

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 497-MVES, que establece el régimen tributario de recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2024 en el Distrito de Villa El Salvador.

Referencia : a) Oficio N.º 116-2023-SG / MVES (Expediente N.º 2023-0006288)

- 
- 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 816<sup>1</sup> 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 776<sup>2</sup> 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*

---

<sup>1</sup> Publicado el 21 de abril de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>2</sup> Publicado el 31 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial "El Peruano".

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 Municipalidades<sup>3</sup>, 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 1698<sup>4</sup>, 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 2386-2021<sup>5</sup>, 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 001-006-00000015<sup>6</sup>, 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.

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.

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

<sup>4</sup> Publicado el 05 de mayo de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>5</sup> Publicado el 26 de agosto de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>6</sup> Publicada el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial "El Peruano".

**a) Trámite**

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, mediante Oficio N.º 116-2023-SG/MVES, el 21 de noviembre de 2023, reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT ([mesadepartes@sat.gob.pe](mailto:mesadepartes@sat.gob.pe)) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 497-MVES<sup>7</sup>, que establece el régimen tributario de 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 2023-0006288.

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 Villa El Salvador 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 (42 archivos con un total de 1024 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; de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 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 Villa El Salvador, ha proporcionado la información de contacto de los siguientes funcionarios: Secretaria General, Sra. Cecilia Pilar Gloria Arias ([cgloria@munives.gob.pe](mailto:cgloria@munives.gob.pe)), Gerente de Rentas y Administración Tributaria, Sr. Paul Rodríguez Quintana ([p-rodriguez@munives.gob.pe](mailto:p-rodriguez@munives.gob.pe)) y Gerente de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental, Sr. Franklin Alejandro Rojas Segovia ([f-rojas@munives.gob.pe](mailto:f-rojas@munives.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.

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

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que, la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 490-MVES, ingresada el 29 de setiembre de 2023 mediante Oficio N.º 099-2023-SG/MVES y registrada con Expediente N.º 2023-0005257, fue devuelto por el SAT con fecha 14 de noviembre de 2023, a través del Oficio N.º D000048-2023-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D000087-2023-SAT-ART, ello debido a que la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador no cumplió con remitir la información que le fue solicitada mediante el Oficio N.º D000026-2023-SAT-ART que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000507.

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 27444<sup>8</sup> 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 099-2023-SG/MVES, el 29 de setiembre de 2023 la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, presentó su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 490-MVES que aprueba el régimen tributario de arbitrios municipales de recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio fiscal 2024; la cual se registró con expediente N.º 2023-0005257; solicitud que fue devuelta mediante Oficio N.º D000048-2023-SAT-GAJ que remite el Informe N.º D00087-2023-SAT-GAJ, notificado el 14 de noviembre de 2023, debido a que no cumplió con remitir lo solicitado a través del Oficio N.º D000026-2023-SAT-ART que remite el Requerimiento N.º 266-078-00000507, dentro del plazo otorgado<sup>9</sup>.

Posteriormente, mediante Oficio N.º 116-2023-SG/MVES, el 21 de noviembre de 2023, la Municipalidad reingresó a la Mesa de Partes Virtual del SAT ([mesadepartes@sat.gob.pe](mailto:mesadepartes@sat.gob.pe)) su solicitud de ratificación enviando la Ordenanza N.º 497-MVES, que derogó la Ordenanza N.º 490, inicialmente enviada a ratificar, a través del cual establece el régimen tributario de los arbitrios de recolección de residuos sólidos, parques y jardines y serenazgo del ejercicio 2024, los cuales ingresaron con Expediente N.º 2023-0006288, levantando las observaciones efectuadas y remitiendo la información sustentatoria correspondiente, la cual es materia de evaluación.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador 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 emitir pronunciamiento sobre 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 13<sup>10</sup> de la referida Ordenanza.

