

A : **MARÍA DEL PILAR CABALLERO ESTELLA**
GERENTE GENERAL

De : **ROQUE MARTÍN MENDIZABAL RODRÍGUEZ**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, que establece el régimen tributario de los arbitrios de Barrido de Calles, Recolectión de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2026 en el Distrito de Breña.

Referencia: Trámite N.º 298-088-00114690 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.
 - Decreto de Alcaldía N.º 015, modificado por el Decreto de Alcaldía N.º 12, que aprueba el Manual de Operaciones – MOP del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
 - 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 del artículo 74 y el artículo 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".

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."*

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley N.º 27972³, Ley Orgánica de Municipalidades, 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.

Mediante Edicto N.º 225⁴, se crea el Servicio de Administración Tributaria (SAT), como organismo público descentralizado de la Municipalidad de Lima Metropolitana, con personería jurídica del Derecho Público Interno y con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera, con la finalidad de organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En el caso de la Provincia de Lima, se aprobó el Decreto de Alcaldía N.º 015⁵, modificado por el Decreto de Alcaldía N.º 12⁶, norma que aprueba el MOP del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima, otorgando a la Oficina General de Asesoría Jurídica en el literal h) del artículo 21, la facultad de evaluar y emitir opinión técnica legal respecto de la ratificación de las ordenanzas que crean, modifican o suprimen contribuciones y tasas aprobadas por las municipalidades distritales, en la jurisdicción de la provincia de Lima.

Por otro lado, cabe informar que la MML aprobó la Ordenanza N.º 2386-2021⁷, que aprueba el procedimiento de ratificación de ordenanzas tributarias distritales en la provincia de Lima; en cuyo artículo 4 estableció el cronograma de presentación de las solicitudes de ratificación de las ordenanzas con contenido tributario. En el caso, de las solicitudes de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales dispuso un plazo máximo hasta el último día hábil del mes de setiembre del ejercicio anterior al de su aplicación.

Además de ello, el Servicio de Administración Tributaria - SAT aprobó la nueva Directiva N.º 001-006-00000035⁸, 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.

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 17 de mayo de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁵ Publicado el 29 de setiembre de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁶ Publicado el 9 de noviembre de 2025 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁷ Publicado el 26 de agosto de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁸ 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.

En atención a ello, y teniendo en cuenta que la Municipalidad Distrital de Breña registró y presentó su solicitud de ratificación a través del aplicativo AVISAT-REVISAT, se procede a la evaluación del expediente, a efectos de emitir opinión técnico - legal, de conformidad con la normativa vigente y nuestras competencias.

a) Trámite

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Breña, el 26 de setiembre de 2025, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2026; así como la información sustentatoria correspondiente, la cual se registró con el Trámite N.º 298-088-00114690.

Durante la tramitación del procedimiento, el SAT emitió el Requerimiento N.º 289-078-00000020, notificado el 31 de octubre de 2025, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Breña las observaciones detectadas durante la evaluación del expediente.

Posteriormente, en respuesta a dicho requerimiento, el 07 de noviembre de 2025, la municipalidad registró la subsanación del referido requerimiento, remitiendo la información sustentatoria correspondiente mediante el REVISAT.

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 Oficina General de la Secretaría del Concejo 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.

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 2026, 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.

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.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

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

Por otro lado, en el numeral 38.8 del artículo 38 de la Ley N.º 27444⁹ 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 hábiles¹⁰, para su atención, luego de recibida la solicitud de ratificación.

En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Breña, el 26 de setiembre de 2025, presentó a través de la Agencia Virtual del SAT – REVISAT su solicitud de ratificación de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, que establece el régimen tributario de los arbitrios municipales Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo del ejercicio 2026; así como la información sustentatoria correspondiente (Trámite N.º 298-088-00114690); la cual fue materia de evaluación, y a fin de continuar con el procedimiento de ratificación, el SAT emitió el Requerimiento N.º 289-078-00000020, notificado el 31 de octubre de 2025, a través del cual se comunicó a la Municipalidad Distrital de Breña, las observaciones detectadas durante la evaluación del expediente, otorgándosele un plazo de siete (07) días hábiles para la subsanación.

