

- A : **VERÓNICA MARÍA JULIA YÁÑEZ MERCADO**
GERENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS
- De : **CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE**
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
- Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2024 en el Distrito de Independencia.
- Referencia : a) Oficio N.º 000020-2023-SG-MDI (Expediente N.º 2023-0006553)
b) Oficio N.º 000021-2023-SG-MDI (Expediente N.º 2023-0006583)
c) Oficio N.º 000022-2023-SG-MDI (Expediente N.º 2023-0006637)
-

- 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.
 - Ordenanza N.º 1698, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.º 2386-2021, 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.

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."*

Además de ello, de conformidad con lo dispuesto el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades³, 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, se aprobó la Ordenanza N.º 1698⁴, norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, en el cual se 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 2386-2021⁵, 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. En el caso, de las solicitudes de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales dispuso un plazo máximo hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

Además de ello, el Servicio de Administración Tributaria aprobó la Directiva N.º 001-006-00000015⁶, 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.

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

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

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

⁴ Publicado el 05 de mayo de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁵ Publicado el 26 de agosto de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁶ Publicada el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial "El Peruano".

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

Teniendo en cuenta ello, y lo previsto en la Ordenanza N.º 1698, se ha otorgado 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. Así como lo señalado en el artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, en el cual se precisa la competencia del SAT en relación a su pronunciamiento, los cuales serán tomados en cuenta en la evaluación de las solicitudes de ratificación que se tramiten y se emitirá opinión al respecto, teniendo presente la normativa vigente.

a) Trámite

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Independencia, mediante Oficio N.º 000020-2023-SG-MDI, el 01 de diciembre de 2023, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI⁷, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, del ejercicio 2024; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Expediente N.º 2023-0006553.

Posteriormente, mediante Oficios N.º 000021-2023-SG-MDI y N.º 000022-2023-SG-MDI, el 04 y 06 de diciembre de 2023, la municipalidad ingresó información complementaria, la cual se registró con Expedientes N.º 2023-0006583 y N.º 2023-0006637, respectivamente.

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 01 de enero de 2024, se procede a la evaluación legal y técnica correspondiente, siguiendo para tal efecto las disposiciones establecidas en la Ordenanza N.º 2386-2021 y la Directiva N.º 001-006-00000015.

Teniendo en cuenta, que la Municipalidad Distrital de Independencia 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; se ha procedido con la atención virtual de la referida solicitud; por lo que una vez emitido el pronunciamiento por parte del SAT, la solicitud y el expediente de ratificación digital (35 archivos con un total de 511 páginas) deberán ser remitidos a la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización - CMAEO de la Municipalidad Metropolitana de Lima-MML a través de su Mesa de Partes Virtual, a efectos que se prosiga con el procedimiento de ratificación digital, de ser el caso; ello, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021.

⁷ Cabe señalar que, la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 000467-2023-MDI, ingresada el 29 de setiembre de 2023 mediante Oficio N.º 000008-2023-SG-MDI y registrada con Expediente N.º 2023-0005258, fue devuelto por el SAT con fecha 22 de noviembre de 2023, a través del Oficio N.º D000069-2023-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000113-2023-SAT-ART, ello debido a que la Municipalidad Distrital de Independencia no cumplió con remitir la información que le fue solicitada mediante el Oficio N.º D000036-2023-SAT-ART que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000521.

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 Independencia, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Secretario General (e), Sr. Alfredo Reynaga Ramírez (privadenevra@muniindependencia.gob.pe), Gerente de Servicios de Administración Tributaria, Sr. Abraham Barrera Ayala (abarrera@muniindependencia.gob.pe) y Gerente de Gestión Ambiental, Sr. Luis Enrique Espinoza Vílchez (lespinoza@muniindependencia.gob.pe).

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N.º 2386-2021, se establece el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas que establecen los arbitrios municipales, las cuales se presentarán hasta el último día hábil del mes de setiembre.

Además de ello, el artículo 11 de la Ordenanza N.º 2386-2021, establece que el SAT, podrá efectuar requerimientos de las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante, un plazo para su atención de siete (07) días hábiles.

Asimismo, el penúltimo párrafo del artículo 12, señala que, para efectos del cómputo del plazo para la absolución del requerimiento, en los casos de la notificación electrónica, el plazo se contabilizará a partir del segundo (02) día hábil siguiente de producida la notificación, salvó que el destinatario acuse recibo con anterioridad.