### III. ANÁLISIS TÉCNICO - LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 497-MVES 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 tributos<sup>11</sup>. En el mismo sentido, el artículo 60 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley

<sup>8</sup> Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>9</sup> El requerimiento fue notificado el 30 de octubre de 2022, para efectos del cómputo del plazo, se tiene que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, emitieron acuse de recibo de la notificación al día siguiente de la notificación, por lo que el plazo de siete (07) días hábiles para absolver el requerimiento se contabiliza desde el segundo día hábil siguiente de realizada la notificación electrónica, esto es, desde el 02 de noviembre de 2023.

<sup>10</sup> "(...) 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 (...)"

<sup>11</sup> "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. (...)"

de Tributación Municipal y modificatorias, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones<sup>12</sup>.

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador aprobó la Ordenanza N.º 497-MVES, a través de la cual que establece el régimen tributario de los arbitrios de 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 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 8 de la Ordenanza N.º 497-MVES, establece que la condición de contribuyente se adquiere desde el primer día calendario del mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando se realice transferencia de dominio, la obligación del nuevo propietario nace el primer día calendario del mes siguiente de producida la transferencia. Esta regla se aplicará también al poseedor del predio comprendidos en el contrato de concesión, a las personas naturales, jurídicas y entidades del estado que conduzcan, usufructúen o posean a cualquier título predios de propiedad del Estado Peruano y entidades públicas o privadas sobre los predios que reciban en administración a través del Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI.

#### **c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria**

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

En el presente caso, el artículo 5 de la Ordenanza N.º 497-MVES, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales, en calidad de contribuyentes:

1. Los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción del distrito de Villa El Salvador, 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 son él.
2. Las personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean a cualquier título predios de propiedad del Estado Peruano ubicados en la jurisdicción del distrito de Villa El Salvador. Asimismo, se encuentra obligado al pago de los Arbitrios el titular de la concesión, respecto de los predios integrantes de la misma, cuando esta sea efectuada en el marco de las concesiones otorgadas al sector privado respecto de las obras públicas de infraestructuras y de servicios públicos. Asimismo, se encuentran dentro de este supuesto entidades públicas o las que se les hubiera cedido en uso de los predios de propiedad del Estado Peruano ubicados en la jurisdicción del distrito de Villa El Salvador.
3. Los copropietarios, en forma proporcional a la participación que cada condómino tenga sobre el predio. Ello sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que existe entre los condóminos respecto del pago de la totalidad del importe que por arbitrios corresponda al

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

predio en copropiedad, lo que faculta a la Municipalidad para exigir a cualquiera de ellos el pago total del dicho tributo.

4. El Superficiario, cuando se trata de predios sobre los que se haya constituido derecho de superficie.
5. Para efectos del cobro diario del servicio de recolección de residuos sólidos, proveniente del comercio informal, se considera contribuyente al comerciante ocupante del lugar de la vía pública o retiro, ocupado por el mismo.

#### **d) Criterios de distribución para determinar la tasa**

Conforme lo señalado en el artículo 19 de la Ordenanza N.° 497-MVES, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador dispuso la aprobación de los costos y tasas de Arbitrios Municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo del ejercicio 2024, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

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

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

Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional efectuó una reformulación de los criterios inicialmente propuestos en su sentencia anterior, estableciendo los *parámetros mínimos de validez constitucional*, los cuales, en su opinión permiten acercarse a opciones de distribución ideal de cada uno de los servicios que presta una municipalidad<sup>13</sup>:

- 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"*

<sup>13</sup> 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".

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 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 497-MVES, 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, los artículos 16 al 18 de la Ordenanza N.º 497-MVES, disponen que los costos totales por la prestación de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, sean distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

Predios de uso casa habitación: En cuyo uso se utilizan los siguientes criterios

- **El 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.
- Área construida de predios: Como indicador de mayor o menor grado de generación de residuos.

Predios con otros usos:

Uso del predio: Se han utilizado criterios de clasificación en los siguientes grupos: 1) Comercio; 2) Veterinarias; 3) Lubricentos; 4) Restaurant, chifa, pollería / similares; 5) Mercado Mayorista; 6) Mercado Grande; 7) Mercado Mediano y Pequeño; 8) Industria / Taller de Producción / Almacén; 9) Establecimiento de Salud, Centros Médicos, Postas; 10) Entidad de Servicios Públicos; 11) Centros Educativos / Institutos Superiores / Universidades; 12) Centro Recreacional Playa /Clubs / Alojamiento; 13) Gobiernos Locales; 14) Templo Convento Monasterio; 15) Compañía de Bomberos, y 16) Policía Nacional.

