de emergencia.

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/	%
Recolección de Residuos Sólidos	5,679,725.34	99,161.05	23,406.02	5,802,292.41	26.68%
Barrido de Calles	3,967,481.27	133,638.91	23,341.65	4,124,461.83	18.96%
Parques y Jardines	4,997,146.15	118,780.18	22,717.61	5,138,643.94	23.63%
Serenazgo	5,942,868.18	413,077.31	327,895.21	6,683,840.70	30.73%
TOTAL	20,587,220.94	764,657.45	397,360.49	21,749,238.89	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Surquillo

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 serenazgo con 30.73% del costo total. Le siguen en orden el servicio recolección de residuos sólidos con 26.68%, el servicio de parques y jardines con 23.63% y el servicio de barrido de calles con 18.96%.

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

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa según frecuencia} \times \text{frontis (ml)}$$

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso²³ y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación (10 zonas), se ha complementado con el índice poblacional, el mismo que ha sido determinado en función al número de habitantes del distrito y por zonas. El importe individualizado del servicio de recolección de residuos por cada predio de uso casa habitación será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{m}^2\text{AC} \times \text{tasa} \times [1 + (\text{NHAB} - \text{NHAP})]$$

Donde:

AC: Área construida

NHAB: Número de habitantes del predio por zona.

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

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

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

Parques y Jardines

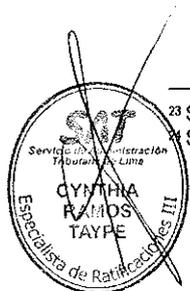
Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines por cada una de las tres (3) categorías de ubicación respecto del área verde²⁴ que se han establecido en el distrito. Dentro de cada categoría de ubicación se ha considerado una (1) ponderación por ubicación y zonificación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y la cantidad de predios, respecto de cada ubicación e índice de disfrute. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa por zona por predio según ubicación e índice de disfrute}$$

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se ha considerado cuatro (4) zonas según el nivel de peligrosidad y riesgo que presenten y en cada uno de ellos se ha considerado, veintiseis (26) categorías de uso teniendo en cuenta las incidencias registradas en cada uso. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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



²³ Se verifica 25 categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.
²⁴ Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.

iv) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos Sólidos	5,802,292.41	5,774,392.01	26.86%	99.52%
Barrido de Calles	4,124,461.83	4,049,991.47	18.84%	98.19 %
Parques y Jardines	5,138,643.94	5,128,287.90	23.85%	99.80%
Serenazgo	6,683,840.70	6,548,580.38	30.46%	97.98%
TOTAL	21,749,238.89	21,501,251.76	100.00%	98.86%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 446-MDS - Municipalidad Distrital de Surquillo

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 26.86%, el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 18.84%, el ingreso anual del servicio de parques y jardines representa el 23.85% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 30.46% 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 Surquillo financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 21, 501,251.76, el cual representa el 98.86% de los costos correspondientes a los servicios municipales.

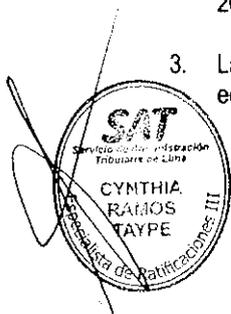
Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Surquillo, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N° 2085, que regula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

IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N° 446-MDS, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Surquillo 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.

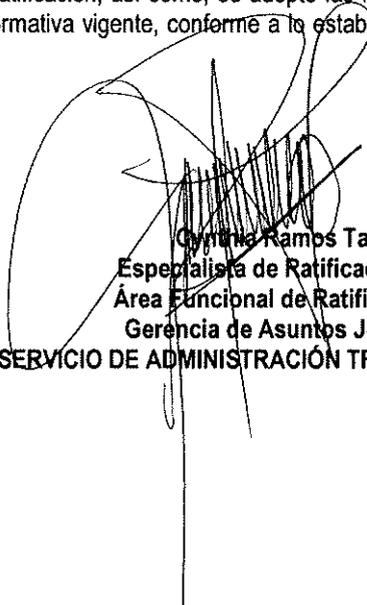
De la evaluación legal efectuada se observa que la referida ordenanza cumple con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 23.58%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Surquillo en función a la actualización de sus costos desde el año 2014, 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 Surquillo, 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 el artículo 15° de la



Ordenanza N° 446-MDS, un tope de incremento solo hasta el 15% en el uso casa habitación para el año 2020, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2019 del referido uso, 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 Surquillo a través de la Ordenanza N° 446-MDS, 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 Surquillo percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 446-MDS, 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 98.86% 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° 446-MDS 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 Surquillo 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 Surquillo, 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

CRT/arr