

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PUNTOS CRITICOS DE LA ORDENANZA DE ARBITRIOS
EN EL DISTRITO DE SAN ISIDRO

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTRA
EN DERECHO TRIBUTARIO

AUTOR

Deniss Diana Pizarro Salas

ASESOR:

Francisco Ruiz de Castilla Ponce de León

Febrero, 2017

*A Dios por estar siempre presente en mi vida y
A mis padres, quienes con su sonrisa fortalecen mis decisiones y sueños*



ABSTRACT

Municipal taxes facilitate the provision and maintenance of municipal public services of street sweeping, solid waste collection, parks and gardens and citizen security, which are the basic services provided by local governments for the maintenance of the city. However, in the last four years, the Peruvian press has reported crises in the provision of such services in the districts of Comas, Rímac or others, stating that this is due to the low collection of the tax that does not allow to maintain in time the benefit .

This low collection, often due to the lack of tax culture that citizens have, but is also affected by non-compliance with legal prerogatives, as was in 2005 with the issuance and subsequent publication of STC N ° 041-2004 -AI-TC and 00053-2004-PI / TC, issued by the Constitutional Court, whose effects implied the non-requirement of the tribute, and laid down criteria that are obligatory observance by local governments.

The present work develops an investigation to the municipal taxes, being a tribute of difficult determination and that is sometimes surpassed by the reality. Therefore, in the present work it has been considered to carry out this evaluation from Ordinance No. 413-MSI of the Municipality of San Isidro for the 2016 fiscal year, considering that local government as one of the most modern in the capital .

This work presents an explanatory - descriptive approach, considering that it is important for the reader to know the budgets that enable local governments to design the regulations and guidelines that, in principle, ensure an equitable burden of the cost of services that In accordance with the criteria established by the Constitutional Court in the judgments handed down in cases Nos. 041-2004-AI-TC and 00053-2004-PI / TC, as well as the ratification carried out by the Provincial Municipality which oversees the legal system In tax matters with respect to the rates by municipal taxes.

On the other hand, this research will allow us to determine the need to have a regulatory framework that ensures a correct distribution of the cost of services, ensuring their fairness, and providing the national and local government with knowledge that will facilitate the creation of normative devices that allow them To make improvements in the norms that regulate the municipal taxes.

For the development of the present work, a theoretical-dogmatic methodology has been used, implying a bibliographic review for its corresponding doctrinal analysis, which is complemented with the jurisprudence of national courts, using a descriptive-explanatory method that will allow a thorough analysis of the Objectives for the development of this work, which is outlined in three chapters.

In the first chapter, the legal and normative guidelines that the local government has to deal with to validly regulate the rate of municipal taxes are developed, evidencing the complexity in its design that involves the participation of different organic units of the local government, as well as the participation of The provincial municipality in ratification; The latter being the condition that determines its validity.

On the other hand, it identifies the public institutions that make a revision of the rule that regulates the municipal taxes at the request of the taxpayers through claims or denunciations.

The development of this chapter will allow the reader to know the structure of the tax norm that regulates the municipal taxes and the guidelines that delimit its design, the areas or institutions that participate in this activity, as well as the opinions and resolutions related to the municipal taxes , In order to ensure its legality, validity, determination and enforceability of the tax obligation.

In the second chapter, the content of the tax standard is delineated according to the aspects of the tax incidence hypothesis, developing its practical application and identifying the drawbacks for the determination of the municipal tax rate in the district of San Isidro.

This chapter highlights the difficulty of the tax rule applied to reality, affecting the enforceability of the tax liability, since the tax law can not be applied in an integral manner.

In the third chapter, the tax obligation of municipal taxes is developed, based on what was specified in Ordinance No. 413-MSI that regulates the tax regime in municipal taxes for the 2016 fiscal year.

This chapter analyzes the subjects of the tax obligation, the exemptions established in the tax norm, and the considerations made by the Municipality of San Isidro to establish the cost of public services that support the collection of the tax and the criteria Used.

These three chapters expose the difficulties that arise in the regulation and application of municipal taxes, so that these can be envisaged by local government regulators and ensure the collection of such taxes, ensuring the provision of municipal public services.

This work has been developed taking into account the legislative changes that have been issued by the Executive Power since it has been granted legislative powers by the Congress of the Republic, as well as the new Resolutions of Mandatory Enforcement issued by the Fiscal Court, which have not Affected to a large extent the rates of municipal taxes.



INTRODUCCIÓN

Una ciudad limpia y segura mejora la calidad de vida de cada uno de sus ciudadanos, quienes cada día realizan sus actividades sin preocuparse que su vecindario se encuentre limpio y seguro en beneficio de su familia y amigos, porque saben que es el municipio el encargado de esa labor. Sin embargo, son muy pocos los que identifican que es a través del pago de sus arbitrios con los que su municipio ejecuta dichas actividades.

Los arbitrios municipales facilitan la prestación y mantenimiento de los servicios públicos municipales de barrido de calles, recojo de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana, los cuales son los servicios básicos que brindan los gobiernos locales para el mantenimiento de la ciudad. Sin embargo, en los últimos cuatro años, la prensa peruana ha reportado crisis en la prestación de dichos servicios en los distritos de Comas, Rímac u otros, precisando que ello obedece a la baja recaudación del tributo que no permite mantener en el tiempo dicha prestación.

Esta baja recaudación, muchas veces obedece a la falta de cultura tributaria que tienen los ciudadanos, pero también se ve afectada por la inobservancia a prerrogativas legales, como fue en el año 2005 con la emisión y posterior publicación de las STC N° 041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, emitidos por el Tribunal Constitucional, cuyos efectos implicaron la no exigencia del tributo, y sentaron criterios que son de obligatoria observancia por parte de los gobiernos locales.

Los criterios de observancia obligatoria establecidos por el Tribunal Constitucional han marcado pauta en la regulación de los arbitrios municipales, los cuales también son base para la evaluación por parte del Servicio de Administración Tributaria en el procedimiento de ratificación, así como por el INDECOPI a efecto de identificar alguna barrera burocrática.

Por otro lado, los Gobiernos locales pueden crear, modificar, suprimir y exonerar tributos, al ser titulares de potestad tributaria otorgada por la Constitución Política, regulando las tasas por arbitrios municipales, las cuales responden a la prestación de servicios públicos municipales destinados a satisfacer las necesidades de la localidad.