- Tamaño del predio: Se refiere al área construida de los predios expresada en metros cuadrados.
- El peso promedio de residuos sólidos que presente un predio según su uso.

Con relación a la Ley N.º 31254<sup>14</sup>, 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-MINAM<sup>15</sup> modificado por el Decreto Supremo N.º 001-2022-MINAM<sup>16</sup>, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOPI<sup>17</sup>, 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.

Con relación al arbitrio de **Parques y Jardines**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función de la ubicación del predio (como criterio determinante) respecto de las áreas verdes, lo que incide en el grado de disfrute del servicio.

- **La Ubicación del predio:** Se refiere a la ubicación del predio en función a su cercanía o lejanía a las áreas verdes, según detalle:

<sup>14</sup> Publicado el 07 de julio de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>15</sup> Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".

<sup>16</sup> "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."

<sup>17</sup> Resolución N.º 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".

- Categoría N.º 1: Frente a las áreas verdes (hasta 50 metros de distancia).
- Categoría N.º 2: Cerca de áreas verdes (51 a 100 metros de distancia).
- Categoría N.º 3: Lejos de áreas verdes (de 101 a más de metros de distancia).
- Categoría N.º 4: Índice de concurrencia.

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 función al nivel del riesgo en cada una de las cuatro zonas, establecido sobre la base de actividad delictiva, teniendo en consideración las intervenciones u ocurrencias registradas en cada una de las referidas áreas.
- El **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 tipos de usos:
  - Habitación / Vivienda.
  - Uso Comercial.
  - Mercado.
  - Uso Industrial / Taller de Producción.
  - Establecimiento de Salud
  - Entidades de Servicios Públicos
  - Centros Educativos
  - Otros Servicios
  - Centros Recreacionales de Playas

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador 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 11 de la Ordenanza N.º 497-MVES, establece que se encuentran inafectos a la aplicación de la referida norma, los siguientes:

- a) 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.
- b) Se encuentran inafecto al Arbitrios de Serenazgo de los predios de propiedad del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional del Perú, respecto de sus predios destinados a comisaría o delegaciones y de las Fuerzas Armadas.

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 12 de la Ordenanza N.º 497-MVES, dispone que se encuentren exonerados a los arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo, los siguientes casos:

- a) La Municipalidad de Villa El Salvador, respecto de los predios de su propiedad.
- b) Los predios en uso del Ministerio Público, siempre y cuando estos administren justicia.
- c) El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

- d) Los predios de propiedad de la Iglesia Católica y/u otras debidamente constituidas y reconocidas por el Registro de Confesiones Religiosas del Ministerio de Justicia, siempre que sus predios se encuentren dedicados a templos, conventos y monasterios.
- e) Los Clubes de Madres, comedores populares y organizaciones de vaso de leche inscritos como tales.
- f) Los predios forestales, pecuarios y agrícolas.

#### **f) Aprobación del Informe Técnico**

Sobre el particular, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el Informe Técnico constituye un elemento esencial de los arbitrios municipales, motivo por el cual corresponde que las municipalidades del país dispongan su aprobación como parte integrante de sus ordenanzas de arbitrios<sup>18</sup>.

En atención a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ordenanza N.º 497-MVES, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador dispuso la aprobación del Informe técnico financiero de costos y distribución para establecer el monto de las tasas de los arbitrios municipales del ejercicio 2024, que contiene el resumen de plan anual de servicios, explicación de la estructura de costos por tipo de arbitrio, justificación de incrementos, criterios de distribución, metodología de distribución de arbitrios, entre otros que, como anexo, forma parte integrante de la presente Ordenanza.

