

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 346-2024-MDP/C, 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 Pachacámac.

Referencia : Trámite N.º 262-088-30161889 registrado en AVISAT- REVISAT.

-
- 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 001-006-00000035, 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.

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

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

"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"

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 001-006-00000036⁶, 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.

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.

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".

*"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"*

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

a) Trámite

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Pachacámac, el 5 de noviembre de 2024, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C⁷, 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.° 262-088-30161889.

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.° 2386-2021 y la Directiva N.° 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.° 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.

b) Verificación de plazos

En el artículo 4 de la Ordenanza N.° 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.° 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.° 27444⁸ y modificatorias; y el inciso a) del artículo 12 de la Ordenanza N.° 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.

⁷ Cabe señalar que, la solicitud de ratificación de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, ingresada el 30 de setiembre de 2024 mediante Trámite N.° 262-088-30159754, fue devuelta por el SAT con fecha 21 de octubre de 2024, a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT que remite el Reporte de Observaciones N.° 266-247-00000003 (Oficio N.° D000055-2024-SAT-GAJ).

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.° 123-2024-PCM que modifica el Decreto Supremo N.° 110-2024-PCM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 08 de noviembre de 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"*

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Pachacámac, 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 346-2024-MDP/C, 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 262-088-30159754); solicitud que fue devuelta el 21 de octubre de 2024, mediante el REVISAT, que remite el Reporte de Observaciones N.º 266-247-00000003 (Oficio N.º D000055-2024-SAT-GAJ).

Posteriormente, mediante Trámite N.º 262-088-30161889, el 5 de noviembre de 2024, reingresó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, que aprueba los arbitrios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines Públicos y Serenazgo para el año 2025 en la Municipalidad Distrital de Pachacámac, levantando las observaciones efectuadas.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Pachacámac 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 346-2024-MDP/C cumplen con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir tributos¹¹. En el mismo sentido, el artículo 60 del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, regula dicha potestad municipal de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones¹².

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Pachacámac aprobó la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, 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.

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

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

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

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

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

*"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"*

En el presente caso, sobre la configuración de la obligación tributaria, el artículo 8 de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, establece que la condición de contribuyente se configura el primer día de cada mes al que corresponda la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia de dominio, la obligación tributaria para el nuevo propietario se configura el primer día del mes siguiente en el que se produjo la transferencia.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

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

En el presente caso, en el artículo 5 de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, señala que están obligados al pago de los arbitrios municipales en calidad de contribuyentes:

- a) Los propietarios de los predios ubicados en el Distrito de Pachacámac, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título.
- b) Excepcionalmente, cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, adquirirá la calidad de contribuyente el poseedor del predio.
- c) Asimismo, se precisa que en lo que respecta a los predios de propiedad del Estado Peruano o de empresas en liquidación que hayan sido afectados en uso a diferentes personas naturales y jurídicas, se consideran contribuyentes para efecto del pago de los arbitrios a los ocupantes de los mismos.

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.

d) Criterios de distribución para la determinación de tasas

Conforme lo señalado en el artículo 14 de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, la Municipalidad Distrital de Pachacámac 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.

"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"

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 municipalidad¹³:

- Criterios aplicables al arbitrio de recolección de residuos sólidos:

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

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

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

- Criterios aplicables al arbitrio de barrido de calles:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de parques y jardines:

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

- Criterios aplicables al arbitrio de serenazgo:

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

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".

"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"

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.° 00053-2004-PI/TC, publicada el 8 de setiembre de 2005, que resuelve la solicitud de aclaración efectuada por la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional sustentó el empleo de criterios adicionales tales como el uso, el tamaño del predio, entre otros, siempre que su empleo se encuentre orientado a complementar razonablemente los criterios o parámetros mínimos de validez constitucional propuestos en su Sentencia recaída en el Expediente N.° 00053-2004-PI/TC.

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

[El subrayado es nuestro]

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

Teniendo en cuenta lo antes mencionado corresponde analizar si la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, 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 14 de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, 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 en metros lineales:** Criterio predominante entendido como longitud del predio frente a la vía pública y se encuentra expresado en metros lineales.
- **La frecuencia del servicio**¹⁴, 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:

¹⁴ La frecuencia de barrido semanal es de 7, 4 y 2 veces en la Zona I, Zona II y Zona III, respectivamente.