Esta potestad tributaria se encuentra circunscrita a un bloque de constitucionalidad, conformada por el Código Tributario, la Ley Orgánica de Municipalidades y la "Ley de Tributación Municipal"¹ que la delimitan y que también prevén la no afectación de los derechos constitucionales de sus ciudadanos, que en materia tributaria se les denomina contribuyentes.

El presente trabajo desarrolla una investigación a los arbitrios municipales, por ser un tributo de difícil determinación y que es en ocasiones superado por la realidad. Por lo que, en el presente trabajo se ha considerado efectuar esta evaluación a partir de la Ordenanza N° 413-MSI de la Municipalidad de San Isidro para el ejercicio 2016, al considerarse a dicho gobierno local como uno de los más modernos de la capital.

Este trabajo de investigación presenta un enfoque explicativo – descriptivo, considerándose que es importante para el lector conocer los presupuestos que habilitan a los gobiernos locales para el diseño de la normativa y lineamientos que, en principio, aseguran una carga equitativa del costo de los servicios que prestan, en atención a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, así como la ratificación efectuada por la Municipalidad Provincial que tutela el ordenamiento jurídico en materia tributaria respecto de las tasas por arbitrios municipales.

Por otro lado, ésta investigación nos permitirá determinar la necesidad de contar con un marco regulatorio que asegure una correcta distribución del costo de los servicios, asegurando su equidad, y

¹ "Ley de Tributación Municipal" aprobado con Decreto Legislativo N° 776

aportando al gobierno nacional y local conocimientos que facilitarán la creación de dispositivos normativos que les permita efectuar mejoras en las normas que regulan los arbitrios municipales.

Para el desarrollo del presente trabajo, se ha recurrido a una metodología teórico-dogmática, implicando una revisión bibliográfica para su correspondiente análisis doctrinal, que se complementa con la jurisprudencia de tribunales nacionales, utilizándose un método descriptivo- explicativo que permitirá un análisis cabal de los objetivos planteados para el desarrollo del presente trabajo, el cual se esquematiza en tres capítulos.

En el primer capítulo, se desarrollan los lineamientos legales y normativos que debe atender el gobierno local para regular válidamente la tasa de arbitrios municipales, evidenciándose la complejidad en su diseño que involucra la participación de diferentes unidades orgánicas del gobierno local, así como la participación de la municipalidad provincial en la ratificación; siendo ésta última la que condiciona su validez.

Por otro lado, se identifica a las instituciones públicas que efectúan una revisión de la norma que regula los arbitrios municipales a solicitud de los contribuyentes a través de reclamos o denuncias.

El desarrollo de éste capítulo va permitir al lector conocer la estructura de la norma tributaria que regula los arbitrios municipales y los lineamientos que delimitan su diseño, las áreas o instituciones que participan en dicha actividad, así como las opiniones y resoluciones vinculados a los arbitrios municipales, a efecto de asegurar su legalidad, vigencia, determinación y exigibilidad de la obligación tributaria.

En el segundo capítulo, se delinea el contenido de la norma tributaria de acuerdo a los aspectos de la hipótesis de incidencia tributaria, desarrollándose su aplicación práctica e identificándose los inconvenientes para la determinación de la tasa de arbitrios municipales en el distrito de San Isidro.

En este capítulo se va evidenciar la dificultad que tiene la norma tributaria aplicada a la realidad, afectando la exigibilidad de la obligación tributaria, al no poder aplicarse de forma integral el supuesto de hecho de la norma tributaria.

En el tercer capítulo, se desarrolla la obligación tributaria de los arbitrios municipales, a partir de lo precisado en la Ordenanza N° 413-MSI que regula el régimen tributario en arbitrios municipales para el ejercicio 2016.

En este capítulo, se analiza a los sujetos de la obligación tributaria, las exenciones establecidas en la norma tributaria, y las consideraciones efectuadas por la Municipalidad de San Isidro para establecer el costo de los servicios públicos que sustentan el cobro de la tasa y los criterios de distribución utilizados.

Estos tres capítulos exponen las dificultades que se presentan en la regulación y aplicación de los arbitrios municipales, a efecto de que éstas puedan ser previstas por los reguladores de los gobiernos locales y asegurar la recaudación de dicho tributo, asegurando la prestación de los servicios públicos municipales.

El presente trabajo ha sido desarrollado tomando en cuenta las modificaciones normativas que ha dictado el Poder Ejecutivo al habersele otorgado facultades legislativas por parte del Congreso de la República, así como de las nuevas Resoluciones de Observancia Obligatoria emitidas por el Tribunal Fiscal, las cuales no han afectado en gran medida las tasas de arbitrios municipales.

Abreviaturas:

CEB	: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
CMAEO	: Comisión de Asuntos Económicos y Organización de la Municipalidad Metropolitana de
CT	: Código Tributario
INDECOPI	: Instituto Nacional de Defensa al Consumidor y de la Propiedad Intelectual
IPC	: Variación del índice de Precios al Consumidor
LBD	: Ley de Bases de Descentralización
LCAE	: Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
LOM	: Ley Orgánica de Municipalidades
LPAG	: Ley del Procedimiento Administrativo General
LTM	: Ley de Tributación Municipal
MML	: Municipalidad Metropolitana de Lima
MSI	: Municipalidad de San Isidro
RTF	: Resolución emitida por el Tribunal Fiscal
SAT	: Servicio de Administración Tributaria
TC	: Tribunal Constitucional
TF	: Tribunal Fiscal
TUO	: Texto Único Ordenado
UIT	: Unidad Impositiva Tributaria.



INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I:.....	9
ASPECTOS DETERMINANTES EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES	9
1.1. POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL	9
1.2. PROCESO PARA LA CREACIÓN DE LA TASA POR ARBITRIOS MUNICIPALES	10
1.2.1. DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LA ORDENANZA QUE REGULA LOS ARBITRIOS MUNICIPALES	10
1.2.2. LA RATIFICACIÓN PROVINCIAL	18
1.2.3. PUBLICACIÓN DE LA ORDENANZA DE ARBITRIOS MUNICIPALES	25
1.2.4. INSTITUCIONES REVISORAS DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES QUE REGULAN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES	26
CAPITULO II.....	31
AMBITO DE APLICACIÓN: HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS	31
2.1. LA NORMA TRIBUTARIA	31
2.2. LA HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA	31
2.3. ASPECTOS DE LA HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA	31
2.3.1. ASPECTO MATERIAL U OBJETIVO	31
2.3.2. ASPECTO SUBJETIVO O PERSONAL	35
2.3.3. ASPECTO ESPACIAL	36
2.3.4. ASPECTO TEMPORAL	38
CAPITULO III:.....	40
LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES.....	40
3.1. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y SU NACIMIENTO	40
3.2. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES	40
3.2.1. EL ACREEDOR Y DEUDOR TRIBUTARIO EN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES	40
3.2.2. LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA EN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES	52
3.2.3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD	86
3.2.4. EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES	86
3.3.2. EL CARÁCTER EXIGIBLE DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA POR ARBITRIOS MUNICIPALES ...	88
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFIA	93
ANEXOS.....	95

CAPITULO I:

ASPECTOS DETERMINANTES EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES

En el presente capítulo, se desarrollan los presupuestos a cumplir por los gobiernos locales para establecer legal y válidamente el régimen tributario de los arbitrios municipales que sustentan la prestación de los servicios de recojo de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines y seguridad ciudadana.

La habilitación jurídica de los gobiernos locales proviene de la Constitución Política, en primer lugar, así como de la LOM, y normas de la materia que establecen el cumplimiento de aspectos formales para su vigencia y aplicación.

1.1. POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

El Estado para atender el “gasto público”² cuenta con tres opciones para proveerse de “recursos”³, que son: las rentas propias, los tributos y el crédito o endeudamiento. En esta oportunidad nos vamos a concentrar en los ingresos tributarios y de manera específica en las tasas de tipo arbitrio.

La Constitución es la norma matriz de todo Estado soberano, reconociéndosele poder tributario para imponer a las personas naturales o jurídicas la obligación de aportar una parte de sus ingresos con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad a través de pago de tributos.

En los ordenamientos legales modernos, que cuentan con una Constitución escrita, su función principal en materia tributaria consiste en repartir el poder tributario al interior del Estado. Es decir, la Constitución como documento político constitutivo y como norma suprema de la república, señala quienes son los titulares legitimados para ejercer el poder soberano estatal consistente en crear, modificar y derogar tributos, así como establecer exoneraciones y demás beneficios; y finalmente la porción o cuota que ejercerán del poder tributario éstos titulares, con sus límites y condiciones.

El artículo 74° de la Constitución, en su segundo párrafo, reconoce a los gobiernos locales potestad tributaria para crear, modificar y exonerar en materia de contribuciones y tasas, dentro de su jurisdicción y con los límites señalados por la Ley.

Asimismo, éste reconocimiento de potestad tributaria para los gobiernos locales se encuentra también establecida en la Norma IV del Título Preliminar del CT, al desarrollar los principios de Legalidad y el de Reserva de Ley, precisando su potestad tributaria en materia contribuciones y tasas; la cual no puede ser transferida a ningún otro organismo. Esta potestad tributaria municipal está regulada por el TUO del CT, la LTM y la LOM conformando de este modo un bloque de constitucionalidad.

El “bloque de constitucionalidad”, es un conjunto normativo, conformado por los preceptos contenidos en la misma Constitución, y en las leyes dictadas que determinan las características, competencias y atribuciones de un determinado órgano constitucional.

Al respecto, debe entenderse por el “Principio de Legalidad” un mandato de sujeción que se tiene al ordenamiento jurídico, es decir existe una “(...) subordinación de todos los poderes públicos a leyes

² Gasto Publico.- Son el conjunto de erogaciones o uso de recursos dinerarios que hace el Estado, autorizado legalmente, para cubrir los costos que derivan del cumplimiento de sus fines administrativos o económico-sociales. En: Sanabria Ortiz, Rubén. *Derecho Tributario e Ilícitos Tributarios*. Lima: Grafica Horizonte, 2001. 881pp.

³ Recursos.- Son aquellas entradas de dinero a la Tesorería del Estado, cualquiera sea su naturaleza económica o jurídica. En: Valdez Costa, Ramón. *Curso de Finanzas*. T. I, Vol. I. p. 55.

generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida al control de legitimidad por jueces independientes”(Landa Arroyo, 2005).

Por otro lado la “Reserva de Ley” implica que “(...) las materias (...) no pueden ser ventregadas incondicionalmente al Poder Ejecutivo (tanto en el plano reglamentario como sus actuaciones singulares) sino que deben suficientemente predeterminadas (legalmente) a efecto de garantizar que la adopción final de la decisión corresponda al órgano legislativo (...)” (Gamba Valega, 2006), por lo que se establecen parámetros a la decisión de la administración, toda vez que la ausencia de estas se entendería en una renuncia a la facultad de legislativo en favor de la administración. Entonces, “La Reserva de Ley” es entendida como la determinación constitucional de reservar la regulación de ciertas materias sólo por ley.

Es importante resaltar, que el Tribunal Fiscal ha reconocido la “Reserva Legal”, precisada en el artículo 74° de la Constitución Política, en sendas resoluciones señalando “Que de la citada norma se deduce que se ha repartido la potestad tributaria entre el Congreso, el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Locales, correspondiéndoles a éstos últimos la atribución de crear, modificar, suprimir y exonerar de tributos vinculados, esto es, contribuciones y tasas (derechos, arbitrios y licencias municipales) dentro de su jurisdicción territorial, con lo cual se ha configurado una reserva a su favor, sin que al Congreso o al Poder Ejecutivo les esté permitido intervenir en la regulación de éstos tributos ⁴ (...) es por tal motivo que los problemas que pudieran presentarse respecto a las concurrencias normativas en los distintos niveles de gobierno (central y local) han de resolverse sobre la base del principio general de competencia, reconociéndose que el gobierno central a través de las leyes que emita, no puede menoscabar o impedir el ejercicio de la competencia normativa de las municipalidades otorgada constitucionalmente⁵”.

