

INFORME N° 266-181-00000948

MATERIA : Solicitud de ratificación de las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020 en el Distrito de Ate.

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 : 28 de noviembre 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.

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

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".

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



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 ratificador) 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° 294-2019-GAT/MDA y Oficio N° 295-2019-GAT/MDA, la Municipalidad de Ate, el 30 de setiembre de 2019 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 506-MDA, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; así como de la Ordenanza N° 507-MDA que establece el régimen tributario del arbitrio municipal de Recolección de Residuos Sólidos, del ejercicio 2020.

Asimismo, mediante los Oficios N° 299-2019-MDA-GAT y N° 311-2019-MDA-GAT del 01 y 11 de octubre de 2019, respectivamente, la Municipalidad ingresó información complementaria.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió los Requerimientos N° 266-078-00000266 y N° 266-078-00000265, notificados el 06 de noviembre de 2019, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Ate las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación de los expedientes de las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA, respectivamente.

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".

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



Posteriormente, en respuesta a dichos requerimientos, la Municipalidad mediante Oficio N° 344-2019-MDA-GAT y Oficio N° 345-2019-MDA-GAT, recepcionados el 15 de noviembre de 2019, subsanó las observaciones efectuadas.

Asimismo, mediante los Oficios N° 349-2019-MDA-GAT y N° 354-2019-MDA-GAT del 19 y 22 de noviembre de 2019, respectivamente, la Municipalidad ingresó información complementaria.

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.

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N° 27444⁸, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1452⁹ 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 TUO¹⁰ de la Ley N° 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N° 294-2019-GAT/MDA y Oficio N° 295-2019-GAT/MDA, la Municipalidad de Ate, el 30 de setiembre de 2019 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 506-MDA, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; así como de la Ordenanza N° 507-MDA que establece el régimen tributario del arbitrio municipal de Recolección de Residuos Sólidos, del ejercicio 2020, las cuales fueron evaluadas; y, a fin de continuar con el procedimiento de ratificación, el SAT emitió los Requerimientos N° 266-078-00000265 y N° 266-078-00000265, notificados el 6 de noviembre de 2019, a través de los cuales se comunicó a la Municipalidad las observaciones técnicas y legales detectadas, otorgándosele un plazo de siete (07) días hábiles para la subsanación.

Posteriormente, en respuesta a dichos requerimientos, la Municipalidad subsanó las observaciones efectuadas y remitió la información sustentatoria correspondiente, mediante Oficios N° 344-2019-MDA-GAT y N° 345-2019-MDA-GAT, recepcionados el 15 de noviembre de 2019.

Asimismo, mediante los Oficios N° 349-2019-MDA-GAT y N° 354-2019-MDA-GAT del 19 y 27 de noviembre de 2019, la Municipalidad ingresó información complementaria.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Ate cumplió con presentar su solicitud de ratificación y absolver los requerimientos a través de los oficios referidos, dentro de los plazos establecidos; los cuales han sido evaluados 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.

II. ANÁLISIS LEGAL

⁸ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁹ Publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁰ 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".



El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA cumplen 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 tributos¹¹. 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 contribuciones¹².

En ejercicio de sus facultades, la Municipalidad Distrital de Ate aprobó la Ordenanza N° 506-MDA, que establece el monto de las tasas de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo y la Ordenanza N° 507-MDA, que establece el régimen tributario del arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos 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, en el artículo 5 de la Ordenanza N° 506-MDA, establece que condición de contribuyente se adquiere desde el primer día de calendario del mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando tenga lugar cualquier transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo propietario nacerá en el mes siguiente al que se adquirió la condición de propietario.

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 4 de la Ordenanza N° 506-MDA, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes:

- a) Los propietarios de los predios ubicado en el Distrito de Ate
- b) Tratándose de predios en condominio, la obligación recae en cada uno de los condominios en la proporción que les corresponda, siempre que éste haya sido declarado en esa forma a la Municipalidad.
- c) En caso de predios que tengan la condición de inafectos que son utilizados para fines distintos a los que motivan la inafectación al de los arbitrios, la obligación de pago recae en el propietario de los mismos.
- d) Tratándose de predios de propiedad del Estado Peruano que hayan sido afectados en uso u otorgados en concesión al amparo del Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las Normas con rango de Ley que regulan la entrega de concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, se consideran contribuyentes para efecto del pago de los arbitrios a los ocupantes de los mismos, durante el tiempo de vigencia de la afectación en uso o contrato.

d) Criterios de distribución del costo del servicio: Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo

¹¹ "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. (...)."

