

A : **VERONICA MARIA JULIA YAÑEZ MERCADO**
GERENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS

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

Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 688-MSS, que aprueba el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2024 en el Distrito de Santiago de Surco.

Referencia : a) Oficio N.º 925-2023-SG-MSS (Expediente N.º 2023-0005253)
b) Oficio N.º 1137-2023-SG-MSS (Expediente N.º 2023-0006344)
c) Oficio N.º 23-2023-GAT-MSS (Expediente N.º 2023-0006605)

-
- 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.

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."*

Además de ello, de conformidad con lo dispuesto en 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.

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.

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".

Teniendo en cuenta ello, y lo previsto en la Ordenanza N.° 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.° 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 Santiago de Surco, mediante Oficio N.° 925-2023-SG-MSS, el 29 de setiembre de 2023, ingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT (mesadepartes@sat.gob.pe) su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.° 688-MSS, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2024; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con Expediente N.° 2023-0005253.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió el Oficio N.° D00040-2023-SAT-ART, que remite el Requerimiento N.° 266-078-00000524, notificado el 13 de noviembre de 2023, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente.

Posteriormente, en respuesta a dicho requerimiento, mediante Oficio N.° 1137-2023-SG-MSS recepcionado el 23 de noviembre de 2023, la municipalidad absolvió el requerimiento efectuado, registrándose a través del Expediente N.° 2023-0006344. Asimismo, mediante Oficio N.° 23-2023-GAT-MSS, el 05 de diciembre de 2023, la municipalidad ingreso información complementaria, la cual se registró con Expediente N.° 2023-0006605.

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.° 2386-2021 y la Directiva N.° 001-006-00000015.

Teniendo en cuenta, que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco 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 (45 archivos con un total de 1,223 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.° 2386-2021.

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 Santiago de Surco, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Secretario General, Leydith Indira Hortencia Valverde Montalva (lvalverde@munisurco.gob.pe), Gerente de Administración Tributaria, Andrés Augusto Palomino Márquez (gat@munisurco.gob.pe), Gerente de Administración y Finanzas, Richard Henry Acuña Flores (gaf@munisurco.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, salvo que el destinatario acuse recibo con anterioridad.

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444⁷ 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 hábiles⁸, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, mediante Oficio N.º 925-2023-SG-MSS, el 29 de setiembre de 2023 la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 688-MSS, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2024; la cual fue evaluada; y a fin de continuar con el procedimiento de ratificación, el SAT emitió el Oficio N.º D00040-2023-SAT-ART, que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000524, notificado el 13 de noviembre de 2023, a través del cual se comunicó a la Municipalidad las observaciones técnicas y legales detectadas durante la evaluación del expediente, detectadas, otorgándosele un plazo de siete (07) días hábiles para la subsanación⁹.

En respuesta a dicho requerimiento, mediante Oficio N.º 1137-2023-SG-MSS recepcionado el 23 de noviembre de 2023, la municipalidad absolvió el requerimiento efectuado, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente; asimismo, mediante Oficio N.º 23-2023-GAT-MSS, el 05 de diciembre de 2023, la municipalidad ingreso información complementaria; los cuales son materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco cumplió con presentar su solicitud de ratificación y absolver el requerimiento a través de los oficios referidos, dentro de los plazos establecidos; el cual ha sido evaluado 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 TECNICO- LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 688-MSS cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

⁷ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁸ No se incluye en el cómputo del plazo el día 9 de octubre, declarado día no laborable mediante Decreto Supremo N.º 151-2022-PCM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de diciembre de 2022.

⁹ Para efectos del cómputo del plazo del requerimiento, se tiene que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, emitieron acuse de recibo el 14 de noviembre, por lo que el plazo de siete (07) días hábiles para absolver el requerimiento se contabiliza desde el día hábil siguiente de realizada la notificación electrónica, esto es, desde el 15 de noviembre de 2023.

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 (...)"

