

**INFORME N° 266-181-00000980**

**MATERIA** : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2020 en el Distrito de Comas.

**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° 816<sup>1</sup> 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° 776<sup>2</sup> 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 Municipalidades<sup>3</sup>, 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° 227<sup>4</sup> se otorgó al Servicio de Administración Tributaria, SAT, la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria aprueben las



<sup>1</sup> Publicado el 21 de abril de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>2</sup> Publicado el 31 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial "El Peruano".

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

<sup>4</sup> 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° 1698<sup>5</sup>, 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° 2085<sup>6</sup>, 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° 001-006-00000015<sup>7</sup>, mediante la cual se establecen pautas metodológicas para la determinación de los costos de los servicios que dan origen a los tributos municipales creados en ordenanzas distritales emitidas en el ámbito de la provincia de Lima, cuya ratificación corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

De otra parte, con fechas 14 de marzo y 17 de agosto de 2005 se publicaron en el Diario Oficial El Peruano las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, a través de las cuales se declaró la inconstitucionalidad de las ordenanzas de arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Santiago Surco y Miraflores, respectivamente. Cabe señalar que en tales sentencias, el Tribunal Constitucional estableció reglas de observancia obligatoria que vinculan a todas y cada una de las municipalidades del país, por lo que deben ser tomadas en cuenta a efectos de la aprobación, ratificación y vigencia de las ordenanzas distritales que aprueben regímenes de arbitrios.

Así, entre otros importantes aspectos, en las sentencias antes anotadas el Tribunal Constitucional estableció de forma expresa que el cumplimiento de los tres requisitos de validez (la **aprobación** a través de una ordenanza, la **ratificación** de la misma por la Municipalidad Provincial y la **publicación** de la ordenanza y el acuerdo de concejo ratificatorio) deben producirse a más tardar en la fecha límite establecida en el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal para el cumplimiento de la publicación de la ordenanza tributaria (esto es, el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación). Esto último representa un mandato expreso para las municipalidades provinciales, de cumplir con los preceptos técnicos y legales establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias antes mencionadas.

En el caso específico de la provincia de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima en la mencionada Ordenanza N° 2085, dispuso que el plazo máximo para la presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales es hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

#### a) Trámite

En el presente caso, mediante Oficio N°148-2019-SG/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas, el 28 de noviembre de 2019, reingresó su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N° 575-2019/MDC<sup>8</sup>, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2020; así como la información sustentatoria correspondiente.

Asimismo, mediante Oficio N° 208-2019-SGRyOC-GR-MDC del 03 de diciembre 2019, la Municipalidad ingreso 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.

<sup>5</sup> Publicado el 05 de mayo de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>6</sup> Publicado el 05 de abril de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>7</sup> Publicada el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>8</sup> Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N°569-2019/MDC, ingresada mediante Oficio N° 058-2019-GR/MDC, el 30 de setiembre 2019, fue devuelto por el SAT a través del Oficio N° 264-090-00000729, que remite el Informe N° 266-181-00000916, debido a que la Municipalidad Distrital de Comas no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante Requerimiento N°266-078-00000279 notificado el 21 de noviembre de 2019.



## 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.

Asimismo, 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° 27444<sup>9</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1452<sup>10</sup> 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 TUO<sup>11</sup> de la Ley N° 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N° 058-2019-GR/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas, el 30 de setiembre de 2019 presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 569-2019/MDC que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2020; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N° 264-090-00000729 conjuntamente con el Informe N° 266-181-00000916 notificado el 21 de noviembre de 2019, debido a que no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante Requerimiento N° 266-078-00000279, dentro del plazo otorgado.

Posteriormente, mediante Oficio N°148-2019-SG/MDC, el 28 de noviembre de 2019, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto la Ordenanza N° 575-2019/MDC que deroga la Ordenanza N° 569-2019/MDC, inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos 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 Comas 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.

## II. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N° 575-2019/MDC 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 tributos<sup>12</sup>. En el mismo

<sup>9</sup> Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>10</sup> Publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>11</sup> 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".

<sup>12</sup> "Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, 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,



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 contribuciones<sup>13</sup>.

En ejercicio de sus facultades, la Municipalidad Distrital de Comas aprobó la Ordenanza N° 575-2019/MDC, que establece el monto de las tasas de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos 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 8 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, establece que la obligación tributaria se configura el primer día de cada mes al que corresponde la obligación tributaria. Se agrega que cuando se efectuó cualquier transferencia, la obligación tributaria para el nuevo propietario se configura el primer día del mes siguiente al que se adquirió la calidad del 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 5 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, señala que son sujetos pasivos afectos a la tasa de Arbitrios Municipales regulados por la presente ordenanza, en calidad de contribuyentes, los propietarios de los predios ubicados en el Distrito de Comas cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título. Excepcionalmente, cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, adquirirá la calidad de contribuyente el poseedor del predio. Asimismo, se precisa que en lo que respecta a los predios de propiedad del Estado Peruano o de empresas en liquidación que hayan sido afectados en uso a diferentes personas naturales y jurídicas, se consideran contribuyentes para efecto del pago de los arbitrios a los ocupantes de los mismos.

Así como el artículo 6 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, indica que son responsables solidarios al pago de los arbitrios municipales, además de los casos previstos en el código tributario:

- a) Los copropietarios de los predios ubicados en la jurisdicción del distrito, aun cuando no habiten en ellos.
- b) Los conductores de predios que desarrollan actividad comercial, industrial y de servicios que cuentan con autorización municipal.

#### **d) Criterios de distribución del costo del servicio**

Conforme lo señalado en la primera disposición complementaria de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios públicos de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias (aplicable

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. (...)."

<sup>13</sup> Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas. (...)."



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 municipalidad<sup>14</sup>:

- 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"*

- Criterios aplicables al arbitrio de Parques y Jardines Públicos:

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.

<sup>14</sup> 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".



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° 575-2019/MDC, 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 artículo 14 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, dispone que los costos totales por la prestación de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques Jardines Públicos 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 ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Tamaño del frente del predio (metros lineales), criterio predominante entendido como longitud del predio frente a la vía pública y se encuentra expresa en metros lineales.
- La frecuencia del servicio, como criterio complementario.

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

Para casa habitación:

- Zonificación: Se refiere a la zona determinada por la distinta cantidad de generación de residuos sólidos.
- Uso del predio, Criterio determinante para la calificación del predio destinado a casa habitación.
- El tamaño del predio, se refiere al área construida expresada en metros cuadrados.
- El número de habitantes, es el número de habitantes declarados por el deudor tributario, en caso que no hubiera declarado el mismo tomará en cuenta el promedio de habitantes del distrito obtenido de la información proporcionada por el INEI.

Para otros usos distintos a casa habitación:

- El uso del predio, este criterio de distribución corresponde al tipo de actividad desarrollada en el predio, lo cual va a permitir diferenciar la capacidad generadora de residuos y por consiguiente los niveles de requerimiento del servicio, siendo los usos considerados:

- Comercios y similares;
- Restaurant, pollerías y chifas y servicios similares;
- Hoteles, hospedajes y hostales;
- Supermercados;
- Mercado Vecinal;
- Mercado Minorista;
- Mercado Mayorista;
- Instituciones educativas;
- Instituciones estatales;
- Industrias



- Lubricentros,
  - Laboratorios de ensayos,
  - Centro Veterinarios.
- El tamaño del predio, se refiere al área construida de un predio es un indicador de la mayor o menor cantidad potencial de personas que podrían ubicarse en él y por consiguiente, de la necesidad de una mayor o menor cantidad de desechos y/o residuos sólidos.

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278<sup>15</sup>, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM<sup>16</sup>, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de Comas ha informado, en el Informe Técnico, en relación a los usos Laboratorios de ensayos, Lubricentros y Centro Veterinarios que su generación es solo respecto de los residuos sólidos no peligrosos.

Asimismo, en el Informe Técnico, se han incluido cinco usos que exceden los 500 litros (110.90 kg); al respecto cabe indicar que la Municipalidad ha sustentado la continuidad de la prestación del servicio a través del Oficio N° 066-2019-GR-MDC e Memorandum N° 1311-2019-GSCYGA-GM/MDC. Además de ello, mediante Oficio N° 001-090-00009549 (Informe N° 264-082-00001963) se ha remitido al MINAM aportes al proyecto de modificación respecto del tratamiento de los residuos sólidos mayores a los 500 litros. Por lo que, en atención a lo señalado y teniendo en cuenta a su vez los numerales 3 y 4 del artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, se ha evaluado la solicitud de ratificación.

Con relación al arbitrio de **Parques y Jardines Públicos**, la Municipalidad Distrital ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a:

- 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: Frente a área verde.
  - Ubicación 2: Cerca de área verde (hasta 100 m).
  - Ubicación 3: Lejos de área verde.
- Índice de Disfrute: Indicador que mide la intensidad del disfrute que brinda las áreas verdes considerando su cercanía al predio, es decir a mayor cercanía al predio el área verde mayor es el nivel de disfrute, generando una mayor prestación del servicio.

Con relación al arbitrio de **Serenazgo** se observa que la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de:

- La ubicación del predio por zona en una de las 14 zonas en las que se ha dividido el Distrito, en función al nivel de peligrosidad que presentan una respecto de otras, en base a las incidencias registradas; así como a la asignación de recursos.
- El uso del predio, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 11 categorías:
  - Casa habitación;
  - Centro educativo;
  - Comercio y otros;
  - Entidad financiera, bancos y similares;
  - Estación de servicio y Grifos;
  - Hospedaje, hostel, hotel;
  - Industria;
  - Servicio en general;



<sup>15</sup> Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>16</sup> "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".

- Terreno sin construir;
- Discoteca, video pub, billar, tragamonedas;
- Mercado, centro comercial, galería comercial, cine.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Comas 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 11 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, establece que se encuentran inafectos al pago de los Arbitrios Municipales, los siguientes predios:

- Las delegaciones Policiales de propiedad del estado (para el arbitrio de Serenazgo).
- Terrenos sin construir (para el arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos y Arbitrio de Parques y Jardines).

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 12 de la Ordenanza N° 575-2019/MDC dispone que se encuentren exonerados a los arbitrios municipales, los siguientes casos:

- La Municipalidad Distrital Comas, los predios destinados al desarrollo de sus funciones específicas de Gobierno Local.
- Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- Entidades religiosas debidamente constituidas y reconocidas cuyos predios sean 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 arbitrios<sup>17</sup>.

En atención a ello, a partir de lo previsto en la Primera Disposición Complementaria de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas dispuso la aprobación del Informe Técnico, estructuras de costos, cuadro de tasas y estimación de ingresos, los cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

#### g) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N° 106

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

<sup>17</sup> 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)



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° 575-2019/MDC, y sus anexos (el Informe Técnico) se observa que la Municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines Públicos.

#### h) Sustento de los actuales costos

A través de numerosas resoluciones<sup>18</sup>, 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 efectúan de un período a otro, sobre todo en los casos que estos superen el IPC registrado en el ejercicio precedente.

Ello, bajo apercibimiento que, en caso de no darse esta sustentación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias<sup>19</sup> 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 arbitrios del ejercicio 2019 (actualización desde el año 2017 - 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 2018-2019 S/	Variación %
Barrido de calles	1,035,231.69	1,705,893.51	670,661.82	64.78%
Recolección de Residuos Sólidos	14,955,646.40	17,037,629.71	2,081,983.31	13.92%
Parques y Jardines Públicos	4,090,780.25	5,919,763.61	1,828,983.36	44.71%
Serenazgo	4,244,227.81	6,350,392.48	2,106,164.67	49.62%
<b>TOTAL</b>	<b>24,325,886.15</b>	<b>31,013,679.31</b>	<b>6,687,793.16</b>	<b>27.49%</b>

<sup>18</sup> Entre otras, se puede ver la Resolución N° 0198-2007/CAM-INDECOPI, que resuelve el procedimiento seguido por la señora Amanda Lozano Lucero en contra de la Municipalidad Distrital de Comas por el cobro de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2007, a la que se puede acceder a través del link <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/publicaciones/5/2007/1-691/4/9/Exp000069-2007.pdf>.

<sup>19</sup> Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.- Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.



## Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 64.78%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i. Al aumento de los costos directos que paso de S/ 994,364.98 a S/ 1,611,955.40, lo que representa una variación de S/ 670, 661.81, debido al incremento de mano de obra directa a la inclusión de 12 Barredores cuya modalidad contractual es D.L. N° 728 con la remuneración mensual de S/ 1,632.84, ello debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC, ello debido a que se ha incrementado en 84,761.54 los metros lineales barridos diarios.
- ii. Además, se debe al incremento de los costos de materiales que paso de S/ 76,633.31 a S/ 133,835.00, lo que representa una variación de S/ 57,201.69, debido a una mayor asignación de uniformes, pasando de 1 a 2 veces al año; a la asignación de nuevos uniformes como son los polos e impermeables con un costo unitario de S/ 30.00 y de nuevas herramientas como son los contenedores de 120 litros. Así como a la incorporación del combustible para el camión baranda del petróleo Diésel B5-S50 con un costo unitario de S/ 12.94 para 2250 galones al año.
- iii. Asimismo, los costos indirectos estarían incrementando de S/ 40,149.83 a S/ 93,242.11 que representa una variación anual de S/ 53,092.28, debido a la incorporación del especialista del manejo de residuos sólidos con modalidad contractual CAS cuyo costo unitario es de S/ 2363.40 y de un supervisor cuyo régimen laboral es D.L. N° 728 con un costo unitario de S/ 2010.07, ello debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC. Asimismo, se debe a la actualización de los costos unitarios de los dos supervisores ya que ahora son D L N° 728, debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC y a la actualización del costo unitario del Subgerente de Limpieza Pública y Ornato que paso de D.L N° 276 a CAS con una remuneración trasladada a la estructura de costos de S/ 3,986.81, asumiendo la municipalidad el 44.34% del costo real, además se incrementó el porcentaje de dedicación de 20% a 50%.
- iv. 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 107,578 a 115,863 y la cantidad de metros lineales anuales barridos pasan de 96, 874,606.08 a 103, 927,076.16.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 13.92%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo del servicio de Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos que ha pasado de un costo anual de S/ 13 832757.29 a S/ 16, 374,700.00 que representa una variación anual de S/ 2 541942.71, ello en la medida que se ha incrementado la cantidad de toneladas que paso de 152,578.40 a 163747 toneladas anuales sustentado en los Contratos N° 001-2019-SGL-GAF/MDC y N° 004-2019-SGL-GAF/MDC con la Empresa Representaciones Peruanas del Sur S.A. Además se debe a que se ha actualizado el costo unitario de Combustible pasando de S/ 9.54 a S/ 12.94.
- v. Asimismo, los costos indirectos estarían incrementando de S/ 62, 585.44 a S/ 88,988.31 que representa una variación anual de S/ 26,402.87 debido al incremento de costo unitario del supervisor cuyo régimen laboral es D.L. N° 728 con un costo unitario mensual de S/ 1,667.00, ello debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC. Asimismo, se debe a la actualización del costo unitario del Subgerente de Limpieza Pública y Ornato que paso de D.L N° 276 a CAS con una remuneración trasladada a la estructura de costos de S/ 3,986.81, asumiendo la municipalidad el 44.34% del costo real, además se incrementó el porcentaje de dedicación de 20% a 50%; y a la actualización del costo unitario de los supervisores cuyo régimen laboral es CAS que es S/ 1,513.40.

Sobre el **servicio de parques y jardines Públicos**, se aprecia una variación del 44.71%, 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/ 4,034,568.15 a S/ 5,810,843.69 que representa un variación anual de S/ 1,776,275.54, el cual se debería al aumento del personal bajo el régimen laboral DL 728 que paso de 43 a 66 trabajadores y personal CAS que paso de 33 a 142. Asimismo a la incorporación de personal nuevo como es el caso de 02 chofer de camioncito, 5 jardineros (barrido de grass), 01 soldador, 01 técnico en reparación, 01 jardinero (ayudante de gasfitería), 01 operario gasfitero, 26 jardineros (barrido de grass). Además, se debe a la rotación de personal entre



áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC, respecto al personal DL 728 y a la actualización del costo unitario del personal bajo el régimen personal CAS.