De igual manera, en el inciso c) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, 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 27444⁸ y modificatorias; y el inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, han establecido que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el SAT y la MML cuentan con un plazo de sesenta (60) días hábiles, para la emisión de pronunciamiento, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, mediante Oficio N.º 000008-2023-SG-MDI, la Municipalidad Distrital de Independencia, el 29 de setiembre de 2023, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 000467-2023-MDI que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2024, solicitud que fue devuelta mediante Oficio N.º D000069-2023-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000113-2023-SAT-ART notificado el 22 de noviembre de 2023, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Oficio N.º D000036-2023-SAT-ART que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000521, dentro del plazo otorgado⁹.

⁸ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁹ El requerimiento fue notificado el 09 de noviembre de 2023, para efectos del cómputo del plazo, se tiene que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Independencia, emitieron acuse de recibo al día siguiente de su notificación, por lo que el plazo de siete (07) días hábiles para absolver el requerimiento se contabiliza a partir del segundo (02) día hábil siguiente de realizada la notificación electrónica, esto es, desde el 13 de noviembre de 2023.

Posteriormente, mediante Oficio N.º 000020-2023-SG-MDI, el 01 de diciembre de 2023, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2024 derogando la Ordenanza inicialmente enviada a ratificar; así como la información sustentatoria correspondiente, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

Asimismo, mediante Oficios N.º 000021-2023-SG-MDI y N.º 000022-2023-SG-MDI, el 04 y 06 de diciembre de 2023 respectivamente, la municipalidad ingresó información complementaria.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Independencia cumplió con presentar sus solicitudes de ratificación a través de los oficios referidos, dentro de los plazos establecidos; los cuales han sido evaluados por el SAT emitiendo pronunciamiento favorable. Teniendo en cuenta ello, se aprecia que el SAT cumplió con atender la solicitud de ratificación dentro del plazo previsto en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias e inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021; así como se ha cumplido con el plazo previsto en el párrafo cuarto del artículo 13¹⁰ de la referida Ordenanza.

III. ANÁLISIS TÉCNICO - LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 0000473-2023-MDI cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir tributos¹¹. 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 contribuciones¹².

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Independencia aprobó la Ordenanza N.º 0000473-2023-MDI, a través de la cual se estableció el régimen tributario de arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, y la determinación de las tasas para el ejercicio 2024.

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

¹⁰ "(...) En caso el SAT emita informe con opinión técnica legal favorable, el expediente y dicho informe, serán remitidos a la CMAEO para su evaluación y emisión del Dictamen correspondiente. (...) como máximo al quincuagésimo (50) día hábil siguiente de recibida la solicitud (...)"

¹¹ "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. (...)"

¹² "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. (...)"

¹² "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)"

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 cuarto de la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, establece que la condición de contribuyente se configura el primer día del mes al que corresponda la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo propietario nacerá el primer día del mes siguiente de producida la 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, en el artículo tercero de la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, 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, se trate de un terreno sin construir o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él.

b) Las personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean a cualquier título predios de propiedad del Estado Peruano.

c) Los copropietarios, en forma proporcional a la participación que cada condómino tenga sobre el predio. Sin perjuicio de ello, los condóminos son responsables solidarios respecto del pago de la totalidad del importe de Arbitrios.

d) El superficiario, cuando se trata de predios sobre los que se haya constituido derecho de superficie.

e) Excepcionalmente, cuando no sea posible identificar al propietario del predio, será responsable del pago de los Arbitrios el poseedor del predio, pudiendo la Administración Tributaria ejercer sus acciones de cobranza contra aquel.

d) Criterios de distribución para determinar la tasa

Conforme lo señalado en el artículo quinto Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, la Municipalidad Distrital de Independencia dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2022, 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 municipalidad¹³:

- Criterios aplicables al arbitrio de recolección de residuos sólidos:

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

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

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

- Criterios aplicables al arbitrio de barrido de calles:

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

¹³ Cabe mencionar que otro de los aspectos a considerar es la separación de los servicios de recolección de residuos sólidos y barrido de calles, anteriormente considerados de manera conjunta, bajo el término de "limpieza pública".