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 Santiago de Surco aprobó la Ordenanza N.º 688-MSS, a través de la cual se aprueba el régimen tributario de los arbitrios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del 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 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 4 de la Ordenanza N.º 688-MSS, establece que la condición tributaria se configura el primer día calendario de cada mes al que corresponda la obligación tributaria. Se agrega que en los casos de transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo contribuyente o responsable nacerá el primer día calendario del mes siguiente al que se adquirió la condición de propietario.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

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

En el presente caso, en el artículo 3 de la Ordenanza N.º 688-MSS, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes:

- a) Cuando tengan la condición de propietarios de uno o más predios ubicados en la jurisdicción del distrito de Santiago de Surco, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados, o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin él. Tratándose de predios sujetos a copropiedad, la obligación se distribuye en proporción a la alícuota de cada condómino.
- b) Al cesionario que haya obtenido la posesión temporal de los predios de parte de la Municipalidad de Santiago de Surco.
- c) Los ocupantes del predio, cuando por mandato judicial o acto administrativo, haya sido adjudicado o afectado en uso a personas naturales y/o jurídicas, distintas a los titulares de dominio, durante el

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. (...)."

"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, (...)."

tiempo de la posesión efectiva.

- d) Los titulares de concesiones, tratándose de predios de propiedad del Estado Peruano.
- e) Los organismos públicos descentralizados, organismos constitucionales autónomos y entidades de derecho público, cuando el Estado Peruano les hubiera otorgado bajo cualquier modalidad, el uso o posesión de uno de sus predios.
- f) El titular del área donde se habita o desarrolla actividad económica específica, tratándose de predios sobre los cuales recaiga derecho de superficie o acto jurídico similar, que implique que la propiedad de las edificaciones y del terreno no convergen en la misma persona.
- g) La Comisión Nacional de Bienes Incautados – CONABI o el organismo público que haga sus veces, respecto de los predios de propiedad del Estado Peruano adquiridos vía pérdida de dominio.

En calidad de responsable solidario:

- a) Los condóminos a los que se refiere el inciso a) del numeral 1, del Artículo 2°.
- b) Las personas naturales y/o jurídicas a las que se les hubiera cedido posesión del predio bajo cualquier título y mientras dure la misma.
- c) Los poseedores cuando no sea posible identificar y/o ubicar y al propietario del predio o cuando este último se encuentre en condición de no habido, con arreglo a lo dispuesto por el Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- d) El conductor del predio, tratándose de espacios destinados a la realización de ferias artesanales, recreacionales, comerciales o similares.
- e) El poseedor o conductor del predio que realice actividades comerciales, de servicios u otros, y haya obtenido el certificado de autorización municipal de apertura y funcionamiento durante determinado periodo, de no contar con certificado de autorización municipal de apertura y funcionamiento y se haya verificado la actividad comercial u otros en giro dentro de un proceso de fiscalización tributaria y/o administrativa.
- f) Las entidades públicas o privadas o personas naturales, sobre los predios que reciban en administración a través de la Comisión Nacional de Bienes Incautados – CONABI o la entidad que haga sus veces.
- g) Otros, con arreglo a lo dispuesto por la Ley en la materia.

d) Criterios de distribución para determinar la tasa

Conforme lo señalado en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N.° 688-MSS la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios públicos de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, tal y como se aprecia en el Informe Técnico presentado.

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

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

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

Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N.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"*.

- 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.

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".

No obstante, mediante Resolución Aclaratoria del Expediente N.° 00053-2004-PI/TC, publicada el 8 de setiembre de 2005, que resuelve la solicitud de aclaración efectuada por la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional sustentó el empleo de criterios adicionales tales como el uso, el tamaño del predio, entre otros, siempre que su empleo se encuentre orientado a complementar razonablemente los criterios o parámetros mínimos de validez constitucional propuestos en su Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC.