En respuesta a dicho requerimiento, el 07 de noviembre de 2025, la municipalidad registró la subsanación del referido requerimiento, remitiendo la información sustentatoria correspondiente mediante el REVISAT.

De lo expuesto, se aprecia que la Municipalidad Distrital de Breña cumplió con presentar su solicitud de ratificación dentro del plazo establecido, el cual fue evaluado 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 13¹¹ de la referida Ordenanza.

III. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL

El análisis que se desarrolla a continuación tiene por objeto evaluar si la Ordenanza N.º 622-2025-MDB cumple con los principales requisitos establecidos en el marco legal vigente para su aprobación y vigencia.

a) Potestad tributaria de la Municipalidad

En lo que respecta a la potestad tributaria de las municipalidades, los artículos 74 y 195 de la Constitución Política establecen la facultad de las municipalidades para aprobar, crear, modificar y suprimir tributos¹². 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 contribuciones¹³.

⁹ Publicada el 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁰ No se incluye en el cómputo del plazo el día 05 de noviembre de 2025, declarado feriado no laborable mediante Ley N.º 31701, publicado en el Diario Oficial "El Peruano".

¹¹ "(...) 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 (...)"

¹² "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. (...)"

¹³ "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. (...)"

¹³ "Artículo 60.- (...) las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, (...)"

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

En ejercicio de las facultades mencionadas, la Municipalidad Distrital de Breña aprobó la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, 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 2026.

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 Séptimo de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, establece que la condición de contribuyente y/o responsable se adquiere desde el primer día calendario de cada mes al que corresponde la obligación tributaria. Cuando se realice la transferencia de dominio, la obligación del nuevo propietario nace el primer día calendario del mes siguiente de producida la transferencia.

c) Sujeto pasivo de la obligación tributaria

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

En el presente caso, en el artículo Quinto de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, señala que son sujetos pasivos afectos a la tasa de Arbitrios Municipales regulados por la presente ordenanza, en calidad de contribuyentes:

- Los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción del Distrito de Breña, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos, se encuentren desocupados, se trate de terrenos sin construir o cuando un tercero use el predio bajo cualquier título o sin el.
- Las personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean cualquier título los predios de propiedad del Estado Peruano, sus instituciones, en cualquier de los niveles de gobierno. En ese sentido, se encuentra obligado al pago de arbitrios el titular de la concesión, respecto de los predios integrantes de la misma, cuando esta sea efectuada al amparo del Decreto Supremo N.º 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al Sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicio públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias. Asimismo, se encuentran dentro de este supuesto entidades públicas o las que se les hubiera cedido en uso los predios de propiedad del Estado Peruano.
- Los copropietarios en forma proporcional a la participación que cada condómino tenga sobre el predio. Ello sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que existe entre los condóminos respecto del pago de la totalidad del importe que por concepto de Arbitrios corresponda al predio en copropiedad, lo que faculta a la Municipalidad para exigir a cualquiera de ellos el pago total de dicho tributo.
- El superficiario respecto de la fábrica, cuando se trate de predios sobre los que se haya construido derecho de superficie.

d) Criterios de distribución para la determinación de tasas

Conforme lo señalado en la Primera Disposición Complementaria de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, la Municipalidad Distrital de Breña 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 2026, 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 municipalidad¹⁴:

- 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”*.

¹⁴ 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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

- 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 622-2025-MDB, 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 622-2025-MDB, dispone que los costos totales por la prestación de los servicios de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos,

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

Parques y Jardines y Serenazgo, serán distribuidos entre los contribuyentes en función a los criterios propuestos para cada tipo de arbitrio.

