

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

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

Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N° 708/MDC, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025 en el Distrito de Comas..

Referencia : Trámite N° 262-088-30162963 registrado en AVISAT- REVISAT.

-
- I. BASE LEGAL :**
- Constitución Política del Perú.
 - Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.
 - Resoluciones Aclaratorias de las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y N.° 00053-2004-PI/TC.
 - Decreto Legislativo N.° 816, Código Tributario y modificatorias.
 - Decreto Legislativo N.° 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias.
 - Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias.
 - Ley N.° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y modificatorias.
 - Edicto N.° 225, que crea el Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.° 1698, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria.
 - Ordenanza N.° 2386-2021, que aprueba el Procedimiento de Ratificación de Ordenanzas Tributarias en el ámbito de la provincia de Lima.
 - Directiva N.° 001-006-00000035, sobre determinación de los costos de los servicios aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la provincia de Lima.

II. ANTECEDENTES

De conformidad con el segundo párrafo los artículos 74 y 195 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.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Asimismo, la norma IV del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 816¹ y modificatorias, establece que los Gobiernos Locales mediante Ordenanza pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

El artículo 66 del Decreto Legislativo N.º 776² que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, señala que: *"Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades"*, y su artículo 68 establece que: *"Las Municipalidades podrán imponer las siguientes tasas: (...) a) Tasas por servicios públicos o arbitrios: son las tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente."*

Además de ello, de conformidad con lo dispuesto por 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.

Asimismo, el Servicio de Administración Tributaria - SAT aprobó la nueva Directiva N.º 001-006-00000035⁶, 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 para los efectos de la aprobación, ratificación y vigencia de las ordenanzas distritales que aprueben regímenes de arbitrios.

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

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

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

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 26 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano".

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

Teniendo en cuenta ello, y lo previsto en la Ordenanza N.º 1698, se ha otorgado al SAT la facultad de emitir opinión técnica acerca de las ordenanzas que sobre materia tributaria hubieren aprobado las municipalidades distritales y que sean sometidas a la ratificación del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así como lo señalado en el artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, en el cual se precisa la competencia del SAT en relación a su pronunciamiento, los cuales serán tomados en cuenta en la evaluación de las solicitudes de ratificación que se tramiten y se emitirá opinión al respecto, teniendo presente la normativa vigente.

a) Trámite

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Comas, el 20 de noviembre de 2024, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 708/MDC⁷ que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Trámite N.º 262-088-30162963.

Asimismo, 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 2025, 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 001-006-00000035.

Teniendo en cuenta que se ha iniciado el procedimiento de ratificación mediante la Agencia Virtual del SAT – REVISAT, se procedió con la atención virtual de la referida solicitud; por lo que una vez emitido el pronunciamiento por parte del SAT, este será remitido 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, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021. Cabe señalar que la información del expediente de ratificación y los sustentos del mismo se encuentran contenidos en el REVISAT, al cual la MML tiene acceso para su revisión.

⁷ Cabe señalar que, la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 703/MDC, ingresada el 30 de setiembre de 2024 mediante Trámite N.º 262-088-30159755, fue devuelta por el SAT con fecha 04 de noviembre de 2024, a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT que remite el Reporte de Observaciones N.º 266-247-00000011 (Oficio N.º D000068-2024-SAT-GAJ).

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.

Asimismo, en el inciso d) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, establece que, de efectuarse la devolución sin emitir requerimiento previo, la Municipalidad Distrital podrá reingresar su solicitud acogiendo y subsanando las observaciones efectuadas, otorgando a la Municipalidad Distrital solicitante un plazo de diez (10) días hábiles para ingresar su solicitud.

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444⁸ y modificatorias; y el inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.º 2386-2021, han establecido que en el caso de las solicitudes de ratificación de ordenanzas que aprueban el monto de los arbitrios municipales, el SAT y la MML cuentan con un plazo de sesenta (60) días hábiles⁹, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Comas, el 30 de setiembre de 2024, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 703/MDC, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; así como la información sustentatoria correspondiente (Trámite N.º 262-088-30159755); solicitud que fue devuelta el 04 de noviembre de 2024, mediante el REVISAT, que remite el Reporte de Observaciones N.º 266-247-00000011 (Oficio N.º D000068-2024-SAT-GAJ).

Posteriormente, mediante Trámite N.º 262-088-30162963, el 20 de noviembre de 2024, reingresó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 708/MDC, que aprueba los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2025 en la Municipalidad Distrital de Comas, levantando las observaciones efectuadas.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Comas cumplió con presentar sus solicitudes de ratificación dentro de los plazos establecidos, los cuales fueron 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 13¹⁰ de la referida Ordenanza.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 708/MDC cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

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

⁹ No se incluye en el cómputo del plazo los días 14 y 15 de noviembre de 2024, declarados días no laborable mediante Decreto Supremo N.º 123-2024-PCM que modifica el Decreto Supremo N.º 110-2024-PCM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 08 de noviembre de 2024.

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 Comas aprobó la Ordenanza N.º 708/MDC, a través de la cual se estableció el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025.

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 octavo de la Ordenanza N.º 708/MDC, establece que la condición de contribuyente y/o responsable solidario se configura al primer día del mes, al que corresponda la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia, la obligación tributaria para el nuevo propietario se configura el primer día del mes siguiente al que se adquirió la calidad 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, el artículo quinto de la Ordenanza N.º 708/MDC, señala que son sujetos pasivos al pago de los arbitrios municipales, en calidad de contribuyentes o responsables: Los propietarios de los predios ubicados en el distrito de Comas, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título; excepcionalmente, cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, adquirirá la calidad de responsable solidario el poseedor del predio.

¹¹ "Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...)."

¹² "Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo".

Son competentes para: (...) 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. (...)."

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

Tratándose de predios sujetos a copropiedad, la obligación se distribuye en proporción a la alícuota de cada condómino; en los casos de que el propietario del terreno es distinto al propietario de la construcción, se considera como contribuyente, por la totalidad del predio, al propietario de la construcción; las personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean a cualquier título, predios de propiedad del Estado Peruano; las personas que desarrollan actividades económicas en la vía pública (transitorios), de igual forma se considera como contribuyentes a los conductores de los puestos fijos.

Asimismo, el artículo sexto de la Ordenanza N° 708/MDC, señala que son responsables solidarios al pago de los arbitrios municipales, además de los casos previstos en el Código Tributario: Los copropietarios de los predios ubicados en la jurisdicción del distrito, aun cuando no habiten en ellos; y Los conductores de predios que desarrollan actividad comercial, industrial y de servicios que cuentan con autorización municipal.

d) Criterios de distribución para la determinación de tasas

Conforme lo señalado en el artículo décimo cuarto de la Ordenanza N° 708/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas dispuso la aprobación de los costos y tasas por los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025, tal y como se aprecia del Informe Técnico presentado.

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

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

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

Luego, el 17 de agosto de 2005, se publicó la sentencia recaída en el Expediente N.º 00053-2004-PI/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional efectuó una reformulación de los criterios inicialmente propuestos en su sentencia anterior, estableciendo los parámetros mínimos de validez constitucional, los cuales, en su opinión permiten acercarse a opciones de distribución ideal de cada uno de los servicios que presta una municipalidad¹³:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de 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 provocation 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.

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 708/MDC, ha sido establecida tomando en consideración los *parámetros mínimos de validez constitucional* propuestos por el Tribunal para cada tipo de arbitrio.

En el presente caso, en el artículo décimo cuarto de la Ordenanza N.º 708/MDC, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

- **Tamaño del frente del predio** (metros lineales), criterio predominante entendido como longitud del predio frente a la vía pública y se encuentra expresa en metros lineales.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- **La frecuencia del servicio**, criterio que establece la cantidad de veces que se brinda el servicio dentro de un mes y que mide la intensidad del servicio.

Con relación al servicio de **recolección de residuos sólidos**, la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

Para uso casa habitación¹⁴:

- **Uso del predio**: Criterio determinante para la calificación del predio destinado a casa habitación.
- **El tamaño del predio**: El tamaño referido al área construida expresada en metros cuadrados.
- **Número de habitantes por predio**: Es el número de Habitantes declarados por deudor tributario en el caso que no hubiera declarado el mismo se tomará en cuenta el promedio de habitantes del distrito obtenido de la información proporcionada por el INEI.

Para uso distinto de casa habitación:

- **Uso del predio**: Este criterio de distribución corresponde al tipo de actividad desarrollada en el predio, lo cual va a permitir diferenciar la capacidad generadora de residuos, y, por consiguiente, los niveles de requerimiento del servicio. Se ha segmentado los predios en las siguientes categorías:
 - Almacenes, Depósitos, Ferreterías y Similares.
 - Grifos, Estaciones de Servicio, Gas y Servicios Complementarios.
 - Venta de Autopartes, Repuestos, Talleres de Reparación Automotriz, Planchado y Pintura, Lavado de autos y Similares
 - Otros Centros de Enseñanza (Academias de Baile, Música, Teatro, Artes Marciales, Gimnasio, Academias de Manejo de Vehículos y Similares).
 - Centros de Estética: Salón de Belleza, Peluquerías, Barberías, Spa y similares.
 - Centros Recreativos: Video Pub, Bar, Discotecas, Salón de Recepciones, Salones de Bailes, Cines y similares.
 - Club Social, Club Deportivo, Campos Deportivos y similares.
 - Comercios: Bodega, Minimarket, Avícolas, Carnicerías, Librería, Bazar, Licorerías, Agentes de Bancos y similares.
 - Estacionamientos Público: Garaje, Cocheros y Similares (No accesorios a Casa Habitación).
 - Panaderías, Pastelerías, Fuente de Soda, Juguerías, Pizzerías y similares.
 - Servicios: Entretenimiento con medios electrónicos (Cabinas de Internet, Video Juegos), Impresiones, Locutorio, Fotocopiado, Servicios Técnicos, Reparación y similares.
 - Talleres: Carpintería de Madera, Carpintería Metálica, Vidriería, Imprenta, Confección (Prendas, Calzado), Estampado y similares.
 - Venta de ropa; Boutique, Zapatería, Juguetería, Artefactos electrodomésticos, Muebles, Farmacias, Botica, Perfumería, Óptica, Productos naturales, Productos de Limpieza, Estudio Fotográfico y similares.
 - Salas de Juego, Bingo, Tragamonedas, Telepodromo, Casas de apuesta y similares.

¹⁴ Se establecen 14 zonales: Zonal 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13 y 14.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Consultorio médico y dental.
 - Bancos, Instituciones Financieras, Empresas Aseguradoras, Cajeros Automáticos, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Transferencia de Dinero, Casa de Cambio, Servicios de agua, luz, teléfono, Cable y similares.
 - Oficinas administrativas: Servicios profesionales, agencias, mensajería, notarias, consultorio jurídico, contable, ingeniería y otros similares.
 - Centros de salud: Posta médica, clínica, centros de rehabilitación y similares.
 - Restaurantes, Chifas, Cevicherías, Chicharronerías, Pollerías y similares.
 - Servicios de Hospedaje: Hoteles, Hostales, Pensión y similares.
 - Instituciones Públicas.
 - Instituciones Educativas.
 - Centros Veterinarios.
 - Laboratorios de ensayo ambientales y similares.
 - Lubricentros y similares.
 - Industrias.
 - Mercado Vecinal.
 - Hospitales.
 - Mercado Minorista.
 - Mercado Mayorista.
 - Supermercados e Hipermercados.
 - Centro Comercial.
 - Comerciantes ambulantes.
- **El tamaño del predio:** El tamaño referido al área construida de un predio es un indicador de la mayor o menor cantidad potencial de personas que podrían ubicarse en él, y por consiguiente de la necesidad de una mayor o menor prestación de los servicios toda vez que en función de su magnitud, producirá una mayor o menor cantidad de desechos y/o residuos sólidos.

Con relación a la Ley N° 31254¹⁵, 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-MINAM¹⁶ modificado por el Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM¹⁷, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOP¹⁸, 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 Memorando N° 3337-2024-SGLP-GGA/MDC de la Subgerencia de Limpieza Pública.

Respecto al arbitrio de **parques y jardines**, se observa que dicha Municipalidad ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a los siguientes criterios:

- **Zonificación del distrito:** Este criterio tiene por finalidad establecer la distribución del costo del servicio, considerando el volumen de área verde con que cuenta grupo de

¹⁵ Publicado el 07 de julio de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁶ Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁷ "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."

¹⁸ Resolución N° 0195-2022/SEL-INDECOP de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, publicada el 06 de julio de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

servicio, partiendo de la premisa que a mayor cantidad de áreas verdes mayor es el gasto que se requiere en recursos operativos para efectos de la conservación y mantenimiento.

- **Ubicación del predio:** La ubicación del predio es un criterio determinante, pues su cercanía a las áreas verdes del distrito, se convierte en el indicador básico de la intensidad real o potencial. Es decir, quien habita frente a un área verde, recibe real o potencialmente un mayor servicio expresado en goce de la calidad ambiental, paisajismo, recreación, deporte, ornato, entre otros, respecto a alguien que vive alejado del mismo. De acuerdo a lo cual se diferencia entre los predios del distrito en función a su ubicación:
 - Ubicación 1: Frente a áreas verdes.
 - Ubicación 2: Cerca a áreas verdes (hasta 100 metros).
 - Ubicación 3: Lejos a áreas verdes (más de 100 metros).

De otro lado, en lo que se refiere al arbitrio de **serenazgo**, se observa que la Municipalidad ha efectuado la distribución del costo del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

- **Ubicación del predio por zonas:** Según la zona en la que se encuentre el predio, el riesgo de peligrosidad presenta variaciones; por lo que, se han determinado ocho zonas según el grado de peligrosidad.
- **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 once (11) categorías:
 - Casa habitación.
 - Centro educativo.
 - Comercio y otros.
 - Entidad financiera, bancos y similares.
 - Estación de servicio y Grifos.
 - Hospedaje, hostel, hotel.
 - Industria.
 - Servicios.
 - Terreno sin construir.
 - Discoteca, video pub, billar, tragamonedas.
 - Mercado, centro comercial, galería comercial, cine.

Sin perjuicio del análisis técnico que se efectúa a continuación, cabe anotar que los criterios empleados por la Municipalidad Distrital de Comas 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 001-006-00000035, tal y como se han establecido en las estructuras de costos del informe técnico de la ordenanza aprobada por la municipalidad.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo décimo primero de la Ordenanza N.º 708/MDC, establece que se encuentran inafectos al pago de los arbitrios municipales los siguientes:

- a) Están inafectos al arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines los predios y/o anexos independizados destinados o con uso de terrenos sin construir, estacionamientos accesorios a casa habitación, aires, azoteas y/o tendales.
- b) Están inafectos al arbitrio de Serenazgo los predios y/o anexos independizados de las delegaciones policiales y militares.

Respecto a las exoneraciones, en el artículo décimo segundo de la Ordenanza N.º 708/MDC, se dispone que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios municipales los siguientes:

- a) De la Municipalidad Distrital de Comas, respecto de aquellos predios destinados al desarrollo de sus funciones específicas como gobierno local.
- b) Del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- c) De las entidades religiosas, debidamente constituidas y reconocidas cuyos predios sean destinados a templos, conventos y/o monasterios.
- d) De las organizaciones sociales sin fines de lucro, como los comedores populares, vaso de leche y similares, debidamente reconocidos por la municipalidad.

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 arbitrios¹⁹.

En atención a ello, a partir de lo previsto en el artículo décimo quinto de la Ordenanza N.º 708/MDC, la Municipalidad Distrital de Comas dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero el cual contiene las estructuras de costos, las tasas y la estimación de los ingresos que sustentan el Régimen Tributario de los Arbitrios Municipales de Recolección de Residuos Sólidos, Barrido de Calles, Parques y Jardines y Serenazgo, en el distrito de Comas para el ejercicio 2025, el mismo que 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.

¹⁹ 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)

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

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

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N.º 708/MDC y el Informe Técnico, se observa que la municipalidad ha seguido las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo, en la medida que ha adoptado medidas destinadas a brindar una mayor información sobre los componentes de los costos directos, indirectos y fijos establecidos en las estructuras de costos; y, se ha establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

h) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones²⁰, 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 modificatorias²¹ 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 Intelectual²², 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

²⁰ Entre otras, se puede ver la Resolución N.º 0022-2021/SEL-INDECOPI del 23 de abril 2021 que revoca la Resolución N.º 0005-2018/CEB-INDECOPI del 05 de enero de 2018, declarando barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios de parques y jardines para el ejercicio 2017 y la Resolución N.º 00400-2021/SEL-INDECOPI del 28 de enero 2021 que revoca la Resolución N.º 0126-2019/CEB-INDECOPI del 08 de marzo de 2019, declarando barrera burocrática ilegal el cobro de arbitrios de seguridad ciudadana para el ejercicio 2018.

²¹ **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.

²² 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".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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 25 de la Directiva N.º 001-006-00000035 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 c) del artículo 32 de la referida directiva.

En el presente caso, efectuada la revisión de los costos involucrados en la prestación de los servicios en el año 2025, en comparación con los del ejercicio 2024 (último Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2024 S/	Costos 2025 S/	Variación 2024-2025 S/	Variación %
Barrido de Calles	2,662,401.99	3,655,460.18	993,058.19	37.30%
Recolección de Residuos Sólidos	37,136,257.76	45,092,287.45	7,956,029.69	21.42%
Parques y Jardines	7,959,008.68	8,651,404.42	692,395.74	8.70%
Serenazgo	10,437,907.56	12,272,398.64	1,834,491.08	17.58%
TOTAL	58,195,575.99	69,671,550.69	11,475,974.70	19.72%

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al servicio de **Barrido de Calles**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 2,662,401.99 a S/ 3,655,460.18, que representa un incremento de S/ 993,058.19 siendo la variación el 37.30%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos directos que han pasado de S/ 2,509,390.35 a S/ 3,500,852.26 (variación de S/ 991,461.91), debido a que la mano de obra directa se incrementó en 35 trabajadores, pasando de 91 a 126 trabajadores (124 DL 728 y 2 DL 1057) con una remuneración promedio de S/ 1,710.09 habilitados por la Ley de Presupuesto Público. Asimismo, el incremento se debe a una mayor dotación de uniformes para 126 trabajadores (camisaco, pantalón, polo, gorro, guantes, mascarilla, chaleco, ponchos, zapatillas) cuyo costo anual es de S/ 102,343.50. Además, por el incremento de las herramientas, tal es el caso de las bolsas negras plásticas de 140 litros que pasó de 109 a 139 millares, siendo el costo anual de las herramientas S/ 235,092.28, dichos costos se encuentran sustentados en el informe técnico y el Memorando N° 1115-2024-OA-OGA/MDC de la Oficina de Abastecimiento.
- ii. Desde el punto de vista cualitativo el incremento se sustenta en la atención de una mayor cantidad de metros lineales de barrido que está pasando de 1,439,028.66 ml a 1,581,101.08 ml, que representa un aumento del 9.87%, así como la cantidad de predios, que pasó de 134,183 a 143,150 predios del distrito (Memorando N° 791-2024-SGRTOC-GAT/MDC de la Oficina de Tecnología de la Información).

En cuanto al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 37,136,257.76 a S/ 45,092,287.45 que representa un incremento de S/ 7,956,029.69 siendo la variación el 21.42%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos directos que ha pasado de S/ 36,841,078.04 a S/ 44,794,460.97 (variación de S/ 7,953,382.93), debido a que la mano de obra directa se incrementó en 200 trabajadores (de 30 a 230 trabajadores DL 728) comprendido por 30 choferes con remuneración promedio de S/ 2,692.66 y 200 ayudantes con una remuneración promedio de S/ 1,917.78 habilitados por la Ley de Presupuesto Público. Asimismo, se incrementó el costo de materiales, que está pasando de S/ 6,970,614.36 a S/ 10,436,104.04 esto debido a una mayor dotación de uniformes para 230 trabajadores (camisaco, pantalón, polo, gorro, botas, guantes, mascarilla, chaleco) cuyo costo anual es de S/ 199,870.00. Además, se debe al incremento del costo de las herramientas cuyo costo anual es S/ 10,029.04, ello debido al incremento del costo unitario de la lampa cuchara (de S/ 20.02 a S/ 27.20) y la escoba metálica (de S/ 14.00 a S/ 30.60); dichos costos se encuentran sustentados en el informe técnico, la orden de compra N° 000300 y el Memorando N° 1115-2024-OA-OGA/MDC de la Oficina de Abastecimiento.
- ii. A la actualización del costo de los combustibles, que está pasando de S/ 6,941,424.00 a S/ 10,226,205.00 lo que representa una variación de S/ 3,284,781, debido a que en el 2025 se está incluyendo el costo de combustible de 20 vehículos adicionales (8 camiones baranda de 25 m3 alquilados, 5 camiones baranda de 15 m3 alquilados y 7 motocargas alquiladas) pasando de 36 vehículos a 56 vehículos. Además, se está incrementando la depreciación de maquinarias cuyo costo está pasando de S/ 29,990.00 a S/ 399,940.00, debido a que está incluyendo la depreciación de los 5 camiones compactadores marca ISUZU adquiridos en el año 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- iii. Desde el punto de vista cualitativo el incremento se sustentaría en que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 126,614 a 133,966 y la cantidad de área construida que paso de 18,557,866.60 m² a 19,045,902.60 m². (Memorando N° 791-2024-SGRTOC-GAT/MDC de la Oficina de Tecnología de la Información). Asimismo, el incremento se debe a una mayor cantidad de residuos sólidos que se recogerán en el distrito, que viene pasando de 223,049.23 TN/año a 263,669.58 TN/año (Memorando N° 3337-2024-SGLP-GGA/MDC).

En cuanto al servicio de **Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 7,959,008.68 a S/ 8,651,404.42 que representa un incremento de S/ 692,395.74 siendo la variación el 8.70%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos directos que han pasado de S/ 7,619,200.36 a S/ 8,310,101.46 (variación de S/ 690,901.10), debido a que la mano de obra directa se incrementó en 63 trabajadores, pasando de 140 a 203 trabajadores (202 DL 728 y 1 DL 1057) con una remuneración promedio de S/ 1,901.91, habilitados por la Ley de Presupuesto Público. Asimismo, se incrementó el costo de uniformes, que está pasando de S/ 109,732.00 a S/ 153,772.50 esto debido a una mayor dotación de uniformes para 203 trabajadores (camisaco, pantalón, gorro, botas, polo, chaleco); dichos costos se encuentran sustentados en el informe técnico y el Memorando N° 1115-2024-OA-OGA/MDC de la Oficina de Abastecimiento.
- ii. A la actualización del costo de Plantas, Abonos y Fertilizantes, que está pasando de S/ 1,195,200.00 a S/ 1,373,200.00 lo que representa una variación de S/ 178,000.00, ello en razón de que se está priorizando la adquisición de grass americano, plantas perennes, compost, urea y Npk 20-20-20 para el mantenimiento de las áreas verdes del distrito, dichos costos se encuentran sustentados en el informe técnico, la orden de compra N° 000309, la orden de compra N° 000308 y el Memorando N° 1115-2024-OA-OGA/MDC de la Oficina de Abastecimiento.
- iii. Desde el punto de vista cualitativa el incremento se sustentaría en que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 126,614 a 133,966 predios, con lo cual se está ampliando la cobertura de atención del servicio en el distrito (Memorando N° 791-2024-SGRTOC-GAT/MDC de la Oficina de Tecnología de la Información). Asimismo, se proyecta atender un total de 1,972,135.30 m² de áreas verdes (Memorando N° 2716-2024-SGAVO-GGA/MDC).

En cuanto al servicio de **Serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 10,437,907.56 a S/ 12,272,398.64, que representa un incremento de S/ 1,834,491.08 siendo la variación el 17.58%, el mismo que según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización de los costos directos que han pasado de S/ 10,066,406.00 a S/ 11,899,342.44 (variación de S/ 1,832,936.44), debido a que la mano de obra directa se incrementó en 92 trabajadores, pasando de 287 a 379 trabajadores (19 DL 276, 247 DL 728 y 113 DL 1057) con una remuneración promedio de S/ 1,710.10 habilitados por la Ley de Presupuesto Público; además debido a la actualización de los aportes de

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

ESSALUD como consecuencia de la variación de la UIT que paso de S/ 4,950.00 a S/ 5,150.00. Asimismo, se incrementó el costo de uniformes, que está pasando de S/ 423,612.00 a S/ 655,291.00 esto debido a una mayor dotación de uniformes para 379 trabajadores (casaca, camisaco, polo, pantalón, chaleco, borseguis, entre otros); dichos costos se encuentran sustentados en el informe técnico y el Memorando N° 1115-2024-OA-OGA/MDC de la Oficina de Abastecimiento.

- ii. Desde el punto de vista cualitativa el incremento se debe a que se atenderá a una mayor cantidad de predios los cuales pasan de 134,176 a 143,143 predios (Memorando N° 791-2024-SGRTOC-GAT/MDC de la Oficina de Tecnología de la Información). Además, se atenderá a una mayor cantidad de incidencias, pasando de 15,919 a 17,510 sustentado en el Memorando N° 3044-2024-SGS-SGAVO/MDC.

i) Aprobación, publicación y vigencia de la ordenanza

Respecto a la aprobación de ordenanzas, el numeral 8 del artículo 9 de la Ley N° 27972²³ señala que es atribución del Concejo Municipal aprobar las ordenanzas municipales. En el caso de las Municipalidades Distritales, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, establece que las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción, antes de su publicación, para su entrada en vigencia, lo cual es concordante con las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.