"(...) 5. Que, al respecto, conforme se desprende de las citas de la sentencia mencionadas en el considerando 3, supra, este Tribunal ha establecido que para el arbitrio de mantenimiento de Parques y Jardines Públicos, el criterio determinante, es decir, el que debe privilegiarse a fin de que sustente la mayor incidencia en el cobro del arbitrio, es la ubicación del predio. En tal sentido, ningún otro criterio (sea tamaño, valor u otros) podría actuar como criterio determinante para la distribución del costo, sin que ello reste la posibilidad de utilizarlos como criterios complementarios (...)".

[El subrayado es nuestro]

Visto de ese modo, corresponde que una vez aprobados los criterios de distribución por parte de las municipalidades distritales que integran la Provincia de Lima, el SAT y la Municipalidad Metropolitana de Lima realicen una evaluación de los criterios complementarios a efectos de observar si tienen conexión lógica con la naturaleza del servicio y el presunto grado de intensidad del uso de dicho servicio.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado corresponde analizar si la Ordenanza N.° 688-MSS, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, el artículo 8 de la Ordenanza N.° 688-MSS, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

Así, en lo que respecta al servicio de **Barrido de calles**, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Tamaño del frente del predio: Criterio predominante entendido como la longitud del predio frente a la calle.
- Frecuencia del Servicio: Criterio complementario que establece la intensidad del servicio entendida como el número de veces a la semana que se presta el servicio.

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

Para uso casa habitación:

- Uso del predio: Como indicador de su actividad de mayor o menor generación de residuos.
- Tamaño del predio: Criterio referencial entendido como área construida.
- Número de habitantes: La cantidad promedio de habitantes por predio en función del sector en que se encuentren. Este dato podrá sustituirse mediante Declaración Jurada de Actualización de Datos, sujeta a fiscalización.

Para usos distintos a casa habitación:

- Uso del predio: Criterio predominante como indicador de su actividad de mayor o menor generación de residuos, se agrupa en 5 categorías:
 - ✓ Comercios, Industrias y servicios

- ✓ Gobierno Central, Instituciones públicas, Sindicatos, otros.
- ✓ Educación no Estatal, Fundaciones, Asociaciones y Museos.
- ✓ Lubricentros.
- ✓ Centros Veterinarios.

- Tamaño del predio: Criterio referencial entendido como área construida.

Con relación a la aplicación de la Ley N.° 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.° 014-2017-MINAM¹⁵ modificado por el Decreto Supremo N.° 001-2022-MINAM¹⁶, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de 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 y el Memorándum N° 3553-2023-SGLPJ-GCS-MSS, de la Subgerencia de Limpieza, Parques y Jardines.

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 del predio (como criterio determinante) respecto de las áreas verdes, lo que incide en el grado de disfrute del servicio.

- Ubicación del predio: Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:
 - ✓ Ubicación 1: Predios frente a parque.
 - ✓ Ubicación 2: Predios frente a otras áreas verdes (arboledas, triángulos, óvalos, jardines y similares).
 - ✓ Ubicación 3: Predios cercanos a parques, a una distancia de hasta 100 metros.
 - ✓ Ubicación 4: Otras ubicaciones.
- Sectores del servicio: Se refiere a los nueve sectores del distrito en donde se brinda el servicio de mantenimiento de las áreas verdes públicas, estableciéndose una distinción en el nivel de servicio de los sectores, esto debido a la conjugación de varios factores como la cantidad de áreas verdes en m², cantidad y diversidad de plantas y la frecuencia del servicio de cada sector.
- Disfrute potencial: El índice de concurrencia empleado como criterio complementario, referido al grado de disfrute potencial de las personas respecto al área verde del disfrute concurrencia de las personas a las áreas verdes del distrito.
- Capacidad Habitable: Criterio complementario, que precisa el disfrute potencial que podría generarse en un predio de mayor tamaño frente a otro menor, en función a la posibilidad de albergar un mayor número de personas que potencialmente se verían beneficiadas con la prestación del servicio.

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

- La ubicación del predio: en una de las tres (3) áreas de actividad delincriminal (A, B y C), establecidas sobre la base de la operatividad del servicio, teniendo en consideración las intervenciones u ocurrencias registradas en cada una de las zonas de riesgo de cada una de las referidas áreas.