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

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

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

- Brindar en el texto de las ordenanzas distritales mayor información respecto de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, "servicios de terceros", "personal administrativo", "otros costos y gastos variables", "otros costos indirectos", entre otros);
- Disponer la eliminación o, en todo caso, la consideración como costos indirectos, de los costos por concepto de "refrigerios y "viáticos"; y,
- Establecer mecanismos de distribución que permitan atribuirles costos a los contribuyentes propietarios de terrenos sin construir por concepto de los arbitrios de barrido de calles y serenazgo, mas no así por concepto de recolección de residuos sólidos y Parques y Jardines Públicos, en la medida que no se verificaría una prestación del servicio en estos supuestos.

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N.º 497-MVES 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.

<sup>18</sup> En efecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 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 resoluciones<sup>19</sup>, 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 modificatorias<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>, 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, 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 2018 – Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> **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.

<sup>21</sup> 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	15,532,327.05	16,226,511.22	694,184.17	4.47%
Parques y Jardines Públicos	3,120,433.09	4,756,013.11	1,635,580.02	52.42%
Serenazgo	4,454,098.27	10,110,445.75	5,656,347.48	126.99%
<b>TOTAL</b>	<b>23,106,858.41</b>	<b>31,092,970.08</b>	<b>7,986,111.67</b>	<b>34.56%</b>

### Factores cuantitativos y cualitativos

Respecto del **servicio de recolección de residuos sólidos** que es prestación directa, se aprecia que el costo total pasó de S/ 15,532,327.05 a S/ 16,226,511.22 lo que representa una variación porcentual de **4.47% (S/ 694,184.17)**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2017 para el 2018 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 382-MVES), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos de mano de obra directa que ha pasado de **S/ 3,283,005.76 a S/ 4,723,822.48** que representa una variación anual de **S/ 1,440,816.72**, lo cual se debe a la inclusión de 184 obreros recolectores bajo el régimen 728 y una remuneración promedio mensual de S/ 1,670.29, amparado en la Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2023, Ley 31638, con lo cual el personal del servicio estaría pasando de 190 a 230 personas, por lo que la cantidad de uniformes y herramientas estaría aumentando.
- ii. A la variación del costo por Otros Costos y Gastos Variables que pasó de **S/ 3,330,231.98 a S/ 3,569,890.25** lo que presenta una variación anual de **S/ 239,658.17**, ello se debe a la actualización del servicio de pago de peaje para los 4 camiones madrinas necesarios para el transporte de los residuos sólidos cuyo costo unitario pasó S/ 26.00 a S/ 38.91, siendo su costo anual de **S/ 282,984.00**.

Asimismo, a la actualización del costo del servicio de alquiler de planta de transferencia y de disposición final de residuos sólidos cuyo costo unitario por tonelada pasó de **S/ 20.00 a S/ 25.00**, siendo su costo anual de **S/ 3,286,906.25**, sustentando en el Contrato N.º 15-2023-OGA/MVES, del cual la municipalidad ha decidido trasladar parte del costo unitario por tonelada que según contrato es de S/ 30.90, trasladando solo S/ 25.00, asumiendo la diferencia.

- iii. Desde un punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría por la atención de una mayor cantidad de predios los cuales pasan de **94,678 a 105,969**, así como se aprecia una mayor área construida que pasó de **10,622,196.92 m<sup>2</sup> a 11,431,881.55 m<sup>2</sup>**, lo cual se encuentra sustentado en el Informe N.º 189-2023-UDT-OGA/MVES. Asimismo, el incremento de la prestación del servicio, debido a que los residuos sólidos recolectados están pasando de **145,718.98 a 154,365.80 tn/año**.

Respecto del **servicio de Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 3,120,433.09 a S/ 4,756,013.11, lo que representa una variación porcentual de **52.42% (S/ 1,635,580.02)**, lo cual se debe, entre otras razones, a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2017 para el 2018 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 382-MVES), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- ii. A la actualización del costo de la mano de obra directa que pasó de **S/ 1,589,899.50 a S/ 2,380,490.64** que representa un incremento de **S/ 790,594.14**, ello debido a la inclusión de 48

trabajadores CAS con una remuneración mensual promedio de S/ 1,420.60, con lo cual el personal del servicio estaría pasando de 86 a 134 personas.

