

Lima, 09 de Diciembre del 2020

INFORME N° D000095-2020-SAT-ART

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

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

Asunto : Solicitud de ratificación de las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM, que establecen el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del ejercicio 2021 en el Distrito de Jesús María.

Referencia : Oficio N.º 135-2020-MDJM/SG (Expediente N.º 2020-0003272)

-
- 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 135-2020-MDJM/SG, la Municipalidad Distrital de Jesús María, el 04 de diciembre de 2020, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación enviando las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM⁸, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del ejercicio 2021; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0003272.

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 Jesús María 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 de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves

⁸ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de las Ordenanzas N.º 621-MDJM y N.º 622-MDJM ingresada mediante Oficio N.º 106-2020-MDJM/SG presentado el 30 de setiembre del 2020 la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0001415 y su posterior absolución de Requerimiento remitiendo las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM, ingresada mediante Oficio N.º 127-2020-MDJM/SG presentado el 18 de noviembre del 2020, la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0002826, fue devuelto por el SAT a través del Oficio N.º D000050-2020-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000072-2020-SAT-ART, debido a que la Municipalidad Distrital de Jesús María no ha cumplido con absolver las observaciones que le fue solicitada.

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.

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 cual 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 de la 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 550 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 Jesús María, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Secretario General Sr. Jaime Augusto Tercero Vargas Montenegro (jvargasm@munijesusmaria.gob.pe), Gerente de Administración Tributaria y Rentas, Sr. Pablo Armando Paredes Ramos (pparedes@munijesusmaria.gob.pe) y Subgerente de Servicios al Contribuyente, Sra. Gladys Patricia Gutiérrez Sulca (ggutierrez@munijesusmaria.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.º 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.º 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N.º 106-2020-MDJM/SG, la Municipalidad Distrital de Jesús María, el 30 de setiembre de 2020 presentó su solicitud de ratificación de las Ordenanzas N.º 621-MDJM y N.º 622-MDJM que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del ejercicio 2021; la cual fue evaluada y, a fin de continuar con el procedimiento de ratificación, el SAT emitió el Oficio N.º D000022-2020-SAT-ART, que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000316, notificado el 06 de noviembre de 2020, a través del cual se comunicó a la Municipalidad las observaciones técnicas y legales detectadas, otorgándosele un plazo de siete (07) días hábiles para la subsanación.

Posteriormente, mediante Oficio N.º 127-2020-MDJM/SG, la Municipalidad Distrital de Jesús María, el 18 de noviembre de 2020, ingresó información absolviendo el requerimiento efectuado enviando para tal efecto las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM que deroga las Ordenanzas N.º 621-MDJM y N.º 622-MDJM, 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, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana para el ejercicio 2021; la cual fue evaluada, efectuándose la devolución mediante Oficio N.º D000050-2020-SAT-GAJ conjuntamente con el Informe N.º D000072-2020-SAT-ART notificado el 27 de noviembre de 2020, debido a que la Municipalidad no absolvió las observaciones técnicas y legales realizadas, otorgándosele un plazo de cinco (05) días hábiles para la subsanación.

En atención a ello, mediante Oficio N.º 135-2020-MDJM/SG, el 04 de diciembre de 2020, la Municipalidad reingresó su solicitud de ratificación enviando para tal efecto las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM que deroga las Ordenanzas N.º 621-MDJM y N.º 622-MDJM 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, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana del ejercicio 2021, 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 Jesús María cumplió con presentar su solicitud de ratificación a través de los oficios referidos, dentro de los plazos establecidos en la Ordenanza N.º 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.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias e inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2085; así como se ha cumplido con el plazo previsto en el párrafo cuarto del artículo 13 de la referida Ordenanza.

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.º 118-2020, y Decreto Supremo N.º 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.º 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."

III. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM cumplen con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir 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 Jesús María aprobó la Ordenanza N.º 625-MDJM que establece el régimen tributario de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines del ejercicio 2021 y la Ordenanza N.º 626-MDJM, que establece el monto de las tasas del arbitrio municipal de Seguridad Ciudadana.

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 6 de la Ordenanza N.º 626-MDJM, establece que la condición de contribuyente se configura el primer día de cada mes al que corresponde la obligación tributaria. Se agrega que, en los casos de transferencia de dominio, el adquirente obtendrá la calidad de contribuyente a partir del primer día calendario del mes siguiente de producido el hecho, correspondiendo al transferente la cancelación de las obligaciones tributarias que se tuviera pendiente hasta el mes en que se realizó el acto de transferencia, con oportunidad a la realización de su baja en el Registro de contribuyentes.