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."

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".

- Uso del predio: Criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que se realiza en el predio. Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en 9 categorías:
 - ✓ Casa habitación y terrenos sin construir;
 - ✓ Museos, club social, cultural, organizaciones, asociaciones, fundaciones, comunidades y partidos políticos;
 - ✓ Bancos, financieras y joyerías;
 - ✓ Hipódromo, supermercados, grandes almacenes;
 - ✓ Centros educativos y universidades;
 - ✓ Discotecas, centros nocturnos y salas de juegos;
 - ✓ Puestos de mercado y stands en ferias;
 - ✓ Comercios y servicios vecinales y/o menores;
 - ✓ Actividades industriales, comerciales y de servicios en general.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco 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.

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.º 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 9 de la Ordenanza N.º 688-MSS, dispone que se encuentran inafectos a la aplicación de la referida norma, los siguientes:

- a) Se encuentran inafectos al arbitrio de Serenazgo, los predios de propiedad o utilizados por el Ministerio de Defensa, así como los del Ministerio de Interior del Perú, destinados únicamente a su función policial o militar, según corresponda.
- b) Se encuentran inafectos a los arbitrios de Recolección de residuos sólidos y Parques y jardines, los terrenos sin construir, conforme al Informe de Defensoría del Pueblo N° 106.

Asimismo, el artículo 10 de la Ordenanza N.º 688-MSS, señala que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios de Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo los predios de propiedad de:

- a) La Municipalidad de Santiago de Surco.
- b) Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados.
- c) El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, cuando el predio o parte de éste, sea utilizado para fines propios y no generen renta.
- d) Las entidades religiosas reconocidas por el Estado, debidamente constituidas y acreditadas, cuyos predios se encuentren destinados a templos, conventos, monasterios, museos o similares.
- e) Los Centros Educativos Estatales y Universidades Nacionales, debidamente reconocidos, respecto de los predios destinados a sus finalidades educativas y culturales.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ordenanza N.º 688-MSS, dispone:

Se encuentran exonerados del 50% del pago de los arbitrios de Limpieza pública, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, los propietarios que acrediten su calidad de pensionistas y cumplan con los requisitos exigidos por el artículo 19º del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal,

aprobado por Decreto Supremo N.° 156-2004-EF y modificatorias.

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.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en la Primera Disposición Final de la Ordenanza N.° 688-MSS, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco dispuso la aprobación del Informe Técnico que contiene las estructuras de costos, la determinación de las tasas, el cuadro de estimación de ingresos, las cuales forman parte integrante de la ordenanza en ratificación.

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

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

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

- Brindar en el texto de las ordenanzas distritales mayor información respecto de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, "servicios de terceros", "personal administrativo", "otros costos y gastos variables", "otros costos indirectos", entre otros);
- Disponer la eliminación o, en todo caso, la consideración como costos indirectos, de los costos por concepto de "refrigerios y "viáticos"; y,
- Establecer mecanismos de distribución que permitan atribuirles costos a los contribuyentes propietarios de 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.° 688-MSS 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 Públicos.

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)

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.

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 Intelectual, a través de la Resolución N.º 0022-2021/SEL-INDECOPI²¹ y la Resolución N.º 0040-2021/SEL-INDECOPI²², en las cuales 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, se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

¹⁹ 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.

²⁰ **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.

²¹ Publicado el 23 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

²² Publicado el 21 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

SERVICIO	Costos 2023 S/	Costos 2024 S/	Variación 2023-2024 S/	Variación %
Barrido de calles	8,193,250.62	11,883,804.98	3,690,554.36	45.04%
Recolección de Residuos Sólidos	31,218,752.28	39,743,026.96	8,524,274.68	27.30%
Parques y Jardines Públicos	32,129,725.56	38,238,022.97	6,108,297.41	19.01%
Serenazgo	55,866,894.49	62,695,193.33	6,828,298.84	12.22%
TOTAL	127,408,622.95	152,560,048.25	25,151,425.30	19.74%

Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de recolección de residuos sólidos**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 31,218,752.28 a S/ 39,743,026.96, lo que representa una variación porcentual de **27.30% (S/ 8,524,274.68)**, lo cual se debe al cambio de la prestación tercerizada total a una prestación directa en cumplimiento de la Ley N.º 31254, que prohíbe la Tercerización y toda forma de Intermediación Laboral de los Servicios de Limpieza Pública y afines que prestan los Obreros Municipales, de acuerdo a lo siguiente:

- i. A la actualización de los **costos directos** que ha pasado de S/ 30,859,566.50 a S/ 39,362,076.51 con una variación de S/ 8,502,510.01, debido que al pasar de una prestación tercerizada total a una prestación directa, lo cual involucra **la inclusión de 139 obreros del D.L. N.º 728** con un costo unitario promedio de S/ 1,694.16, **materiales (uniformes y equipos de protección) y del servicio de terceros por el alquiler de camiones y disposición final**, sustentado el estudio de mercado de las empresas Representaciones Peruanas del Sur S.A., Tecnologías Ecológicas Prisma S.A.C y Servicios Generales Rambell E.I.R.L. remitido a través del Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS.
- ii. A la actualización de los **costos indirectos** que ha pasado de S/ 271,382.58 a S/ 345,158.06, lo que representa una variación de S/ 73,775.48, **debido al aumento de 3 Supervisores trabajadores del D.L. N.º 728** con una remuneración mensual promedio de S/ 1,936.07 por rotación interna del personal **y a la actualización de la remuneración mensual del personal CAS** debido a la actualización de sus beneficios laborales (Memorándum N.º 6284-2023-SGGTH-GAF-MSS).
- iii. Desde un punto de **vista cualitativo** el incremento se sustentaría por la **atención de una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 126,054 a 131,941 para el recojo de 158,591.64 toneladas anuales**, así como se aprecia una **mayor área construida que pasó de 20,635,359.64 m² a 20,880,419.68 m²**, lo cual se encuentra sustentado en el Informe N.º 429-2023-SGRCT-GAT-MSS.

Respecto del **servicio de barrido de calles** se aprecia que el costo total pasó de S/ 8,193,250.62 a S/ 11,883,804.98, lo que representa una variación porcentual de **45.04% (S/ 3,690,554.36)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad no ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 610-MSS), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. La actualización de los **costos directos** que ha pasado de S/ 7,729,598.82 a S/ 11,352,085.88, lo que representa una variación de S/ 3,622,487.06, el cual se debería a la actualización del costo de la mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/ 4,864,538.40 a S/ 6,957,299.66, que representa un incremento de S/ 2,092,761.26, **debido a la incorporación de 59 trabajadores**

del D.L. N.º 728 con una remuneración mensual de S/ 1,505.48 por reincorporación de mandato judicial y rotación interna del personal (Memorándum N.º 6284-2023-SGGTH-GAF-MSS, con lo cual la mano de obra directa pasó de 276 a 335 personas, al **incremento de la remuneración mensual de 276 trabajadores del D.L. N.º 728 que pasa en promedio de S/ 1,259.30 a S/ 1,426.98** debido a la inclusión del Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2022-2023 (S/ 51.11) **así como a la actualización de la remuneración mensual de 105 trabajadores CAS** que pasa en promedio de S/ 1,263.60 a S/ 1,788.27 debido a la actualización de sus beneficios laborales.