- iii. A la actualización del costo por materiales que pasó de **S/ 887,112.37** a **S/ 1,603,320.56** que representa una variación anual de **S/ 716,208.20**, ello se debe a una mayor adquisición de uniformes por el incremento de personal y una mayor asignación pasando de 1 a 2 unidades al año; así como a la incorporación de los servicios de alquiler de planta de transferencia y disposición final de residuos sólidos que representan un costo total de S/ 74,150.00 sustentado con Contrato N° 15-2023-OGA/MVES e Informe N.° 310-2023-SGPJIYEA-GSCGA-MVES, del cual la municipalidad ha decidido trasladar parte del costo unitario por tonelada que según contrato es de S/ 30.90, trasladando solo S/ 25.00, asumiendo la diferencia. Asimismo, la municipalidad está asumiendo el costo por agua residual para el riego de áreas verdes por un monto de S/ 110,089.36.
- iv. A la actualización del costo por depreciación que pasó de **S/ 167,997.70** a **S/ 294,982.30** lo que presenta un incremento de **S/ 126,984.60**, ello se debería por la adquisición de nuevas maquinarias para la prestación del servicio tales como 8 semi remolque cisternas - 9000 galones (c/u promedio de S/ 368,931.50), 5 camiones cisterna 5500 galones (c/u promedio de S/ 138,870.00), trasladándose solo el 10%, sustentado en el Informe N.° 114-2023-CP-UA-OGA/MVES.
- v. Desde un punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría en la mayor cantidad de predios los cuales pasan de 94,678 a 105,965, así como consolidar el servicio de parques y jardines a fin de asegurar una cobertura del 100% del servicio de mantenimiento de áreas verdes conformado por un total de 748,200 m<sup>2</sup> y realizar acciones necesarias para incrementar la cantidad de áreas verdes en el distrito.

Respecto del **servicio de serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 4,454,098.27 a S/ 10,110,708.81, lo que representa una variación porcentual de 126.99% (**S/ 5,656,347.48**), lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2017 para el 2018 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 382-MVES), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos de mano de obra directa que ha pasado de **S/ 2,734,649.09** a **S/ 7,472,201.16** que representa una variación anual de **S/ 4,737,552.07**, ello, debido a la inclusión de 262 serenos CAS con una remuneración promedio de S/ 1,558.37, con lo cual el personal del servicio estaría pasando de 129 a 391, a efectos de dar una mayor cobertura en el distrito y se pueda tener la capacidad de respuesta ante cualquier hecho delictivo.
- ii. A la actualización del costo materiales que pasó de **S/ 1,157,850.73** a **S/ 1,359,108.37** que representa un incremento de **S/ 201,257.64**, ello se debería al incremento del costo uniformes que pasó de **S/ 75,594.00** a **S/ 206,291.60** que representa una variación de **S/ 130,697.40**, ello debido a una mayor adquisición de uniformes debido al aumento de personal operativo que pasó de 129 a 391; a la actualización de los costos unitarios de los uniformes, tal es el caso de chaleco drill que pasó de S/ 35.00 a S/ 65.00, siendo el costo anual de S/ 50,830.00; así como a la dotación de camisetitas manga corta y larga en lugar de polos, cuyo c/u promedio es de S/ 46.90, siendo el costo anual de S/ 73,351.60.

Asimismo, al incremento del costo por combustible que pasó de **S/ 798,159.60** a **S/ 996,456.53** que representa una variación de **S/ 198,296.93**, ello debido a la actualización del costo unitario de los combustibles, tal es el caso del diésel que pasó de S/ 10.11 a S/ 16.30 (Contrato N.° 08-2023-UA-OGA/MVES), del gasohol de S/ 11.79 a S/ 16.50 (Contrato N.° 07-2023-UA-OGA/MVES y del GLP de S/ 1.65 a S/ 8.99 (Contrato N.° 006-2022-UA-OGA/MVES), la dotación de combustible es

necesario para la puesta en funcionamiento de las 111 unidades motorizadas que cuenta la municipalidad para el servicio de serenazgo.