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

- Metros lineales de frontis de los predios como criterio mínimo. - Correspondiente a la frontera que tiene el predio con las calles o vía públicas. En ese sentido, aquellos predios que cuenten con mayor extensión de frontera con la vía pública, se ven mayormente beneficiados con dicho servicio por lo cual debe corresponderles un monto de liquidación mayor.
- Frecuencia como criterio complementario. – Correspondiente a las veces que el servicio se presta en una semana.

En lo que se refiere al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, la Municipalidad Distrital ha estimado conveniente distribuir el costo del servicio en función a los siguientes criterios:

Para los predios con uso casa habitación:

La cantidad de habitantes y tamaño del predio (m²) como criterios mínimos.

- Área Construida. - de los predios en función al área construida en metros cuadrados del predio; en tal sentido, se considera que, para los predios de mayor área construida, mayor será la población que ésta albergue y, en consecuencia, será mayor el número de personas que verán beneficiadas (o disfruten) del servicio brindado. Por tanto, debe corresponder tasas mayores a predios que cuenten con mayores extensiones de área construida frente a aquellas que cuenten con áreas construidas menores.
- Habitantes. – Tomando como referencia la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0053-2024-PI/TC, se ha considerado para la distribución de los costos de los predios dedicados al uso casa habitación el criterio del número de habitantes. En el presente caso, se ha trabajado con un número promedio de habitantes por predio a partir de la cantidad de población según el último Censo Nacional elaborado por el INEI (Fuente: Censo 2017 – INEI); ese promedio, permite cuantificar la mayor o menor producción de residuos sólidos domiciliarios, entendiéndose que a mayor número de habitantes mayor producción de residuos sólidos, y a menor número de habitantes menor producción de residuos sólidos, situación razonable que se evidencia en la determinación de la tasa por predio.

Usos distintos de casa habitación

- Tamaño el predio. – Se considera que, para los predios de mayor área construida, mayor será la población que éste albergue y, en consecuencia, será mayor el número de personas que verán beneficiadas (o disfruten) del servicio brindado. Por tanto, debe corresponder tasas mayores a predios que cuenten con mayores extensiones de área construida frente a aquellas que cuenten con áreas construidas menores.
- Uso del predio. – Criterio que establece la mayor o menor volumen de residuos sólidos que se puede generar en un predio relacionado al uso o a la actividad particular que se desarrolla dentro de dicho inmueble, siendo los siguientes usos:
 - Industrias, laboratorios, Supermercados, Mercados, Centros Comerciales, Hospitales, Institutos Superiores, Universidades, Academias y similares.
 - Entidades financieras, bancos, oficinas de atención al público, grifos y similares.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- Colegios, Sede Administrativa Gubernamental, Gobierno Extranjero, Entidad religiosa, cultural, partido político y similares.
- Fundación, asociación, oficinas, agencias de viaje y servicios en general, Org. Sindical, comunidad laboral, servicios asistenciales, clínicas y similares, museos, monumento histórico.
- Hospedajes y restaurantes.
- Bodegas, bazares, farmacias, ferreterías, depósitos o almacenes comerciales, talleres y similares, restaurantes menores, puestos de mercado debidamente independizados.
- Lubricentros.
- Veterinarias.
- Tragamonedas, Discotecas, Cines, Pubs.
- Playas de estacionamiento.
- Industrias, laboratorios, Supermercados, Mercados, Centros Comerciales, Hospitales, Institutos Superiores, Universidades, Academias y similares. a gran escala.
- Hospedajes y restaurantes. a gran escala.
- Tragamonedas, Discotecas, Cines, Pubs. a gran escala.

Siendo un criterio predominante de determinación que distingue la generación de residuos sólidos promedio por predio, según el uso de actividad económica a que se dedican.

Con relación a la Ley N.º 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.º 014-2017-MINAM¹⁶ modificado por el Decreto Supremo N.º 001-2022-MINAM¹⁷, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y lo señalado por el INDECOPI¹⁸, 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.º 0133-2025-GGA/MDB de la Gerencia de Gestión Ambiental.