- ii. A la actualización de los **costos de materiales** que paso de S/ 1,030,486.02 a S/ 2,439,820.62 que representa una variación de S/ 1,409,334.60, generado **por la compra de mayor cantidad de uniformes y herramientas** (polos, gorros, escobas, entre otros) debido al aumento de personal que pasa de 276 a 335, **incorporación** de nuevos conceptos como **del contenedor de 120 L** con un costo unitario de S/ 370.00, **al mayor costo unitario de los materiales**, como ocurre con las bolsas de 180 L de S/ 550.00 a S/ 860.00 (millar), detergente de S/ 85.00 a S/ 130.00 (saco), **así como del diésel** que ha pasado de S/ 11.69 a S/ 15.85. Aspectos sustentados en el Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS. Por otro lado, el **aumento en el rubro otros costos y gastos variables obedece al incremento en el costo del servicio de disposición final** debido al aumento de las toneladas anuales pasaron de 764.4 a 775.8 y al incremento del costo unitario que ha pasado de S/ 200.00 a S/ 210.00 (Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS).
- iii. A la actualización de los **costos indirectos** que ha pasado de S/ 425,826.18 a S/ 526,782.17, lo que representa una variación de S/ 100,955.99, **debido al aumento de 1 Supervisor del D.L. N.º 728** con una remuneración mensual de S/ 2,5189.09 por rotación interna del personal y a la **actualización de la remuneración mensual del personal CAS** debido a la actualización de sus beneficios laborales (Memorándum N.º 6284-2023-SGGTH-GAF-MSS).
- iv. Desde un punto de **vista cualitativo** está sustentado en **la atención de 297,534,144.44 metros lineales barridos anuales cuya generación de los residuos sólidos pasa de 764.4 a 775.8 toneladas anuales** debido al aumento de las rutas de barrido que pasan de 131 a 141 **así como la cantidad de predios que pasan de 129,525 a 136,647**, sustentado mediante el Informe N.º 429-2023-SGRCT-GAT-MSS.

Respecto del **servicio de parques y jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 32,129,725.56 a S/ 38,238,022.97, lo que representa una variación porcentual de **19.01% (S/ 6,108,297.41)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad no ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 610-MSS), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. La actualización de los **costos directos** que ha pasado de S/ 30,927,175.82 a S/ 37,535,231.12, lo que representa una variación de S/ 6,608,055.30, el cual se debería a la actualización del costo de la mano de obra directa que ha pasado de un costo de S/ 9,637,169.00 a S/ 10,734,442.80, que representa un incremento de S/ 1,097,273.80, **debido a la incorporación de 63 trabajadores del D.L. N.º 728** con una remuneración mensual de S/ 1,346.59 por reincorporación de mandato judicial y rotación interna del personal, con lo cual la mano de obra directa pasó de 232 a 295 personas, **así como al incremento de la remuneración mensual de 232 trabajadores del D.L. N.º 728** que pasa en promedio de S/ 1,214.08 a S/ 1,399.07 debido a la inclusión del Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2022-2023 (S/ 51.11), sustentado en el Memorándum N.º 6284-2023-SGGTH-GAF-MSS.
- ii. A la actualización de los **costos de materiales** que paso de S/ 3,839,083.24 a S/ 4,420,553.25 que representa una variación de S/ 581,470.01, **el cual se debe a la actualización de los costos unitarios de los materiales e insumos**, tal es el caso de las bolsas de 180 L de S/ 550.00 a S/ 860.00 por millar, musgo de S/ 955.00 a S/ 1,360.00 por Tn, semilla de geranio de S/ 350 a S/ 450.00 por millar, entre otros, sustentado en el Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS.

- iii. A la actualización de los **otros costos y gastos variables** que pasó de S/ 17,357,372.94 a S/ 22,336,020.04 que representa una variación de S/ 4,978,647.10, **debido al incremento en el costo anual del servicio de alquiler de cisternas** que asciende a S/ 9,240,202.32 sustentado en el Contrato N.º 025-2023-GAF-MSS y al **mayor consumo de agua para el riego de las áreas verdes** sustentados en el Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS.
- iv. Desde un punto de **vista cualitativo** el incremento se sustentaría con la mayor prestación del servicio ya que se atenderá a una **mayor cantidad de predios que pasan de 126,054 a 131,941** sustentado en el Informe N.º 429-2023-SGRCT-GAT-MSS, para intensificar la atención de **2,324,404.85 m2 de áreas verdes** que tiene el distrito.