- ii. Al aumento de los costos indirectos, que ha pasado de un costo de S/ 53,614.58 a S/ 107,239.92 que representa un variación anual de S/ 53,625.34, el cual se debería que paso el Subgerente de Áreas Verdes paso de D.L N° 276 a CAS con una remuneración trasladada a la estructura de costos de S/ 3,986.81, asumiendo la municipalidad el 44.34% del costo real, además se incrementó el porcentaje de dedicación de 20% a 50%, asimismo, el personal Secretaria paso de la modalidad contractual CAS al régimen laboral DL 276 pasando de un costo unitario mensual de S/ 1,356.65 a S/ 3,218.11 debido a rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC. Además, se debe a la actualización del costo unitario mensual del supervisor de regadío que paso a S/ 1,663.40, Ingeniero Forestal que paso a S/ 2,663.40, Técnico de jardinería ornamental que pasó a S/ 1,663.40 así como al incremento del porcentaje de dedicación de 20% a 100% del Ingeniero Forestal y Técnico de jardinería ornamental.
- iii. A la actualización del costo fijo, que ha pasado de un costo de S/ 960,00 a S/ 1,680.00 que representa una variación anual de S/ 720.00, esto se debería a que se ha incrementado el SOAT para 4 vehículos.
- iv. 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 103,665 a 111,569 y la cantidad de área verdes los cuales pasan de 1,902,001.63 m<sup>2</sup> a 1,957,759.86 m<sup>2</sup>.

Sobre el servicio de serenazgo, se aprecia una variación del 49.62%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i. Al incremento de los costos directos que paso de S/ 4,160,793.54 a S/ 6,140,001.24 que representa una variación de S/ 1,979,207.70, ello se debería a que la mano de obra directa estaría pasando de 235 a 360 con una variación de 125 personas, de las cuales se debe a la incorporación de sereno Copiloto cuyo régimen laboral es D L N° 728, con un costo unitario mensual promedio de S/ 1883.30, ello debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC. Además, se debe a la incorporación de serenos motorizados y serenos bicicletas cuya modalidad contractual es CAS con un costo unitario mensual de S/ 1,063.70 respectivamente y al incremento de serenos chofer con un costo unitario de S/ 1,613.40; debido a la reincorporación de nuevas unidades de vehículos para el servicio de Seguridad Ciudadana.
- ii. A la actualización del costo de materiales que ha pasado de S/ 271,066.20 a S/ 310,318.80 lo que representa una variación anual de S/ 39,252.60 debido a una mayor asignación de uniformes que paso de 1 a 2 unidades y a la nueva asignación de casacas, chalecos, borregües de cuero, correaje y goma de goma.
- iii. A la actualización de los otros costos y gastos variables que ha pasado de S/ 4, 264.21 a S/ 15,000.00 que representa una variación de S/ 10, 735.79 el cual se debería al incremento del servicio de mantenimiento preventivo que paso de 1 a 3 servicios con costo unitario que paso a S/ 2, 500 respectivamente.
- iv. A aumento de los costos indirectos que paso de S/ 74,102.42 a S/ 195,131.24, lo que representa una variación anual de S/ 121,028.82, debido la actualización de los costos de la mano de obra indirecta respecto al costo unitario mensual del Subgerente de Seguridad Ciudadana que paso de D.L N° 276 a CAS con una remuneración trasladada a la estructura de costos de S/ 3,986.81, asumiendo la municipalidad el 44.34% del costo real, además se aumentó el porcentaje de dedicación de 20% a 50% y al incremento de la cantidad de supervisores que paso de 3 a 8 cuyo régimen laboral es CAS cuyo costo unitario mensual es de S/ 1,463.40. Además se debe a la incorporación del Jefe de Operaciones cuyo régimen laboral es CAS con un costo unitario mensual de S/ 1863.40 y de la secretaria cuyo régimen laboral es D.L N° 276 cuyo costo unitario mensual es de S/ 3,292.86, debido a la rotación de personal entre áreas, sustentado en el Memorando N° 1783-2019-SGRH-GA y F/MDC. Además, se debe a que se ha incluido en este rubro los costos de los muebles, equipos y materiales de oficina, con un costo anual de S/ 9,665.00.
- v. A la actualización de los costos fijos que paso de S/ 9,331.84 a S/ 15,260.00 lo que origina una variación de S/ 5,928.16, debido al incremento de los SOAT de 28 a 32 camionetas con un costo unitario de S/ 200.00; de 01 a 8 motocicletas con un costo unitario de S/ 220.00. Asimismo, se debe incorporación de 60 radios tetra con un costo unitario de S/ 65.00.



- vi. Cabe indicar que 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 107,578 a 115,859 y la cantidad de intervenciones anuales pasan 7,738 a 8,180.

#### 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 Comas no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N° 575-2019/MDC. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y del anexo que contiene el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias; y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificatorio en el Diario Oficial El Peruano afectará su vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital respectiva.

Finalmente, cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello<sup>20</sup>.

### III. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Comas, mediante la Ordenanza N° 575-2019/MDC, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos 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 Comas remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Comas, presentándose las siguientes actividades:
  - Actividad de barrido de vías
  - Actividad de transporte de personal y recolección de bolsas de barrido
  - Actividad de barrido manual "Rastrillaje"
  - Planificación, Administración, Supervisión y Control del servicio.
  
- **Plan Anual de servicios de Recolección de residuos sólidos**,

La prestación del servicio se encuentra Tercerizado parcialmente por la empresa REPRESENTACIONES PERUANAS DEL SUR S.A, encargada del 89.46% del servicio para la actividad Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, mientras que la municipalidad estaría a cargo del 10.54% del servicio, el cual desarrolla la actividad de recolección de residuos sólidos domiciliarios, y la disposición final de residuos

<sup>20</sup> Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.



sólidos Municipales, está encargada por la Empresa PETRAMAS S.A.C; los mismos generados en todos los predios del distrito.

- Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.
  - Actividad de supervisión y labores administrativas
- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines Públicos**, la municipalidad presenta las siguientes actividades:
    - Actividad de Mejoramiento y Mantenimiento de áreas verdes.
    - Actividad de Vivero Municipal para la producción de plantas.
    - Actividad de recolección de maleza.
    - Actividad de riego de áreas verdes por punto de agua con suministro de Sedapal.
    - Actividad de labores Administración y Supervisión y Control y evaluación del estado situacional de las áreas verdes.
  - **Plan Anual de servicios de Serenazgo**, presenta las siguientes actividades:
    - Actividad de Patrullaje vehicular Motorizado (camionetas, autos y motos lineales).
    - Actividad de Video Vigilancia y atención de llamadas a través del Centro de Operaciones (CECOM)
    - Actividad de Patrullaje en Bicicleta.
    - Actividad de PARMET (Puestos de auxilio rápido).
    - Actividad de Organización, Control y Supervisión del servicio de Seguridad Ciudadana.

## 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/	%
<b>Barrido de calles</b>	1,611,955.40	93,242.11	696.00	1,705,893.51	5.50%
<b>Recolección de Residuos Sólidos</b>	16,946,877.40	88,988.31	1,764.00	17,037,629.71	54.94%
<b>Parques y Jardines Públicos</b>	5,810,843.69	107,239.92	1,680.00	5,919,763.61	19.09%
<b>Serenazgo</b>	6,140,001.24	195,131.24	15,260.00	6,350,392.48	20.48%
<b>TOTAL</b>	<b>30,509,677.73</b>	<b>484,601.58</b>	<b>19,400.00</b>	<b>31,013,679.31</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Comas

Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el servicio de Recolección de Residuos Sólidos con 54.94% del costo total. Le siguen en orden el servicio de Serenazgo con 20.48 %, Servicio de Parques y Jardines Públicos con 19.09 % y el servicio de Barrido de Calles con 5.50%.

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

## iii) Evaluación de la metodología de distribución empleada

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



### Barrido de Calles

A partir de la metodología propuesta, el costo se distribuirá tomando en cuenta la frecuencia de barrido<sup>21</sup> y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

### Recolección de Residuos Sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso<sup>22</sup> y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación se ha complementado con el número de habitantes totales del distrito. El importe individualizado del servicio de recolección de residuos sólidos por cada predio de uso casa habitación será:

$$\text{Monto a pagar}_i \text{ (S/)} = \text{AC}_i \times \text{Tasa}_i \times [1 + (\text{NHAB} - \text{NHAP}) / \text{NHAP}]$$

Donde:

AC<sub>i</sub> : Área construida del predio (en metros cuadrados)  
Tasa<sub>i</sub> : Tasa de casa habitación en zonal (i=1, 2, 3,...,14)  
NHAB : Número de habitantes en el predio  
NHAP<sub>i</sub> : Número de habitantes promedio en zonal (i=1, 2, 3,...,14)

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

$$\text{Monto a pagar (S/)} = \text{Tasa} \times \text{Área Construida del predio}$$

### Parques y Jardines Públicos

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la demanda de atención de los Parques y Jardines Públicos por cada dos (2) grupos que se han establecido en el distrito. Dentro de cada grupo se ha considerado siete (7) zonas de ubicación respecto del área verde<sup>23</sup>, en el que se ha determinado un disfrute. Asimismo, se determina el número de predios ponderados por ubicación según sector. Finalmente, la tasa resulta de la división del costo anual distribuido por ubicación en cada sector y el número de predios. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

### Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo del servicio de Serenazgo, se han considerado catorce (14) 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:

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

### **iv) Evaluación de la estimación de ingresos**

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

<sup>21</sup> Se considera el servicio 20 veces al mes (frecuencia 1) y el servicio en cuatro veces al mes (frecuencia 2).  
<sup>22</sup> Se verifica 14 categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.  
<sup>23</sup> Se incluye la disgregación adicional señalado por el Tribunal Fiscal.



Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	1,705,893.51	1,701,631.37	5.51%	99.75%
Recolección de Residuos Sólidos	17,037,629.71	16,964,270.88	54.95%	99.57%
Parques y Jardines Públicos	5,919,763.61	5,889,060.72	19.08%	99.48%
Serenazgo	6,350,392.48	6,314,659.80	20.46%	99.44%
<b>TOTAL</b>	<b>31,013,679.31</b>	<b>30,869,622.77</b>	<b>100.00%</b>	<b>99.54%</b>

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 575-2019 /MDC, Municipalidad Distrital de Comas

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de barrido de calles representa el 5.51%, el ingreso anual del servicio de recolección de residuos sólidos representa el 54.95%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines Públicos representa el 19.08% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 20.46 % de los ingresos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Comas financiar para el ejercicio 2020 la cantidad de S/ 30, 869,622.77, el cual representa el 99.54% 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 Comas, 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

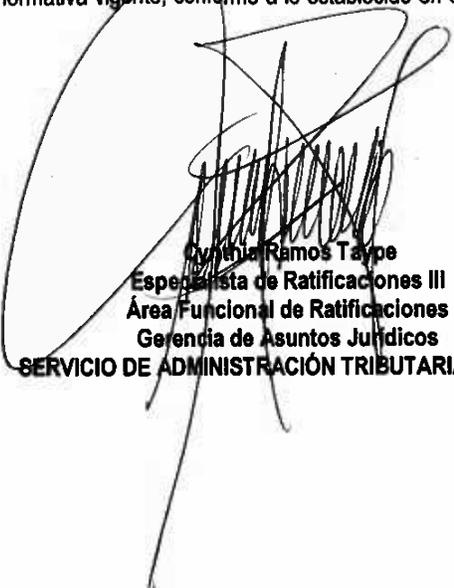
1. La Ordenanza N° 575-2019/MDC, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Comas establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo correspondientes al ejercicio 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-P1/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 27.49 %, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Comas 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 Públicos y Serenazgo para el año 2020; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de Comas, 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 Segunda Disposición Complementaria de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, un tope de incremento solo hasta el 15% para el año 2020, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2019, respecto de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Comas a través de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, 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 Comas percibirán por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N° 575-2019/MDC, 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 99.54% 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° 575-2019/MDC y el anexo que contiene 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 Comas 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 Comas, 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 Tappe**  
**Especialista de Ratificaciones III**  
**Área Funcional de Ratificaciones**  
**Gerencia de Asuntos Jurídicos**  
**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA**

CRT/man