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

- Ubicación respecto de su cercanía a las áreas verdes (como criterio mínimo), entendida como la mayor o menor cercanía del predio al área verde habilitada, que refleja una mayor o menor concurrencia al área verde.
 - Predios ubicados frente a parques - FAP.
 - Predios ubicados frente a vía con arborización - FAV.
 - Predios ubicados cerca de parques – CAP (Hasta 100 metros).
 - Predios ubicados en otras ubicaciones – OU (Más de 100 metros).
- Índice de Concurrencia. – factor que mide una menor o mayor concurrencia según la mayor o menor cercanía del predio con las áreas verdes del Distrito (que se traduce en un mayor uso del servicio)

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 en función a los siguientes criterios:

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.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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

- La ubicación del predio. – Esta definido por zona de riesgo es un criterio referido al espacio geográfico en que se reúne un determinado número de predios y en el que se ha establecido un potencial grado de riesgo o de exposición al peligro, de acuerdo al número de ocurrencias, intervenciones y recursos.

- Uso del predio. – El uso de un predio tiene un peso específico en la prestación del servicio de Serenazgo y en la distribución de su costo. Este se debe a que, si el predio posee bienes de valor o si en el se realiza una actividad económica, aumenta su grado de exposición al peligro y, por lo tanto, el riesgo potencial existente.
 - Casa Habitación.
 - Industrias, laboratorios, Supermercados, Mercados, Centros Comerciales, Hospitales, Institutos Superiores, Universidades, Academias y similares.
 - Entidades financieras, bancos, oficinas de atención al público, grifo y similares
 - Colegio, Sede Administrativas Gubernamental, Gobierno Extranjero, Entidad religiosa, Cultural, Partido Político y similares.
 - Fundación, asociación, oficinas, agencias de viaje y servicios en general, Organización Sindical, comunidad laboral, servicios asistenciales, clínicas y similares, museos, monumento histórico.
 - Terrenos sin construir.
 - Hospedajes y restaurantes a gran escala.
 - Bodegas, bazares, farmacias, ferreterías, depósitos o almacenes comerciales, talleres y similares, restaurantes menores, puestos de mercado debidamente independizados.
 - Tragamonedas, Discotecas, Cines, Pubs.
 - Playas de Estacionamiento.

- Índice de Intervenciones. – Criterio complementario consistente en el número de intervenciones realizadas efectivamente, por la Gerencia de Seguridad y Convivencia, en un periodo determinado del tiempo y diferenciado por cada zona.

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

e) Inafectaciones y Exoneraciones

En lo referente a las inafectaciones, el artículo Noveno de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, establece que se encuentran inafectos al pago de los Arbitrios Municipales los predios de:

- a) La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, respecto de sus predios destinados a comisarías del distrito, únicamente del arbitrio correspondiente a Serenazgo.
- b) Los terrenos sin construir se encuentran inafectos a los Arbitrios de Recolección de Residuos Sólidos y Parques y Jardines de acuerdo al Informe de Defensa Civil N.º 106, siempre que el administrado cumpla con mantener limpio y ordenado el entorno inmediato del predio.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

Tratándose de predios inafectos a los que se refiere el presente artículo, que se encuentren cedidos a terceros, la obligación del pago de los arbitrios respectivos, los asume el conductor, sea personal natural, jurídica o representante legal o albacea en caso de patrimonios autónomos.

Respecto a las exoneraciones, en el artículo Décimo de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, señala que se encuentran exonerados al pago del cien por ciento (100%) del monto insoluto de los arbitrios municipales de barrido de calles y recolección de residuos sólidos, parques y jardines públicos y serenazgo:

- a) Los predios de propiedad de la Municipalidad de Breña, destinados al desarrollo de sus funciones propias, sean predios de su propiedad o los que estuviera ocupando bajo cualquier título. Se exceptúan los predios que la municipalidad haya cedido en posesión; en estos casos, quien ocupe los mismos, se encontrará obligado al pago de los arbitrios municipales por el tiempo que dure la posesión.
- b) El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, cuando este los utilice directamente en las actividades que le son propias para el cumplimiento de sus fines.
- c) Las instituciones religiosas pertenecientes a la Iglesia Católica cuyos predios sean destinados a templos, conventos o monasterios, y se desarrollen actividades propias de esta última, de acuerdo a Ley.
- d) Los Albergues sin fines de lucro, debidamente acreditados.