"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"

Para uso casa habitación¹⁵:

- **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 habitación¹⁶:

- **Uso del predio:** Criterio de distribución donde predomina el 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:
 - Tiendas, Bodegas, Farmacia, Bazares, Consultorios, Oficinas de Profesionales y Otros.
 - Grandes Almacenes y similares.
 - Salud y similares.
 - Industrias y similares.
 - Educación y similares
 - Servicios en General (salón de belleza, cabinas de internet, talleres).
 - Fundación, Asociación y similares.
 - Dependencia Gubernamentales.
 - Veterinarias.
 - Lubricentos y similares.
 - Mercados y similares.
 - Estaciones televisoras
- **El tamaño del predio:** Criterio de distribución donde predomina el tamaño del 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.º 31254¹⁷, 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-MINAM¹⁸ modificado por el Decreto Supremo N.º 001-2022-MINAM¹⁹, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOPI²⁰, 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 Informe N.º 144-2024-MDP/GAT-SGRyR de la Gerencia de Administración Tributaria.

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:

¹⁵ Se establecen 3 zonas: Zona I, Zona II y Zona III.

¹⁶ Se establecen 3 zonas: Zona I, Zona II y Zona III.

¹⁷ Publicado el 07 de julio de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁸ Publicado el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁹ "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."

²⁰ 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".

"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"

- **Ubicación del predio respecto de las áreas verdes:** De acuerdo a lo cual se diferencia entre los predios del distrito en función a su ubicación:
 - Ubicación 1: Frente a área verde.
 - Ubicación 2: Cerca a área verde (hasta 100 metros).
 - Ubicación 3: Alejado de área verde más de 100 metros.
- **Índice de Concurrencia:** Es un criterio complementario que tiene por objeto cuantificar el disfrute de las áreas verdes que obtienen los predios debido a su ubicación respecto de un área verde.

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 tanto, se han determinado ocho zonas, según el grado de peligrosidad.
- **Uso del predio:** Criterio que mide la exposición al riesgo por la actividad que realiza en el predio.

Así, los predios han sido agrupados según la peligrosidad que podrían generar en siete (7) categorías:

- Terrenos sin construir/ Terreno agrícola
- Casa habitación.
- Fundación, Asociación.
- Servicios de salud.
- Tiendas, bodegas, farmacias, bazares.
- Servicios en General (salón de belleza, cabinas de internet, talleres), Veterinarias, Lubricentros y similares.
- Mercados y similares.
- Industrias, grandes almacenes, centros de esparcimiento.

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

g) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo 11 de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, establece que se encuentran inafectos al pago de los arbitrios municipales los siguientes:

- Las delegaciones policiales de propiedad del Estado se encuentran inafectos al pago del arbitrio de serenazgo.
- Los terrenos sin construir se encuentran inafectos a los arbitrios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines.
- Los predios en los cuales no se preste el servicio de barrido de calles se encuentran inafectos al arbitrio de barrido de calles.

"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"

Respecto a las exoneraciones, en el artículo 12 de la 346-2024-MDP/C, se dispone que se encuentran exonerados al pago de los arbitrios municipales los siguientes:

- La Municipalidad Distrital de Pachacámac, de sus predios destinados al desarrollo de sus funciones específicas de gobierno local.
- Embajadas, representaciones diplomáticas y otros organismos internacionales.
- Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- Entidades religiosas, debidamente constituidas y reconocidas, cuyos predios sean destinados a templos, conventos o monasterios.

h) 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 arbitrios²¹.

En atención a ello, a partir de lo previsto en la Primera Disposición Complementaria de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C, la Municipalidad Distrital de Pachacámac dispuso la aprobación del Informe Técnico Financiero de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, el cual forma parte integrante de la ordenanza en ratificación.

i) Lineamientos contenidos en el Informe Defensorial N.º 106

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

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

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

En el presente caso, luego de la revisión del texto de la Ordenanza N.º 346-2024-MDP/C 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

²¹ 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)

*"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"*

establecido la inafectación de los propietarios de terrenos sin construir para efectos de los servicios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines.

j) Sustento de los costos actuales

A través de numerosas resoluciones²², 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 apereamiento 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 modificatorias²³ 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 Intelectual²⁴, 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 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 (actualizados desde el año 2020-Nuevo Régimen), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

²² 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.