Actualmente, los gobiernos locales en virtud al principio de “Reserva de Ley” han regulado un marco normativo, que de conformidad con la Norma II del Título Preliminar del CT incluye a los arbitrios. Esta regulación se viene llevando a cabo a través de Ordenanzas Municipales a efecto de financiar la prestación de los servicios de: recojo de residuos sólidos, barrido de calles, parques y jardines, y seguridad ciudadana.

De lo señalado se puede concluir que para la emisión válida de una ordenanza que regula los arbitrios municipales, los gobiernos locales se encuentran dotados de potestad tributaria originaria en virtud a lo dispuesto en el artículo 74° de la Constitución Política, estableciéndose una reserva en su favor en materia de arbitrios municipales sin que al poder legislativo y poder ejecutivo se les permita intervenir en su regulación.

1.2. PROCESO PARA LA CREACIÓN DE LA TASA POR ABITRIOS MUNICIPALES

Al haber precisado que los gobiernos locales tienen potestad tributaria en materia de tasas por concepto de arbitrios municipales, entonces debe entenderse que los gobiernos locales tienen la facultad de crearla y estructurarla. Ahora bien, en la tarea de elaborar la tasa por arbitrios municipales, el gobierno local debe normar: a) la hipótesis de incidencia tributaria, y b) la obligación tributaria.

1.2.1. DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LA ORDENANZA QUE REGULA LOS ARBITRIOS MUNICIPALES

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40° de la LOM, Ley N° 27972, se precisa que es mediante ordenanza que se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones.

⁴ Considerando décimo segundo de la RTF 06073-5-2003 (24.10.2003)

⁵ Considerando décimo cuarto de la RTF 06073-5-2003 (24.10.2003)

El Tribunal Fiscal a través de las RTF's N° 06751-1-2005, 06839-1-2005 y 00464-4-2006, ha precisado que los Edictos y los Decretos de Alcaldía no son el instrumento legal idóneo para ejercer la potestad tributaria, como tampoco para establecer los elementos de la hipótesis de incidencia tributaria y la obligación tributaria en materia de arbitrios municipales.

La elaboración de una ordenanza que regula los arbitrios municipales involucra la participación de varias áreas que forman parte de la organización de un gobierno local, toda vez que se debe sustentar los servicios, sus costos y la distribución de su carga para poder obtener la ratificación de forma exitosa ante la Municipalidad Provincial.

En atención a lo dispuesto en el artículo 69° de la LTM las tasas se calculan en función al costo de los servicios a prestar, por lo que el primer paso para la elaboración de la tasa es: establecer los servicios que van a sustentar su cobro.

Es ampliamente conocido que los servicios que sustentan el cobro de los arbitrios son comúnmente los servicios de: barrido de calles, recojo de residuos sólidos, parques y jardines, y seguridad ciudadana o serenazgo; respecto de los cuales las áreas encargadas de su prestación deberán efectuar una Planificación, identificando los recursos humanos, materiales, equipos u otros que se requiere con miras al ejercicio siguiente. Esta planificación se la ha denominado "Plan Anual de Servicios".

En el segundo paso, se determina el costo de los requerimientos de las áreas prestadoras de los servicios señalados en el Plan Anual de Servicios, a efecto de obtener el costo global por cada uno de los servicios.

En este paso, se observa lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 69° de la LTM, procurándose que el costo no exceda el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), para efecto de los reajustes que se practican sobre la cuantía de los arbitrios.

En el tercer paso, los gobiernos locales efectuarán la distribución del costo global entre el universo de contribuyentes que se encuentran registrados en su circunscripción, elaborando para ello su Informe Técnico de Distribución, correspondiendo la aplicación de lo dispuesto en el artículo 69° de la LTM que ordena la utilización de criterios validos que relacionen el servicio público prestado con aspectos vinculados al predio, tales como: el uso, tamaño, y ubicación.

Ésta disposición ha sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 041-2004-AI-TC y 00053-2004-PI/TC, resultando importante numerar algunos de los criterios desarrollados (Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009):

1. Atendiendo a la esencialidad de los servicios públicos municipales sus efectos trascienden al llamado beneficio directo y /o concretizado (individualización), el cual incluye el beneficio indirecto de la comunidad que se beneficiaría prioritariamente. Atendiendo a ello, la determinación de las tasas por arbitrios confluyen tanto el beneficio particular (efectivo) y el beneficio general (colectivo). (...)
2. El establecimiento de los costos de los servicios debe hacerse considerando que éstos se encuentran detallados y explicados en el Informe Técnico Financiero, de modo tal que se pueda verificar la vinculación existente entre los componentes y los servicios a prestar.

3. Se establecen parámetros o criterios mínimos que deben emplearse para efectos de la distribución de los costos de los servicios y que deberán reflejar la prestación particular y colectiva que perciben los contribuyentes de un distrito con su establecimiento.

En efecto, el Tribunal Constitucional en las sentencias emitidas en los expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 0053-2004-PI/TC, de observancia obligatoria para los gobiernos locales, estableció que para la determinación de los arbitrios se deben considerar los siguientes criterios mínimos de validez constitucional:

- I) Limpieza Pública:
 - Recolección de Residuos Sólidos: Dos maneras, las cuales son:
 - Casa habitación: Tamaño de predio y Número de personas
 - Otros Usos: Tamaño y uso del predio
 - Barrido de Calles: Frontis del predio
- II) Parques y Jardines: Ubicación del Predio en relación a la cercanía a un área verde.
- III) Seguridad Ciudadana: Uso y ubicación del predio en una zona de peligrosidad.

Cabe agregar, que con fecha 01 de setiembre de 2005 el Tribunal Constitucional efectuó una aclaración al pronunciamiento emitido con la STC N° 0053-2004-PI/TC, que fuera a solicitud de la Defensoría del Pueblo, precisando que *“(...) para arbitrios por mantenimiento de parques y jardines 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, uso, valor u otros) podría actuar como factor determinante para la distribución del costo, sin que ello reste la posibilidad de utilizarlos como criterios complementarios”*.

Finalmente, el Tribunal Constitucional dejó expresamente establecido que corresponde a los Gobiernos Locales identificar los criterios complementarios adecuados que permitan una mejor distribución de los recursos para estimar una cuota ideal para cada contribuyente.