¹² "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.

Los competentes para: (...) 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. (...)."

¹² Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)."



Conforme lo señalado en la Primera Disposición Transitoria de la Ordenanza N° 506-MDA, la Municipalidad Distrital de Ate dispuso la aprobación del Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos y de estimación de ingresos, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

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 municipalidad¹³:

- 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

¹³ 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".



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

En el presente caso, el Informe Técnico de la Ordenanza N° 506-MDA, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de 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 Distrital de Ate 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.

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).

- La ubicación del predio: Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:
 - Ubicación 1: Predio frente a parques.
 - Ubicación 2: Predios frente a bermas.
 - Ubicación 3: Predio cerca de áreas verdes.
 - Ubicación 4: Predio lejos de áreas verdes.

Además de ello, considera las 6 zonas de prestación del servicio determinadas en función a la prestación del servicio distinto que se presenta en una zona respecto a la otra.

Índice de concurrencia: Criterio complementario que mide la intensidad del disfrute que brindan las áreas verdes a las personas que concurren a ellas, según la cercanía del predio a las áreas verdes

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 cada una de las seis (6) zonas de actividad delictual, establecidas sobre la base de la operatividad del servicio, teniendo en consideración las intervenciones u ocurrencias registradas en cada una de las referidas áreas.
- 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 20 categorías:
 - Terreno sin construir
 - Predios en construcción;
 - Casa habitación;
 - Comercio vecinal;
 - Industrias;
 - Centros de Salud;
 - Instituciones Educativas;
 - Hospedaje;
 - Bancos y Cooperativas;
 - Supermercados;



- Mercados;
- Restaurantes;
- Grifos y estaciones de servicios;
- Camales y Avícolas;
- Locales de entretenimiento;
- Centro Comercial
- Club de esparcimiento recreacional;
- Comercio comunal;
- Comercio zonal;
- Almacenes, depósitos;

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Ate 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) Supuesto de aplicación de un régimen de arbitrios anterior reajustado con el IPC: Recolección de Residuos Sólidos

Sobre el momento y periodicidad de aprobación de los arbitrios municipales, el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias establece que los arbitrios "(...) se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar". En ese orden de ideas, el artículo 69-A de la citada norma indica que las ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios "(...) deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación".

De otro lado, el artículo 69-B de dicha norma establece que en caso las municipalidades no cumplan con lo dispuesto en el artículo 69-A en el plazo establecido por dicha norma, "(...) sólo podrán determinar el importe de las tasas por servicios públicos o arbitrios, tomando como base el monto de las tasas cobradas por servicios públicos o arbitrios al 1 de enero del año fiscal anterior reajustado con la aplicación de la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor".

Como se observa las disposiciones en mención establecen un trimestre específico para la aprobación de las ordenanzas que establecen tasas por concepto de arbitrios municipales, así como la publicación de las mismas a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

Del mismo modo se aprecia que si al 31 de diciembre del ejercicio anterior no se establecen los arbitrios o el nuevo régimen tributario con los requisitos que señala la ley, sólo podría determinarse el importe de las tasas según el monto de las mismas cobradas al 1 de enero del año fiscal anterior reajustadas con la variación del IPC. De esta forma se considera que el supuesto regulado en el artículo 69-B del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias resulta también aplicable para aquellas municipalidades que, habiendo evaluado sus costos de manera diligente y con la debida anticipación, disponen el reajuste con el IPC de las tasas ratificadas anteriormente a través de una ordenanza que es aprobada dentro de los plazos establecidos en el artículo 69 de dicha norma.

No obstante, cabe señalar que la aplicación del citado artículo 69-B por parte de una Municipalidad, sea esta de manera expresa (aprobanda una ordenanza que disponga el reajuste) o tácita (por el solo transcurso del plazo legal sin aprobar ordenanza alguna), no debe entenderse como una prerrogativa establecida con la finalidad de evitar el control previo que ejercen las municipalidades provinciales mediante la ratificación de ordenanzas, sino que debería responder a criterios relacionados con el mantenimiento de un nivel de servicio a favor de los contribuyentes y, por tanto, también de los costos asociados al mantenimiento de los mismos.

En esa línea de ideas, la Municipalidad Metropolitana de Lima considera que la validez de una ordenanza que aprueba un reajuste con el IPC (o sólo la prórroga de las tasas establecidas en el ejercicio anterior) se encuentra condicionada por igual a que la Municipalidad cumpla con acreditar frente a sus contribuyentes que la ordenanza anterior que aprobó los costos materia de reajuste se encuentra ratificada y conforme al marco legal vigente; que las tasas que se aprueban se encuentran únicamente reajustadas con la variación del IPC registrado en el ejercicio anterior al de su aplicación; y, además, que se ha dado estricto cumplimiento a la ejecución de todos y cada uno de los costos que las sustentan.



Es por ello que a través de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ordenanza N° 2085, se establecen los requisitos para la aplicación de las tasas y costos de un régimen anterior, lo que se aprecia del texto transcrito a continuación:

Artículo 8°.- Solicitud de Ratificación de la Ordenanza que Prorroga o Reajusta los Montos de Arbitrios de Ejercicios Anteriores
Las Municipalidades Distritales podrán solicitar la ratificación de la Ordenanza que actualice los Arbitrios Municipales del ejercicio precedente en función del IPC, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal, siempre que cumplan con las condiciones siguientes:

- a) *La Ordenanza del ejercicio precedente cuyas tasas se quiere reajustar o prorrogar, deberá contar con la ratificación de la MML y, además, encontrarse conforme al marco legal vigente al momento de la presentación de la solicitud;*
- b) *En caso que la Municipalidad Distrital reajuste sus costos y tasas, éstas no deberán exceder el porcentaje de variación del IPC fijado por el INEI, aplicable a Lima Metropolitana.*
- c) *La Municipalidad Distrital deberá acreditar el cumplimiento de sus costos ejecutados, teniendo como base las últimas estructuras de costos de los servicios aprobados y de ser el caso, reajustados; en caso de existir variaciones deberán ser justificadas.*
- d) *Los Cuadros de Estimación de Ingresos Anuales con la aplicación del IPC para cada tipo de arbitrio lo cual no debería exceder el costo del servicio.*

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, se procede a efectuar el análisis respectivo a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado artículo 8:

i) Prórroga o reajuste sobre la base de una ordenanza ratificada que se encuentre conforme al marco legal vigente.

Sobre el particular, cabe señalar que el reajuste (o la sola prórroga, si se quiere) de una tasa establecida en un ejercicio anterior, únicamente puede ser posible en caso ésta se encuentre sustentada en una ordenanza que fue publicada y ratificada dentro de los plazos señalados en el artículo 69-A y, además, si las disposiciones y contenido de la norma ratificada guarda correspondencia con las disposiciones legales que se encuentran vigentes al momento de disponer reajuste o la prórroga.

En el presente caso, cabe mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Acuerdo de Concejo N° 418 ratificó la Ordenanza N° 471-MDA para el ejercicio 2019, publicados el 09 de noviembre de 2018, así como mediante Acuerdo de Concejo N° 479 ratificó la Ordenanza N° 419-MDA modificada por la Ordenanza N° 427-MDA, para el ejercicio 2017, publicados el 25 de diciembre de 2016, al constatar que la misma cumplía con los requisitos de validez establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC, así como los pronunciamientos emitidos tanto por la Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial 106) como por el Tribunal Fiscal (RTF N° 03264-2-2007). En atención a ello, se debe considerar cumplido el primer requisito.

ii) Reajuste de las tasas en función al IPC.

El reajuste de las tasas y costos deberá operar únicamente en función de la variación del IPC registrada en la capital del departamento durante el ejercicio anterior, debiendo tenerse presente para tal efecto los datos oficiales establecidos por el INEI.

En el presente caso, de la lectura del artículo segundo de la Ordenanza N° 507-MDA y del Informe Técnico en ratificación, se observa que la Municipalidad Distrital de Ate ha establecido la aplicación de los costos y tasas del ejercicio 2019, reajustadas con la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana al mes de agosto del presente año que asciende a 1.45 %, conforme lo establecido en la Resolución Jefatural N° 268-2019-INEI, publicada el 01 de setiembre de 2019, cumpliéndose con ello el requisito establecido, según se observa en el siguiente cuadro:

SERVICIO	Costos Ratificados	IPC a Agosto	Costos Aprobados
	2019	2019	2020
	S/		S/
Recolección de Residuos Sólidos	20,672,203.30	1.45%	20,971,950.25
TOTAL	20,672,203.30	1.45%	20,971,950.25



Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278¹⁴, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM¹⁵, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de Ate ha informado en el Informe técnico y mediante Oficio N° 047-2019-MDA-GGAO e Informe N° 471-2019-MDA/GGA-SGGYMRS, que no cuenta con predios destinados al uso de Laboratorios de ensayo ambiental; asimismo, en relación a los usos Lubricentros y Veterinarias ha señalado que brinda el servicio solo respecto de los residuos no peligrosos. Por otro lado, en relación a los generadores que exceden de los 500 litros (137.45 kg), la Municipalidad ha informado que continuará prestando el servicio teniendo en cuenta los numerales 3 y 4 del artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias. Por lo que, en atención a lo señalado, la Municipalidad ha decidido establecer el reajuste por IPC en el servicio de Recolección de Residuos Sólidos, conforme lo habilita el artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

iii) Cumplimiento en la ejecución de los costos.

Con relación a este punto es preciso señalar que la exigencia del cumplimiento en la ejecución de los costos presupuestados es indispensable en la medida que no es legalmente posible sustentar el reajuste de un régimen de arbitrios anterior, si la Municipalidad no acredita previamente que ha cumplido con efectuar la ejecución de los costos conforme fueran presupuestados en la ordenanza ratificada que se desea reajustar; y que son, al fin y al cabo, los que sustentan las tasas que se desean reajustar.

Con relación a la ejecución de los costos presupuestados para el ejercicio 2019, cabe mencionar que el Informe Técnico de la Ordenanza N° 506-MDA y N° 507-MDA, brinda información relacionada con los costos ejecutados, la cual da cuenta de un cumplimiento superior al 100% de los costos establecidos para la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo. Sin perjuicio de la evaluación técnica correspondiente, se considera cumplido el último requisito; y, por tanto, corresponde continúe la evaluación respectiva, cuya acreditación se basa en el principio de veracidad.

f) Vigencia de una ordenanza que aprueba el marco legal de un régimen de arbitrios

Con relación al lapso de vigencia de las ordenanzas que aprueban el marco legal de los arbitrios (esto es, los elementos esenciales del tributo: la determinación de la obligación tributaria, el sujeto pasivo, los criterios de distribución, los supuestos de inafectación y exoneración, entre otros aspectos), cabe mencionar que la segunda disposición final de la Ordenanza N° 2085, establece expresamente que: *"Las Ordenanzas Marco que aprueben las Municipalidades Distritales y que contengan los elementos esenciales del tributo excepto el costo y las tasas de los servicios, deberán ser ratificadas por el Concejo Metropolitano de Lima y podrán tener vigencia por más de un ejercicio tributario"*.

En el presente caso, de la revisión del artículo primero de la Ordenanza N° 507-MDA, se observa que la Municipalidad Distrital de Ate ha dispuesto que para efectos de la determinación y distribución de los costos del arbitrios municipal de residuos sólidos del ejercicio 2020, resulta de aplicación el marco legal tributario de la Ordenanza N° 419-MDA modificada por la Ordenanza N° 427-MDA, ratificada mediante Acuerdo de Concejo N° 479, publicados el 25 de diciembre de 2016, aplicable para el ejercicio 2017.

En atención a que la citada ordenanza ha sido objeto de ratificación por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, carece de sentido evaluar nuevamente los elementos esenciales de la obligación tributaria por concepto de arbitrios municipales.

g) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 506-MDA, establece que se encuentran inafectos al pago de los arbitrios municipales los predios de propiedad de:

- a) La Policía Nacional, cuyos predios estén destinados a comisarías o delegaciones, respecto al arbitrio de Serenazgo.