²³ **Ley de Tributación Municipal. Artículo 69º-A.-** Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que actualicen costos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

²⁴ 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"

SERVICIO	Costos 2024 S/	Costos 2025 S/	Variación 2024-2025 S/	Variación %
Barrido de Calles	789,403.46	1, 194,518.35	405,114.88	51.32%
Recolección de Residuos Sólidos	2, 082,388.16	3, 209,653.08	1, 127,264.91	54.13%
Parques y Jardines	805,673.20	1, 330,921.45	525,248.25	65.19%
Serenazgo	3, 402,997.39	4, 496,507.82	1, 093,510.43	32.13%
TOTAL	7, 080,462.21	10, 231,600.70	3, 151,138.48	44.50%

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al servicio de **Barrido de Calles**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 789,403.46 a S/ 1, 194,518.35, que representa un incremento de S/ 405,114.88, lo cual se debe, entre otras razones, a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 235-2019-MDP/C), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo del servicio desde el año 2019-2020; así como al incremento de los costos directos que pasó de un costo anual de S/ 765,765.47 a S/ 1, 147,137.31 (variación de S/ 381,371.83), debido al incremento remunerativo de S/ 200.00 por Convenios Colectivos a nivel descentralizado 2023-2024-2025 de los 48 obreros (47 CAS y 1 D.L N.° 728) y la actualización de la remuneración del personal CAS, por lo que están pasando de una remuneración mensual promedio de S/ 1,412.02 a S/ 1,832.19. Asimismo, el incremento se debe a inclusión de nuevos elementos como son 276 escobillones y 138 jaladores de agua, así como mayor dotación de uniformes y herramientas para 54 trabajadores (polo, camisaco, pantalón, gorro, tapaboca, botas de jebe, escoba, contenedores de residuos, bolsas de polietileno, entre otros) y actualización de sus costos al precio del actual del mercado, los cuales se encuentran sustentados en el informe técnico y el Informe N.° 1883-2024-MDP/OGAF-OA de la Oficina de Abastecimiento.
- ii. A la actualización de los costos indirectos que pasan de S/ 21,832.71 a S/ 46,881.04 (variación de S/ 25,048.33), ya que se está trasladando la remuneración mensual completa del Subgerente de Limpieza Pública y Medio Ambiente (CAS), debido a que se venía asumiendo, por lo que está pasando de S/ 6,163.40 a S/ 9,258.58, con una dedicación de 15%. Asimismo, a la variación de la remuneración mensual de 1 Supervisor de Barrido CAS de S/ 1,876.32 a S/ 2,517.97, ya que la municipalidad venía asumiendo sus costos en la última ordenanza de nuevo régimen, aspecto que se encuentra sustentado en el informe técnico y el Memorándum N.° 1387-2024/MDP/OGAF-OGRH de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.
- iii. 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 219,127.99 ml a 886,103.57 ml, que representa un aumento del 304% (Memorándum N.° 0574-2024-MDP/GSCGA de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental), ya que los predios han pasado de 43,639 a 67,801.

En cuanto al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 2, 082,388.16 a S/ 3, 209,653.08, que representa un incremento de S/ 1, 127,264.91, lo cual se debe, entre otras razones, que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 235-2019-MDP/C) y debido a que el servicio se presta de forma directa,

según lo establecido en la Ley N.° 31254, así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo del servicio desde el año 2019-2020; así como al incremento de los costos directos que pasó de un costo anual de S/ 765,765.47 a S/ 1, 147,137.31 (variación de S/ 1, 127,264.91), ya que el costo de la mano de obra está pasando de S/ 1, 208,519.78 a S/ 2, 170,406.05 (variación de S/ 961,886.27), debido a la inclusión de 31 obreros CAS (5 choferes de camión compactador y 26 ayudantes de camión compactador) con una remuneración promedio mensual de S/ 2,071.435, por lo que los obreros están pasando de 62 a 93 personas, ya que el servicio se prestará en 3 turnos a comparación de la última ordenanza de nuevo régimen que se desarrollaba en 2 turnos. Asimismo, se debe al incremento remunerativo de S/ 200.00, por Convenios Colectivos a nivel descentralizado 2023-2024-2025 de 62 obreros (60 CAS y 2 D.L N.° 728) así como la actualización de la remuneración del personal CAS (60 obreros), por lo que están pasando de una remuneración mensual promedio de S/ 1,757.00 a S/ 1,936.52.
- ii. A la actualización del costo de materiales, que está pasando de S/ 315,844.25 a S/ 480,981.76 lo que representa una variación de S/ 165,137.51, debido a la mayor dotación de uniformes para los 93 trabajadores, así como la actualización de sus costos al precio del mercado, así como la actualización de costo del combustible, los cuales se encuentran sustentados en el informe técnico y el Informe N.° 1883-2024-MDP/OGAF-OA de la Oficina de Abastecimiento.
- iii. A la actualización de los costos indirectos que pasan de S/ 39,215.55 a S/ 110,445.27 lo que representa una variación de S/ 71,229.72, ya que se está trasladando la remuneración mensual completa del Subgerente de Limpieza Pública y Medio Ambiente (CAS), debido a que se venía asumiendo, por lo que está pasando de S/ 6,163.40 a S/ 9,258.58, con una dedicación de 15%. Asimismo, a la variación de la remuneración mensual de 2 Supervisores de compactadores de S/ 1,876.32 a S/ 2,517.97, ya que la municipalidad venía asumiendo sus costos en la última ordenanza de nuevo régimen, sustentando en el informe técnico y el Memorandum N.° 1387-2024/MDP/OGAF-OGRH de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.
- iv. Desde el punto de vista cualitativo su justificación se debería a la mayor recolección de residuos sólidos, pasando de 35,281.85 a 82,800 toneladas anuales (Contrato N.° 004-2024-OGAF/MDP a cargo de PATRESOL S.A.C), lo que representa un aumento del 135%, ya que el distrito ha crecido pasando de 39,507 a 62,992 predios, por lo que las áreas construidas están pasando de 2, 662,775 a 3, 566,586.24 m², aspectos que se encuentran sustentados en el Informe N.° 0084-2024-MDP/GSCGA de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental que adjunta el estudio de pesaje.

En cuanto al servicio de **Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 805,673.20 a S/ 1, 330,921.45, que representa un incremento de S/ 525,248.25, lo cual se debe, entre otras razones, a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 235-2019-MDP/C), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo del servicio desde el año 2019-2020; así como al incremento de los costos directos que pasó de un costo anual de S/ 771,987.08 a S/ 1, 250,187.42 (variación de S/ 478,200.35), ya que el costo de la mano de obra está pasando de S/ 723,556.84 a S/ 1, 143,950.51 (variación de S/ 420,393.67), debido a la inclusión de 02 Jardinero CAS con una remuneración mensual de S/ 1,617.94, por lo que los obreros están pasando de 52 a 54, ya que realizaran labores de ornato. Asimismo, se debe al incremento remunerativo de S/ 200.00, por Convenios Colectivos a nivel descentralizado 2023-2024-2025 de 52 obreros CAS, así como la actualización de su remuneración promedio mensual por lo que están pasando de S/ 1,063.70 a S/ 1,760.30.

*"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"*

- ii. A la actualización del costo de materiales, que está pasando de S/ 48,430.24 a S/ 106,236.91 lo que representa una variación de S/ 57,806.67, debido a la mayor dotación de uniformes para los 54 trabajadores, así como a la actualización de sus costos al precio del mercado como el combustible (de S/ 5,581.20 a S/ 52,226.55) e insumos, los cuales se encuentran sustentados en el informe técnico y el Informe N.° 1883-2024-MDP/OGAF-OA de la Oficina de Abastecimiento.
- iii. A la actualización de los costos indirectos que pasan de S/ 31,509.57 a S/ 80,434.03 lo que representa una variación de S/ 18,924.46, ya que se está trasladando la remuneración mensual completa del Subgerente de Limpieza Pública y Medio Ambiente (CAS), debido a que se venía asumiendo, por lo que está pasando de S/ 6,163.40 a S/ 9,258.58, con una dedicación de 15%. Asimismo, se debe a la variación de la remuneración promedio mensual de 1 supervisor encargado de vivero municipal y 2 Supervisores de S/ 1,784.74 a S/ 1,929.39, ya que la municipalidad venía asumiendo dichos costos en la última ordenanza de nuevo régimen, lo cual se encuentra sustentado en el informe técnico y el Memorándum N.° 1387-2024/MDP/OGAF-OGRH de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.
- iv. Desde el punto de vista cualitativo su justificación se debería al fortalecimiento del servicio, ello, debido que las áreas verdes están pasando de 82,580.92 a 101,248 m², lo que representa un aumento de 23%, ya que el distrito ha crecido pasando de 39,507 a 62,992 predios, lo cual se encuentra sustentado en el Informe Técnico y en el Informe N.° 0084-2024-MDP/GSCGA de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental.

En cuanto al servicio de **Serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 3, 402,997.39 a S/ 4, 496,507.82, que representa un incremento de S/ 1, 093,510.43, lo cual se debe, entre otras razones, a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2019 para el 2020 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 235-2019-MDP/C), así como, también, según lo indicado en el Informe Técnico Financiero, se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo del servicio desde el año 2019-2020; así como al incremento de los costos directos que pasó de un costo anual de S/ 3, 262,580.11 a S/ 4, 2050,858.15 (variación de S/ 988,278.03), ya que el costo de la mano de obra está pasando de S/ 2, 785,392.24 a S/ 3, 389,395.89 (variación de S/ 604,003.65), debido a la inclusión de 06 serenos CAS (4 choferes motorizados, 1 Sereno chofer y 1 Operador de cámara de videovigilancia), con una remuneración promedio mensual de S/ 2,154.63, ya que se viene intensificando las labores de patrullaje. Asimismo, se debe al incremento remunerativo de S/ 200.00, por Convenios Colectivos a nivel descentralizado 2023-2024-25 de 126 Serenos CAS, así como la actualización de su remuneración promedio mensual por lo que están pasando de S/ 1,563.40 a S/ 2,094.08.
- ii. A la actualización del costo de materiales, que está pasando de S/ 466,335.37 a S/ 769,847.06 lo que representa una variación de S/ 303,511.69, principalmente al aumento del consumo del combustible de 16,200 a 23,360 galones de petróleo sustentado en el Contrato N.° 012-2024-OGAF/MDP, ya que se está dotando mayor cantidad de galones diarios a las camionetas, automóviles y motocicletas, así como mayor dotación de uniformes para los 132 serenos y la actualización de sus costos al precio del mercado, los cuales se encuentran sustentados en el informe técnico y el Informe N.° 1883-2024-MDP/OGAF-OA de la Oficina de Abastecimiento.
- iii. Asimismo, el incremento se debería a la inclusión del servicio de radio troncalizado digital tetra por S/ 91,615.20, a efectos que se mantenga una adecuada comunicación de los serenos y el monitoreo de los recursos asignados al servicio, lo cual permitirá una integración en todas las zonas críticas del distrito, sustentado en el Contrato N.° 010-2023-OGAF/MDP celebrado con la empresa DOLPHIN TELECOM DEL PERÚ S.A.C.

"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"

- iv. A la actualización de los costos indirectos que pasan de S/ 114,747.92 a S/ 229,749.67 lo que representa una variación de S/ 115,001.75, debido a que se está trasladando la remuneración mensual completa del Subgerente de Serenazgo (CAS), que está pasando de S/ 6,163.40 a S/ 9,258.58, puesto que la municipalidad lo venía asumiendo. Asimismo, se debe a la variación de la remuneración mensual de 3 Supervisores CAS de S/ 1,863.40 a S/ 2,408.97, ya que la municipalidad venía asumiendo dichos costos en la última ordenanza de nuevo régimen, lo cual se encuentra sustentado en el informe técnico y el Memorandum N.º 1387-2024/MDP/OGAF-OGRH de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.
- v. Desde un punto de vista cualitativo, su justificación se debería a la cantidad de intervenciones del servicio de serenazgo se ha incrementado de 8,951 a 68,047, lo que representa un 660% y la puesta en operatividad del servicio de radio troncalizado, así como la intensificación del patrullaje, los cuales permitirán atender las situaciones de emergencia con una mejor capacidad de respuesta de acción y ampliar la cobertura de seguridad en el distrito permitiendo mejorar la seguridad ciudadana de los vecinos, ya que los predios han pasado de 43,639 a 68,047.

k) Aprobación, publicación y vigencia de la ordenanza

Respecto a la aprobación de ordenanzas, el numeral 8 del artículo 9 de la Ley N.º 27972²⁵ 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.º 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.º 1565²⁶, 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.º 063-2021-PCM²⁷; 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.º 1565 no ha dispuesto 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.

²⁵ Ley Orgánica de Municipalidades, publicado el 6 de mayo de 2003 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁶ Publicado el 28 de mayo de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano".

²⁷ 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"*

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-JUS²⁸, 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.° 346-2024-MDP/C que aprueba los arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Pachacámac 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.

Cabe señalar que, hasta la fecha de emitido el presente informe la Municipalidad Distrital de Pachacámac no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C.

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 ello²⁹.

I) 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.° 2386 y el artículo 27 de la Directiva N.° 001-006-00000035, 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, mediante la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C la Municipalidad Distrital de Pachacámac remitió el Informe de las áreas prestadas 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 Pachacámac, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de barrido de vías y calles.

²⁸ 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".

²⁹ 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"

- Actividad de traslado de herramientas.
 - Actividad de organización, control y supervisión del servicio.
- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Pachacámac, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.
 - Actividad de administración y supervisión del servicio.
 - **Plan Anual de servicios de Parques y Jardines**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Pachacámac, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de mantenimiento de áreas verdes:
 - a) Corte de Grass, cantoneo, deshierbe de parques y jardines y poda de arbustos o árboles.
 - b) Embellecimiento y recuperación de áreas verdes y fumigación de parques y jardines.
 - c) Recolección de maleza.
 - Actividad de administración y supervisión del servicio.
 - **Plan Anual de servicios de Serenazgo**, la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Pachacámac, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de patrullaje:
 - a) Patrullaje a pie, puesto fijo.
 - b) Patrullaje vehicular en camioneta y automóvil.
 - c) Patrullaje motorizado.
 - Actividad de videovigilancia.
 - Organización, control y supervisión del servicio.

m) 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
Barrido de Calles	1,194,518.35	1,181,167.18	11.58%	98.88%
Recolección de Residuos Sólidos	3,209,653.08	3,198,967.44	31.37%	99.67%
Parques y Jardines	1,330,921.45	1,325,493.80	13.00%	99.59%
Serenazgo	4,496,507.82	4,492,897.61	44.05%	99.92%
TOTAL	10,231,600.70	10,198,526.03	100.00%	99.68%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C - Municipalidad Distrital de Pachacámac.

*"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"*

De ello se puede deducir, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 98.88%, el ingreso anual del servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 99.67%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 99.59% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 99.92%.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Pachacámac financiar para el ejercicio 2025 la cantidad de S/ 10,198,526.03 el cual representa el 99.68% 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 Pachacámac, 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.° 346-2024-MDP/C, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Pachacámac, 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, 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 44.50% habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Pachacámac en función a la actualización de sus costos desde el año 2020, 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. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Pachacámac a través de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, 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.
4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Pachacámac percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 99.68% del costo total proyectado.
5. La procedencia de la presente solicitud de ratificación se encuentra condicionada al cumplimiento de la publicación del texto íntegro de la Ordenanza N.° 346-2024-MDP/C, que incluye el Informe Técnico Financiero anexo a la misma, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2024.
6. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y lo establecido en las Sentencias recaídas en los Expedientes N.° 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, las ordenanzas que aprueban tributos municipales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia; por lo que

"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"

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 Pachacámac.

7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Pachacámac la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en la ordenanza en ratificación, cuya fiscalización se encuentra a cargo de entidades competentes para ello.
8. El análisis técnico legal realizado se basó en la documentación virtual presentada por la Municipalidad Distrital de Pachacámac, 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.
9. 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 Pachacámac, 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. 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.
11. Finalmente, corresponde señalar que en la medida que la ordenanza en ratificación se encuentra conforme con las disposiciones técnicas y legales vigentes, se emite opinión técnico legal favorable en el presente caso, para consideración de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización – CMAEO-MML, y de ser el caso, se proceda a la ratificación; así como, se adopte las medidas pertinentes para el cumplimiento en el plazo establecido en la normativa vigente, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ordenanza N.º 2386-2021.

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

Documento visado digitalmente (VB)
ALEX POOL QUISPE CANTORAL
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES I
ÁREA FUNCIONAL DE RATIFICACIONES
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Adj: Hoja de trámite y Ordenanza (09 folios).

CRT/aqc