Respecto del **servicio de serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 55,866,894.49 a S/ 62,695,193.33, lo que representa una variación porcentual de **12.22% (S/ 6,828,298.84)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad no ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 610-MSS), 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/ 52,563,128.82 a S/ 58,506,776.25 que representa una variación anual de S/ 5,943,647.43, lo cual se debería a la actualización del costo de la **mano de obra directa** que ha pasado de un costo de S/ 35,040,267.36 a S/ 39,871,307.85, que representa un incremento de S/ 4,831,040.49, **debido a la incorporación de 39 Serenos del D.L. N.º 728** con una remuneración mensual de S/ 1,808.7 por reincorporación de mandato judicial **y al incremento de 15 Serenos CAS** con una remuneración promedio de S/ 2,150.24 (Memorándum N.º 6284-2023-SGGTH-GAF-MSS, con lo cual la **mano de obra directa pasó de 1,563 a 1,601 Serenos** con la finalidad de incrementar la capacidad de respuesta ante las incidencias reportadas. Además, obedece **al aumento del costo unitario del 1,442 Serenos CAS** que pasa de S/ 1,693.4 a S/ 1,831.88 debido a la actualización de sus beneficios laborales **y al mayor costo de los 100 efectivos policiales** que pasa de un costo unitario diario de S/ 105.84 a S/ 158.08 sustentado en el D.S. N.º 152-2017-EF, R.M. N.º 1191-2019-IN y Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad de Surco y la Policía Nacional del Perú con el Ministerio del Interior (Resolución Ministerial N.º 0370-2023-IN), aspecto que ha sido sustentado en el Informe Técnico.
- ii. A la actualización de los **costos de materiales** que paso de S/ 4,565,710.03 a S/ 6,991,974.21 que representa una variación de S/ 2,426,264.18, el cual se debe **a la actualización de los costos unitarios de los uniformes**, como ocurre con el chaleco que pasa de S/ 45.00 a S/ 81.50, polo de S/ 31.00 a S/ 72.40, entre otros, así como al **mayor consumo de gas licuado de petróleo** para la operatividad de 96 automóviles, que pasa de 99,360 a 315,360 L/año **y al incremento del costo unitario del combustible**, como es el caso del gasohol de S/ 11.82 a S/ 20.01 y diésel de S/ 11.69 a S/ 15.85, sustentado en el Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS.
- iii. A la actualización de los **costos indirectos** que ha pasado de S/ 2,739,252.20 a S/ 3,528,116.11, lo que representa una variación de S/ 788,863.91, **debido al aumento de 2 trabajadores del D.L. N.º 276** con una remuneración mensual promedio de S/ 3,437.69 por rotación interna del personal **y 7 trabajadores CAS** con una remuneración mensual promedio de S/ 3,364.74; además, el incremento se debe a la **actualización de remuneración mensual de 60 trabajadores CAS** que pasa de S/ 4,533.40 a S/ 4,869.32 debido a la actualización de sus beneficios laborales.
- iv. A la actualización de los **costos fijos** que están pasando de S/ 564,513.47 a S/ 660,300.97 que representa una variación anual de S/ 95,787.50, lo cual se debería a la **actualización del costo unitario del servicio de energía eléctrica y agua potable** de los puestos de auxilio rápido, debido al aumento de la cantidad de suministros que pasan de 141 a 155 y 18 a 22 respectivamente (Memorándum N.º 2651-2023-SGLP-GAF-MSS).

- v. Desde un punto de vista **cuantitativo** el incremento se sustentaría en la prestación del servicio en una mayor cantidad de **predios que están pasando de 131,075 a 136,643**, además que las **incidencias debido** a la coyuntura actual **están pasando de 247,611 a 253,048**, por lo que se realizará mayores acciones preventivas e intervenciones en el distrito.

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 Santiago de Surco no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.° 688-MSS. En ese sentido, la procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación de la citada Ordenanza y de los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos, tasas, y estimación de ingresos.

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

Finalmente, cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello²³.