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 dispuesto en la Primera Disposición Complementaria de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, la Municipalidad Distrital de Breña dispuso la aprobación del Informe técnico en los cuales se explican los costos efectivos que demandan los servicios prestados de Barrido de Calles, Recolección de Residuos Sólidos, Parques y Jardines y Serenazgo, así como la respectiva distribución de tasas, 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.

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,

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)

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

- 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 622-2025-MDB 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 declarararía 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 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.

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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

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 2026, en comparación con los del ejercicio 2025 (actualizados desde el año 2023 – Nuevo Régimen para el servicio de Barrido de Calles; Recolección de Residuos Sólidos; Parques y Jardines y Serenazgo), se tiene que los cuatro servicios han sufrido variaciones en sus costos, tal y como se aprecia del cuadro siguiente:

SERVICIO	Costos 2025 S/	Costos 2026 S/	Variación 2025-2026 S/	Variación %
Barrido de calles	2,230,824.23	2,914,646.10	683,821.87	30.65%
Recolección de Residuos Sólidos	6,985,711.62	7,056,781.65	71,070.03	1.02%
Parques y Jardines	2,710,846.95	2,899,647.85	188,800.90	6.96%
Serenazgo	4,015,365.79	5,942,951.58	1,927,585.79	48.01%
TOTAL	15,942,748.59	18,814,027.17	2,871,278.58	18.01%

Factores cuantitativos y cualitativos

En cuanto al servicio de **Barrido de Calles**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 2,230,824.23 a S/ 2,914,646.10, que representa un **incremento de S/ 683,821.87 siendo la variación el 30.65%**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2022 para el 2023 (último nuevo régimen – Ordenanza N.º 0583-2022-MDB), así como también, según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. Al incremento de los **costos directos** que ha pasado de S/ 2,042,500.17 a S/ 2,727,338.12 (variación de S/ 684,837.98), ello debido a:

Al aumento del costo de la **mano de obra directa**, que pasó de S/ 1,804,229.47 a S/ 2,449,806.72 (**variación de S/ 645,577.25**), el cual se debe: i) **a la actualización de la remuneración** de un total de 48 operarios de barrido DL 728 con una remuneración de S/ 2,558.39 y de 5 operarios de baldeo DL 728 con una remuneración de S/ 1,809.47, así como a la actualización de la remuneración de 27 operarios de barrido CAS con una remuneración que pasó de S/ 1,358.00 a S/ 1,809.47, ello debido al cumplimiento del Convenio Colectivo Centralizado (2023 – 2026) aprobado por el MEF y a la variación de la aportación por ESSALUD debido a la actualización de la UIT de S/ 4,600.00 (año 2022) a S/ 5,350.00 (año 2025); y ii) **a la inclusión de 11 operarios de barrido CAS** con una remuneración de S/ 1,809.47

A la aumento de los costos de **materiales directos**, que pasó de S/ 238,270.69 a S/ 277,531.40 (**variación S/ 39,260.70**), ello debido **a la actualización de los costos unitarios** respecto a su último nuevo régimen aprobado, como por ejemplo en el rubro uniformes: camisaco pasó de S/ 60.00 a S/ 83.00, pantalón que pasó de S/ 60.00 a S/ 83.00, polo que pasó de S/ 45.00 a S/ 59.00; asimismo el incremento se debe a la inclusión de implementos de seguridad para el personal de barrido, tales como: sombrero safari (S/ 29.00), zapatos de seguridad (S/ 100.50) y poncho impermeable (S/ 79.00).