Por otro lado, es importante precisar, que el marco normativo de la tasa estará precisado en el texto de la Ordenanza Municipal, la misma que deberá tener la siguiente estructura (Vera Novoa, 2009):

1. Consignar el número que corresponda a la Ordenanza y fecha de Sesión de Concejo en que fue aprobada.
2. En la parte considerativa de la Ordenanza, se tiene que mencionar el sustento legal de la regulación tributaria (Constitución Política del Perú, LOM, Ley de Tributación Municipal, CT, entre otros).
3. Precisar los servicios a financiarse con la recaudación de los arbitrios municipales.
4. Establecer el ámbito de aplicación de la disposición normativa (Jurisdicción, localidad u otros).
5. Definición del contribuyente en los arbitrios municipales y precisión de su condición como tal frente a la administración tributaria.

6. Detallar los servicios que involucran el pago del arbitrio de limpieza pública (comprende el cobro por el servicio de recolección domiciliaria y de escombros, transporte, carga y descarga y disposición final de los desechos sólidos, lavado de calles, baldeo, barrido de calles y otros).
7. Detallar los servicios que involucran el pago del arbitrio de parques y jardines (cobro por los servicios de implementación, recuperación, mantenimiento y mejoras de parques y jardines públicos).
8. Detallar los servicios que involucran el pago del arbitrio de serenazgo (cobro por el mantenimiento y mejora del servicio de vigilancia pública, protección civil y atención de emergencias).
9. Definir al predio y su uso como vivienda, unidad habitacional, local, comercial o industrial, oficina, terreno u otros.
10. Establecer la periodicidad del cálculo del arbitrio.
11. Señalar las fechas de vencimiento para el pago de los arbitrios (mensual, trimestral, semestral).
12. Precisar a los inafectos al pago de los arbitrios (municipalidad, gobiernos extranjeros, el cuerpo general de bomberos voluntarios del Perú, las entidades religiosas, los pensionistas, u otros).
13. Declarar expresamente las exoneraciones al pago de arbitrios (indicar taxativamente los sujetos que gozarán de este beneficio).
14. En el informe técnico anexo a la Ordenanza se listará los recursos que se requieren para la prestación de los servicios, indicándose su costo, constituyéndose en el sustento para el cálculo de la tasa a cobrar en base al costo efectivo del servicio (señalar el número de predios, con el detalle de usos: casa habitación, terrenos sin construir, comercio, industria, servicios, etc., y los servicios que se presta: Limpieza Pública, parques y jardines, serenazgo y las tareas como: recolección domiciliaria y de escombros, transporte, descarga, transferencia y disposición final de los desechos sólidos urbanos, lavado de calles, baldeo y barrido).
15. Indicar los criterios que se han utilizado para la determinación de cada uno de los arbitrios.
16. Precisar el destino de la recaudación por concepto del arbitrio (constituyen rentas de la municipalidad y deberán emplearse exclusivamente a financiar el costo de los servicios).

De lo señalado, se puede colegir que los gobiernos locales para establecer el régimen tributario de los arbitrios municipales de forma válida, deberán emitir una "Ordenanza", en cuyo texto se defina y detalle claramente los servicios que implican el cobro de cada arbitrio, así como la identificación del contribuyente; precisándose en su informe técnico el costo de los recursos de cada servicio y la distribución de su carga.

Por su parte la Municipalidad de San Isidro para organizar la realización de sus actividades cuenta con la Directiva N° 019-2012/MSI "Determinación del Impuesto Predial y Arbitrios Municipales" aprobada mediante Resolución de Gerencia Municipal N° 924-2012-0200-GM/MSI, que si bien no se ajusta al

cambio de estructura institucional aprobada con la Ordenanza N° 382⁶ modificada por las Ordenanzas N° 439⁷ y 443⁸, constituye un instrumento normativo que nos permite identificar los aspectos técnicos y periodo de tiempo que implica la determinación de los arbitrios municipales.

1.2.1.1. *Aspectos relevantes de la Directiva N° 019-2012/MSI para la determinación de los arbitrios municipales.*

En la Directiva N° 019-2012/MSI se identifica la participación multidisciplinaria de áreas de la Municipalidad de San Isidro, estableciendo responsabilidades en cada una de ellas para la emisión de los documentos de sustento para la determinación de la tasa a pagar por concepto de arbitrios municipales, la cual es coincidente en muchos aspectos con la Directiva N° 001-006-00000015⁹ del SAT.

En efecto, en este documento se precisa que la tasa de arbitrios es determinada en función al costo de servicio, siendo el área de contabilidad y costos quienes elaboran el Informe Técnico Financiero de Costos, el cual considera la información contenida en el Plan Anual de Servicio, que es de cargo del área de planeamiento y presupuesto de la Municipalidad de San Isidro, quienes revisan y consolidan los planes anuales de las áreas prestadoras de los servicios¹⁰, verificando si se encuentran alineadas a los planes institucionales de la entidad municipal.

De acuerdo al artículo 26° de la Directiva N° 001-006-00000015 el "(...) *Plan Anual de Servicios es el documento técnico a través del cual se establecen las actividades y recursos que requiere la municipalidad para lograr las metas por la prestación del servicio público que proyecta alcanzar en el ejercicio fiscal siguiente*". Entonces, de acuerdo a la Directiva N° 019-2012/MSI el Plan Anual de Servicios debe contener la siguiente información:

1. Las actividades y labores que involucran la prestación de cada servicio público.
2. El requerimiento de personal, equipos, herramientas, materiales y servicios necesarios para el cumplimiento de sus metas para el año siguiente.
3. La unidad de medida utilizada en la determinación del costo, como el personal e implemento requerido para efectos de determinar el costo.
4. La frecuencia o intensidad de la forma de prestación de los servicios.
5. Las metas anuales proyectadas a alcanzar con los recursos previstos.
6. Justificación de incrementos para la prestación de los servicios.

Entonces en el Plan Anual de Servicio se detalla la forma de prestación de cada uno de los servicios municipales, así como lo que requiere para su ejecución, por lo que éste constituye el documento base para el establecimiento de la tasa por arbitrios municipales. En esta línea puede considerarse que las acciones de revisión y consolidación ejecutadas por el área de planificación y presupuesto de la Municipalidad de San Isidro, garantiza la ejecución de las mismas en el próximo ejercicio, la cual posteriormente adquiere mayor rigor con la aprobación por parte del Concejo y su ratificación por parte de la Municipalidad Provincial.

