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 303-MDSL/C, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2021 en el Distrito de San Luis.

Referencia : Oficio N.º 0176-2020-MDSL-SG (Expediente N.º 2020-0002825)
Oficio N.º 180-2020-MDSL-SG (Expediente N.º 2020-0002875)
Oficio N.º 032-2020-MDSL-GSAT (Expediente N.º 2020-0003047)

-
- 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 ratificadorio) 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 0176-2020-MDSL-SG, la Municipalidad Distrital de San Luis, el 17 de noviembre de 2020, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 303-MDSL/C⁸, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2021; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0002825.

Asimismo, mediante los Oficios N.º 180-2020-MDSL-SG y N.º 032-2020-MDSL-GSAT del 19 y 26 de noviembre de 2020 respectivamente, ingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) información complementaria, las cuales se registraron con los Expedientes N.º 2020-0002875 y N.º 2020-0003047 respectivamente.

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.

⁸ Cabe señalar que la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 296-MDSL/C ingresada mediante Oficio N.º 148-2020-MDSL-SG presentado el 30 de setiembre del 2020 la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0001424 y la información complementaria ingresada mediante Oficio N.º 150-2020-MDSL-SG presentado el 01 de octubre del 2020 la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0001468, fue devuelta por el SAT a través del Oficio N.º D000038-2020-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000038-2020-SAT-ART, debido a que la Municipalidad Distrital de San Luis no ha cumplido con remitir la información que le fue solicitada mediante el Requerimiento N.º 266-078-00000302, notificada el 26 de octubre 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".

Teniendo en cuenta, que la Municipalidad Distrital de San Luis 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 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 Nsº 051-2020-PCM¹², 064-2020-PCM¹³, 075-2020-PCM¹⁴, 083-2020-PCM¹⁵, 094-2020-PCM¹⁶. Asimismo, mediante Decreto Supremo N.º 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.

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 (60 archivos con un total de 2,054 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.º 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 San Luis, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Gerente de Servicio de Administración Tributaria, Sra. Milagros Gladys Barrientos Yaya (mbarrientos@munisanluis.gob.pe) y Gerente de Servicios Públicos, Sr. Yuri Edinson Santisteban Berrocal (ysantisteban@munisanluis.gob.pe).

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N.º 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.º 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.º 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.º 27444¹⁸, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N.º 1452¹⁹ y el inciso a) del artículo 12 de la 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)

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.

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

¹⁹ Publicado el 16 de setiembre de 2018 en el Diario Oficial "El Peruano".

días hábiles²⁰, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación (artículo 44.8 del TUO²¹ de la Ley N.º 27444).

En el presente caso, mediante Oficio N.º 148-2020-MDSL-SG, la Municipalidad Distrital de San Luis, el 30 de setiembre de 2020, ingresó a la Mesa de Partes del SAT su solicitud de ratificación, de la Ordenanza N.º 296-MDSL/C, que establece el régimen tributario de los arbitrios de municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2021, la cual se registró con Expediente N.º 2020-0001424; asimismo, mediante Oficio N.º 150-2020-MDSL-SG el 01 de octubre del 2020, ingreso a la Mesa de Partes del SAT información complementaria, la cual se registró con Expediente N.º 2020-0001468; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N.º D000038-2020-SAT-GAJ conjuntamente con el Informe N.º D000038-2020-SAT-ART notificado el 26 de octubre de 2020, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Requerimiento N.º 266-078-00000302, dentro del plazo otorgado.

Posteriormente, mediante Oficio N.º 0176-2020-MDSL-SG, el 17 de noviembre de 2020, la Municipalidad reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 303-MDSL/C que deroga la ordenanza N.º 296-MDSL/C, inicialmente enviada a ratificar, a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2021, la cual se registró con el Expediente N.º 2020-0002825, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

Asimismo, mediante los Oficios N.º 180-2020-MDSL-SG y N.º 032-2020-MDSL-GSAT del 19 y 26 de noviembre de 2020 respectivamente, ingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT información complementaria, las cuales se registraron con los Expedientes N.º 2020-0002875 y N.º 2020-0003047 respectivamente.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de San Luis 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 69²² y 69-A²³ 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.