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.° 2386 y el artículo 26 de la Directiva N.° 001-006-00000015, el Plan Anual de Servicio es el documento técnico mediante el cual se establecen las actividades y recursos que se requieren con la finalidad de lograr las metas de prestación del servicio público para el ejercicio fiscal siguiente. De la misma forma el Plan Anual de Servicio constituye el documento base para la elaboración de las estructuras de costos.

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco remitió el Informe de las áreas prestadoras de los servicios públicos que acredite la elaboración de los planes anuales:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles;** presenta las siguientes actividades.
 - Limpieza de vías y espacios públicos.
 - Baldeo y desinfección de espacios públicos.
 - Recolección, transporte y disposición final de residuos producto de la limpieza de vías y espacios públicos.
 - Administración y supervisión del servicio.

²³ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOP, entre otras.

- **Plan Anual de servicios de Recolección de residuos sólidos;** presenta las siguientes actividades.
 - Recolección de residuos sólidos domiciliarios.
 - Recolección de escombros.
 - Administración y supervisión del servicio.

En cumplimiento con Ley N.º 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 de Santiago de Surco, con una 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 servicios de Parques y Jardines Públicos;** presenta las siguientes actividades:
 - Servicio de jardinería.
 - Servicio de poda de árboles.
 - Arborización.
 - Servicio de corte de Grass.
 - Servicio de recolección, transporte y tratamiento de maleza.
 - Servicio de riego.
 - Servicio de fumigación.
 - Tratamiento fitosanitario del arbolado urbano.
 - Topiario y esculturas de madera.
 - Traslado de personal y plantas.
 - Servicio de vivero municipal.
 - Administración y supervisión del servicio.
- **Plan Anual de servicios de Serenazgo,** presenta las siguientes actividades:
 - Patrullaje
 - ✓ Patrullaje en Puesto fijo.
 - ✓ Patrullaje en Centro de Observación y Video Vigilancia.
 - ✓ Grupo de Intervención Rápida.
 - ✓ Patrullaje vehicular (Automóvil, camioneta pick up y mini van).
 - ✓ Patrullaje motorizado.
 - Video vigilancia.
 - Supervisión y gestión administrativa.

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	Ingresos Proyectados 1/	% Ingreso	% Cobertura
	S/	S/		
Barrido de Calles	11,883,804.98	10,821,847.56	7.54%	91.06%
Recolección de Residuos Sólidos	39,743,026.96	36,901,515.28	25.71%	92.85%
Parques y Jardines Públicos	38,238,022.97	35,365,339.77	24.64%	92.49%
Serenazgo	62,695,193.33	60,441,900.83	42.11%	96.41%
TOTAL	152,560,048.24	143,530,603.44	100.00%	94.08%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N° 688-MSS - Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

De ello se puede deducir, el ingreso anual del servicio de Barrido de calles representa el 91.06%, el ingreso anual del servicio de Recolección de residuos sólidos representa el 92.85%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines Públicos representa el 92.49% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 96.41% 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 Santiago de Surco financiar para el ejercicio 2024 la cantidad de S/ 143,530,603.44 el cual representa el 94.08% 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 Santiago de Surco, 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.

V. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.° 688-MSS, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del 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 19.74%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco en función a la actualización de sus costos desde el año 2020; así como a la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Limpieza pública (Barrido de calles, Recolección de residuos sólidos), Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el año 2024; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco a través de la Ordenanza N.° 688-MSS, 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.

4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.° 688-MSS, 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 94.08% del costo total proyectado.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N.° 688-MSS, y los anexos que contienen el informe técnico, los cuadros de estructuras de costos, tasas, y estimación de ingresos, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2023.
6. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.° 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 Santiago de Surco.
7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
8. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación virtual presentada por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, 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.
9. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que la ordenanza en ratificación se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso, para consideración de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO-MML, y de ser el caso, se proceda a la ratificación; así como, se adopte las medidas pertinentes para el cumplimiento en el plazo establecido en la normativa vigente, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.° 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 (45 archivos con un total de 1,223 páginas)

CRT/lgm