- Criterios aplicables al arbitrio de Parques y Jardines:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de serenazgo:

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

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

No obstante, mediante Resolución Aclaratoria del Expediente N.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 000473-2023-MDI, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, en el artículo quinto de la Ordenanza N.º 000473-2023-MDI, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

- Metros lineales de frontis, colindante con el exterior o la vía pública de cada predio.
- Frecuencia del barrido, referida al número de veces que se presta el servicio.

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

Para casa habitación:

- Zonificación determinada distribuido en 6 zonas.
- Número de habitantes.
- Tamaño del predio (m²).

Para otros usos:

- Tamaño del predio (m²).
- El Uso del predio determinado por la distinta cantidad de generación de residuos sólidos.

La segmentación de costos se ha establecido diferenciando el universo de predios del distrito en categorías:

- 1) Comercio y Servicios Vecinales Menores,
- 2) Servicios Generales (Restaurantes, fuente de soda),
- 3) Servicios Generales (Restaurantes, fuente de soda),
- 4) Educación,
- 5) Instituciones Públicas, del gobierno central, regional y/o local,
- 6) Entidades Financieras,
- 7) Hostales y Hospedajes,
- 8) Talleres Industriales,
- 9) Industrias,
- 10) Centros comerciales, Servicios Generales, no incluidos en otros usos,
- 11) Mercado, centros de abastos y puestos de mercado,
- 12) Lubricentros,
- 13) Veterinarias,
- 14) Entidades Religiosas y
- 15) Supermercados.

Con relación a la Ley N.º 31254¹⁴, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de Limpieza Pública y afines que prestan los obreros municipales, y el artículo 34 del Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM¹⁵ modificado por el Decreto Supremo N.º 001-2022-MINAM¹⁶, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de

¹⁴ Publicado el 07 de julio de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁵ Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁶ "Artículo 34.- Cobros diferenciados por prestaciones municipales. Las municipalidades deben comunicar a los generadores que tengan un promedio mensual mayor a 145 kg/día de residuos sólidos sobre dicha situación, a fin de que determinen si el servicio de limpieza pública es brindado por el servicio regular de las municipalidades o contratan a una EO-RS. De contratar el servicio regular de las municipalidades, los generadores de residuos sólidos municipales son considerados en el régimen tributario de los arbitrios municipales de limpieza pública del siguiente año."

Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOPI¹⁷, vinculado con la prestación de los servicios de Barrido de Calles y Recolección de Residuos Sólidos, la Municipalidad ha sustentado su cumplimiento y aplicación en el Informe Técnico, en la medida que los servicios de limpieza pública del distrito se vienen realizando bajo una prestación directa.

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

- **Ubicación de los predios por su cercanía a las áreas verdes**, este criterio diferencia a los predios en función a su ubicación o cercanía respecto de las áreas verdes públicas, lo que incide en el grado del servicio (mayor o menor goce del beneficio ambiental de recreación, ornado, deporte, etc); en tal sentido resulta razonable establecer que quien vive colindante a un parque percibe un mayor beneficio del servicio, debiendo corresponder una liquidación mayor que aquel cuyo predio no se halla en tal situación; identificándose las siguientes ubicaciones:
 - a) Ubicación 1: frente de áreas verdes.
 - b) Ubicación 2: Cerca de áreas verdes (distancia menor a 200 metros).
 - c) Ubicación 3: Lejos de áreas verdes (cuando supera los 200 metros).
- **Índice de concurrencia**, es un indicador del nivel de disfrute de áreas verdes por parte de los contribuyentes del distrito.

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

- La **ubicación del predio**: se han determinado en el distrito zonas diferenciadas en función de la peligrosidad relativa de las mismas. En ese sentido ha procedido a la zonificación del distrito en 6 zonas y el uso del servicio se intensificará en aquellas zonas de mayor riesgo relativo.
- **Uso del predio**, las acciones realizadas en un predio es uno de los factores que inciden en el nivel de riesgo potencial que generan y por ende en la seguridad que requerida.
 - Casa habitación y/o Construcción.
 - Comercios y Servicios Vecinales.
 - Servicios Generales.
 - Educación.
 - Instituciones Públicas.
 - Entidades Financieras.
 - Hostales y Hospedajes.
 - Talleres Industriales.
 - Industria.
 - Supermercado
 - Centro Comercial.
 - Mercados y puestos de mercado.
 - Entidad Religiosa.

¹⁷ Resolución N.° 0195-2022/SEL-INDECOPI de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, publicada el 06 de julio de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano".