Seguidamente, la Directiva N° 019-2012/MSI precisa la participación del área de contabilidad y costos a efecto de identificar y cuantificar los costos, clasificándolos en: costos directos, costos indirectos y

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de marzo de 2015.

⁷ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2016.

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 02 de noviembre de 2016.

⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de junio de 2011.

¹⁰ La Directiva N° 019-2012/MSI identifica a la Subgerencia de Servicios a la Ciudad y a la Subgerencia de Serenazgo.

fijos, encontrándose acorde a la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, que es aplicable para Lima Metropolitana¹¹, debiendo los gobiernos locales aplicarla a fin de asegurar la ratificación.

Cabe precisar, que en la Directiva N° 019-2012/MSI se precisa el contenido del Informe Técnico Financiero de Costos, el cual debe contar con un resumen del Plan Anual de Servicios, así como la explicación de cada uno de los rubros que integran la estructura de costos de cada uno de los servicios, la justificación de los incrementos de los costos en comparación con el ejercicio anterior en términos de mejora u optimización de los servicios, e información y documentación vinculados a la ejecución de los costos aprobados en la Ordenanza aplicable al ejercicio anterior.

Esta exigencia vinculada al requerimiento de información y documentación de la ejecución de los costos del ejercicio anterior, constituye uno de los requisitos para el procedimiento de ratificación establecido en la Ordenanza N° 1533¹² de la MML, pudiendo interpretarse esta exigencia como una garantía de su prestación al efectuarse esta comprobación, la cual no podrá ser presentada con una ejecución al 100% al tener que presentarse la nueva Ordenanza que aprueba los arbitrios municipales ante la Municipalidad Provincial hasta el último día hábil del mes de setiembre de cada año.

Para la distribución del costo de los servicios, la Directiva N° 019-2012/MSI precisa la participación del área de registro y fiscalización, que pertenece a la administración tributaria, que también se encarga de preparar la propuesta de ordenanza a ser aprobada por el Concejo Municipal.

En las normas generales de la Directiva N° 019-2012/MSI, el área de registro y fiscalización tributaria para determinar la tasa de cada arbitrio, puede requerir información a otras áreas, conforme se detalla a continuación:

Servicio	Elementos	Área responsable de brindar información
Barrido de Calles	<ul style="list-style-type: none"> • Frontis de predio y frecuencia en metros lineales. • Clasificación de predio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subgerencia de Catastro Integral. • Equipo Funcional de Desarrollo de Sistemas de Información.
	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia de barrido, y planos o croquis de rutas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subgerencia de Servicios a la Ciudad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios estadísticos 	
Recolección de Residuos Sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Área construida del predio en metros cuadrados. • Número de predios y de contribuyentes por sector. • Clasificación y número de predios por uso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo Funcional de Desarrollo de Sistemas de Información.
	<ul style="list-style-type: none"> • Volumen de residuos sólidos. • Sectores de servicio y planos o croquis de rutas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subgerencia de Servicios a la Ciudad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes por sector y promedio por predio/sector (vivienda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subgerencia de Desarrollo Corporativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios estadísticos 	
Parques y Jardines	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación del predio respecto a la cercanía de las áreas verdes. • Área construida del predio en metros cuadrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo Funcional de Desarrollo de Sistemas de Información.

¹¹ De acuerdo al artículo 2° de la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, ésta es de alcance metropolitano y es de aplicación obligatoria por parte de las Municipalidades Distritales de la provincia de Lima.

¹² Modificada por la Ordenanza N° 1833-MML publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2014.

	<ul style="list-style-type: none"> Tamaño de las áreas verdes (parques, bermas, otros). Estudios estadísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Subgerencia de Servicios a la Ciudad.
Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación de predio por zona de riesgo y uso. Número de predios y de contribuyentes por zona de riesgo. Clasificación de uso del predio. 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo Funcional de Desarrollo de Sistemas de Información.
	<ul style="list-style-type: none"> Estadística de incidencias por zona de riesgo y uso. 	<ul style="list-style-type: none"> Subgerencia de Serenazgo.
	<ul style="list-style-type: none"> Estudios estadísticos. 	

Fuente: Directiva N° 019-2012/MSI

Asimismo, la Directiva N° 019-2012/MSI establece una metodología para la distribución del costo que implica un corte en la información predial para fines del mes de mayo¹³, la cual complementada con las actividades ejecutadas por cada una de las áreas de la Municipalidad de San Isidro, permitirá a la administración tributaria efectuar tres actividades: 1) Establecer los criterios de distribución de costos por servicio ajustados a la normativa vigente, 2) Determinar las necesidades de índices estadísticos, 3) Validar los parámetros de distribución, y 4) Perfilar los esquemas de distribución, cuyo resultado y detalle se especificará en el “Informe Técnico”.



Es de verse que las actividades emprendidas por la Municipalidad de San Isidro comienzan con mucha anticipación al encontrarse sujeta la implementación de su régimen tributario en materia de arbitrios a la “Ratificación”, cuya fecha para someterse a éste procedimiento vence el último día hábil del mes de setiembre del año¹⁴.

En efecto, en los Anexos 07, 08 y 09 de la Directiva N° 019-2012/MSI se evidencia la previsión con la cual la Municipalidad de San Isidro empieza a elaborar el Informe Técnico y la Ordenanza que regula los arbitrios municipales.

ACTIVIDADES PRINCIPALES	AREA RESPONSABLE	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
Plan Anual de Servicio											
Solicitud de preparación de entrega de Plan Anual de Servicio, por área responsable	SPP-GPPDC	31									
Entrega a GPPDC de Plan Anual de Servicio de Limpieza Pública (Barrido de calles y Recolección de residuos sólidos) y de Plan Anual de Servicio de Parques y Jardines	SCC-GOSM		30								
Entrega a GPPDC del Plan Anual de Servicio de Serenazgo	SS-GSC		30								
Consolidación y validación del Plan Anual de Servicio de la MSI	SPP-GPPDC			10							
Entrega del Plan Anual de Servicio a GAF	SPP-GPPDC			10							

¹³ Fecha de corte fue modificado al mes de mayo en lugar de junio a través de la Resolución de Gerencia Municipal N° 605-2014-0200-GM/MSI de fecha 27 de mayo de 2014.