- iii. A la actualización del costo de mano de indirecta que pasó de **S/ 353,021.28** a **S/ 920,994.31** lo que representa un incremento de **S/ 567,973.03**, ello debido al incremento del personal para un mejor control administrativo, de control y supervisión del servicio de serenazgo que pasó de 19 a 29, tal es el caso de 1 Coordinador de Campo, 1 Coordinador CODISEC, 1 Jefe del Centro de Control de Operaciones, 1 Responsable del observatorio de cámaras, 2 Supervisores de control de cámaras y de 4 supervisores, con una remuneración mensual promedio de S/ 2,905.65; asimismo, a la actualización de la remuneración del personal directivo.
- iv. A la actualización de los costos fijos que pasó de **S/ 160,401.15** a **S/ 268,655.10** lo que representa un incremento de **S/ 108,253.95**, ello debido a la inclusión del consumo de electricidad para el funcionamiento de las 400 cámaras de video vigilancia adquiridas en el año 2021 sustentado en el Informe N.º 114-2023-CP-UA-OGA, así como para la puesta en funcionamiento de los 7 puestos de auxilio rápido. Cabe señalar que la municipalidad está asumiendo el costo del servicio de Comunicación Troncalizado por un monto de S/ 135,794.40.
- v. Desde un punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría en la prestación del servicio en una mayor cantidad de predios que están pasando de 94,678 a 105,897, además que las incidencias debido a la coyuntura actual están pasando de 37,959 a 41,933, 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.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 Villa El Salvador no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 497-MVES. 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 ello<sup>22</sup>.

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

<sup>22</sup> Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.

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 Villa El Salvador remitió los planes de los Servicios públicos:

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

- Recolección de Residuos Sólido, Transferencia, Transporte y Disposición Final.
- 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, es bajo la modalidad DIRECTA, es decir asumido al 100% por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, con una contratación para el servicio de alquiler de planta de transferencia y disposición final de residuos sólidos.

- **Plan Anual del servicio de Parques y Jardines Públicos,** la prestación del servicio es realizada por la Municipalidad, siendo las actividades específicas que desarrollan las siguientes:

- Jardinería y mantenimiento de áreas verdes.
- Recolección y disposición final de maleza.
- Labores administrativas y de supervisión.

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

- Actividad de patrullaje que comprende:
  - Patrullaje con camioneta.
  - Patrullaje con motocicleta.
  - Patrullaje a pie
  - Central de Comunicaciones
  - Puestos de auxilio rápido (PAR) y (PARMET)
  - Vigilancia área con drones.
  - Supervisión del servicio y labores administrativas.
- 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	16,226,511.22	16,037,573.42	52.34%	98.84%
Parques y Jardines Públicos	4,756,013.11	4,729,808.56	15.44%	99.45%
Serenazgo	10,110,445.75	9,871,626.59	32.22%	97.64%
<b>TOTAL</b>	<b>31,092,970.08</b>	<b>30,639,008.57</b>	<b>100.00%</b>	<b>98.54%</b>

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.° 497-MVES - Municipalidad Distrital de Villa El Salvador

De ello se puede deducir que, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 98.84%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines Públicos representa el 99.45% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 97.64% 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 Villa El Salvador financiar para el ejercicio 2024 la cantidad de S/ 30,639,008.57 el cual representa el 98.54% 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 Villa El Salvador, 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.° 497-MVES, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de 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 34.56%, habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador en función a la actualización de sus costos desde el año 2018, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de 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 Villa El Salvador, 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 Quinta Disposición Complementaria Final de la Ordenanza N.° 497-MVES, que las tasas para el ejercicio 2024, tendrán un incremento máximo del 15% con respecto a las tasas determinadas para el año 2023, que trasladarán a los contribuyentes. Cabe indicar que dicho beneficio tributario es una potestad que lo determina la Municipalidad en función a lo establecido en la normativa vigente.

4. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador a través de la Ordenanza N.° 497-MVES, 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 Villa El Salvador percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.° 497-MVES, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha Ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 98.54% 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.° 497-MVES, 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.
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 Villa El Salvador.
8. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador 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 Villa El Salvador, 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.° 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 (42 archivos con un total de 1024 páginas)

CRT/rme