- **Incidencias**, son las acciones realizadas por el servicio y se miden de acuerdo al grado de peligrosidad según las zonas del distrito.

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

Respecto de los costos indirectos, se verificó que resultan menor al 10% del costo total del servicio, cumpliendo de esa forma con lo dispuesto en la Directiva N.° 001-006-00000015, tal y como se han establecido en las estructuras de costos del informe técnico de la ordenanza aprobada por la municipalidad.

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo séptimo de la Ordenanza N.° 000473-2023-MDI, establece que se encuentran inafectos al Arbitrio de Serenazgo los predios de propiedad del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional del Perú, usados en su integridad por esta última (por cualquiera de los órganos que la integran), siempre que sean destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Los terrenos sin construir y las subestaciones eléctricas o similares, se encuentran inafectos a los Arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

Asimismo, el artículo octavo de la Ordenanza N.° 000473-2023-MDI, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo:

- a) De propiedad de la Municipalidad de Independencia o cuyo uso sea administrado por ella, siempre que se destinen a sus fines.
- b) Los predios de Gobiernos Extranjeros, con tratado vigente en condición de reciprocidad en asuntos tributarios, siempre que se destinen a residencias de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas o consulados.
- c) Organismos Internacionales Oficiales, siempre que sus predios se destinen al funcionamiento de sus oficinas dependientes.
- d) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- e) Los predios de Entidades Religiosas, debidamente constituidas, siempre que se encuentren destinados a templos, conventos y/o monasterios.
- f) La Iglesia Católica, siempre que en ellos se desarrollen actividades propias de la misma, conforme al Artículo X del Acuerdo suscrito entre la Santa Sede y la República del Perú.

f) Aprobación del Informe Técnico

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el Informe Técnico constituye un elemento esencial de los arbitrios municipales, motivo por el cual corresponde que las municipalidades del país dispongan su aprobación como parte integrante de sus ordenanzas de arbitrios¹⁸.

¹⁸ En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC se señala textualmente que "como quiera que estos costos se sustentan en un Informe Técnico financiero, su publicidad como anexo integrante de la ordenanza que crea arbitrios resulta determinante para la observancia del principio de reserva de ley, dado que será sobre la base de estos cálculos como se determine la base imponible y la distribución de su monto entre todos los vecinos. En tal sentido, el Informe Técnico financiero constituye un elemento esencial de este tributo" (Página 298731 Diario Oficial El Peruano de fecha 17.08.05)

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en Primera Disposición Complementaria Final de la Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI, la Municipalidad Distrital de Independencia dispuso la aprobación del informe técnico, estructura de costos, metodología de distribución de arbitrios, criterios de distribución, categorías y estimación de ingresos y cuadros de tasas que como anexo forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

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

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

Si bien a través del referido informe la Defensoría manifiesta que el balance del procedimiento de ratificación es positivo, establece una serie de observaciones a efectos de que éstas puedan ser corregidas para procesos de ratificación posteriores. Así, entre otros aspectos, señala la necesidad de:

- Brindar en el texto de las ordenanzas distritales mayor información respecto de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, “servicios de terceros”, “personal administrativo”, “otros costos y gastos variables”, “otros costos indirectos”, entre otros);
- Disponer la eliminación o, en todo caso, la consideración como costos indirectos, de los costos por concepto de “refrigerios y “viáticos”; y,
- Establecer mecanismos de distribución que permitan atribuirles costos a los contribuyentes propietarios de 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 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.° 0000473-2023-MDI y su anexo (el Informe Técnico) se observa que la municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

h) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones¹⁹, 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.

¹⁹ Entre otras, se puede ver la Resolución N.° 0198-2007/CAM-INDECOPI, que resuelve el procedimiento seguido por la señora Amanda Lozano Lucero en contra de la Municipalidad Distrital de Comas por el cobro de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2007.

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 modificatorias²⁰ y por tanto se declararía que la ordenanza constituye una barrera burocrática ilegal.

Tal es el caso de los últimos pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual²¹, se resolvió declarar barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios municipales; en la medida que la Sala determinó que las comunas no justificaron sus incrementos de los costos, por lo que los arbitrios no se habían establecido conforme lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto Legislativo N.º 776. Por tanto, a criterio de la Sala, la aplicación del referido artículo, supone que, en la ordenanza en la que se aprueba los arbitrios, el gobierno local deberá incluir información suficiente que permita conocer: a) cuáles son y en qué consisten los costos en los que incurre para prestar el servicio por el cual se cobran los arbitrios: y, b) cuáles son aquellas circunstancias que han dado origen al incremento de tales costos, de haberse producido.