¹⁴ Plazo establecido en la Ordenanza N° 1533-MML publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de junio de 2011, modificada por la Ordenanza N° 1833-MML publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2014.

PUNTOS CRITICOS DE LA ORDENANZA DE ARBITRIOS EN EL DISTRITO DE SAN ISIDRO

Requerimiento de información complementaria a áreas formuladoras de cada Plan Anual de Servicio	SCC-GAF			30									
Determinación del costo de los servicios													
Obtener información de Provisiones y Notas Contables	SCC-GAF			30									
Sustentar necesidades para el servicio	SSC-GOSM, SS-GSC			10									
Sustentar gasto del servicio programado y mejoras	SSC-GOSM, SS-GSC			10									
Coordinar sustentación de gasto y mejora de los servicios	SPP-GPPDC			15									
Obtener información de gastos y bienes	SAPDB-GRH			15									
Entrega de información sobre recursos empleados en la emisión mecanizada	SRFT-GAT, SLSG-GAF, EFDSI-GTIC			15									
Entrega de Informes													
Informe Técnico Financiero final – Arbitrios Municipales	SCC-GAF			10									
Informe acreditando ejecución de costos de Arbitrios Municipales, por prórroga o reajuste de Ordenanza anterior (en caso de ser solicitado por la SRFT-GAT)	SCC-GAF			15									
Informe Técnico Financiero final – Derecho de Emisión Mecanizada	SCC-GAF			20									
Informe acreditando ejecución de costos de Derecho de Emisión Mecanizada, por prórroga o reajuste de Ordenanza anterior (en caso de ser solicitado por la SRFT-GAT)	SCC-GAF			22									
Sustentación de Observaciones*													
De Informe Financiero – Servicios públicos	SCC-GAF												
De Informe Financiero – Derecho de Emisión Mecanizada	SCC-GAF												

Fuente: Anexo 07 de la Directiva N° 019-2012/MSI: Cronograma de Entrega de Información para la Determinación de Costos de los Servicios Públicos y de la Emisión Mecanizada

ACTIVIDADES PRINCIPALES	AREA RESPONSABLE	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
Recepción/generación de Información									
Informe explicativo del servicio prestado	SSC-GOSM, SS-GSC	31							
Estadística de cada servicio	SSC-GOSM, SS-GSC		10						
Planos de rutas de barrido, frecuencia de barrido, zonas de recojo de residuos sólidos, frecuencia de recojo.	SSC-GOSM		10						
Listado de áreas verdes, ubicación y área	SSC-GOSM		10						
Zonas de riesgo (peligrosidad) y ubicación geográfica.	SS-GSC		10						
Información predial, según estructura requerida	EFDSI-GTIC	31							22
Longitud de lotes colindante con vía pública (frontis)	SCIN-GDU	30							
Compra de plano básico de valores oficiales de áreas urbanas (físico y digital) – CONATA	SLSG							05	
Servicios de consultoría* (requerimiento SRFT, de ser el caso)	SLSG-GAF	x	x						x x
Archivo digital de fotografía de predios y plano de ubicación de lotes, actualizados.	SCIN-GDU								15
Contratar servicios de impresión de Carpetas de Liquidación de Tributos (SRFT); y, de distribución de Carpetas (SCR)	SLSG-GAF	x	x						

Fuente: Anexo 08 de la Directiva N° 019-2012/MSI: Cronograma de plazos para entrega de documentación e información básica actualizada a la Subgerencia de Registro y Fiscalización Tributaria.

ACTIVIDADES PRINCIPALES	AREA RESPONSABLE	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	ENE
Determinación de Tributos										
Corte de Información Predial requerida por SRFT	EFDSI-GTIC	31								
Elaboración y elevación del proyecto de Ordenanza Tributaria – Arbitrios	GAT / GAJ		25							
Revisión y elevación de expediente – Arbitrios	GAJ/GM		27							
Presentación de Solicitud de ratificación de Ordenanza Tributaria Distrital – Arbitrios	GM/SG		30							

Seguimiento de procedimiento de ratificación en SAT– Arbitrios	SRFT-GAT							x	x	x	
Atender requerimiento del SAT por arbitrios, de ser el caso	SRFT-GAT, SCC-GAF								x	x	
Publicar Acuerdo Concejo MML y Ordenanza de Arbitrios	SG-MSI										31
Determinación de tributos (Impuesto Predial y Arbitrios)	SRFT-GAT, EFDSI-GTIC									x	x
Derecho de Emisión Mecanizada											
Recursos empleados para emisión mecanizada a SCC-GAF	SRFT-GAT, EFDSI-GTIC		04								
Elaboración y elevación de proyecto de Ordenanza – Derecho de Emisión Mecanizada	GAT/GAJ		27								
Envío del proyecto de Ordenanza Tributaria – Derecho de Emisión Mecanizada, para revisión	GAJ/GM		30								
Presentación de Solicitud de ratificación de Ordenanza Tributaria Distrital – Emisión Mecanizada	GM/SG		30								
Seguimiento de ratificación de Ordenanza – Derecho de Emisión Mecanizada	SRFT-GAT									x	x
Atender requerimiento SAT por derecho de emisión mecanizada, de ser el caso	SRFT-GAT, SCC-GAF										x
Publicación de Acuerdo de Concejo MML y Ordenanza	SG									x	x
Impresión de Carpetas de Liquidación de Tributos y Distribución											
Entrega de arte de carpeta y tapa/contratapa de cuadernillos	OCIM	05							30		
Verificación final de data variable a entregar para impresión	SRFT-GAT									26	
Entrega de data variable para impresión de carpetas	EFDSI-GTIC									31	
Conformidad de pruebas de carpetas, tapas y contratapas	SRFT-GAT										10
Conformidad de impresión de prueba de data variable (formatos)	SRFT-GAT										12
Entrega de carpetas a SCR-GAT para distribución	SCR-GAT										20
Conformidad de recepción de carpetas	SRFT-GAT										31
Acciones post emisión anual de tributos											
Preparación y entrega de data 2013 a Bancos	EFDSI-GTIC										31
Implementar los procesos informáticos para el mantenimiento de la base predial en el nuevo ejercicio	EFDSI-GTIC										31
Apertura del sistema de gestión tributaria	EFDSI-GTIC										02
Actualizar aplicativos Web MSI para optimizar la atención de contribuyentes - consultas y pagos	EFDSI-GTIC										02
Seguimiento de implementación de procesos de inicio de año (pruebas operativas, ajustes y conformidad)	SRFT y SCR-GAT									31	
Control de afectaciones en la cuenta corriente por pagos a través de la página Web	SCR-GAT										15

Fuente: Anexo 09 de la Directiva N° 019-2012/MSI: Cronograma de plazos a cumplirse para la determinación de tributos

Por tanto, la elaboración de una ordenanza constituye una labor técnica de gran envergadura para los gobiernos locales, la cual se ejecuta en cada ejercicio, y cuya aplicación no basta con la aprobación por parte del Concejo Municipal Distrital, sino que depende un procedimiento administrativo posterior que es la “Ratificación”.