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

- ii. Desde el **punto de vista cualitativo**, la justificación se encuentra vinculada al incremento frecuencias: de una frecuencia para 7 veces por semana (todo el distrito), se agregaron 2 frecuencias de 14 veces por semana en las zonas de Av. Brasil, Av. Alfonso Ugarte, Av. Bolivia, Jr. Zorritos y de 21 veces por semana en las zonas de Av. Venezuela (Jr. Aguarico hasta Av. Alfonso Ugarte); el servicio se brindará a un total de 42,151 predios, sustentado en el Memorando N.° 0031-2025-OTDTI-OGA/MDB.

En cuanto al servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 6,985,711.62 a S/ 7,056,781.65 que representa **un incremento de S/ 71,070.03 siendo la variación el 1.02 %**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2022 para el 2023 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 0583-2022-MDB), así como también, según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. Al incremento del costo del servicio de alquiler de vehículos y disposición final de residuos sólidos que pasó de S/ 5,324,743.10 a S/ 5,900,385.66 (**variación de S/ 575,642.56**), **ello debido a la actualización del costo unitario por tonelada** de S/ 139.00 a S/ 155.00, así como también al aumento en la generación de residuos sólidos que pasó de 36,321 a 38,067 toneladas para el ejercicio 2026, sustentada en el Informe N.° 339-2025-OL-OGA/MDB.
- ii. Desde el **punto de vista cualitativo**, su justificación está vinculada con la mayor prestación del servicio de **Recolección de Residuos Sólidos**, debido al incremento en la generación de residuos sólidos, que ha pasado de 36,321 a 38,067 toneladas anuales, el servicio se brindará a un total de 41,996 predios, sustentado en el Memorando N.° 0031-2025-OTDTI-OGA/MDB.

En cuanto al servicio de **Parques y Jardines**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 2,710,846.95 a S/ 2,899,647.85 que representa un incremento de S/ 188,800.90 siendo la variación el 6.96%, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2022 para el 2023 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 0583-2022-MDB), así como también, según lo indicado en el Informe Técnico, desde un punto de vista cuantitativo, esto se debería a lo siguiente:

- i. A la actualización del costo de **mano de obra directa**, que pasó de S/ 1,595,214.34 a S/ 1,995,201.47 (**variación de S/ 399,987.13**), el cual se debe: i) **a la actualización de la remuneración** del personal bajo el régimen DL 728, esto es del Ayudantes de Poda con una remuneración de S/ 2,429.68, Ayudantes de Vivero (S/ 2,666.25), Jardinero de zona de compostaje (S/ 2,296.48) y Ayudante de camión de baranda (S/ 2,325.91).
- ii. Desde el **punto de vista cualitativo**, la justificación se encuentra vinculada con la prestación del servicio de Parques y Jardines sobre un total de 72,887 m² áreas verdes que cuenta distrito, el servicio se brindará a un total de 41,996 predios, sustentado en el Memorando N.° 0031-2025-OTDTI-OGA/MDB.

En cuanto al servicio de **Serenazgo**, se aprecia que el costo total pasó de S/ 4,015,365.79 a S/ 5,942,951.58 que representa **un incremento de S/ 1,927,585.79 siendo la variación el 48.01%**, lo cual se debe, entre otras razones a que la municipalidad ha actualizado sus costos desde el año 2022 para el 2023 (último nuevo régimen – Ordenanza N.° 0583-2022-MDB), así como también, 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/ 3,795,384.93 a S/ 5,663,707.38 (variación de S/ 1,868,322.45), ello debido a:

Al aumento del costo de la **mano de obra directa**, que pasó de S/ 2,999,048.22 a S/ 4,592,669.23 (**variación de S/ 1,593,621.01**), el cual se debería: i) al aumento del personal DL 728 de serenazgo que pasó de 5 a 12 un incremento de 7 y con una remuneración promedio de

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

S/ 2,513.81 y al incremento del personal CAS de serenazgo que pasó de 142 a 169 un incremento de 27 y con una remuneración promedio de S/ 1,933.51; dicho personal es necesario para el uso de las 8 camionetas adquiridas en el año 2022 y así como de 24 motocicletas de los cuales 08 fueron otorgadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de un convenio de Sesión de Uso.