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.

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 2024, en comparación con los del ejercicio 2023 actualizados desde el año 2022-Nuevo Régimen, se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

²⁰ Ley de Tributación Municipal. Artículo 69°-A.- Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

²¹ Resoluciones N.º 0040-2021/SEL-INDECOPI y N.º 0022-2021/SEL-INDECOPI, publicados el 21 y 23 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

SERVICIO	Costos 2023 S/	Costos 2024 S/	Variación 2023-2024 S/	Variación %
Recolección de Residuos Sólidos	11,584,088.90	15,547,898.77	3,963,809.87	34.22%
Barrido de Calles	1,223,306.77	1,654,432.76	431,125.99	35.24%
Parques y Jardines Públicos	3,529,366.98	4,756,116.51	1,226,749.53	34.76%
Serenazgo	4,001,268.02	5,349,517.34	1,348,249.32	33.70%
TOTAL	20,338,030.67	27,307,965.38	6,969,934.71	34.27%

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al **servicio de Recolección de Residuos Sólidos**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 11,584,088.90 a S/ 15,547,898.77, lo que representa una variación porcentual de **34.22% (S/ 3,963,809.87)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2021 para el 2022 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 000435-2021-MDI), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los **costos directos** que ha pasado de S/ 11,453,648.98 a S/ 15,183,835.19 que representa una variación anual de **S/ 3,730,186**, el cual se debería a la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"** que ha pasado de un costo de S/ 368,269.36 a S/ 3,058,712.64, que representa un incremento de **S/ 2,690,443.28**, ello debido al aumento de personal en **59 operarios** que ha pasado de **56 a 115 operarios (112 de Rég. Lab. DL. N°728 y 3 CAS)**, con un costo mensual promedio de S/ 2,216.46, que incluye los beneficios sociales y bonificaciones de acuerdo a Ley para la prestación del servicio, sustentado mediante el Informe N°000248-2023-ORH-OGAF-MDI e Informe Técnico N° 002-2023-SLES-GSAT-MDI.
- ii. Asimismo, se estaría actualizando los costos del rubro **"Costo de Materiales"**, pasando de S/ 18,540.19 a S/ 228,413.00, que representa un incremento de **S/ 209,872.81**, generado por la compra de mayor cantidad de **uniformes** (pantalones drill, camisaco drill, tapabocas en drill, entre otros) y **herramientas** (escobas, recogedores, tachos y bolsas y otros insumos para las áreas verdes), ello debido a la asignación para un total de **115 operarios**, que favorece al desempeño del personal que se encuentra debidamente uniformado y con las herramientas adecuadas para la prestación del servicio en el distrito, sustentada en el Informe N° 0000280-2023-OAPSG-OGAF.
- iii. Por otro lado, el costo de **"Otros Costos y Gastos Variables"**, ha pasado de un costo de S/ 11,066,839.43 a S/ 11,896,709.55, que representa un costo total de **S/ 829,870.12**, ello debido a la actualización del servicio **"Alquiler de Vehículos y Disposición Final de Residuos Sólidos"**, debido al incremento de la cantidad de toneladas anuales que se proyecta recolectar **pasando de** de 93,519,278 a 104,009,634 toneladas, información sustentada en el Informe N° 0000280-2023-OAPSG-OGAF y Memorando N° 000456-2023-OAPSG-OGAF, basado en el estudio de mercado en conformidad a la Ley de Contrataciones.

- iv. Desde un punto de vista cualitativo la municipalidad recogerá una mayor cantidad de residuos sólidos, el cual estaría pasando de **7293,519,278 a 104,009,634 toneladas anuales** de residuos sólidos recolectados, por el incremento en la cantidad de predios que están pasando de **43,855 predios a 50,243 predios**, sustentado en el Memorando N°000076-2023-OGTIC-MDI.