Además, en relación a la aprobación de las ordenanzas distritales con contenido tributario, se debe tener presente que el Decreto Legislativo N° 1565²⁴, que aprueba la Ley de Mejora de la Calidad Regulatoria, en su artículo 3 ha dispuesto que los gobiernos locales pueden, en el marco de sus competencias y sus autonomías incorporar acciones de mejora de la calidad regulatoria.

El numeral 4 del artículo 5.2 y el numeral 4 del artículo 6 del referido decreto, señalan que este Análisis del Impacto Regulatorio AIR-Ex Ante, no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria, lo cual es concordante con el numeral 6 del artículo 10 y numeral 7 y 10 del artículo 28.1 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM²⁵; en el cual, además se excluye del alcance de la norma a las disposiciones normativas y al Texto Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA, debido a su contenido tributario por aprobar tasas o derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.

Así, cabe indicar que, la Norma II del Código Tributario y el artículo 68 de la LTM, establecen que los arbitrios también son un tipo de tasa, al igual que los derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad contenidos en el TUPA, por lo que estarían excluidas del alcance de la norma.

Teniendo en cuenta lo señalado, se concluye que las ordenanzas que aprueban tasas, como es el caso de los arbitrios y el TUPA municipal, no les aplica la obligatoriedad del Análisis del Impacto Regulatorio Ex Ante, en la medida que el Decreto Legislativo N° 1565 no ha dispuesto

²³ Ley Orgánica de Municipalidades, publicado el 6 de mayo de 2003 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁴ Publicado el 28 de mayo de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁵ Decreto que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis del Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante, publicado el 3 de abril de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

la obligatoriedad para los gobiernos locales, ello por ser de contenido tributario, por lo que al igual que TUPA, se considerarían excluidas del AIR-Ex Ante.

Por otro lado, en relación a la difusión de los proyectos normativos (pre publicación) en el marco del AIR, el artículo 19 del Decreto Supremo N° 009-2024-JUS²⁶, excluye a los TUPA que aprueban tasas o derechos de tramitación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad. En ese sentido, se entendería que las otras tasas municipales estarían excluidas, como es el caso de los arbitrios, por ser de naturaleza tributaria.

Asimismo, el artículo 7.2 del Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, señala que la publicación de ordenanzas municipales se rige por la Ley de su materia, además el artículo 6 dispone que la publicación oficial de las normas jurídicas de carácter general se realiza en el Diario Oficial El Peruano.

Sobre el particular, deberá tenerse presente, el artículo 69-A del Decreto Legislativo N° 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, en el que se indica 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 caso en concreto, el presente informe es el sustento técnico legal para la ratificación de la ordenanza distrital, en tal sentido, la validez de la Ordenanza N.º 708/MDC que aprueba los arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Comas se encuentra condicionada a la ratificación por parte del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Además, la eficacia y vigencia de la referida ordenanza se encuentra condicionada a la publicación del texto íntegro de la misma, en el Diario Oficial El Peruano, que incluye el Informe Técnico anexo.

En tal sentido, la aplicación de la referida ordenanza sin la ratificación ni publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificatorio, en el Diario Oficial El Peruano, afectará su validez, eficacia y vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la municipalidad distrital respectiva.

En el presente caso, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Comas no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 708/MDC. 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.

Finalmente, 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 ello²⁷.

j) Presentación del Plan Anual de Prestación del Servicio

De acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ordenanza N.º 2386 y el artículo 27 de la Directiva N.º 001-006-00000035, el Plan Anual de Servicio es el

²⁶ Decreto que aprueba el Reglamento sobre la publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, publicado el 30 de agosto de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁷ Contraloría General de la República, Ministerio Público, INDECOPI, entre otras.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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, mediante la Ordenanza N.º 708/MDC la Municipalidad Distrital de Comas remitió el Informe de las áreas prestadoras que acredite la elaboración del Plan Anual de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, que detalla lo siguiente:

- **Plan Anual de servicios de Barrido de Calles**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Comas, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de Barrido manual de vías y espacios públicos.
 - Actividad de Traslado de personal, materiales de trabajo y recolección de bolsas de barrido.
 - Actividad de Recojo y rastrillaje de residuos sólidos.
 - Actividad de Barrido mecánico de vías públicas.
 - Actividad de Gestión y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Comas, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de Recolección y transporte de residuos sólidos con unidades propias.
 - Actividad de Recolección y transporte de residuos sólidos con unidades alquiladas.
 - Actividad de Recolección y transporte de desmonte y escombros.
 - Actividad de Disposición final de residuos sólidos.
 - Actividad de Gestión y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Comas, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de Mantenimiento de áreas verdes.
 - Actividad de Riego de áreas verdes.
 - Actividad de Producción de plantas.
 - Actividad de Recolección de maleza.
 - Actividad de Gestión y supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Serenazgo**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Comas, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de Patrullaje vehicular motorizado en camionetas, autos y motos lineales con apoyo del Grupo de Intervención Rápida (GIR).
 - Actividad de Patrullaje Vehicular no motorizados (bicicletas).
 - Actividad de Video Vigilancia y atención de llamadas a través de la Central de Monitoreo.
 - Actividad de Puestos de Auxilio Rápido Metropolitano- PARMET.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Actividad de Gestión y supervisión del servicio.

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 afectos para cada caso. Como resultado se muestra el siguiente cuadro:

Servicios	Costos Proyectados S/	Ingresos Proyectados 1/ S/	% Ingreso	% Cobertura
Barrido de Calles	3,655,460.18	3,499,626.29	5.06%	95.74%
Recolección de Residuos Sólidos	45,092,287.45	44,873,096.96	64.82%	99.51%
Parques y Jardines	8,651,404.42	8,629,873.39	12.47%	99.75%
Serenazgo	12,272,398.64	12,220,712.29	17.65%	99.58%
TOTAL	69,671,550.69	69,223,308.95	100.00%	99.36%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.º 708/MDC - Municipalidad Distrital de Comas.

De ello se puede deducir, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 99.75%, el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 99.58%, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 95.74% y el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 99.51%.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Comas financiar para el ejercicio 2025 la cantidad de S/ 69,223,308.95 el cual representa el 99.36% 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 Comas, teniendo dicha información y documentación el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de ordenanzas distritales para la provincia de Lima.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ordenanza N.º 708/MDC, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Comas, establece el marco legal y las disposiciones para el cálculo de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2025; cumple con los requisitos de la obligación tributaria para su creación,

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

encontrándose conforme a la normatividad contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, el Decreto Legislativo N.º 816 que aprueba el Código Tributario y modificatorias y el Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias.

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

2. La variación total de los costos de los servicios asciende a 19.72% habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Comas en función a la actualización de sus costos, así como para la gestión de los recursos que se requieren para la mejora en la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos Parques y Jardines y Serenazgo para el año 2025; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. La Municipalidad Distrital de Comas, teniendo en cuenta que el incremento de sus costos podría afectar económicamente a sus contribuyentes en el cobro de sus tasas a pagar, ha previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ordenanza N.º 708/MDC, que las tasas de todos los servicios de arbitrios municipales, para el ejercicio 2025, tendrán un incremento máximo del 15% con respecto a las tasas aplicadas para el año 2024, 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 Comas a través de la Ordenanza N.º 708/MDC, para los arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2025, 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 Comas percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.º 708/MDC, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 99.36% del costo total proyectado.
6. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N.º 708/MDC, que incluye el Informe Técnico Financiero anexo a la misma, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2024.
7. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que su aplicación sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano en el Diario Oficial el Peruano afectará su vigencia; bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Comas.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

8. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Comas 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 Comas, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
10. Es preciso señalar que el análisis técnico-legal realizado se basó en la información cargada y registrada en la Agencia Virtual del SAT – REVISAT por la Municipalidad Comas, teniendo dicha información el carácter de declaración jurada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ordenanza N.º 2386-2021, que regula el procedimiento de ratificación de Ordenanzas distritales para la provincia de Lima.
11. La información del expediente de ratificación y los sustentos del mismo se encuentran contenidos en el módulo REVISAT, al cual la MML tiene acceso para su revisión.
12. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que la ordenanza en ratificación se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso, para consideración de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO-MML, y de ser el caso, se proceda a la ratificación; así como, se adopte las medidas pertinentes para el cumplimiento en el plazo establecido en la normativa vigente, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

Documento firmado digitalmente

CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
ÁREA FUNCIONAL DE RATIFICACIONES
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Documento visado digitalmente (VB)

JORGE ENRIQUE QUIROZ ARROYO
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES I
ÁREA FUNCIONAL DE RATIFICACIONES
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Adj: Hoja de trámite y Ordenanza (05 folios).
CRT/jeqa