III. ANÁLISIS LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 303-MDSL/C cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

²⁰ 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.

²¹ 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".

²² "Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación (...)"

²³ "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."

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 tributos²⁴. 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 contribuciones²⁵.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de San Luis aprobó la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios municipales de, Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo 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 7 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, establece que la condición de contribuyente se configura al primer día de cada mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia de dominio, la obligación tributaria nacerá para el adquirente a partir del primer día calendario del mes siguiente de producido el hecho, correspondiendo al transferente la cancelación de las obligaciones tributarias que mantuviera pendiente hasta el mes en que se realizó el acto de transferencia.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

El artículo 7 del Código Tributario, dispone que el deudor tributario es la persona obligada al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyente o responsable. La diferencia entre contribuyente y responsable radica en que el primero realiza el hecho generador de la obligación tributaria, en tanto que el responsable es aquél que sin tener la condición de contribuyente debe cumplir la obligación atribuida a éste.

En el presente caso, el artículo 5 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C señala que son obligados al pago de los arbitrios municipales reguladas en la presente Ordenanza, los propietarios de los predios cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercer poseedor use el predio bajo cualquier título o sin él. Tratándose de predios en copropiedad, la obligación tributaria recaerá en uno de los condominios. Asimismo, en el artículo 6 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C señala: es responsable solidario por el pago de los arbitrios municipales: i) Los condominios a los que se refiere el segundo párrafo de literal del 5.1 del artículo 5º de la presente Ordenanza. ii) Las personas naturales y/o jurídicas a las que se les hubiera cedido la posesión del predio bajo cualquier título y mientras dure la misma. iii) Los poseedores cuando no sea posible identificar al propietario del predio o cuando este último se encuentre en condición de no habido con arreglo a lo dispuesto por el T.U.O. del Código Tributario vigente y sus normas modificatorias. iv) El propietario del predio, tratándose de espacios destinados a la realización de ferias artesanales, recreacionales, comerciales o similares. v) Otros, con arreglo a lo dispuesto por la ley en la materia.

²⁴ "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. (...)."

²⁵ "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)."

d) Criterios de distribución del costo del servicio

Conforme lo señalado en el artículo 16 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, la Municipalidad Distrital de San Luis dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo 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.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 municipalidad²⁶:

- Criterios aplicables al arbitrio de recolección de residuos sólidos:

En lo que respecta a este servicio, el Tribunal diferencia los criterios aplicables según se brinde el servicio a predios destinados a casa habitación y a otros usos.

Así, la referida sentencia señala que el costo del servicio de recolección de residuos que se presta a los contribuyentes de predios destinados a casa habitación deberá ser distribuido en función del **tamaño del predio**, entendido éste como metros cuadrados de área construida, en la medida que en estos casos, *"a mayor área construida se presume mayor provocación de desechos; por ejemplo un condominio o un edificio que alberga varias viviendas tendrá una mayor generación de basura que una vivienda única o de un solo piso"*. Asimismo, con el objeto de lograr una mejor precisión, podrá emplearse como criterio adicional, el **número de habitantes** de cada vivienda, *"lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de basura"*.

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

²⁶ Cabe mencionar que otro de los aspectos a considerar es la separación de los servicios de recolección de residuos sólidos y barrido de calles, anteriormente considerados de manera conjunta, bajo el término de "limpieza pública".

- Criterios aplicables al arbitrio de 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 303-MDSL/C, han sido establecidas tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, el artículo 14 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que se refiere al servicio de **barrido de calles**, la Municipalidad Distrital de San Luis ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio tomando en cuenta el siguiente criterio:

- Frecuencia de Barrido, el cual permite distinguir aquellos frontis que tiene mayor intensidad de uso. Con frecuencia de 1 vez al día y 2 veces al día, referida esta última a las zonas de mayor concurrencia pública.
- Frontis del Predio (ml), entendido como la longitud en metros lineales de frontera con la vía pública de los predios en cada frecuencia de barrido.

En lo que respecta al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

Respecto de casa habitación:

- El tamaño del predio, expresado en metros cuadrados de área construida.
- El número de habitantes que presenta cada sector del servicio, para el uso casa habitación, toda vez que se presume que a mayor cantidad de personas en un predio genera una mayor cantidad de residuos sólidos.
- La zonificación del servicio, se refiere a la zonificación del distrito en función a la distinta generación de residuos de en cada zona.

Respecto de los otros usos:

- El uso del predio: referido a la actividad que se desarrolla en el predio, al respecto se han agrupado en categorías de uso en función a su generación promedio de residuos sólidos, de los cuales los usos son los siguientes:
 - Cochera particulares de vivienda
 - Comercio Vecinal
 - Centros de Salud
 - Mercado
 - Camales y Avícolas
 - Restaurantes y similares, juegos de azar
 - Hoteles y hospedajes
 - Playas de Estacionamiento
 - Talleres y locales similares
 - Envasadoras de vegetales
 - Grifos
 - Colegios, Academias, Institutos y Universidades
 - Organizaciones públicas y Sociales sin fines de lucro
 - Entidades Bancarias, Financieras de seguros y AFP
 - Depósitos Comerciales e Industrias y Empresa de Transporte
 - Lubricentros
 - Veterinarias

Respecto de la cochera, son aquellos que no estén integrados como parte del predio.

- El tamaño del predio, expresado en metros cuadrados de área construida.
- La zonificación del servicio, se refiere a la zonificación del distrito en función a la distinta generación de residuos de en cada zona.

Con relación al arbitrio de **parques y jardines públicos**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de:

- La ubicación respecto del área verde, el distrito se ha dividido en función a cercanía o lejanía a las áreas verdes a efectos de determinar un mayor o menor disfrute del servicio, según detalle:
 - Ubicación F: Frente a área verde
 - Ubicación B: Frente a Bermas
 - Ubicación C: Cerca a área verde (radio de una manzana).
 - Ubicación L: Lejos de área verde.
- Índice de Disfrute: Se refiere al grado de disfrute o satisfacción de los usuarios del servicio de parques y jardines tomando como criterio la ubicación del predio respecto al área verde.
- La zonificación, se refiere a la zonificación del distrito en función a la calidad del servicio, esto es la frecuencia del mantenimiento que se da a las áreas verdes y en el riego de cada sector.

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

- Ubicación del predio, en función la peligrosidad de las zonas: La municipalidad ha identificado doce zonas diferenciadas en función a su peligrosidad de acuerdo al nivel incidencias registradas por el área de serenazgo. Asimismo, dentro de cada zona de riesgo se ha considerado el uso del predio, tomando en cuenta el número de intervenciones por cada tipo de uso, siendo los siguientes usos:
 - Cochera particulares de vivienda
 - Casa Habitación y predios en construcción.
 - Terreno sin construir
 - Comercio Vecinal
 - Centros de Salud
 - Mercado
 - Camales y Avícolas
 - Restaurantes y similares, juegos de azar
 - Hoteles y hospedajes
 - Playas de Estacionamiento
 - Talleres y locales similares
 - Envasadoras de vegetales
 - Grifos
 - Colegios, Academias, Institutos y Universidades
 - Organizaciones Públicas y Sociales sin fines de lucro
 - Entidades Bancarias, Financieras de Seguros y AFP
 - Depósitos comerciales e Industriales y Empresa de Transporte

Respecto de la cochera, son aquellos que no estén integrados como parte del predio.

Con relación a la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1278²⁷, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos modificado por el Decreto Legislativo N.º 1501²⁸ y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM²⁹, vinculado con el arbitrio de recolección residuos sólidos, la Municipalidad Distrital de San Luis 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

²⁷ Publicado el 23 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁸ Publicado el 11 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁹ "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".

Lubricentros y Veterinarias ha precisado que su generación es solo respecto de los residuos sólidos no peligrosos. Asimismo, en el Informe Técnico se ha señalado que sus generadores de residuos sólidos no exceden de los 500 litros (108.815 Kg); por lo que lo dispuesto en las normas vigentes, no tiene incidencia en la determinación de las tasas, aspectos que han sido sustentados en los Informes N.º 155-2020-MDSL-GSP-SGGA y N.º 156-2020-SGGA-GSP-MDSL.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de San Luis 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 10 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, establece que se encuentran inafectos los siguientes casos:

- La Policía Nacional del Perú, respecto únicamente a los Arbitrios Municipales de Serenazgo, siempre que se destine sus predios al uso de sus funciones policiales.
- Los Terrenos sin construir, respecto a los Arbitrios Municipales de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines, conforme al Informe de Defensoría del Pueblo N° 106.

Asimismo, el artículo 11 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, señala que se encuentran exonerados al pago de arbitrios municipales los predios de propiedad de:

- a) La Municipalidad Distrital de San Luis, siempre y cuando sus predios se encuentren destinados a cumplir con sus fines específicos. De encontrarse cedidos contractualmente o bajo cualquier otra modalidad, en cuyo caso el pago de la obligación tributaria se efectuara en función a lo que se haya contratado o pactado y aquellos respecto a los cuales les haya sido cedida su posesión para el desarrollo de las actividades que le son propias y el cumplimiento de sus fines.
- b) Los predios de la Policía Nacional destinados a Comisarias, cuando los utilice directamente para sus fines propios policiales.
- c) Las Entidades Religiosas Católicas debidamente reconocidas por el Estado, que destinen exclusivamente dichos predios a Templos, Conventos, Monasterios y Museos, de conformidad y al amparo del "Acuerdo Internacional suscrito entre la Santa Sede y la República del Perú" de fecha 19/07/1980, ratificada posteriormente por el Decreto Ley N° 23211 del 24/07/1980.
- d) De las cocheras privadas de viviendas generados como consecuencia de la independización de unidades inmobiliarias ó la Declaración Jurada presentada por el contribuyente, en las cuales no se desarrolle actividad económica alguna, respecto únicamente a los Arbitrios Municipales de Parques y Jardines.

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 arbitrios³⁰.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, la Municipalidad Distrital de San Luis dispuso la aprobación del Informe Técnico que contiene las tasas de

³⁰ 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)

los arbitrios municipales, estructuras de costos y estimación de ingresos, los cuales 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 303-MDSL/C, 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 resoluciones³¹, 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.

Elo, 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 modificatorias³² 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

³¹ 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>.

³² **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.

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	1,278,105.13	1,841,079.45	562,974.32	44.05%
Recolección de Residuos Sólidos	2,470,784.72	3,460,805.26	990,020.54	40.07%
Parques y Jardines	2,314,141.87	2,594,500.85	280,358.98	12.12%
Serenazgo	1,757,112.15	2,265,734.52	508,622.37	28.95%
TOTAL	7,820,143.87	10,162,120.08	2,341,976.21	29.95%

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al **servicio de barrido de calles**, se observa una variación del 44.05%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i. Al incremento del costo de mano de obra directa que ha pasado de un costo anual de S/ 998,281.34 a S/ 1,107,300.60 que representa una variación anual de S/ 109,019.26, donde el incremento en el costo de S/ 76,125.10 el cual se debería a la actualización de las remuneraciones de 30 Barredores CAS y 4 Operadores de hidrolavado CAS (antes eran Barredores) de S/ 1,015.72 a S/ 1,358.00, 1 Chofer de S/ 1,135.80 a S/ 1,358.00. Además, si bien no se presenta incremento en la cantidad del personal del servicio se observa que el incremento en el costo de S/ 32,894.16 se debería a la inclusión de 4 Barredores del D.L. N° 728 con una remuneración mensual de S/ 1,649.15 los cuales han sido asignado a la Subgerencia de Gestión Ambiental por la rotación interna entre las unidades orgánicas de la entidad.
- ii. A la actualización del costo de materiales que ha pasado de un costo anual de S/ 109,198.71 a S/ 293,838.46 que representa una variación anual de S/ 184,639.75, el cual se debería a una mayor adquisición de bolsas debido al incremento de los metros lineales barridos, mayor consumo de combustible para la camioneta debido a que se utilizará para el traslado del personal, insumos, equipos y herramientas en la nueva actividad de limpieza y mantenimiento de mobiliario urbano y

a la actualización del precio unitario de los uniformes así como de los tachos rodantes de plástico de 150 litros.

- iii. A la actualización del contrato del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos con la empresa Tecnologías Ecológicas Prisma S.A.C. que ha pasado de S/ 72,431.95 a S/ 353,432.49 que representa una variación anual de S/ 281,000.54 sustentado en el Contrato N.º 010-2020-MDSL, el cual se debería a una mayor generación de residuos sólidos proveniente del barrido de calles pasando de 712.73 tn a 2,945.27 tn con una variación de 2,232.54 tn y al incremento del precio por tonelada de S/ 101.62 a S/ 120.00.
- iv. El incremento en el costo está vinculado con la mayor prestación del servicio ya que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 14,932 a 21,268 y la cantidad de metros lineales anuales barridos pasan de 117,518.41 a 155,764.26 con una variación de 38,245.85 ml.

En cuanto al **servicio de recolección de residuos sólidos**, se observa una variación del 40.07%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del contrato del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos con la empresa Tecnologías Ecológicas Prisma S.A.C., el cual se encuentra tercerizado al 100%, que ha pasado de S/ 2,341,966.52 a S/ 3,362,997.51 representa una variación anual de S/ 1,021,030.99 sustentado en el Contrato N.º 010-2020-MDSL, debido a que se estaría recolectando una mayor cantidad de residuos sólidos pasando de 23,044.77 tn a 28,024.97 tn con una variación de 4,980.20 tn y al incremento del precio por tonelada que pasa de S/ 101.62 a S/ 120.00. Asimismo, se ha incrementado el número de unidades compactadoras que prestan el servicio pasando de 6 a 7.
- ii. Asimismo, la municipalidad no ha actualizado sus costos desde el ejercicio 2014 a la fecha, para lo cual ha realizado una prórroga en el año 2015 y luego ha venido aplicando IPC desde el año 2016 hasta el año 2020.

Sobre el **servicio de parques y jardines**, se aprecia una variación del 12.12%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i. Al incremento del costo de la mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/ 1,494,210.86 a S/ 1,521,071.04, que representa una variación de S/ 26,860.18 el cual se debería principalmente a la actualización de las remuneraciones de 21 Jardineros CAS y un Barredor CAS de S/ 955.68 a S/ 1,358.00. Si bien la cantidad total del personal del servicio se mantiene se observa que se estaría incluyendo al Chofer cisterna y Ayudante cisterna en el personal CAS con una remuneración mensual de S/ 2,724.15 y S/ 2,012.00 respectivamente cuando en la última ordenanza de NR se encontraban en el D.L. N.º 728.
- ii. A la actualización del costo del servicio de agua potable el cual pasa de S/ 420,946.46 a S/ 669,490.20 con una variación en el costo anual de S/ 248,543.74, sustentado en el Informe N.º 0564-2020-MDSL-GAF-SGLCPST y Órdenes de servicio N.º 360, N.º 651, N.º 1085, N.º 1198, N.º 1337 y N.º 1710, originado por el incremento de la frecuencia de riego en los parques del distrito a través de los puntos de agua (uso de mangueras) donde la cantidad de los suministros pasan de 82 a 114 y a la actualización del costo unitario del servicio. Además, se debe a la actualización del costo del servicio de agua de riego el cual pasa de S/ 7,513.22 a S/ 41,854.32 con una variación en el costo anual de S/ 34,341.10, sustentado en la Orden de servicio N.º 1715-2020 (Recibos N.º 152007, N.º 152008 y N.º 152009), debido al incremento del riego de las áreas verdes a través de los canales de regadío y cisterna y a la actualización del costo unitario del servicio.

Sobre el **servicio de serenazgo**, se aprecia una variación del 28.95%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, esto se debería:

- i. Al incremento del costo de la mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/ 1,397,951.01 a S/ 1,768,410.24 que representa una variación de S/ 370,459.23, donde el incremento en el costo de S/ 349,730.79 se debería principalmente a la actualización de las remuneraciones de 81 trabajadores: Sereno Agente de S/ 1,279.89 a S/ 1,685.00, Motorizado S/ 1,432.03 a S/ 1,794.00, Operador de Cámaras de S/ 1,375.96 a S/ 1,903.00, así como se estaría incluyendo a un Soporte informático y de equipos de vigilancia CAS con una remuneración mensual de S/ 2,724.15. Además, si bien no se presenta incremento en la cantidad del personal del servicio se observa que el incremento en el costo de S/ 20,728.44 se debería a la inclusión de un Sereno Agente del D.L. N° 728 con una remuneración mensual de S/ 1,727.37 el cual ha sido asignado a la Subgerencia de Seguridad Ciudadana por reposición judicial según lo explicado en el Informe N° 528-2020-MDSL-GAF-SGRH.
- ii. A la actualización del costo de materiales que ha pasado de S/ 171,156.15 a S/ 263,422.94 lo que representa una variación anual de S/ 92,266.79, debido al incremento en el consumo de combustible originado por el aumento de 2 camionetas y una moto que se utilizan en la prestación del servicio; inclusión de implementos de seguridad para los Serenos-Motorizados y Serenos-Scotter (antes Sereno Agente) como casco, coderas, rodilleras; inclusión de lubricantes para los 4 autos y 4 camionetas como aceite de motor, líquido de freno y refrigerante.
- iii. A la actualización de los otros costos y gastos variables que ha pasado de S/ 9,841.66 a S/ 23,200.00 que representa una variación de S/ 13,358.34 debido a la inclusión del servicio de mantenimiento para los 4 autos y 4 camionetas que se utilizan en el servicio.
- iv. A la actualización de los costos de la mano de obra indirecta que paso de S/ 118,087.55 a S/ 176,636.46, lo que representa una variación anual de S/ 58,548.91, debido a la inclusión de una Secretaria CAS con una remuneración mensual de S/ 2,224.15, incremento en el porcentaje de participación del Subgerente de Seguridad ciudadana CAS de 40% a 100% con un remuneración mensual de S/ 5,155.81 y a la actualización de la remuneración de los 2 Supervisores CAS de S/ 1,596.28 a S/ 2,066.50.
- v. El incremento en el costo está vinculado con la mayor prestación del servicio ya que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 14,930 a 21,266 así como también se tiene previsto contar con una mayor cantidad de cámaras de videovigilancia las cuales pasarían de 15 a 45 (Contrato N.° 17-2020-MDSL).

i) Publicación y vigencia de la ordenanza

Sobre el particular, deberá tenerse presente, en aplicación del artículo 69-A del Decreto Legislativo N.° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, que las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deberán ser publicadas en el Diario Oficial El Peruano, a más tardar hasta el 31 de diciembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

En el presente caso, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de San Luis no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.° 303-MDSL/C. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias; y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y

00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano 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 ello³³.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

El análisis técnico que se desarrolla a continuación, es efectuado en base a la información remitida por la Municipalidad Distrital de San Luis, mediante la Ordenanza N.º 303-MDSL/C a través de la cual se establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo 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 San Luis remitió el Plan Anual de los Servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** presenta las siguientes actividades:
 - Barrido de calles
 - Desarenado de vías principales
 - Limpieza y mantenimiento de mobiliario urbano (ornato)
 - Recolección y disposición final de los residuos producto de la limpieza de vías y espacios públicos
 - Supervisión y labores Administrativas

- **Plan Anual de servicios de Recolección de residuos sólidos;** el servicio se encuentra 100% tercerizado a cargo de la empresa Tecnologías Ecológicas Prisma S.A., se presenta las siguientes actividades:
 - Recolección de residuos sólidos, transporte y disposición final.
 - Supervisión y labores administrativas

- **Plan Anual de servicios de parques y jardines;** presenta las siguientes actividades:
 - Mantenimiento de áreas verdes de parques y jardines públicos
 - Riego de áreas verdes
 - Mantenimiento del vivero municipal
 - Recolección de maleza
 - Supervisión y labores administrativas

³³ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.

• **Plan Anual de servicios de serenazgo**; presenta las siguientes actividades:

- Patrullaje de Serenazgo
 - ✓ Patrullaje a Pie
 - ✓ Patrullaje Vehicular (Autos y Camionetas)
 - ✓ Patrullaje Motorizado (Motos)
 - ✓ Patrullaje con Scooter
 - ✓ Grupo de Operaciones Especiales –GOES
 - ✓ Módulos de Serenazgo
- Video Vigilancia y atención de emergencias a través del Centro de Monitoreo
- 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/	%
Barrido de calles	1,758,521.55	81,735.13	822.77	1,841,079.45	18.12%
Recolección de Residuos Sólidos	3,362,997.51	97,211.05	596.70	3,460,805.26	34.06%
Parques y Jardines	2,478,670.10	114,817.99	1,012.76	2,594,500.85	25.53%
Serenazgo	2,055,033.18	178,567.35	32,133.99	2,265,734.52	22.30%
TOTAL	9,655,222.34	472,331.52	34,566.22	10,162,120.08	100.00%

Fuente: Información remitida por la Municipalidad Distrital de San Luis

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 34.06% del costo total. Le siguen en orden el servicio Parques y Jardines con 25.53%, el servicio de Serenazgo con 22.30%, y el servicio de Barrido de Calles con 18.12%.

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 barrido³⁴, así como los metros lineales de frontera colindantes a la vía pública. El importe individualizado del servicio por cada predio será:

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

Recolección de residuos

De acuerdo a la metodología indicada, el costo se ha distribuido tomando en cuenta la segmentación propuesta por el uso³⁵ y el tamaño de los predios y zonificación; y para el caso de predios de uso casa habitación, se ha complementado con el número de habitantes por predio. El importe individualizado del servicio de recolección de residuos por cada predio de uso casa habitación será:

$$\text{Monto (S/)} = \text{CMC} \times \text{ACP} \times [1 + (\text{NHP} - \text{PRO}) \times \text{IVP}]$$

Donde:

- ACP : Área construida del predio (m²).
- CMC : Costo por metro de área construida.
- NHP : Número de habitantes por predio.
- PRO. : Número de habitantes promedio (por predio del distrito).
- FVPH : Índice de variación por habitante.

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

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

Parques y jardines

Metodológicamente para este servicio, el costo se ha distribuido teniendo en cuenta la cantidad de áreas verdes y la distinta prestación que se da en los doce (12) sectores, así como la demanda de atención de los parques y jardines, por cada una de las cuatro (4) 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 y zonificación. Finalmente la tasa resulta de la división del costo anual distribuido y la cantidad de predios, respecto de cada ubicación. El importe individualizado del servicio por cada predio por sector será:

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

Serenazgo

Asimismo, la metodología indica que para la distribución del costo, se han considerado doce (12) 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 por zona será:

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

³⁴ Se considera frecuencia de una y dos veces al día.

³⁵ Se verifican dieciocho categorías de uso, incluyendo el de casa habitación.

iv) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de calles	1,841,079.45	1,839,148.35	18.70%	99.90%
Recolección de Residuos Sólidos	3,460,805.26	3,343,583.50	34.00%	96.61%
Parques y Jardines	2,594,500.85	2,455,087.56	24.97%	94.63%
Serenazgo	2,265,734.52	2,195,461.44	22.33%	96.90%
TOTAL	10,162,120.08	9,833,280.85	100.00%	96.76%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 303-MDSL/C - Municipalidad Distrital de San Luis

De ello se puede deducir, que el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 18.70%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 34.00%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 24.97% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 22.33% 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 San Luis financiar para el ejercicio 2021 la cantidad de S/ 9,833,280.85 el cual representa el 96.76% 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 San Luis, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.° 2085, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

V. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.° 303-MDSL/C, a través de la cual la Municipalidad Distrital de San Luis establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo 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.° 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias y el Decreto Legislativo N.° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

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

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 29.95%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de San Luis 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 Recolección de Residuos Sólidos y Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2021; aspectos que han sido considerados en el presente informe.

3. La Municipalidad Distrital de San Luis, 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 el artículo 15 de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, un tope de incremento solo hasta el 1.40% para el año 2021, en comparación con las tasas determinadas al contribuyente en el ejercicio 2020, respecto de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de San Luis a través de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, 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 San Luis percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.º 303-MDSL/C, 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 96.76% 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 303-MDSL/C, y los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos y tasas, y estimación de ingresos, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 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 San Luis 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 San Luis, 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 (60 archivos con un total de 2,054 páginas)
CRT/lgm