Respecto del **servicio de Barrido de Calles** se aprecia que el costo total pasó de S/ 1,223,306.77 a S/ 1,654,432.76, lo que representa una variación porcentual de **35.24% (S/ 431,125.99)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2021 para el 2022 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 000435-2021-MDI), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los **costos directos** que ha pasado de S/ 1,161,531.76 a S/ 1,602,543.71 que representa una variación anual de **S/ 441,011.95**, el cual se debería a la actualización del costo de la "**Mano de Obra Directa**" que ha pasado de un costo de S/ 957,255.26 a S/ 1,359,313.59, que representa un incremento de **S/ 402,058.33**, ello debido al **cambio de régimen laboral de CAS a DL. N°728** para los **67 barredores** y a la **actualización de la remuneración promedio mensual** que pasó de **S/ 1,140.00 a S/ 2,324.29 soles**, que incluye los beneficios sociales, gratificaciones y bonificaciones de acuerdo a Ley para la prestación del servicio, sustentado mediante el Informe N°000248-2023-ORH-OGAF-MDI e Informe Técnico N° 002-2023-SLES-GSAT-MDI.

Además, este incremento del personal de barrido favorece a mejorar el servicio y cubrir los puntos donde el servicio no llega para mantener limpia las vías y calles, logrando mejorar la imagen del distrito. Teniendo en cuenta los beneficios ambientales (disminución de la contaminación visual) y beneficios sociales (salud pública, recreación, bienestar general).

- ii. Además, el costo de "**Otros Costos y Gastos Variables**", ha pasado a **S/ 134,117.70**, ello debido a la actualización del servicio "**Alquiler de Vehículos y Disposición Final de Residuos Sólidos**", debido a la recolección de residuos sólidos producto del barrido que ascienden a 4,690.25 toneladas anuales, información sustentada en el Informe N° 0000280-2023-OAPSG-OGAF y Memorando N° 000456-2023-OAPSG-OGAF, basado en el estudio de mercado en conformidad a la Ley de Contrataciones.

Cabe indicar que en otros rubros como por ejemplo "**mano de obra indirecta**", se está presentando una disminución de costos.

- iii. Desde un punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría por el incremento de las mejoras que se implementarán en el servicio, fortaleciendo las labores de barrido de calles y avenidas del distrito, permitiendo la atención de una **mayor cantidad de predios**, los cuales están pasando de **44,508 a 50,832**, cuyos **metros lineales** están pasando de **306,060.22 ml a 322,446.60 ml**. sustentado en el Memorando N°000076-2023-OGTIC-MDI.

Respecto del **Servicio de Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 3,529,366.98 a S/4,756,116.51, lo que representa una variación porcentual de **34.76% (S/ 1,226,749.53)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2021 para el 2022 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 000435-2021-MDI), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del "**Costo Directo**" que ha pasado de un costo anual de S/ 3,376,399.39 a S/ 4,528,058.62, que representa un costo anual de **S/ 1,151,659.23**, el cual se debería a la actualización del costo de la "**Mano de Obra Directa**" que ha pasado de un costo de S/ 1,883,629.05 a S/ 2,824,671.00, que representa un incremento de **S/ 941,041.95**, ello debido al aumento de personal en **26 operarios** pasando de 83 a 109 operarios, (58 Rég. Lab. N° 728 y 51 operarios CAS) con un costo mensual promedio de S/2,159.54, que incluye los beneficios sociales y bonificaciones de acuerdo a Ley para la prestación del servicio, sustentado mediante el Informe N° 000248-2023-ORH-OGAF-MDI e Informe Técnico N° 002-2023-SLES-GSAT-MDI, así como al incremento de remuneración mensual del personal CAS debido a la actualización del importe de Essalud el cual está pasando de S/ 186.30 en el ejercicio 2023 (UIT S/ 4,600) a S/ 200.48 para el ejercicio 2024 (UIT S/ 4,950) y a la inclusión de 2 convenios colectivos (Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2022-2023 S/ 64.19 y Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2023-2024 S/ 50.00).
- ii. Además, se estaría actualizando los costos del rubro "**Costo de Materiales**", pasando de S/ 434,330.47 a S/ 769,291.06, que representa un incremento de **S/ 334,960.59**, generado por la compra de mayor cantidad de uniformes (pantalones drill, casacas drill, guantes, tapabocas en drill, entre otros) y herramientas (escobas, recogedores, tachos y bolsas y otros insumos para las áreas verdes), ello debido a la asignación para un total de **109 operarios**, que favorece al desempeño del personal que se encuentra debidamente uniformado, con equipo de protección personal con las herramientas adecuadas para la prestación del servicio en el distrito, sustentada en el Informe N° 0000280-2023-OAPSG-OGAF.
- iii. A la actualización de los **costos indirectos**, que ha pasado de S/ 150,540.42 a S/ 222,970.61 que representa una variación anual de **S/ 72,430.19**, ello debido al aumento de personal en **2 CAS (Asistente Administrativo S/ 2,550.48 y Almacenero S/ 2,550.48)**, así como al incremento de remuneración mensual del personal CAS pasando de S/ 1,375.41 a S/ 2,034.90 costo mensual promedio, debido a la actualización del importe de Essalud el cual está pasando de S/ 186.30 en el ejercicio 2023 (UIT S/ 4,600) a S/ 200.48 para el ejercicio 2024 (UIT S/ 4,950). Además, a la inclusión de los uniformes para los 2 supervisores CAS, aspecto que antes estaba siendo asumido por la municipalidad, sustentada en el Informe N° 0000280-2023-OAPSG-OGAF.
- iv. Desde un punto de vista cualitativo la municipalidad atenderá un total de **336,003.06 m2 de áreas verdes**, dando cobertura a un total al servicio, así como la cantidad de predios se ha incrementado de **43,855 a 50,243 predios**, tiene como finalidad mejorar el servicio de mantenimiento de las áreas verdes del distrito realizando una labor oportuna y eficaz con la participación de personal activo para la intervención en los puntos donde se generan poda de gras o árboles, a fin de conservar el aseo de parques, plazas, centrales u otras áreas verdes, sustentado mediante el Memorando N°000076-2023-OGTIC-MDI.

Respecto del **servicio de Serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 3,603,353.79 a S/ 4,552,162.10, lo que representa una variación porcentual de **33.70% (S/ 948,808)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2021 para el 2022 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 000435-2021-MDI), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del **"Costo Directo"** que ha pasado de un costo anual de S/ 3,603,353.79 a S/ 4,552,162.10, que representa un costo total de S/ 948,808.31, el cual se debería a la actualización del costo de la **"Mano de Obra Directa"** que ha pasado de un costo de S/ 2,659,547.89 a S/ 3,439,421.22, que representa un costo total de **S/ 779,873.33**, debido al aumento de personal en **05 serenos**, pasado de 161 a 166 serenos (134 CAS y 32 DL. N.º 728) con un costo mensual promedio de S/2,574.22, que incluye los beneficios sociales y bonificaciones de acuerdo a Ley para la prestación del servicio, sustentado mediante el Informe N.º 000248-2023-ORH-OGAF-MDI e Informe Técnico N.º 002-2023-SLES-GSAT-MDI, así como al incremento de remuneración mensual del personal CAS pasando de 1,318.06 a 1,524.20 y la actualización del importe de Essalud el cual está pasando de S/ 186.30 en el ejercicio 2023 (UIT S/ 4,600) a S/ 200.48 para el ejercicio 2024 (UIT S/ 4,950).
- ii. Además, se estaría actualizando los costos **"Costo de Materiales"**, pasando de S/ 700,200.73 a S/ 1,112,740.88, que representa un incremento de **S/ 412,540.15**, generado por la compra de mayor cantidad de uniformes (pantalones, casacas drill, chalecos, borceguíes, entre otros) y accesorios de seguridad (silbatos, casco, chaleco antibalas, entre otros), ello debido a la asignación para un total de **166 serenos**, que favorece al desempeño del personal que se encuentra debidamente uniformado, con equipo de protección personal con las herramientas adecuadas para la prestación del servicio en el distrito, sustentada en el Informe N.º 0000280-2023-OAPSG-OGAF.
- i. A la actualización de los **costos indirectos**, que ha pasado de S/ 382,113.18 a S/ 533,226.20 que representa una variación anual de **S/ 151,113.02**, el cual se debería a que se viene actualizando el costo de los uniformes de los **9 supervisores** con un costo promedio mensual de S/ 1,821.36 y **2 coordinadores** con un costo promedio mensual de S/3,082.58. Así como a la actualización de los costos de los uniformes, tal es el caso del "pantalones drill" que pasó de un costo unitario de S/ 44.40 a S/ 100.00, entre otros uniformes, ello debido a la asignación para un total de **11 trabajadores** que favorece al desempeño del personal que se encuentra debidamente uniformado para cumplir sus funciones, sustentado mediante el Informe N.º 0000280-2023-OAPSG-OGAF
- iii. Desde un punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría en la necesidad de disminuir los niveles de violencia e inseguridad del distrito ejecutando acciones de control y vigilancia siendo que las **incidencias están pasando de 56,199 a 59,208**, cuyos predios pasaron de **44,503 a 50,827 predios**, sustentado mediante el Memorando N.º000076-2023-OGTIC-MDI.

i) Publicación y vigencia de la ordenanza

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

En el presente caso, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Independencia no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 0000473-2023-MDI. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos, tasas, y estimación de ingresos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias; y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y N.º 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 ello²².

j) Presentación del Informe de las áreas prestadoras de servicios públicos (Plan Anual)

De acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ordenanza N.º 2386 y 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 Independencia remitió los planes de los servicios públicos:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** presenta las siguientes actividades:
 - Actividad N°1: Barrido de Calles.
 - Actividad N°2: Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos
 - Actividad N°3: Labores Administrativas y de Supervisión.

²² Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.

- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** presenta las siguientes actividades:

- Actividad N°1: Recolección de Residuos Sólidos Municipales
- Actividad N°2: Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos
- Actividad N°3: Labores Administrativas y de Supervisión.

En cumplimiento con Ley N.° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de Limpieza Pública y afines, durante el año 2024 el servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de los Residuos Sólidos, será bajo la modalidad DIRECTA, es decir asumido al 100% por la Municipalidad Distrital, con la contratación de una empresa para el alquiler de unidades vehiculares y de la disposición final, con registro vigente ante el Ministerio del Ambiente MINAM como Empresa Operadora de Residuos Sólidos EO-RS.

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

- Actividad N°1: poda y tala de arboles
- Actividad N°2: jardinería y mantenimiento de áreas verdes.
- Actividad N°3: Riego de Áreas Verdes.
- Actividad N°4: Recolección, Transporte y Disposición Final de Maleza.
- Actividad N°5: Labores Administrativas y de Supervisión.

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

- Actividad N°1: Patrullaje Vehicular y a pie.
- Actividad N°2: Central Técnica de Comunicaciones.
- Actividad N°3: Labores Administrativas y de Supervisión.

k) Evaluación de la estimación de ingresos

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

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Recolección de Residuos Sólidos	15,547,898.77	15,431,569.22	56.80%	99.25%
Barrido de Calles	1,654,432.76	1,645,979.64	6.06%	99.49%
Parques y Jardines	4,756,116.51	4,747,245.53	17.47%	99.81%
Serenazgo	5,349,517.34	5,341,819.04	19.66%	99.86%
TOTAL	27,307,965.38	27,166,613.43	100.00%	99.48%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI - Municipalidad Distrital de Independencia

De ello se puede deducir que, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 99.25%, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 99.49%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 99.81% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 99.86% 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 Independencia financiar para el ejercicio 2024 la cantidad de S/27,166,613.43 el cual representa el 99.48% de los costos correspondientes a los servicios municipales.

Finalmente, es necesario precisar que todo el análisis técnico legal realizado, se basó en la información presentada por la Municipalidad Distrital de Independencia, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.° 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Independencia establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo para el ejercicio 2024, 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 34.27%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Independencia en función a la actualización de sus costos desde el año 2022, así como a la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo para el ejercicio 2024; aspectos que han sido considerados en el presente informe.

3. La Municipalidad Distrital de Independencia, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI, fijar como tope máximo de 15% en el incremento de las tasas de arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del año 2024 respecto a las tasas aprobadas para el ejercicio 2023 para los usos Casa Habitación. Cabe indicar que, la diferencia de costos generados por ese tope será financiada por la Municipalidad.
4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Independencia a través de la Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI, para los arbitrios municipales correspondiente al ejercicio 2024, 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 Independencia percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.° 0000473-2023-MDI, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha Ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 99.48% 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.° 0000473-2023-MDI, y el anexo que contiene el informe técnico, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2023.
7. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano en el Diario Oficial "El Peruano" afectará su vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Independencia.
8. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Independencia 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 virtual presentada por la Municipalidad Distrital de Independencia, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.° 2386-2021, 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 2386-2021.

Documento firmado digitalmente
CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
ÁREA FUNCIONAL DE RATIFICACIONES
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Adj: - Expediente de Ratificación Digital (35 archivos con un total de 511 páginas)

CRT/rta.