¹⁴ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁵ "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".



- b) Las Fuerzas Armadas, cuyos predios están destinados a sus propias funciones de seguridad, respecto al arbitrio de Serenazgo.
- c) Los propietarios de predios en condición de "Terrenos sin construir", solo respecto de los arbitrios de Parques y Jardines Públicos.

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 8 de la Ordenanza N° 506-MDA, dispone que se encuentren exonerados a los arbitrios de Barrido de Calles, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, los siguientes casos:

- a) La Municipalidad Distrital de Ate
- b) Las entidades religiosas debidamente constituidas y acreditadas cuyos predios se encuentren destinados a templos, conventos, monasterios y museos.
- c) El cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, así como de los mismos que se hayan sido afectados en uso u otorgados en concesión, bajo cualquier modalidad, siempre que el uso de los mismos sea destinado para sus fines.
- d) Las Entidades Sociales sin fines de lucro, cuyo caso en su totalidad está destinado a Centros de Rehabilitación y Asistencia Social, debidamente constituidas y acreditadas, así como de los destinados a fines de sociales.
- e) En el caso de propietarios con predios en condición de "Predios o terrenos en Construcción", solamente respecto del arbitrio de Parques y Jardines Públicos.
- f) En el caso de propietarios que tengan la condición de pensionistas y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 19° de la Ley de Tributación Municipal, estos se encuentran exonerados del cincuenta por ciento (50%) del monto de la tasa de los arbitrios de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo.

h) 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 arbitrios¹⁶.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Primera Disposición Transitoria de la Ordenanza N° 506-MDA, la Municipalidad Distrital de Ate dispuso la aprobación del Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos y de estimación de ingresos de los servicios de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

Asimismo, en el artículo 3° de la Ordenanza N° 507-MDA, dispuso la aprobación del Informe Técnico del servicio de Recolección de Residuos Sólidos, el cual forma parte integrante de la ordenanza.

i) 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);

¹⁶ 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)



- 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 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° 506-MDA, 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 del servicio de Parques y Jardines Públicos.

j) Sustento de los actuales costos

A través de numerosas resoluciones¹⁷, 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 periodo 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 modificatorias¹⁸ y por tanto se declarararía 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 (actualizado desde el año 2017 – Nuevo Régimen), se tiene que los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo han sufrido variación en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

¹⁷ 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.gov.pe/ArchivosPortal/publicaciones/5/2007/1-691/4/9/Exp000069-2007.pdf>.

¹⁸ 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 S/	Costos 2020 S/	Variación 2019-2020 S/	Variación %
Barrido de Calles	5,712,395.72	7,023,819.84	1,311,424.12	22.96%
Recolección de Residuos Sólidos	20,672,203.30	20,971,950.25	299,746.95	1.45%
Parques y Jardines	15,341,393.97	16,544,641.55	1,203,247.58	7.84%
Serenazgo	17,077,991.11	24,594,555.82	7,516,564.71	44.01%
TOTAL	58,803,984.10	69,134,967.46	10,330,983.36	17.57%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **Servicio de Barrido de Calles**, se observa una variación del 22.96 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a los siguientes aspectos:

- i) A la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"**, que ha pasado de S/ 4,643,252.63 a S/ 5,564,028.50 que representa una variación de **S/ 920,775.87**, debido: i) Al incremento del personal DL 728, que pasó de 17 a 35, debido a las reincorporaciones judiciales; ii) Al incremento del personal operativo CAS de 244 a 347, debido al aumento de personal barredores de 244 a 290 obreros con una remuneración mensual de S/ 1,085.50 y de personal rastrillaje de 15 a 23 con una remuneración mensual de S/ 1,085.50, ello, con la finalidad de intensificar el barrido de calles; iii) Al aumento de choferes de camión baranda de 5 a 8, debido a que se ha incorporado 02 camiones a la flota para facilitar el traslado del personal de barrido desde las base de barrido de cada zona hacia los distintos puntos para el inicio de las actividades; y iii) A la actualización por ESSALUD que se ajusta en función a la UIT vigente que pasó S/ 3,950.00 del 2016 a S/ 4,200.00 para el año 2019.
- ii) Al aumento en el costo de **"Materiales"**, que ha pasado de S/ 739,686.61 a S/ 1,156,234.04, que representa una variación de **S/ 416,547.43**, ello debido a: i) al incremento en la adquisición de uniformes, materiales de protección y herramientas, ello, debido a un aumento del personal operativo que pasó de 293 a 347; y ii) a un incremento en el consumo de combustible y repuestos básicos (llantas y baterías) al disponer de 07 camiones, y de 07 trimotos para el servicio de barrido de calles, utilizados para el recojo de las bolsas generadas durante la actividad de barrido diario, labor que se realizará los 06 días de semana.

Sobre el **Servicio de Parques y Jardines**, se aprecia una variación del 7.84 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) Al aumento en el costo de **"Materiales"**, debido: a la actualización del costo por consumo de combustible para la flota y maquinaria utilizada en el servicio de parques y jardines pasando de S/ 656,725.77 a S/ 901,580.40 que representa una variación de **S/ 244,854.63** ello, debido a la actualización del costo por galón del combustible diésel pasando de S/ 9.00 a S/ 12.70 y de gasohol de S/ 10.35 a S/ 15.50; ii) a la incorporación del costo por el consumo de baterías y llantas por un monto de **S/ 75,095.33** costo que no había sido considerado en la Ordenanza N° 471-MDA (año 2017-Nuevo Régimen); iv) a la variación del costo de mangueras que pasó de S/ 18,876.76 a S/ 218,775.50 un incremento de **S/ 199,898.74**, ello, debido al incremento de puntos de suministros de 165 a 179 y al uso de mangueras para el riego con los 6 camiones cisternas.
- ii) A la actualización del costo por el servicio de agua de riego por punto de agua que pasó de S/ 1,887,518.82 a S/ 2,923,729.15 lo que representa un incremento de **S/ 1,036,210.33**, ello, debido a la actualización del costo mensual por consumo de agua de riego pasando de S/ 931.74 a S/ 1,361.14, asimismo, se debe a un aumento de los puntos de riego pasando de 165 a 179 suministros.

En lo que se refiere al **Servicio de Serenazgo**, se advierte una variación de 44.01 %, el cual según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i) A la actualización del costo del personal operativo CAS, que ha pasado de un costo anual de S/ 13,537,368.99 a S/ 18,008,982.00 que representa un incremento de **S/ 4,471,613.04**, debido a: i) al



incremento de personal motorizado: Sereno Chofer de 147 a 228 con una remuneración mensual de S/ 1,713.40, Sereno Motorizado de 90 a 140 con una remuneración mensual de S/ 1,563.40 y Sereno Copiloto de 147 a 160 con una remuneración mensual S/ 1,463.40, el incremento de personal motorizado se debe al aumento de 21 vehículos para el servicio de Serenazgo pasando de 106 a 127 unidades; ii) al incremento del personal Operador de Cámara que pasó de 86 a 132 con remuneración mensual de S/ 1,463.40, debido al aumento de cámaras las cuales han pasado de 132 a 283 distribuidas en el distrito, con la finalidad de ampliar la cobertura de monitoreo y lograr una mayor disuasión contra el accionar delictivo; y iii) a la incorporación en el servicio de 45 efectivos policiales diarios para el patrullaje, de acuerdo al convenio de cooperación aprobado mediante Resolución Ministerial N° 387-2019-IN.

- ii) A la actualización del costo por el consumo de combustibles de las unidades motorizadas asignadas al servicio de Serenazgo pasando de un costo anual de S/ 1,168,057.76 a S/ 2,719,907.00 una variación de **S/ 1,551,849.24**, ello, debido al incremento de unidades de 106 a 127 vehículos. Asimismo, el incremento se debe a la actualización del costo por galón de combustible Diésel pasando S/ 9.00 a S/ 12.70 y del Gasohol de S/10.35 a S/ 15.50.
- iii) A la actualización del costo por uniformes para el personal de serenazgo, que ha pasado de un costo anual de S/ 486,999.00 a S/ 930,477.00 lo representa un incremento de **S/ 443,478.00**, ello, debido al incremento del personal operativo que pasó de 782 a 925 serenos, lo que conlleva un aumento en la cantidad de uniformes e implementos de seguridad.
- iv) A la incorporación de servicios necesarios para la operatividad del servicio de Serenazgo por un monto anual de **S/ 721,469.00**, tales como: el servicio de mantenimiento preventivo de las 283 cámaras de video vigilancia con un costo de S/ 391,200.00; el servicio de comunicación radial con un costo de S/ 255,284.00, el servicio de impresiones de formatos, necesarios para las ocurrencias durante el servicio de patrullaje con un costo de S/ 14,445.00 y el servicio de mantenimiento de las cuatrimotos por un monto de S/ 60,000.00.
- v) A la actualización del costo indirecto que pasó de S/ 618,305.14 a S/ 1,118,429.40 lo que representa una variación de **S/ 500,124.26**, ello, debido al incremento de los Jefes de Bases que pasó de 5 a 6, con una remuneración mensual de S/ 4,363.40, a la incorporación del siguiente personal: 01 Jefe del Centro de Video Vigilancia con una remuneración mensual de S/ 4,363.40, 01 Asistente Informático con una remuneración mensual de S/ 1,663.40 personal encargado de elaborar reportes informáticos y actualizar el mapa del delito del distrito; 01 Encargado de Almacén con una remuneración mensual de S/ 1,863.40 personal que coordina los requerimientos de bienes y servicios necesarios para personal operativo y la flota vehicular; y 01 Encargado de Personal con una remuneración mensual de S/ 1,863.40 que coordina con la Subgerencia de Recursos Humanos las capacitaciones y el control de asistencia del personal operativo de serenazgo.

Cabe indicar que el incremento de los costos repercute en brindar un mejor servicio y a la ampliación de la cobertura del servicio, teniendo en cuenta que se ha incrementado los predios afectos al servicio de 102,945 a 129,495 predios, según su último régimen (Ordenanza N° 419-MDA del ejercicio 2017). Además, un incremento de flota vehicular, de cámaras de vigilancia y de serenos permitirá brindar una prestación oportuna del servicio de Serenazgo.

k) 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 Ate no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la citada Ordenanza, y de los anexos que contienen el Informe Técnico de Costos, los cuadros de estructuras de costos y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y 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 ello¹⁹.

III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Ate, mediante la Ordenanza N° 506-MDA, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de 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 Ate remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de Servicios de Barrido de Calles**, presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de barrido de vías (barrido manual, barrido rastrillaje y recolección de bolsas de barrido).
 - Actividad de limpieza y mantenimiento de mobiliario urbano (ornato).
 - Actividad de planificación, administración, supervisión, y control del servicio.

- **Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines**, presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de mantenimiento de áreas verdes que comprende:
 - Corte de grass.
 - Poda de árboles.
 - Fumigación
 - Propagación de plantas – Viveros municipales.
 - Traslado de personal y herramientas.
 - Actividad de riego de parques y bermas que comprende:
 - Riego con cisternas municipales.
 - Riego con puntos de agua (suministros SEDAPAL).
 - Riego por Canal de Regadío.
 - Actividad de recolección y disposición final de maleza.
 - Recolección de maleza.
 - Disposición final de maleza.
 - Actividad de supervisión y gestión administrativa.

- **Plan Anual de Servicios de Serenazgo**, presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de patrullaje vehicular
 - Actividad de patrullaje a pie en puntos críticos.
 - Actividad de patrullaje en Puestos de Auxilio Rápidos (PAR)
 - Actividad de servicio de serenazgo por bases
 - Actividad de servicio por cámara de video vigilancia
 - Actividad de servicio serenazgo por Grupo de Intervención Rápida (GIR)
 - Actividad de soporte, supervisión y gestión de 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 S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Barrido de Calles	6,720,262.54	282,809.23	20,748.07	7,023,819.84	14.58%
Parques y Jardines	15,877,405.85	636,454.56	30,781.13	16,544,641.55	34.35%
Serenazgo	22,575,683.06	1,058,429.40	960,443.36	24,594,555.82	51.07%
TOTAL	45,173,351.45	1,977,693.19	1,011,972.56	48,163,017.21	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Ate
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 51.07 % del costo total. Le siguen en orden el servicio parques y jardines con 34.35% y el servicio de barrido de calles con 14.58%.