Al incremento de los costos de **materiales directos**, que pasó de S/ 637,626.51 a S/ 939,438.15 (**variación S/ 301,811.65**), ello debido: i) al incremento del costo de uniformes que pasó de S/ 171,761.78 a S/ 180,495.15 (variación de S/ 8,733.37), debido al aumento de personal de serenazgo que pasó de 146 a 181 serenos un incremento de 35, lo que implica la compra mayor de cantidad de uniformes e implementos; y ii) al incremento del costo por combustible directos debido a la incorporación del combustible diésel B5-S-50 con un costo anual de S/ 398,054.40, el cual no fue considerado en su último nuevo régimen, dicho combustible es necesario para el funcionamiento de las 8 camionetas adquiridas en el año 2022 para el servicio de serenazgo.

- ii. Desde un **punto de vista cualitativo**, la justificación se debería al aumento de las intervenciones del servicio de serenazgo que pasaron de 16,039 a 21,104, respecto de un total de 42,148 predios, sustentado en el Memorando N.º 0031-2025-OTDTI-OGA/MDB.

i) Aprobación, publicación y vigencia de la ordenanza

Respecto a la aprobación de ordenanzas, el numeral 8 del artículo 9 de la Ley N.º 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.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC.

Además, con relación a la aprobación de las ordenanzas distritales con contenido tributario, se debe tener presente que el Decreto Legislativo N.º 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.º 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, lo cual es concordante con la Guía Técnica del MINAM²⁶ (pág. 26) que indica que las ordenanzas municipales de arbitrios se encuentran fuera del alcance del AIR-Ex Ante.

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

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".

²⁶ Resolución Ministerial N.º 00165-2025-MINAM publicado el 21 de junio de 2025.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

gobiernos locales y la Guía del MINAM en el caso de los arbitrios los ha excluido del alcance; ello por ser de contenido tributario, por lo que al igual que TUPA, se considerarían excluidas del AIR-Ex Ante.

En lo que se refiere a la publicidad de las normas municipales, es preciso anotar que el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, dispone la obligación de las municipalidades distritales que conforman la provincia de Lima de publicar en el Diario Oficial "El Peruano" sus ordenanzas, decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del Alcalde y dietas de los Regidores.

Asimismo, el artículo 69-A del Decreto Legislativo N.º 776 que aprueba la Ley de Tributación Municipal y modificatorias, 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 622-2025-MDB que aprueba los arbitrios municipales de la Municipalidad Distrital de Breña 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 Breña no ha acreditado el cumplimiento de la publicación de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB.

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 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 622-2025-MDB la Municipalidad Distrital de Breña 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 Breña, presentándose las siguientes actividades:
 - Actividad de barrido de calles del distrito.
 - Actividad de baldeo de vías.
 - Actividad de supervisión del servicio.

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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- **Plan Anual de servicios de Recolección de Residuos Sólidos;** la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Breña, presentándose las siguientes actividades:

- Actividad de recolección de residuos sólidos.
- Actividad de supervisión del servicio de recolección.

En cumplimiento con Ley N.º 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de Limpieza Pública y afines, durante el año 2026 el servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de los Residuos Sólidos, será bajo la modalidad DIRECTA, es decir asumido al 100% por la Municipalidad Distrital de Breña, con una contratación de una empresa para el alquiler de unidades vehiculares y de la disposición final, con registro vigente ante el Ministerio del Ambiente MINAM como Empresa Operadora de Residuos Sólidos EO-RS y con unidades de propiedad de la Municipalidad.