Se indica además que, tratándose de modificaciones de alguno de los elementos empleados para la distribución de los arbitrios tales como: el uso específico de predio, las mismas surtirán efecto a partir del mes siguiente de producido el hecho. Para tal efecto, deberá presentarse una declaración jurada de arbitrios municipales, la misma que se encontrará sujeta a la fiscalización posterior. El plazo de la misma es el último día hábil del mes en que se hubiera producido el cambio.

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.

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, (...)."

En el presente caso, en el artículo 4 de la Ordenanza N.º 626-MDJM, 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.
Tratándose de predios en copropiedad, la obligación tributaria recaerá en uno de los condóminos. Si existiera controversia entre los condóminos respecto de quien asumirá el pago total, se distribuirá el importe insoluto de los arbitrios a pagar, en forma proporcional a la cuota ideal que le corresponde a cada uno de ellos, conforme a la declaración jurada del Impuesto Predial que hubieran presentado.
- b) Los ocupantes del predio cuando por mandato judicial o acto administrativo haya sido adjudicado o afectado en uso a personas naturales y/o jurídicas distintas a los titulares de dominio, durante el tiempo de la posesión efectiva.
De manera excepcional, se encontrarán obligados al pago los poseedores cuando no pueda determinarse al propietario del predio.
- c) Los titulares de concesiones, tratándose de predios de propiedad del Estado Peruano.
- d) Los organismos públicos descentralizados, organismos constitucionales autónomos y entidades de derecho público, cuando el Estado Peruano les hubiese otorgado bajo cualquier modalidad, el uso o posesión de uno de sus predios
- e) El titular del área donde se habita o desarrolla actividad económica específica, tratándose de predios sobre los cuales recaiga derechos de superficie o acto jurídico similar, que implique que la propiedad de las edificaciones y del terreno no convergen en la misma persona.
- f) El titular de la autorización municipal, por los espacios destinados a la realización de ferias artesanales, comerciantes y similares.
- g) El ocupante de la vía pública por el tiempo que efectivamente haga uso de la misma.

d) Criterios de distribución del costo del servicio: Seguridad Ciudadana

Conforme lo señalado en la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ordenanza N° 626-MDJM, la Municipalidad Distrital de Jesús María dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero de costos y distribución (Anexo I) que contiene la estimación de ingresos, así como las estructuras de costos (Anexo II), que como anexo forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

En atención a que se trata de un régimen nuevo, corresponde se proceda a efectuar la revisión de los aspectos relevantes de la obligación tributaria respecto de los servicios citados, a efectos de verificar si se cumple con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 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.º 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.º 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.º 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 Seguridad Ciudadana:

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 Seguridad Ciudadana “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 mantenimiento de parques y jardines públicos, así como del tamaño del predio para la distribución del costo del servicio de Seguridad Ciudadana; 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 626-MDJM, 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 Informe Técnico de la Ordenanza N.º 626-MDJM, dispone que los costos totales por la prestación del servicio de Seguridad Ciudadana, sea distribuido entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para dicho arbitrio.

En lo que se refiere al servicio de **Seguridad Ciudadana** se observa que la Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de:

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”.

- El sector de seguridad, se han establecido dos sectores de seguridad de acuerdo al índice de intervenciones registradas, a efectos de distribuir con mayor equidad los recursos asignados para la prestación del servicio, orientado a la atención rápida de las incidencias.

Los sectores de seguridad establecidas son las siguientes: i) Zona 1 (sector principalmente comercial y de servicios, en cuyo centro se alberga un número importante de instituciones públicas, universidades, colegios, entidades financieras, entre otros, que determinan un alto índice de tránsito y por tanto resulta mayormente atractivo para la criminalidad); y, ii) Zona 2 (sector con marcado índice residencial y un componente social de población adulta; a su interior alberga sedes de centros de estudios particulares y centros de atención médica como clínicas, embajadas y un canal de televisión, que por la naturaleza de sus actividades funcionan como focos de atracción de población flotante, que demandan la realización continua de acciones preventivas disuasivas).

- El uso del predio, criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio, con la finalidad de determinar una mayor o menor prestación potencial del servicio de seguridad ciudadana en función a las intervenciones que se realizan. Para tal efecto, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 14 categorías:
 - Categoría A: casa habitación, cocheras particulares o privadas;
 - Categoría B: bodega, bazares, librerías y stands en galerías;
 - Categoría C: comercios, servicios y otros usos;
 - Categoría D: universidades, institutos superiores, academias, centros preuniversitarios, hospitales, clínicas y policlínicos;
 - Categoría E: Gobierno Central, Organismos Públicos Descentralizados, Instituciones públicas, entidades financieras, entidades bancarias, embajadas, consulados y canales de televisión;
 - Categoría F: gimnasios, cines, discotecas, pubs, karaokes y similares y supermercados;
 - Categoría G: mercados, galerías comerciales, clubes sociales, club de esparcimiento, recreativos y turísticos, salas de recepciones y/o convenciones, colegios profesionales, grifos, estaciones de servicio y velatorios;
 - Categoría H: tragamonedas, bingos y casinos;
 - Categoría I: colegios;
 - Categoría J: estación de radio, institutos a distancia, casa de préstamos, casa de cambio, servicios de arquitectura e ingeniería, consultorios médicos, hoteles, hostales, casas de hospedaje, sub estaciones eléctricas, playas de estacionamiento, terrenos sin construir, venta de autos, armerías;
 - Categoría K: distribuidoras, spa, droguerías, restaurante pollería, restaurante chifa, restaurante de comida rápida, restaurante buffet, restaurante turístico, restaurante cebichería, pizzería, restaurante con espectáculo;
 - Categoría L: cooperativas de servicio cerrados, centros médicos especializados, centros de educación productiva (CETPRO), instituto metropolitano, notarías;
 - Categoría M: industrias;
 - Categoría N: predios en construcción.

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

Sobre el momento y periodicidad de aprobación de los arbitrios municipales, el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias establece que los

arbitrios "(...) se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar". En ese orden de ideas, el artículo 69-A de la citada norma indica que las ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios "(...) deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación".

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

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

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

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

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

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

Artículo 8º.- Solicitud de Ratificación de la Ordenanza que Prorroga o Reajusta los Montos de Arbitrios de Ejercicios Anteriores

Las Municipalidades Distritales podrán solicitar la ratificación de la Ordenanza que actualice los Arbitrios Municipales del ejercicio precedente en función del IPC, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal, siempre que cumplan con las condiciones siguientes:

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

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

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

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

En el presente caso, cabe mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Acuerdo de Concejo N.º 359 ratificó las Ordenanzas N.º 599-MDJM y 600-MDJM para el ejercicio 2020, publicados el 27 de diciembre de 2019, así como mediante Acuerdo de Concejo N.º 412 ratificó la Ordenanza N.º 554-MDJM para el ejercicio 2019, publicados el 20 de octubre de 2018, así como mediante Acuerdo de Concejo N.º 470 ratificó la Ordenanza N.º 539-MDJM para el ejercicio 2018, publicados el 24 de diciembre de 2017, al constatar que la misma cumplía con los requisitos de validez establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC, así como los pronunciamientos emitidos tanto por la Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial 106) como por el Tribunal Fiscal (RTF N.º 03264-2-2007). En atención a ello, se debe considerar cumplido el primer requisito.

ii) Reajuste de las tasas en función al IPC.

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

En el presente caso, de la lectura del artículo segundo de la Ordenanza N.º 625-MDJM y del Informe Técnico en ratificación, se observa que la Municipalidad Distrital de Jesús María ha establecido la aplicación de los costos y tasas del ejercicio 2020, reajustadas con la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana al mes de agosto del presente año que asciende a 1.24 %, conforme lo establecido en la Resolución Jefatural N.º 161-2020-INEI, publicada el 01 de setiembre de 2020, cumpliéndose con ello el requisito establecido, según se observa en el siguiente cuadro:

SERVICIO	Costos Ratificados	IPC a Agosto 2020	Costos Aprobados
	2020		2021
	S/		S/
Barrido de Calles	2,303,900.27	1.24%	2,332,468.63
Recolección de Residuos Sólidos	7,681,095.24	1.24%	7,776,340.82
Mantenimiento de Parques y Jardines	8,748,277.82	1.24%	8,856,756.46
TOTAL	18,733,273.33	1.24%	18,965,565.91

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N° 1278²⁸, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos modificado por el Decreto legislativo N.° 1501²⁹ y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.° 014-2017-MINAM³⁰, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de Jesús María ha informado en el Informe técnico y Memorándum N.° 052-2020-MDJM-GSSC que respecto a Laboratorios de ensayo, Lubricentros y Veterinarias que se encuentran en el uso Comercio, industrias, servicios, predios en construcción, cooperativas abiertas, cerradas y otros usos, la generación es solo respecto de los residuos no peligrosos. Por otro lado, en relación a los generadores que exceden de los 500 litros (132.45 kg), la Municipalidad ha señalado en el Informe Técnico, sustentado en el Oficio N° 105-2020-MDJM-GS, que continuará prestando el servicio teniendo en cuenta el artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias. Por lo que, en atención a lo señalado, la Municipalidad ha decidido establecer el reajuste por IPC en el servicio de Recolección de Residuos Sólidos, conforme lo habilita el artículo 69-B de la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

iii) Cumplimiento en la ejecución de los costos.

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

Con relación a la ejecución de los costos presupuestados para el ejercicio 2020, cabe mencionar que el Informe Técnico de la Ordenanza N° 625-MDJM y N° 626-MDJM, brinda información relacionada con los costos ejecutados, la cual da cuenta de un cumplimiento superior al 100% de los costos establecidos para la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana. Sin perjuicio de la evaluación técnica correspondiente, se considera cumplido el último requisito; y, por tanto, corresponde continúe la evaluación respectiva, cuya acreditación se basa en el principio de veracidad.

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

Con relación al lapso de vigencia de las ordenanzas que aprueban el marco legal de los arbitrios (esto es, los elementos esenciales del tributo: la determinación de la obligación tributaria, el sujeto pasivo, los criterios de distribución, los supuestos de inafectación y exoneración, entre otros aspectos), cabe mencionar que la segunda disposición final de la Ordenanza N° 2085, establece expresamente que: "Las Ordenanzas Marco que aprueben las Municipalidades Distritales y que contengan los elementos

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".

esenciales del tributo excepto el costo y las tasas de los servicios, deberán ser ratificadas por el Concejo Metropolitano de Lima y podrán tener vigencia por más de un ejercicio tributario".

En el presente caso, de la revisión del artículo primero de la Ordenanza N° 625-MDJM, se observa que la Municipalidad Distrital de Jesús María ha dispuesto que para efectos de la determinación y distribución de los costos de los arbitrios municipales del ejercicio 2021, resulta de aplicación el marco legal tributario de la Ordenanza N° 599-MDJM, ratificada mediante Acuerdo de Concejo N° 359, publicados el 27 de diciembre de 2019, aplicable para el ejercicio 2020 y Ordenanza N° 539-MDJM, ratificada mediante Acuerdo de Concejo N° 470, publicados el 24 de diciembre de 2017, aplicable para el ejercicio 2018.

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

g) Inafectaciones y Exoneraciones

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 12 de la Ordenanza N° 626-MDJM, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios municipales los predios de propiedad de la Municipalidad distrital de Jesús María y aquellos respecto de los cuales les haya sido cedida su posesión para el desarrollo de las actividades que le son propias y el cumplimiento de sus fines. Se agrega que, las personas naturales y/o jurídicas a quienes la Municipalidad hubiera cedido o ceda la posesión temporal de sus predios, se encuentran obligados al pago de los arbitrios municipales, con arreglo a lo dispuesto en dicha ordenanza.

h) Aprobación del Informe Técnico

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el Informe Técnico constituye un elemento esencial de los arbitrios municipales, motivo por el cual corresponde que las municipalidades del país dispongan su aprobación como parte integrante de sus ordenanzas de arbitrios³¹.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ordenanza N° 626-MDJM, la Municipalidad Distrital de Jesús María dispuso la aprobación del Informe Técnico y el cuadro de estructuras de costos y de estimación de ingresos del servicio de Seguridad Ciudadana, la cual forma parte integrante de la ordenanza en ratificación.

Asimismo, en el artículo 3 de la Ordenanza N° 625-MDJM, dispuso la aprobación del Informe Técnico de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Mantenimiento de Parques y Jardines, el cual forma parte integrante de la ordenanza.

i) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N° 106

Sobre este punto, cabe mencionar que con fecha 3 de octubre del 2006, se publicó el Informe Defensorial N.° 106, a través del cual la Defensoría del Pueblo evaluó el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales correspondientes al período 2002 – 2006 en el ámbito de la provincia de Lima.

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)

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 seguridad ciudadana, 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 las Ordenanza N.º 626-MDJM, 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.

j) 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 declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal por razones de forma.

Concordante con ello, el artículo 24 de la Directiva N.º 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.

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.

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 2018 - Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2020 S/	Costos 2021 S/	Variación 2020-2021 S/	Variación %
Barrido de Calles	2,303,900.27	2,332,468.63	28,568.36	1.24%
Recolección de Residuos Sólidos	7,681,095.24	7,776,340.82	95,245.58	1.24%
Mantenimiento de Parques y Jardines	8,748,277.82	8,856,756.46	108,478.64	1.24%
Seguridad Ciudadana	19,934,617.77	21,532,241.15	1,597,623.38	8.01%
TOTAL	38,667,891.10	40,497,807.06	1,829,915.97	4.73%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de Seguridad Ciudadana**, se aprecia una variación del 8.01%, lo cual 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/ 15,513,910.80 a S/ 17,081,980.08, que representa una variación anual de S/ 1,568,069.28, lo cual se debería a que el personal estaría pasando de 683 a 741 que representa una variación de 58 personas del régimen laboral CAS, originado por la necesidad de contar con personal por la adquisición de 30 camionetas, 18 motocicletas, 12 transportadores personales y 58 cámaras de video vigilancia. Asimismo, parte de dicho incremento se debería también al incremento en la remuneración del personal bajo el Decreto Legislativo N° 276 (personal Sereno Puesto Temporal) que ha pasado de una remuneración mensual promedio de S/ 2,149.86 a S/ 2163.33, lo cual se debería a la rotación de personal según lo sustentado en el Informe N° 902-2020-SRH.GA/MDJM. Asimismo, el incremento en los servidores asignados al servicio conllevó al incremento en la cantidad de uniformes y complementarios.
- ii. Al incremento del rubro "Costos Indirectos", que ha pasado de S/ 1,422,174.22 a S/ 1,684,983.54 que representa una variación anual de S/ 262,809.32, debido a la contratación de nuevo personal de mano de obra indirecta, como es el caso de 03 supervisores del Grupo de Acciones Rápidas con una remuneración mensual de S/ 2,524.15 y 02 jefes operaciones servicio operativo con una remuneración mensual de S/ 5,224.15 bajo el régimen CAS.

k) 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 Jesús María no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de las Ordenanzas N° 625-MDJM y N° 626-MDJM. 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.° 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 Jesús María, mediante la Ordenanza N.° 626-MDJM a través de la cual se establece el régimen tributario del arbitrio municipal de Seguridad Ciudadana 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.° 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 Jesús María remitió el Plan Anual del Servicio público:

- **Plan Anual de Servicios de Seguridad ciudadana**, presenta las siguientes actividades:
 - Patrullaje de espacios públicos.
 - Comunicaciones y patrullaje virtual - Centro de Comunicaciones de Seguridad (CECOMSE)
 - Apoyo policial en patrullaje.
 - Supervisión y labores administrativas.

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 2021 serán:

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

SERVICIO	COSTOS DIRECTOS S/	COSTOS INDIRECTOS S/	COSTOS FIJOS S/	TOTAL S/	%
Seguridad Ciudadana	19,753,547.45	1,684,983.54	93,710.16	21,532,241.15	100.00%
TOTAL	19,753,547.45	1,684,983.54	93,710.16	21,532,241.15	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de Jesús María
Elaboración: Servicio de Administración Tributaria de Lima

De acuerdo con esta información, el servicio de Seguridad Ciudadana representa respecto del costo total el 100%.

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.

Seguridad ciudadana

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado dos (2) zonas de seguridad 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
Barrido de calles	2,332,468.63	2,264,114.74	5.71%	97.07%
Recolección de Residuos Sólidos	7,776,340.82	7,448,940.89	18.78%	95.79%
Mantenimiento de Parques y Jardines	8,856,756.46	8,847,131.43	22.30%	99.89%
Seguridad Ciudadana	21,532,241.15	21,110,484.48	53.21%	98.04%
TOTAL	40,497,807.06	39,670,671.54	100.00%	97.96%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM - Municipalidad Distrital de Jesús María

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Seguridad ciudadana representa el 53.21%, el ingreso anual del servicio de Mantenimiento de Parques y Jardines representa el 23.30%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 18.78%, y el ingreso anual del Servicio de Barrido de Calles representa el 5.71% 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 Jesús María financiar para el ejercicio 2021 la cantidad de S/ 39,670,671.54, el cual representa el 97.96% 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 Jesús María, 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 626-MDJM, que establece el régimen tributario del arbitrio municipal de Seguridad Ciudadana del ejercicio 2021 y la Ordenanza N.º 625-MDJM que establece el régimen tributario de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos y Mantenimiento de Parques y Jardines del 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 4.73%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Jesús María en función a la actualización de sus costos desde el año 2018, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Mantenimiento de Parques y Jardines y Seguridad Ciudadana para el año 2021; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Jesús María a través de las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM, 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.

4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Jesús María percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM, 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 97.96% del costo total proyectado.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de las Ordenanzas N.º 625-MDJM y N.º 626-MDJM, 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.
6. 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.
7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Jesús María la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
8. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación presentada por la Municipalidad Distrital de Jesús María, 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.
9. 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**