A : **ROQUE MARTÍN MENDIZÁBAL RODRÍGUEZ**
GERENTE (E) DE ASUNTOS JURÍDICOS

De : **CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE**
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III

Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021 en el Distrito de Chaclacayo.

Referencia : Oficio N.º 022-2020-SG/MDCH (Expediente N.º 2020-0003250)
Oficio N.º 023-2020-SG/MDCH (Expediente N.º 2020-0003302)

-
- I. BASE LEGAL :**
- Constitución Política del Perú.
 - Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
 - Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y N.º 00053-2004-PI/TC.
 - Decreto Legislativo N.º 816, Código Tributario y modificatorias.
 - Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias.
 - Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias.
 - Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y modificatorias.
 - Edicto N.º 225, que crea el Servicio de Administración Tributaria.
 - Edicto N.º 227, que aprueba el Estatuto del Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.º 1698, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.º 2085, que aprueba el procedimiento de ratificación de Ordenanzas Tributarias en el ámbito de la provincia de Lima.
 - Directiva N.º 001-006-00000015, sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales emitidas en la provincia de Lima.

II. 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.º 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.

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

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

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

En el caso de la Provincia de Lima, a través del Edicto N.º 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.º 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.º 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.º 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.º 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

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

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

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

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".

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.º 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.º 022-2020-SG/MDCH, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, el 03 de diciembre de 2020, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH⁸, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0003250.

Asimismo, mediante Oficio N.º 023-2020-SG/MDCH, el 04 de diciembre de 2020, la municipalidad ingresó información complementaria, registrándose con Expediente N.º 2020-0003302.

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 2021, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N.º 2085 y la Directiva N.º 001-006-00000015.

Respecto a la presentación virtual de la solicitud, es preciso señalar que el artículo 29-A de la Ley N.º 27444 y modificatorias, regula el procedimiento administrativo electrónico, que señala: *"29.A.1(...) el procedimiento administrativo podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente, escrito electrónico, que contenga los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado."*; asimismo el artículo 29.A.3 precisa: *"Los actos administrativos realizados a través de medios electrónicos poseen la misma validez y eficacia jurídica que los actos realizados por medios físicos tradicionales. Las firmas digitales y documentos generados y procesados a través de tecnologías y medios electrónicos (...) tendrán la misma validez legal que los documentos manuscritos"*.

Además de ello, el artículo 29.B.1 de la Ley indica: *"(...) El expediente electrónico está constituido por el conjunto de documentos electrónicos generados a partir de la iniciación del procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad en una determinada entidad de la Administración Pública (...)"*.

Adicionalmente, mediante Decreto de Urgencia N.º 026-2020⁹ y Decreto Legislativo N.º 1505¹⁰, se dispuso, de manera excepcional, el establecimiento de medidas temporales que resulten pertinentes para evitar el riesgo de contagio del COVID-19, siendo una de estas el trabajo remoto.

Teniendo en cuenta, que la Municipalidad Distrital de Chaclacayo ha iniciado el procedimiento de ratificación de manera digital, remitiendo su solicitud y expediente digital a través de la Mesa de Partes Virtual del SAT; ello debido a que mediante Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM¹¹, se declaró, el Estado

⁸ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 450-2020/MDCH ingresada mediante Oficio N.º 015-2020-SG/MDCH presentado el 30 de setiembre del 2020 la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0001438 fue devuelta por el SAT a través del Oficio N.º D000048-2020-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000066-2020-SAT-ART, notificado el 26 de noviembre del 2020, debido a que la Municipalidad Distrital de Chaclacayo no remitió dentro del plazo otorgado la información sustentatoria solicitada mediante Requerimiento N.º 266-078-00000317, cursado a través de Oficio N.º D000023-2020-SAT-ART, notificado el 13 de noviembre del 2020.

⁹ Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, publicado el 15 de marzo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁰ Decreto Legislativo que establece medidas temporales excepcionales en materia de gestión de recursos humanos en el sector público ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, publicado el 11 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹¹ Publicado el 15 de marzo de 2020 en el "Diario Oficial El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 15 días calendarios.

de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, el cual ha sido ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos Ns.° 051-2020-PCM¹², 064-2020-PCM¹³, 075-2020-PCM¹⁴, 083-2020-PCM¹⁵, 094-2020-PCM¹⁶. Asimismo, mediante Decreto Supremo N.° 116-2020-PCM¹⁷ y modificatorias, se prorrogó el Estado de Emergencia Nacional y se estableció las medidas que debe observar la ciudadanía en la Nueva Convivencia Social, en el que se prioriza la virtualización y se habilita la digitalización de trámites; así como, mecanismos no presenciales, a fin de reducir el traslado de la ciudadanía a las entidades públicas; los cuales fueron derogados recientemente el 30 de noviembre por el Decreto Supremo N.° 184-2020-PCM¹⁸, que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia del COVID-19 y establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social.

En tal sentido, se ha procedido con la atención virtual de la referida solicitud, tomando como referencia las normas expuestas, aplicado al procedimiento de ratificación en lo que corresponde, por lo que una vez emitido el pronunciamiento por parte del SAT, la solicitud y el expediente de ratificación digital (30 archivos con un total de 780 páginas) deberán ser remitidos a la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización -CMAEO de la Municipalidad Metropolitana de Lima-MML, a efectos que se prosiga con el procedimiento de ratificación, de ser el caso; ello, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.° 2085.

Con la finalidad que se realicen las coordinaciones necesarias, y se notifiquen los documentos generados y vinculados a la solicitud de ratificación, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Secretaria General, Sra. Numa Sitalin Valderrama Orbegoso (nvalderrama@munichaclacayo.gob.pe), Gerente de Administración Tributaria, Sr. Julio César de la Rosa Luján (idelarosa@munichaclacayo.gob.pe) y Subgerente de Fiscalización Tributaria, Sr. Christian Tenorio Gamboa (christian.tenorio@munichaclacayo.gob.pe).

b) Verificación de plazos

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

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

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

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.° 27444¹⁹, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N.° 1452²⁰ y el inciso a) del artículo 12 de la

¹² Publicado el 27 de marzo de 2020 en Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 13 días calendarios.

¹³ Publicado el 10 de abril de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 14 días calendarios.

¹⁴ Publicado el 25 de abril de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", de Emergencia establecido por el plazo de 14 días calendarios.

¹⁵ Publicado el 10 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 14 días calendarios.

¹⁶ Publicado el 23 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 37 días calendarios.

¹⁷ Publicado el 26 de junio de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 31 días calendarios.

¹⁸ Publicado el 30 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano", Estado de Emergencia establecido por el plazo de 31 días calendarios a partir del 01 de diciembre de 2020.

¹⁹ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁰ Publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

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 hábiles²¹, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación (artículo 44.8 del TUO²² de la Ley N.° 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N.° 015-2020-SG/MDCH, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, el 30 de setiembre de 2020, ingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT su solicitud de ratificación, de la Ordenanza N.° 450-2020/MDCH, que establece el régimen tributario de los arbitrios de municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021, la cual se registró con Expediente N.° 2020-0001438; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N.° D000048-2020-SAT-GAJ conjuntamente con el Informe N.° D000066-2020-SAT-ART notificado el 26 de noviembre de 2020, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Requerimiento N.° 266-078-00000317, dentro del plazo otorgado.

Posteriormente, mediante Oficio N.° 022-2020-SG/MDCH, el 03 de diciembre de 2020, la Municipalidad reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.° 455-2020/MDCH que deroga la ordenanza N.° 450-2020/MDCH, inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021, la cual se registró con el Expediente N.° 2020-0003250, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

Asimismo, mediante Oficio N.° 023-2020-SG/MDCH, 04 de diciembre de 2020, ingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT información complementaria, la cual fue registrada con el Expediente N.° 2020-0003302.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Chaclacayo cumplió con presentar su solicitud de ratificación a través de los oficios referidos, dentro de los plazos establecidos en la Ordenanza N.° 2085 y los plazos dispuestos en el artículo 69²³ y 69-A²⁴ de Ley de Tributación Municipal y modificatorias; la cual ha sido evaluada por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable. Teniendo en cuenta ello, se aprecia que el SAT cumplió con atender la solicitud de ratificación dentro del plazo previsto en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias e inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.° 2085; así como se ha cumplido con el plazo previsto en el párrafo cuarto del artículo 13 de la referida Ordenanza.

III. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.° 455-2020/MDCH 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

²¹ Se incluye en el cómputo del plazo los días 08 y 09 octubre de 2020, los cuales han sido declarado días laborables mediante Decreto de Urgencia N.° 118-2020, y Decreto Supremo N.° 125-2020-PCM, publicados el 02 de octubre de 2020 y el 11 de julio de 2020, en el Diario Oficial "El Peruano", respectivamente.

²² 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".

²³ "Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación (...)"

²⁴ "Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación."

suprimir tributos²⁵. En el mismo sentido, el artículo 60 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones²⁶.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo aprobó la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021.

b) Determinación de la obligación tributaria

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

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 5 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, establece que la condición de contribuyente y/o responsable se adquiere desde el primer día calendario del mes al que corresponde la obligación tributaria. Se agrega que en los casos de transferencia o modificación de los elementos empleados para la distribución de arbitrios, la obligación tributaria para el nuevo propietario nacerá en el mes siguiente al que adquirió la condición de propietario o de producido el hecho.

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 3 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes:

- a) Los propietarios de los predios cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él.
- b) Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario, adquirirá la calidad de responsable por el pago del tributo el poseedor o tenedor del predio.
- c) En los predios de propiedad del Estado Peruano afectados en uso a diferentes personas naturales o jurídicas o predios pertenecientes al Gobierno Local e incluso los dados en cesión de uso, se consideran contribuyentes a los poseedores, conductores o usufructuarios, estando obligados a pagar los arbitrios regulados en la presente ordenanza, debiendo generarse su respectivo código de contribuyente señalando el código catastral que corresponda al predio afectado;
- d) Asimismo tratándose de predios en los cuales el propietario del terreno es distinto al propietario de la construcción, se considera como contribuyente, por la totalidad del predio, al propietario de la construcción;

²⁵ "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, 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. (...)."

²⁶ "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)."

- e) Son también sujetos de los arbitrios regulados por la presente Ordenanza en calidad de contribuyentes las personas que desarrollan actividades económicas en la vía pública (transitorios), igualmente se considera como contribuyente a los conductores de los puestos fijos;

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo 14 y 15 de la Ordenanza N.° 455-2020/MDCH, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos, y Barrido de Calles del ejercicio 2021, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

En lo que respecta a la distribución del costo en que incurren las municipalidades al prestar el servicio público, el artículo 69 del Decreto Legislativo N.° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias (aplicable para efectos de la aprobación de las ordenanzas de arbitrios del ejercicio 2005) establecía que las tasas por servicios públicos o arbitrios se calcularían en función del costo efectivo del servicio a prestar y tomando como referencia, entre otros criterios que resultaban válidos para la distribución del costo: el uso, el tamaño y la ubicación del predio del contribuyente.

Posteriormente, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N.° 0041-2004-AI/TC, publicada el 14 de marzo de 2005, el Tribunal Constitucional se pronunció por la utilización de diversos parámetros o criterios aplicables a la distribución del costo para cada tipo de arbitrio a determinar.

Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional efectuó una reformulación de los criterios inicialmente propuestos en su sentencia anterior, estableciendo los *parámetros mínimos de validez constitucional*, los cuales, en su opinión permiten acercarse a opciones de distribución ideal de cada uno de los servicios que presta una municipalidad²⁷:

- 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"*.

²⁷ 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".

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

- Criterios aplicables al arbitrio de barrido de calles:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de parques y jardines:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de serenazgo:

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

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

No obstante, mediante Resolución Aclaratoria del Expediente N.º 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.º 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.º 455-2020/MDCH, 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, en el artículo 12 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios de distribución señalados en el Informe Técnico Financiero.

En lo que se refiere al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función del uso del predio y el tamaño del mismo, como criterios preponderantes.

Respecto del uso casa habitación:

- **El tamaño del predio:** Se refiere al área construida de los predios expresada en metros cuadrados.
- **El número de habitantes:** Se establece con relación a la cantidad de habitantes en las viviendas.
- **Zona de servicio**

Respecto de los otros usos:

- **El uso del predio:** Referido a la categorización de los predios, a partir de los cuales han sido agrupados en 08 categorías:
 - Comercio: Bodega, Bazares, Librerías, Panaderías, Ferretería y Similar;
 - Servicios en General: Oficinas, Cabinas de Internet, Salón de Belleza, Talleres Técnicos y Similares;
 - Asociaciones, Clubes, Restaurantes, Discotecas, Hostales, Hospedajes y Similares;
 - Industria;
 - Centros Educativos, Entidades del Gobierno Central;
 - Granjas, Centros de Retiro y Similares;
 - Lubricentros y;
 - Centros Veterinarios
- **El tamaño del predio:** Se refiere al área construida y/o ocupada de los predios expresada en metros cuadrados.

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1278²⁸, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos modificado por el Decreto Legislativo N.º 1501²⁹ y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM³⁰, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo 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 Centros Veterinarios, ha precisado que su generación es sólo respecto de los residuos sólidos no peligrosos (comunes).

Asimismo, en el Informe Técnico, se ha señalado que, en el distrito, ningún uso genera residuos sólidos mayores al equivalente de 500 litros (123.47 kg).

²⁸ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁹ Publicado el 11 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano".

³⁰ "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".

Así, en lo que respecta al servicio de **Barrido de Calles**, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta el tamaño de frontis de los predios del distrito, como criterio determinante entendido como longitud del predio frente a la calle medido en metros lineales y la frecuencia del barrido, como criterio complementario, que se entiende como la cantidad de veces por día que se barren las calles del distrito.

Con relación al arbitrio de **Parques y Jardines**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de la ubicación del predio (como criterio determinante) e índice de concurrencia.

- **La ubicación del predio:** Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:
 - Frente a áreas verdes.
 - Cerca de áreas verdes (a dos manzanas).
 - Lejos de áreas verdes (a más de dos manzanas).
- **Índice de Concurrencia:** está íntimamente ligado a la ubicación del predio respecto de las áreas verdes del distrito. A mayor cercanía del predio respecto de las áreas verdes, mayor nivel de concurrencia por parte de los habitantes del predio.

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

- La **ubicación del predio**: criterio que mide según la zona en la que se encuentra el predio, distintos grados de peligrosidad; por lo que, se han determinado nueve zonas de riesgo según el grado del mismo.
- El **uso del predio**, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad desarrollada efectivamente en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 08 categorías:
 - Casa Habitación;
 - Comercio: Bodega, Bazares, Librerías, Panaderías, Ferretería y Similar;
 - Servicios en General: Oficinas, Cabinas de Internet, Salones de Belleza, Talleres Técnicos y Similares;
 - Asociaciones, Clubes y Restaurantes Campestres, Discotecas, Hostales, Hospedajes y Similares;
 - Industria;
 - Centros Educativos, Entidades del Gobierno Central;
 - Granjas, Centros de Retiro y Similares;
 - Terrenos sin Construir.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo 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.º 00053-2004-PI/TC.

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 11 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, establece que los predios de uso Terreno sin Construir, no están afectos a los arbitrios de recolección de residuos sólidos y de parques y jardines respectivamente, de acuerdo a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial N.º 106.

Asimismo, el artículo 10 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios municipales los predios siguientes:

a) Serenazgo

1. La Municipalidad Distrital de Chaclacayo
2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
3. La Iglesia, y sus predios destinados a templos, conventos y monasterios de conformidad con el acuerdo suscrito entre la santa sede y el Estado Peruano.
4. Los Predios de propiedad del Ministerio del Interior.

b) Parques y jardines

1. La Municipalidad Distrital de Chaclacayo
2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
3. La Iglesia, y sus predios destinados a templos, conventos y monasterios de conformidad con el acuerdo suscrito entre la santa sede y el Estado Peruano.
4. Los Predios de propiedad del Ministerio del Interior.

c) Recolección de Residuos Sólidos

1. La Municipalidad Distrital de Chaclacayo
2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
3. La Iglesia, y sus predios destinados a templos, conventos y monasterios de conformidad con el acuerdo suscrito entre la santa sede y el Estado Peruano.

d) Barrido de Calles

1. La Municipalidad Distrital de Chaclacayo
2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
3. La Iglesia, y sus predios destinados a templos, conventos y monasterios de conformidad con el acuerdo suscrito entre la santa sede y el Estado Peruano.

f) Aprobación del Informe Técnico

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 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 arbitrios³¹.

³¹ En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC se señala textualmente que "como quiera que estos costos se sustentan en un Informe Técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el Informe Técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo" (Página 298731 Diario Oficial El Peruano de fecha 17.08.05)

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 14, 15, 16 y 17 de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, la Municipalidad Distrital de Chaclacayo dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero, estructura de costos, la metodología de distribución, la estimación de ingresos y cuadro de tasas los mismos que forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

g) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N.º 106

Sobre este punto, cabe mencionar que con fecha 3 de octubre del 2006, se publicó el Informe Defensorial N.º 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 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.º 455-2020/MDCH y sus anexos (el Informe Técnico y los cuadros de estructuras de costos) se observa que la municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines.

h) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones³², el INDECOPI se ha pronunciado por la obligación que tiene las municipalidades de sustentar en sus ordenanzas de arbitrios, los aumentos en los costos de los servicios que se efectúen de un período a otro, sobre todo en los casos que estos superen el IPC registrado en el ejercicio precedente.

Ello, bajo apercibimiento que, en caso de no darse esta sustentación en el texto de la norma o este no sea adecuada, se consideraría no satisfecho el requisito establecido en el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias³³ y por tanto se declarararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

³² Entre otras, se puede ver la Resolución N.º 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>.

³³ **Ley de Tributación Municipal. Artículo 69º-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.

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 2021, en comparación con los del ejercicio 2020 (actualizados desde el año 2014 - Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2020 S/	Costos 2021 S/	Variación 2020-2021 S/	Variación %
Barrido de Calles	184,356.87	292,919.27	108,562.40	58.89%
Recolección de Residuos Sólidos	1,068,115.76	1,323,588.50	255,472.74	23.92%
Parques y Jardines	891,285.64	1,131,147.63	239,861.99	26.91%
Serenazgo	408,070.53	568,559.13	160,488.61	39.33%
TOTAL	2,551,828.76	3,316,214.53	764,385.77	29.95%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de Barrido de Calles**, se observa una variación del 58.89 %, lo cual se debe entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2014 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 300-MDCH), así como también se debe, según lo indicado en el Informe Técnico por la Municipalidad, a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de la “mano de obra directa” que ha pasado de S/ 112,853.19 a S/ 248,329.39, que representa una variación anual de S/ 135,476.20; lo cual se debe al incremento del número de trabajadores en la estructura de costos, los cuales han pasado de 4 a 14 trabajadores. Cabe indicar que la Municipalidad ha decidido trasladar a la estructura de costos para el ejercicio siguiente la cantidad de 14 trabajadores (10 trabajadores bajo el régimen del D.L N.° 728, cuyo incremento estaría vinculado a la rotación de personal sustentado en el Memorándum N.° 251-2020-SGRH-GAF/MDCH de la Subgerencia de Recursos Humanos y 4 trabajadores bajo el régimen del D.L. N.° 1057 – CAS), los cuales venía asumiendo, cuyo costo unitario promedio es de S/ 1,353.82, para la atención de los predios que pasaron de 12,362 a 14,789 predios.

- ii. A la actualización del costo de la "mano de obra indirecta" que ha pasado de S/ 15,235.70 a S/ 25,485.96, que representa una variación anual de S/ 10,250.26; lo cual se debe al incremento en el costo unitario del Gerente de Servicios a la Ciudad, cuyo costo unitario es de S/ 7,224.15; asimismo, al incremento del costo unitario del Supervisor (CAS) que pasó de S/ 1,142.00 a S/ 1,358.00.
- iii. A la inclusión del rubro "materiales y útiles de oficina" como parte de los costos indirectos por S/ 147.20, vinculado a la adquisición de archivadores, bolígrafos, papel bond, clip de metal, engrapador, grapas, folders, sobre manila, entre otros, para las gestiones administrativas, los cuales en su último nuevo régimen venían siendo asumidos por la Municipalidad.
- iv. Por otro lado, cabe señalar que el rubro "uniforme, herramientas y materiales" de los costos directos y los costos fijos han disminuido en S/ 25,536.02 y S/ 11,775.23 respectivamente, debido a que la municipalidad ha decidido asumir dichos costos.

En cuanto al **servicio de Recolección de Residuos Sólidos**, se observa una variación del 23.92%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de la "mano de obra directa" que ha pasado de S/ 274,936.57 a S/ 666,801.11, que representa una variación anual de S/ 391,864.54; lo cual se debe al incremento del número de trabajadores en la estructura de costos, los cuales han pasado de 10 a 30 trabajadores. Cabe indicar que la Municipalidad ha decidido trasladar a la estructura de costos para el ejercicio siguiente la cantidad de 30 trabajadores (3 choferes y 20 recolectores bajo el régimen del D.L N.° 728, cuyo incremento estaría vinculado a la rotación de personal sustentado en el Memorandum N.° 251-2020-SGRH-GAF/MDCH de la Subgerencia de Recursos Humanos y 7 recolectores bajo el régimen del D.L. N.° 1057 – CAS), los cuales venía asumiendo, con un costo unitario promedio de S/ 1,932.89, para la atención de los predios que pasaron de 9,925 a 11,973 predios.
- ii. A la actualización del costo del rubro Otros Costos y Gastos Variables que forma parte de los costos directos, el cual pasó de S/ 125,178.52 a S/ 401,500.00 lo que representa una variación de S/ 276,321.48, ello debido a la inclusión del contrato para la recolección y transporte de los residuos sólidos hasta la disposición final, a través de la Empresa Transportes Pillaca EIRL (Contrato N.° 005-2020-MDCH/Concurso Público N.° 001-2020CS/MDCH-1), la cual se encarga de recolectar el 50% de los residuos sólidos que se generan en el distrito, por un monto de S/ 803,000.00 trasladándose a la estructura de costos S/ 401,500.00 (50% del valor del contrato).

Es preciso señalar que la generación anual total de residuos sólidos del distrito ha pasado de 8,520 a 14,121.85 toneladas métricas (variación de 65.75%), la cantidad de predios pasó de 9,925 a 11,973 predios y el área construida pasó de 1,815,644.52 m² a 2,373,940.17 m², sustentado en el Informe N.° 017A-2020-SGTI-GPP/MDCH.

- iii. Por otro lado, cabe señalar que el rubro "materiales y accesorios" de los costos directos, "materiales de oficina" de los costos indirectos y los costos fijos han disminuido en S/ 398,531.95, S/ 163.02 y S/ 13,673.93 respectivamente, debido a que la municipalidad ha decidido asumir dichos costos.

Respecto del **servicio de Parques y Jardines**, se observa una variación del 26.91%, el mismo que, según lo indicado en el Informe Técnico, se debe a:

- i. Al incremento del rubro Costo de Materiales que forma parte de los costos directos, el cual pasó de S/ 195,113.94 a S/ 571,182.15, que representa una variación anual de S/ 376,068.21, ello debido a la inclusión de materiales nuevos que no fueron considerados en su anterior nuevo

- régimen, tales como: material de jardinería, material de propagación, material de mantenimiento, plantas ornamentales y forestales, semillas y abonos, que son utilizados para la preparación, cuidado y mantenimiento de las áreas verdes del distrito, así también equipos de jardinería, además del mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos municipales los cuales fueron adquiridos por reemplazo y que son utilizados para el transporte de agua, insumos, y materiales a las áreas verdes del distrito, sustentado en el Informe N.° 086-2020-SGGAO-GSC/MDCH de la Gerencia de Servicios a la Ciudad, ello estaría vinculado también al incremento del personal que pasó de 41 a 45 trabajadores para realizar el servicio de Parques y Jardines.
- ii. Así como a la variación del costo por Combustibles que pasó de S/ 116,828.40 a S/ 256,641.73, que representa una variación anual de S/ 139,813.33, ello vinculado al incremento de la cantidad de combustible que pasó de 2,520 galones de gasolina y 4,440 galones de petróleo a 2,738 galones de gasolina y 19,440 galones de petróleo con la finalidad de cumplir con el traslado de los vehículos para el servicio de mantenimiento de las áreas verdes del distrito, así como para los recursos logísticos tales como: chipiadora, máquina desbrozadora, fumigadora, motosierra y motosierra telescópica, las cuales son necesarias para la remoción de tierra, preparación y mantenimiento de las áreas verdes del distrito, sustentado en el Informe N.° 676-2020-SGACP-GAF/MDCH de la Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial.
 - iii. Por otro lado, cabe señalar que el rubro "mano de obra directa" ha disminuido en S/ 122,929.24, debido a que la municipalidad ha decidido asumir los costos de mano de obra de 19 trabajadores. Asimismo, la mano de obra indirecta ha disminuido en S/ 444.04, debido a que en su anterior nuevo régimen se consideraba la mano de obra del Gerente, Subgerente y 1 Secretaria y ahora se estaría considerando sólo al Subgerente y 1 supervisor; además los "útiles de oficina" de los costos indirectos y los costos fijos también han disminuido en S/ 458.72 y S/ 12,374.23 respectivamente, debido a que la municipalidad ha decidido asumir dichos costos.

Sobre el **servicio de Serenazgo**, se aprecia una variación del 39.33%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, se debería:

- i. A la actualización del costo de la "mano de obra directa" que ha pasado de S/ 48,453.44 a S/ 233,935.97, que representa una variación anual de S/ 185,482.52; lo cual se debe al incremento del número de trabajadores en la estructura de costos, los cuales han pasado de 3 a 13 trabajadores. Es preciso señalar, que si bien en su anterior nuevo régimen (Ordenanza N.° 300-MDCH vigente para el 2014), la Municipalidad contaba con 46 trabajadores, sólo se costeaban 3 de ellos (bajo el cargo de video operador CAS con un costo unitario de S/ 1,190.90), mientras que para el ejercicio siguiente se viene considerando 13 trabajadores los cuales la municipalidad venía asumiendo, de los cuales 4 serenos se encuentran bajo el régimen D.L. N.° 728, cuya inclusión en el servicio estaría vinculado a la rotación de personal de un área a otra, sustentado en el Memorándum N.° 251-2020-SGRH-GAF/MDCH de la Subgerencia de Recursos Humanos con un costo promedio de S/ 1,736.42, así también 1 sereno vigilancia, 4 serenos chofer y 4 serenos motorizados bajo el régimen del D.L. N.° 1057- CAS con un costo unitario promedio de S/ 1,358.00, personal necesario para atender las intervenciones que estarían pasando de 1,145 a 1,586 de los predios que han pasado de 12,362 a 14,789 predios.
- ii. A la actualización del costo de la "mano de obra indirecta" que ha pasado de S/ 36,138.86 a S/ 39,000.00, que representa una variación anual de S/ 2,861.14; lo cual se debe al incremento en el costo unitario del Subgerente de Serenazgo, por un monto de S/ 6,500.00; asimismo, al incremento del porcentaje de dedicación el cual pasó de 25% a 50%. Cabe señalar que el costo unitario del Subgerente es de S/ 6,724.15. No obstante; la municipalidad ha decidido asumir la diferencia (S/ 224.15), sustentado en el Memorándum N.° 251-2020-SGRH-GAF/MDCH de la Subgerencia de Recursos Humanos.

- iii. Por otro lado, cabe señalar que el rubro "Materiales" de los costos directos, "materiales de oficina" de los costos indirectos y los costos fijos han disminuido en S/ 13,709.41, S/ 3,334.54 y S/ 1,948.82 respectivamente, debido a que la municipalidad ha decidido asumir dichos costos.

i) Publicación y vigencia de la ordenanza

Sobre el particular, deberá tenerse presente, en aplicación del artículo 69-A del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.º 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 Chaclacayo no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH. 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, 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.º 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 ello³⁴.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, mediante la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles del ejercicio 2021.

i) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Directiva N.º 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 Chaclacayo remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicio de Recolección de Residuos Sólidos;** la prestación presenta las siguientes actividades:
 - Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.

³⁴ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.

- **Plan Anual de servicio de Barrido de Calles;** la prestación presenta las siguientes actividades:

- Actividad de Barrido de Calles, avenidas y vías de alto tránsito peatonal y/o vehicular que conforman el distrito.

Sub actividades:

- a) Campañas de limpieza en los asentamientos humanos ubicados en las laderas de los cerros.
- b) Desarenado de avenidas.
- c) Recojo y traslado de bolsas de basura de barrido.
- d) Organización, control y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicio de Parques y Jardines;** la prestación presenta las siguientes actividades:

- Actividad de jardinería, corte de césped, servicio de riego, servicio de vivero, fumigación y poda de árboles.

- a) Servicio de Jardinería.
- b) Sub actividad: corte de césped.
- c) Sub actividad: servicio de riego.
- d) Sub actividad: servicio de vivero.
- e) Sub actividad: servicio de poda

- **Plan Anual de servicio de Serenazgo;** presenta las siguientes actividades:

- Actividad de Patrullaje y Vigilancia de espacios públicos
- Supervisión y labores administrativas.

ii) Evaluación de la estructura de costos

Teniendo en cuenta los considerandos de la Directiva N.º 001-006-00000015, la municipalidad señala con carácter de declaración jurada, que los costos proyectados para cada servicio en el ejercicio 2021 serán:

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Recolección de Residuos Sólidos	1,290,996.42	32,592.08	0.00	1,323,588.50	39.91%
Barrido de calles	267,286.11	25,633.16	0.00	292,919.27	8.83%
Parques y Jardines	1,098,550.03	32,597.60	0.00	1,131,147.63	34.11%
Serenazgo	523,661.85	39,397.28	5,500.00	568,559.13	17.14%
TOTAL	3,180,494.41	130,220.12	5,500.00	3,316,214.53	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo

Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio con más representatividad respecto del costo total es el de Recolección de Residuos Sólidos con 39.91% del costo total. Le siguen en orden el servicio de Parques y Jardines con 34.11%, el servicio de Serenazgo con 17.14% y el servicio de Barrido de Calles con 8.83%.

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.º 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 afectados 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 barrido³⁵ y los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{frontis del predio (ml)} \times \text{tasa de barrido según frecuencia del servicio}$$

Recolección de residuos sólidos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso³⁶ y el tamaño de los predios; y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes por predio en cada zona de servicio³⁷.

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

$$\text{Monto a pagar (S/)} = \text{ACm2} \times \text{Tm2} \times (1 + (\text{Hpred} - \text{Hprom}) \times \text{FV})$$

Dónde:

ACm2 : Área construida del predio (metros cuadrados)
Tm2 : Costo por metro cuadrado del área construida
Hpred : Número de habitantes del predio
Hprom : Número de habitantes promedio (por predio del distrito)
FV : Factor de variación por habitante *F/Hprom por zona

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

$$\text{Monto (S/)} = \text{ACm2} \times \text{tasa según uso}$$

³⁵ Se considera la frecuencia de cinco, tres y una vez de barrido semanal

³⁶ Se verifica 09 categorías de uso incluyendo el de casa habitación.

³⁷ Se considera tres (3) zonas de servicio.

Parques y jardines

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

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

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado tres (3) 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 afectados para cada caso. Como resultado se muestra el siguiente cuadro:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos Sólidos	1,323,588.50	1,300,152.30	39.79%	98.23%
Barrido de calles	292,919.27	285,956.56	8.75%	97.62%
Parques y Jardines	1,131,147.63	1,123,384.63	34.38%	99.31%
Serenazgo	568,559.13	558,029.43	17.08%	98.15%
TOTAL	3,316,214.53	3,267,522.92	100.00%	98.53%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.° 455-2020/MDCH - Municipalidad Distrital de Chaclacayo

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 39.79%, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 8.75%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 34.38% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 17.08% 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 Chaclacayo financiar para el ejercicio 2021 la cantidad de S/ 3,267,521.97 el cual representa el 98.53% 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 Chaclacayo, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2085, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

V. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Chaclacayo establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos, y Barrido de Calles correspondientes al ejercicio 2021, 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.º 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias y el Decreto Legislativo N.º 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.º 00053-2004-PI/TC.

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 29.95%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo en función a la actualización de sus costos desde el año 2014, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos, y Barrido de Calles para el año 2021; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de Chaclacayo, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Tercera Disposición Final de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, que las tasas de arbitrios para los servicios de Serenazgo, Parques y Jardines, Recolección de Residuos Sólidos, y Barrido de Calles para el ejercicio 2021, tendrá un incremento máximo del 5% con respecto a las tasas determinadas para el año 2020.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo a través de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, para los arbitrios municipales correspondiente al ejercicio 2021, 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 Chaclacayo percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.º 455-2020/MDCH, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 98.53% 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.º 455-2020/MDCH, y los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos, tasas, y estimación de ingresos, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2020.
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.º 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 Chaclacayo 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 Chaclacayo, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 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.º 2085.

**CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
ÁREA FUNCIONAL DE RATIFICACIONES
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA**

*Adj:- Expediente de Ratificación Digital (30 archivos con un total de 780 páginas)
CRT/kvs*