- **Plan Anual de Servicios de Parques y Jardines,** la prestación del servicio es realizada por personal de la Municipalidad de Breña, presentándose las siguientes actividades:

- Actividad de jardinería y mantenimiento de áreas verdes.
- Actividad de poda y tala de árboles.
- Actividad de corte de césped.
- Actividad de riego de áreas verdes.
- Actividad de producción de plantas.
- Actividad de recolección, transporte y disposición de final de maleza.
- Actividad de labores administrativas y de supervisión del servicio.

- **Plan Anual de servicios de Serenazgo;** la prestación es realizada por personal de la Municipalidad Distrital de Breña, presentándose las siguientes actividades:

- Actividad de Patrullaje de espacios públicos.
- Actividad de comunicaciones.
- Actividad de supervisión y labores administrativas.

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	2,914,646.10	2,852,798.26	15.37%	97.88%
Recolección de Residuos Sólidos	7,056,781.65	6,888,770.54	37.10%	97.62%
Parques y Jardines	2,899,647.85	2,897,379.43	15.61%	99.92%
Serenazgo	5,942,951.58	5,926,719.56	31.92%	99.73%
TOTAL	18,814,027.17	18,565,667.79	100.00%	98.68%

1/ Considera los descuentos a los exonerados.

Fuente: Ordenanza N.º 622-2025-MDB Municipalidad Distrital de Breña.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

De ello se puede deducir, el ingreso anual del servicio de Barrido de Calles representa el 97.88%, el ingreso anual del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos representa el 97.62%, el ingreso anual del servicio de Parques y Jardines representa el 99.92% y el ingreso anual del servicio de Serenazgo representa el 99.73% de los costos totales por los servicios prestados.

Asimismo, se ha podido determinar que el ingreso proyectado por el cobro de las tasas de los servicios permitirá a la Municipalidad Distrital de Breña financiar para el ejercicio 2026 la cantidad de S/ 18,565,667.79 el cual representa el 98.68% 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 Breña, 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 622-2025-MDB, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Breña, 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 2026; 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.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 18.01% habiendo sido sustentado por la Municipalidad Distrital de Breña 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 2026; aspectos que han sido considerados en el presente informe.
3. Los importes establecidos por la Municipalidad Distrital de Breña a través de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, para los arbitrios municipales correspondientes al ejercicio 2026, han sido determinados de acuerdo con el costo involucrado en la prestación de los servicios, siendo distribuido entre todos los contribuyentes del distrito.
4. Los ingresos que la Municipalidad Distrital de Breña percibirá por cada arbitrio, derivados de la aplicación de la Ordenanza N.º 622-2025-MDB, financiarán únicamente los costos por la prestación de los servicios involucrados, por lo que dicha ordenanza cumple con los requisitos técnicos establecidos por el marco normativo vigente, el cual asciende a 98.68% 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.º 622-2025-MDB, que incluye el Informe Técnico Financiero anexo a la misma, en el Diario Oficial El Peruano, lo cual deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2025.
6. Sin perjuicio de lo antes mencionado, en aplicación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades y Expedientes N.º 0041-2004-AI/TC y 00053-2004-PI/TC, la ordenanza en materia tributaria expedida por la municipalidad distrital debe ser ratificada por el Concejo de la Municipalidad Provincial de su circunscripción para su validez y entrada en vigencia. Su aplicación, sin la publicación del Acuerdo de Concejo Metropolitano ratificatorio en el Diario Oficial El Peruano,

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

afectará su vigencia, bajo responsabilidad exclusiva de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Breña.

7. Cabe precisar que también es responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Breña 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 Breña, 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 Distrital de Breña, 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

ROQUE MARTÍN MENDIZABAL RODRÍGUEZ
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Documento visado digitalmente (VB)

CYNTHIA ZARITH RAMOS TAYPE
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES III
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA

Documento visado digitalmente (VB)

RAÚL DARÍO MARTÍNEZ ESTRADA
ESPECIALISTA DE RATIFICACIONES II
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA