

INFORME N° 266-181-00000979

MATERIA : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020 en el Distrito de Cieneguilla.

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 : 13 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 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° 119-2019-MDC/SG, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla, el 28 de noviembre de 2019, reingreso su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A⁸, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; así como la información sustentatoria correspondiente.

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

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

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

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

⁸ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, ingresada mediante Oficio N° 02-2019-GATR/MDC, el 30 de setiembre 2019, fue devuelto por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000717, que remite el Informe N° 266-181-00000895, debido a que la Municipalidad Distrital de Cieneguilla no remitió dentro del plazo otorgado la información sustentatoria. Posteriormente, presentó la solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A que ingresó mediante Tramite N° 262-088-01282363 de fecha 21 de noviembre de 2019, que fue devuelta por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000734, debido a que la Municipalidad solicitó el desistimiento mediante Oficio N° 121-2019-MDC/SG de fecha 25 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.

Además de ello, el inciso c) del artículo 12 de la referida Ordenanza, señala que si producto de la evaluación efectuada se detectara observaciones técnicas o legales, el SAT procederá a la devolución de la solicitud presentada, previendo que podrá ingresar una nueva solicitud en un plazo que no podrá exceder los 05 días hábiles que el SAT le otorgue, 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° 02-2019-GATR/MDC, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla, el 30 de setiembre de 2019 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A que establece el régimen tributario de los arbitrios de municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000717 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000895 notificado el 14 de noviembre de 2019, debido a que no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante Requerimiento N° 266-078-00000256 dentro del plazo otorgado.

En atención a ello, mediante Tramite N° 262-088-01282363 de fecha 21 de noviembre de 2019, la Municipalidad presentó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; la cual fue devuelta mediante Oficio N° 064-090-00000734 notificado el 25 de noviembre de 2019, debido a que la Municipalidad solicitó el desistimiento a través del Oficio N° 121-2019-MDC/SG de fecha 25 de noviembre de 2019.

Posteriormente, mediante Oficio N° 119-2019-MDC/SG, el 28 de noviembre de 2019, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2020; levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Cieneguilla cumplió con presentar su solicitud de ratificación, 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.



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".

II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A 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 tributos¹². 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 contribuciones¹³.

En ejercicio de sus facultades, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla aprobó la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, que establece el monto de las tasas de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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, en el artículo 6 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, establece que la obligación tributaria se configura el primer día calendario de cada mes. Se agrega que en los casos de transferencia de propiedad, la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del 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, el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, establece que son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, afectos a la tasa de Arbitrios Municipales

- a) Los propietarios de los predios ubicados en el Distrito de Cieneguilla, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él.
- b) En caso de predios en copropiedad, la obligación tributaria recaer de acuerdo al porcentaje de propiedad que corresponda a cada copropietario. La Municipalidad podrá exigir el pago a cualquiera de ellos, de ser el caso.
- c) Respecto a los predios de propiedad del Estado Peruano y/o particulares que, por embargo, incautación, etc., hayan sido afectados en uso diferentes personas naturales y jurídicas distintas; se consideran contribuyentes para efecto del pago de los arbitrios a los ocupantes de los mismos.
- d) Excepcionalmente cuando la existencia del propietario o pueda ser determinada, adquirirá la calidad de responsable para el pago del tributo, el poseedor del predio.



¹² "Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...)."

"Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

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

¹³ "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° 304-2019-MDC/A, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla dispuso la aprobación del informe técnico financiero de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de calles, Parques y Jardines y Serenazgo, cuadro de tasas (Anexo I), Informe Técnico (Anexo II) y la estimación de ingresos (Anexo IV) que como anexos forman parte de la presente Ordenanza.

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 municipalidad¹⁴:

- 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"*.



¹⁴ 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]

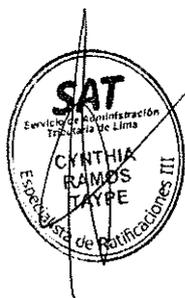
Visto de ese modo, corresponde que una vez aprobados los criterios de distribución por parte de las municipalidades distritales que integran la Provincia de Lima, el SAT y la Municipalidad Metropolitana de Lima realicen una evaluación de los criterios complementarios a efectos de observar si tienen conexión 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° 304-2019-MDC/A, 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 y el artículo 12 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, disponen que los costos totales por la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que respecta al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta los siguientes criterios:

- **Longitud del frontis de cada predio:** se ha establecido para la distribución del costo la medida del frontis del predio, donde se presta cada forma de servicio, información que se encuentra registrada en el sistema informático, producto del levantamiento de información en campo y de las declaraciones juradas que han realizado los administrados a través de los requerimientos efectuados y en la presentación de sus declaraciones juradas.
- **Ubicación del predio por zonas,** por la naturaleza de la forma de la prestación del servicio de barrido se ha podido establecer dos zonas de servicio, una **primera zona** se refiere a los predios de zonas urbanas donde se presta el servicio propiamente de barrido por estar pavimentadas las calles, la **segunda zona** se refiere al servicio de papeleo en zonas urbanas donde sus calles no se encuentran pavimentadas, estas formas de



servicio se encuentran detallados en el informe técnico, donde se describen las ruta del servicio y la cantidad de residuos sólidos recogidos producto por cada forma del servicio brindado.

En lo que se refiere al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a:

Para uso de casa habitación:

- La ubicación del predio en una de las 4 **zonas en que se ha subdividido el distrito**, a partir de los cuales se establecen las prestaciones de servicios distintos en función de la mayor o menor generación de residuos que presente.
- El **tamaño del predio**, expresado en metros cuadrados de área construida. De esta forma se presume que a mayor área construida se les presta el servicio a un mayor número de personas, quienes generarían una mayor o menor cantidad de residuos sólidos.
- El **número de habitantes por predio**, para lo cual se ha tomado en cuenta el número de habitantes declarados por el deudor tributario, en el caso que no hubiese declarado el mismo, se ha tomado en cuenta el promedio de habitantes por zona del distrito, obtenido de la información proporcionada por el INEI.

Para usos distintos a casa habitación:

- La ubicación del predio en una de las 4 **zonas en que se ha subdividido el distrito**, a partir de los cuales se establecen las prestaciones de servicios distintos en función de la mayor o menor generación de residuos que presente.
- El **uso del predio**, criterio de distribución corresponde al tipo de actividad desarrollada en el predio, lo que va a permitir diferenciar la capacidad generadora de residuos, y por consiguiente los niveles de requerimiento del servicio. Se ha segmentado en las siguientes categorías:
 - a) Comercio, Hospedaje, Recreación y similares.
 - b) Oficinas Administrativas, de Servicios y otras actividades afines.
 - c) Educativa: Centros Educativos, Academias, Institutos, Universidades y otras actividades afines.
 - d) Lubricentros.
 - e) Veterinarias.
 - f) Restaurantes Campestres.

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278¹⁵, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM¹⁶, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla ha informado, en el Informe Técnico, que no cuenta con predios destinados al uso de Laboratorios de ensayo ambiental; además de ello, en relación a los usos Lubricentros y Veterinarias ha precisado que 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 (140.01 KG); por lo que lo dispuesto en la normas vigentes, no tiene incidencia en la determinación de las tasas, aspectos que han sido sustentados en el Memorandum N° 300-2019-GSCyMA-MDC.

Con relación al arbitrio de **parques y jardines**, la Municipalidad Distrital ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a los siguientes criterios:

- **Ubicación del predio respecto de las áreas verdes.**- Predios en función a su ubicación o cercanía respecto de las áreas verdes públicas; que incidirá en el grado de disfrute del servicio (aspectos vinculados al ornato y



¹⁵ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁶ "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".

recreación). En tal sentido, quien vive frente a un parque percibe un mayor beneficio del servicio, debiéndole corresponder una liquidación mayor que aquel contribuyente cuyo predio no se haya en tal situación:

- a) Frente a parques.
- b) Cercano a parques (distancia 100mts).
- c) Frente a vías con arborización.
- d) lejos de 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:

- **Ubicación del predio por zonas.**- se ha determinado distintos niveles de peligrosidad relativa en razón al número de incidencias. Así, se ha considerado que el uso del servicio se intensificará en aquellas zonas de mayor peligrosidad. Para tal efecto, se ha dividido el distrito en: Zona I, Zona II, Zona III, Zona IV.
- **Uso del predio.**- La actividad que se realiza en un predio es uno de los factores que inciden en el nivel de riesgo potencial que genera y por tanto en el nivel de seguridad que requiere. Es por ello, que aquellos usos o giros que por sus características generen mayor riesgo demandarán una mayor prestación de servicio de seguridad ciudadana. En atención a ello se ha agrupado en 09 categorías:

- a) Casa Habitación.
- b) Oficinas Administrativas de servicios y otras actividades afines.
- c) Educacional, Centros educativos, Academias, Institutos, Universidades y Otras.
- d) Terrenos Sin Construir.
- e) Comercios y actividades afines.
- f) Grifos, Hospedajes, Recreación y similares.
- g) Restaurantes campestres y similares.
- h) Lubricantes.
- i) Veterinarias

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

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 8 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, establece que se encuentran inafectos a la aplicación de la referida norma, los siguientes:

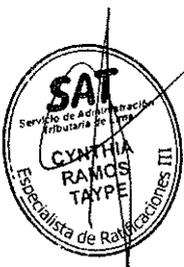
- a) Los terrenos sin construir, se encuentran inafectos a los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.
- b) Los predios del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional del Perú, respecto del arbitrio de Serenazgo.

En lo referente a los exonerados, el artículo 10 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, establece que se encuentran exonerados al pago de arbitrios Municipales, los predios de propiedad de:

- a) Los locales de propiedad de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla o los que tengan en uso para el cumplimiento de sus fines.
- b) Entidades religiosas, para sus predios destinados a templos, conventos o monasterios.

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 arbitrios¹⁷.

En atención a ello, a partir de lo previsto en el artículo 13 de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, la Municipalidad Distrital de Cieneguilla dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo, Cuadro de Tasas (Anexo I), Informe Técnico (Anexo II), Estructura de Costos (Anexo III) y la estimación de ingresos (Anexo IV) que como anexos forman parte de la presente ordenanza.

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:

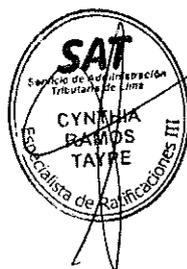
- Brindar en el texto de las ordenanzas distritales mayor información respecto de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, "servicios de terceros", "personal administrativo", "otros costos y gastos variables", "otros costos indirectos", entre otros);
- Disponer la 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.

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, y sus anexos (el Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos) se observa que la Municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

h) Sustento de los actuales costos

A través de numerosas resoluciones¹⁸, el INDECOPÍ 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



¹⁷ 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)

¹⁸ Entre otras, se puede ver la Resolución N° 0198-2007/CAM-INDECOPÍ, 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>.

aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias¹⁹ 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.

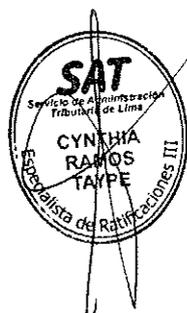
En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2020, en comparación con los arbitrios del ejercicio 2019 (actualización desde el año 2018 - Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y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

| SERVICIO | Costos 2019 S/ | Costos 2020 S/ | Variación 2019-2020 S/ | Variación % |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------|---------------|
| Barrido de calles | 548,171.38 | 614,617.22 | 66,445.84 | 12.12% |
| Recolección de Residuos Sólidos | 993,871.77 | 1,096,450.85 | 102,579.08 | 10.32% |
| Parques y Jardines | 900,208.12 | 1,219,966.63 | 319,758.51 | 35.52% |
| Serenazgo | 1,299,028.56 | 1,971,570.05 | 672,541.49 | 51.77% |
| TOTAL | 3,741,279.83 | 4,902,604.75 | 1,161,324.92 | 31.04% |

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 12.12 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i) Al aumento de los Costos Directos, que ha pasado de un costo de S/ 516,270.34 a S/ 55,384.93 que representa una variación anual de S/ 39,114.59, debido a que en el rubro de materiales se ha incluido el combustible, donde se utilizan 324.44 galones, con un precio unitario de S/ 12.28 según Contrato N° 01-19.
- ii) Además, se debe a la actualización del costo de "Otros Costos y Gastos Variables", que ha pasado de un costo de S/ 2,888.59 a S/ 22,020.00 que representa una variación anual de S/ 19,131.41, el cual se debería a la actualización del precio del servicio de mantenimiento preventivo de la flota vehicular, esta se estaría brindando mensualmente con un costo unitario de S/1,835 y al incremento del porcentaje de dedicación que paso de 50% a 100%.
- i) Al aumento de los Costos Indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 28,016.02 a S/ 50,917.89 que representa un variación anual de S/ 22,901.87, el cual se debería a: la incorporación del Subgerente de medio ambiente cuya modalidad contractual es CAS con un costo unitario de S/ 3,963.40, de los cuales solamente se está trasladando a la estructura S/ 3,102.00, asumiendo la Municipalidad la diferencia de S/ 861.40, asimismo, el porcentaje de dedicación de este personal ha pasado de 10% a 25%. Además se debe a la actualización del costo unitario mensual de la secretaria que paso a S/ 1,659.35, asistente



¹⁹ 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.

técnico que paso a S/ 2,659.35, así como al incremento del porcentaje de dedicación de 10% a 25% del personal mencionado.

- ii) Además, se debe a la actualización del costo de "Materiales" indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 815.98 a S/ 1,745.79 que representa una variación anual de S/ 929.81, esto se debería a que se ha incorporado materiales de limpieza con un costo anual de S/ 715.70. Además, respecto a los útiles de oficina ha aumentado su porcentaje de dedicación de 10% a 25%.
- iii) A la actualización del "Costo Fijo", que ha pasado de un costo de S/ 3,885.02 a S/ 8,314.395 que representa una variación anual de S/ 4,429.38, esto se debería a que se ha incorporado el seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR) y revisión técnica con un costo unitario mensual de S/ 8.95 y S/ 129.00 respectivamente. Además, se debe a que el porcentaje de dedicación de los servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, telefonía fija) ha aumentado de 20% a 25%, así como el alquiler de inmueble aumento de 10% a 25%.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 10.32 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- iv) Al aumento de los Costos Directos, que ha pasado de un costo de S/ 855,884.36 a S/ 1,116,588.10 que representa un variación anual de S/260,703.74, el cual se debería a la incorporación de 01 chofer (compactas) en el rubro mano de obra directa, cuya modalidad contractual es DL.728 con un costo unitario mensual de S/ 1,780.33, debido a la rotación de personal.
- v) Además se debe a la actualización del costo de "Materiales", que ha pasado de un costo de S/ 308,086.99 a S/ 382,078.80 que representa una variación anual de S/ 73,991.81, esto se debería al incremento de herramientas para el uso operativo de la flota vehicular que representa un costo de S/ 242.00. Asimismo, se debe a que se ha incrementado el porcentaje de dedicación respecto a los lubricantes del cargador frontal, que pasó de 30% a 100%.
- vi) A la actualización del costo de "Otros Costos y Gastos Variables", que ha pasado de un costo de S/ 297,389.09 a S/ 300,630.00 que representa un variación anual de S/ 3,240.91, el cual se debería a: la actualización en el costo del servicio tercerizado del contrato Servicio de Recolección y Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos (Contrato N° 02-19-MDC) que asciende a S/ 162,000.00. Asimismo, se debe al aumento del porcentaje de dedicación del mantenimiento preventivo de la flota vehicular que paso de 30% a 100%.y el alquiler de camión volquete que paso de 50% a 100%.
- vii) Al aumento de los Costos Indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 36,381.89 a S/ 84,219.08 que representa un variación anual de S/ 47,837.19, el cual se debería a: la incorporación del Subgerente de medio ambiente cuya modalidad contractual es CAS cuyo costo unitario mensual real la Municipalidad está trasladando a la estructura de costos S/ 3,102.00, así como el incremento del porcentaje de dedicación de este personal ha pasado de 20% a 25%. Además se debe a la actualización del costo unitario de la secretaria que paso a S/ 1,659.35, asistente técnico que paso a S/ 2,659.35, así como al incremento del porcentaje de dedicación de 20% a 25% del personal mencionado.
- viii) Además, se debe a la actualización del costo de "Materiales" indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 926.42 a S/ 1,745.79 que representa una variación anual de S/ 819.37, esto se debería a que se ha incorporado materiales de limpieza con un costo anual de S/ 715.70.
- ix) A la actualización del "Costo Fijo", que ha pasado de un costo de S/ 8,457.38 a S/ 15,392.56 que representa una variación anual de S/ 6,935.18, esto se debería a que se ha incorporado el seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR) y revisión técnica con un costo anual de S/ 26.84 y S/ 645.00 respectivamente. Además, se debe a que el porcentaje de dedicación de los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, telefonía fija) ha aumentado de 20% a 25%, así como el alquiler de inmueble aumento de 20% a 50%.

Sobre el **servicio de parques y jardines**, se aprecia una variación del 35.52%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:



- i) Al aumento de los Costos Directos, que ha pasado de un costo de S/ 855,884.36 a S/ 1,116,588.10 que representa un variación anual de S/ 260,703.74, el cual se debería al aumento del porcentaje de dedicación del chofer (furgón) que pasó de 50% a 100%, el chofer cargador frontal y los 02 ayudantes cargador frontal que pasó de 30% a 100% del porcentaje de dedicación.
- ii) A la actualización del costo de "Materiales", que ha pasado de un costo de S/ 185,355.26 a S/ 387,567.90 que representa una variación anual de S/ 202,212.64, que se debe a una mayor asignación de uniformes (2 prendas por año). También se debe a que se ha incrementado el porcentaje de dedicación de los repuestos y accesorios, en el caso del camión furgón y camión frontal que pasó de 50% a 100%. Además, se debe a la actualización del precio del combustible Diésel B5-S-50 (cargador frontal, camión cisterna y camión furgón) bajo el Contrato N° 01-2019 con precio unitario de S/ 12.28, así como a la dedicación de este combustible que paso de 50% a 100%.
- iii) A la actualización del costo de "Otros Costos y Gastos Variables", que ha pasado de un costo de S/ 199,177.94 a S/ 229,339.00 que representa un variación anual de S/ 30,161.06, el cual se debería a que se ha incrementado el porcentaje de dedicación del mantenimiento preventivo del cargador frontal y del mantenimiento y reparación de furgón que paso de 50% a 100% y de 30% a 100% respectivamente.
- iv) Al aumento de los Costos Indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 36,381.89 a S/ 84,219.08 que representa un variación anual de S/ 47,837.19, el cual se debería a: la incorporación del Subgerente de medio ambiente cuya modalidad contractual es CAS con un costo unitario de S/ 3,963.40, de los cuales solamente se está trasladando a la estructura S/ 3,102.00, asumiendo la diferencia la Municipalidad, asimismo, el porcentaje de dedicación de este personal ha pasado de 20% a 50%. Además se debe a la actualización del costo unitario mensual de la secretaria que paso a S/ 1,659.35, asistente técnico que paso a S/ 2,659.35, así como al incremento del porcentaje de dedicación de 20% a 50% del personal mencionado.
- v) Además, se debe a la actualización del costo de "Materiales" indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 896.09 a S/ 2,170.88 que representa una variación anual de S/ 1,274.79, esto se debería a que se está actualizando el porcentaje de dedicación de 20% a 50%.
- vi) A la actualización del "Costo Fijo", que ha pasado de un costo de S/ 7,941.88 a S/ 19,159.45 que representa una variación anual de S/ 11,217.57, esto se debería a que se ha incorporado el seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR) y revisión técnica con un costo unitario mensual de S/ 8.95 y S/ 129.00 respectivamente. Además, se debe a que el porcentaje de dedicación de los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, telefonía fija) y alquiler de inmueble ha aumentado de 20% a 50%.
- vii) El incremento en el costo está vinculado con la mayor prestación del servicio ya que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 9,452 a 9,967 y la cantidad de área verdes los cuales pasan de 124,009.29 m² a 168,556.81 m².

Sobre el **servicio de serenazgo**, se aprecia una variación del 51.77 %, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i) Al aumento de los Costos Directos, que ha pasado de S/ 1,218,451.59 a S/ 1,819,549.73, que representa una variación anual de S/ 601,098.14 debido a que ha incrementado el personal, pasando de 50 a 84 serenos, cuya modalidad contractual es CAS, ello debido a la incorporación de 32 motorizados y 2 licenciados-ambulancia con un costo promedio unitario de S/ 1,417 con el objetivo de realizar un servicio que abarque a todo el distrito con mayor frecuencia y en mayor extensión.
- ii) A la actualización del costo de "Materiales", que ha pasado de un costo de S/ 313,518.47 a S/ 427,950.98 que representa una variación anual de S/ 114,432.51, esto se debe a la incorporación de combustible, ya que se ha incrementado la cantidad de motocicletas (21) y camionetas (3) cuyo costo unitario es S/ 13.74, asimismo, se debe a la incorporación del combustible para las 06 camionetas con un costo unitario de S/ 12.28, esto involucraría también el incremento de repuestos para las motos y camionetas (llantas, baterías, zapatas de freno y pastillas de freno).



- iii) Al aumento de los Costos Indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 69,904.91 a S/ 126,696.80 que representa un variación anual de S/ 56,791.89, el cual se debería a: la incorporación de 05 supervisores de campo cuya modalidad contractual es CAS con un costo unitario de S/ 1,700.40. Asimismo, se debe a la inclusión de 3 jefes: jefe de servicio, jefe de operaciones, jefe de observatorio distrital de seguridad ciudadana (obdisec) cuya modalidad contractual es CAS con un costo unitario promedio mensual de S/ 2,143.67, con un porcentaje de dedicación de 20%.
- iv) A la actualización del "Costo Fijo", que ha pasado de un costo de S/ 10,672.08 a S/ 25,323.53 que representa una variación anual de S/ 14,651.45, esto se debería a que se ha incrementado el SOAT debido a que se ha incrementado el número de camionetas (08), ambulancia (01) y motocicletas (21), con un costo unitario de S/ 295.00, S/ 250.00 y S/ 695.00 respectivamente.

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 Cieneguilla no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias; y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificadorio 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 ello²⁰.

III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Cieneguilla, mediante la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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 Cieneguilla remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

²⁰ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.



- **Plan Anual de Servicios de Barrido de Calles**, presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de barrido de avenidas principales y calles internas del distrito y papeleo en determinadas calles.
 - Actividad de campañas de barrido y baldeo de aceras y veredas en las zonas del distrito.
 - Actividad de desarenado de avenidas, calles importantes.
 - Actividad de recojo y traslado de bolsos de basura de barrido.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de Servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos.
 - Actividad de recolección, transporte y eliminación de montículos de desechos y residuos.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines**; presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de mantenimiento de parques y arborización.
 - Actividad de Construcción de macizos y cercos vivos
 - Actividad de riego por cisterna.
 - Actividad de recojo de maleza.
 - Actividad de organización control y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Serenazgo**; presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de central de observatorio del delito (atención de llamadas de emergencia y video vigilancia)
 - Actividad de puesto fijo (par, patrullaje)
 - Actividad de Patrullaje con Vehicular (camioneta y moto).
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio de serenazgo.

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 | 555,384.93 | 50,917.89 | 8,314.39 | 614,617.21 | 12.54% |
| Recolección de Residuos Sólidos | 1,030,140.40 | 50,917.89 | 15,392.56 | 1,096,450.85 | 22.36% |
| Parques y Jardines | 1,116,588.10 | 84,219.08 | 19,159.45 | 1,219,966.63 | 24.88% |
| Serenazgo | 1,819,549.73 | 126,696.80 | 25,323.53 | 1,971,570.05 | 40.21% |
| TOTAL | 4,521,663.16 | 312,751.66 | 68,189.93 | 4,902,604.75 | 100.00% |

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Cieneguilla
 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 40.21 % del costo total. Le siguen en orden el servicio de Parques y Jardines con 24.88%, el servicio de Recolección de Residuos Sólidos con 22.36% y el servicio de Barrido de Calles con 12.54%.

De la revisión efectuada, se verificó que el costo directo de la estructura es el componente principal en todos los servicios. Asimismo, respecto de todos los servicios que brinda la Municipalidad el porcentaje del costo indirecto resulta menor al 10.00% del costo total del servicio, cumpliendo de esa forma con lo dispuesto en la Directiva N° 001-006-00000015.



iii) Evaluación de la metodología de distribución empleada

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

Barrido de Calles

A partir de la metodología propuesta, el costo se distribuirá tomando en cuenta la zona del servicio (barrido y papeleo), cantidad de residuos sólidos recogidos por cada forma de servicio brindado y los metros lineales de frontera con la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso²¹, el tamaño de los predios y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes.

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

$$\text{Monto (S/)} = \text{Acm}^2 \times \text{Cm}^2 \times [1 + (\text{Hpred} - \text{Hprom}) \times \text{FV}]$$

Dónde:

Acm² : Área construida del predio en metros cuadrados (m²).

Cm² : Costo por metro de área construida.

Hpred : Número de habitantes por predio.

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

FV : Factor de variación por habitante.

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

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

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

Parques y Jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los parques y jardines, respecto de las cuatro (4) categorías de ubicación del predio respecto del área verde²². El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Serenazgo

La metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado cuatro (4) zonas teniendo en cuenta las características del servicio. Dentro de cada zona se han categorizado a los predios de acuerdo al uso o actividad que desarrollan. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

²¹ Se verifica siete categorías de uso incluyendo el de casa habitación

²² 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 |
|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------|
| Barrido de calles | 614,617.22 | 608,886.01 | 12.47% | 99.07% |
| Recolección de Residuos Sólidos | 1,096,450.85 | 1,092,621.81 | 22.38% | 99.65% |
| Parques y Jardines | 1,219,966.63 | 1,215,748.18 | 24.91% | 99.65% |
| Serenazgo | 1,971,570.05 | 1,964,187.42 | 40.24% | 99.63% |
| TOTAL | 4,902,604.75 | 4,881,443.42 | 100.00% | 99.57% |

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 304-2019-MDC/A - Municipalidad Distrital de Cieneguilla

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 40.24%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 24.91%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 22.38% y el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 12.47 % 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 Cieneguilla financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 4,881,443.42, el cual representa el 99.57% 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 Cieneguilla, 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° 304-2019-MDC/A, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Cieneguilla establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), 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.

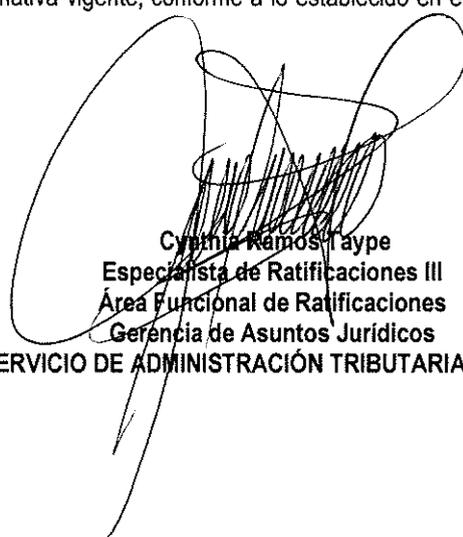
De la evaluación legal efectuada se observa que la referida ordenanza cumple con los criterios mínimos de validez constitucional establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 31.04%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Cieneguilla en función a la actualización de sus costos desde el año 2018, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y 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 Cieneguilla, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Quinta Disposición Final y Transitoria de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, un tope de incremento solo hasta el 8% en todos los arbitrios aplicable a los predios destinados a Casa – Habitación y un tope de incremento solo hasta el 20% para



los predios destinados a otros giros diferentes a Casa – Habitación, para el año 2020, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2019, respecto de los servicios de Limpieza Pública (Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos), Parques y Jardines y Serenazgo.

4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Cieneguilla a través de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, 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 Cieneguilla percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 304-2019-MDC/A, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 99.57% 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° 304-2019-MDC/A 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 Cieneguilla 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 Cieneguilla, 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/mgt-mean