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.

Con relación a los aspectos técnicos, la metodología muestra que las tasas han sido calculadas en función a los criterios de la ordenanza y a los costos que demanda la prestación del servicio, habiéndose efectuado la distribución de los costos teniendo en cuenta la cantidad de predios afectos por cada uno de los servicios.

Barrido de calles

A partir de la metodología propuesta, el costo se distribuirá tomando en cuenta la frecuencia de barrido; la cantidad de predios según frecuencia y los metros lineales de frontera con la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

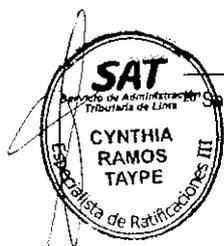
$$\text{Monto (S/)} = \text{tasa según frecuencia} \times \text{zona} \times \text{frontis (m)}$$

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 cuatro (4) categorías de ubicación respecto del área verde²⁰ que se han establecido en el distrito en cada uno de las 6 zonas de prestación del servicio. Dentro de cada categoría de ubicación se ha considerado una (1) ponderación por ubicación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y la cantidad de predios, respecto de cada ubicación e índice de concurrencia. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Se incluye la desglosación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado seis (6) zonas teniendo en cuenta las características del servicio. Dentro de cada área se han identificado quince (20) categorías de uso según el nivel de peligrosidad y riesgo que presenten. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

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 S/	Proyectados 1/ S/		
Barrido de Calles	7,023,819.84	6,868,214.10	10.64%	97.78%
Recolección de Residuos Sólidos	20,971,950.25	20,431,362.86	31.64%	97.42%
Parques y Jardines	16,544,641.55	13,836,294.84	21.42%	83.63%
Serenazgo	24,594,555.82	23,445,256.92	36.30%	95.33%
TOTAL	69,134,967.46	64,581,128.72	100.00%	93.41%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 506-MDA y 507-MDA- Municipalidad Distrital de Ate

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 36.30%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 31.64%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 21.42% y el ingreso anual del Servicio de Barrido de Calles representa el 10.64 % de los ingresos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Ate financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 64,581,128.72, el cual representa el 93.41% 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 Ate, 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° 506-MDA, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020 y la Ordenanza N° 507-MDA que establece el régimen tributario de Recolección de Residuos Sólidos del 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.

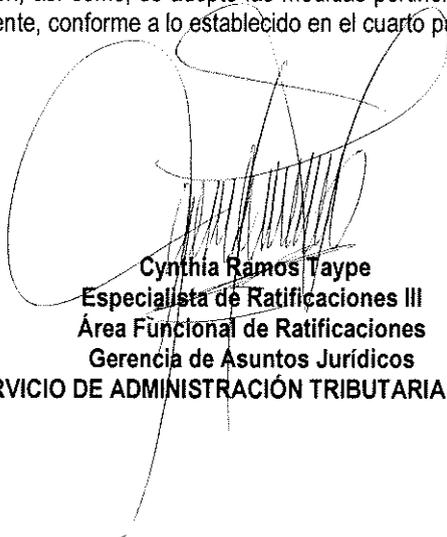
De la evaluación legal efectuada se observa que la referida ordenanza cumple con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 17.57%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Ate en función a la actualización de sus costos desde el año 2017, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de



Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2020; aspectos que han sido considerados en el presente informe.

3. La Municipalidad Distrital de Ate, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podrían afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en el Artículo Primero de la Ordenanza N° 515-MDA, establecer para el ejercicio 2020 un tope máximo de diez por ciento 10% para uso casa habitación y de quince por ciento 15% para los demás usos, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2019, respecto de los servicios de Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Ate a través de las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA, 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 Ate percibirá por el servicio de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo ejercicio 2020, derivado de la aplicación de las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA, financiarán únicamente los costos por la prestación del servicio, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 93.41% 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 las Ordenanzas N° 506-MDA y N° 507-MDA, y los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos, tasas y estimación de ingresos, respectivamente, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2019.
7. 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 Ate 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 Ate, 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/rme