1.2.2. LA RATIFICACIÓN PROVINCIAL

El artículo 40º de la LOM¹⁵, establece que para la vigencia de las Ordenanzas en materia tributaria, expedidas por las Municipalidades Distritales es necesario que hayan sido ratificadas por la Municipalidad Provincial de su circunscripción. Sin embargo, este procedimiento no se encuentra regulado en el referido dispositivo legal, a pesar de su relevancia colectiva.

¹⁵ Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972.

Es importante señalar, que a juicio del legislador las ordenanzas en materia tributaria emitidas por las Municipalidades Provinciales no se encuentran sujetas a una ratificación o procedimiento similar, infiriéndose que correspondería a la Contraloría, en ejercicio de sus funciones, efectuar dicha verificación.

1.2.2.1. Naturaleza jurídica de la Ratificación Provincial

De lo señalado por el artículo 40° de la LOM se puede concluir que el acto ratificatorio efectuado por la Municipalidad Provincial, importa una revisión de la propuesta normativa y técnica presentada por la Municipalidad Distrital, a efecto de regular tributos locales.

Como punto de partida para este análisis, hay que considerar que el Tribunal Constitucional en el §5 de la STC N° 00053-2004-PI/TC reitera lo señalado en el fundamento 11 de la STC N° 041-2004-AI/TC, que precisa la existencia de una labor de revisión por el gobierno provincial dirigida a evitar sobrevaloraciones de costos, a fin de otorgar seguridad jurídica, la cual garantiza al contribuyente que asumirá las cargas tributarias que efectivamente le corresponde. En esta línea, corresponde entonces al gobierno provincial una labor de análisis, verificación y comprobación, así como la emisión de un pronunciamiento a través del cual ratifica o no la propuesta normativa del gobierno municipal distrital.

En este punto, aparentemente existe una limitación al ejercicio de la potestad tributaria de la Municipalidad Distrital, toda vez de que a pesar de que el Concejo Municipal Distrital haya aprobado válidamente su ordenanza, ésta no podrá surtir sus efectos sin que previamente sea ratificada por el Concejo Provincial. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el § 4 de la STC N° 00053-2004-PI/TC ha señalado que la “ratificación” no le resta capacidad de gestión y autogobierno al municipio distrital, toda vez que será este el único capaz de establecer el costo global del servicio y su distribución, no siendo enmendado ello por el municipio provincial, sino que sólo constata que los costos que se pretenden trasladar al contribuyente se encuentren debidamente sustentados.

En efecto, tenemos que en las Ordenanzas N° 1533-MML y 1833-MML de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la Ordenanza N° 019-2014 de la Municipalidad Provincial del Callao, se establecen requisitos y actividades independientes, que se encuentran conectados para ratificar o no la Ordenanza Municipal Distrital, a través del cual la Municipalidad Distrital se constituiría como el administrado¹⁶.

Por tanto, podemos concluir que la ratificación es un acto de colaboración normativa.

1.2.2.2. Relevancia de la Ratificación Provincial en las Tasas Municipales

La Defensoría del Pueblo es una de las instituciones que ha aportado más en la discusión de los objetivos y alcances de la figura de la ratificación. Entre otros documentos, resaltan por su importancia y contenido los Informes Defensoriales N° 33 y 106 (Barrera Ayala, Saúl; Rojas García, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009).

En lo referente al Informe Defensorial N° 33¹⁷, “Tributación Municipal y Constitucional”, cabe mencionar que dicho documento aborda, entre otros importantes aspectos vinculados con la tributación municipal, la problemática relacionada con el ejercicio de la potestad tributaria local. Así,

¹⁶ La LPAG señala en su artículo 50° que el administrado es una persona natural y jurídica que participa en el procedimiento administrativo, y precisa que en caso de participación de entidades, esta cuenta con las mismas facultades y deberes de los demás administrados.

¹⁷ Aprobada mediante Resolución Defensorial N° 06-DP-2000, publicada el 12 de febrero de 2000.

recomienda y exhorta a las municipalidades, del país a fin que: (Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009)

1. *En el caso de las municipalidades provinciales, se exhorta a que emitan normas regulando la forma de ratificación de las ordenanzas distritales, y los pasos a seguir en dicho procedimiento con el fin de agilizar los trámites de ratificación.*
2. *En el caso de las municipalidades distritales, se exhorta a que no dispongan la inaplicación de ordenanzas emitidas por las provinciales, toda vez que según la Constitución ninguna ordenanza puede ser derogada, dejada sin efecto o inaplicada por una municipalidad distinta a la que dictó.*
3. *En el caso de las Municipalidades Distritales, se abstengan de establecer en su propia ordenanza la fecha de su entrada en vigencia, toda vez que la misma se encuentra condicionada a la ratificación provincial.*

Por su parte el Informe Defensorial N° 106, que evaluó el procedimiento de ratificación de ordenanzas que aprueban los arbitrios municipales del 2002 al 2006, brindo recomendaciones a las Municipalidades provinciales para cumplimiento de las Municipalidades Distritales con: (Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009)

- a. *“Brindar, en el texto de las ordenanzas, mayor información de algunos rubros cuya sola denominación, no explica su contenido (por ejemplo, “servicios de terceros”, “personal administrativo”, entre otros);*
- b. *Disponer la eliminación o, en todo caso, la consideración como costos indirectos, de los concepto “refrigerio” y “viáticos”; y*
- c. *No establecer cobro por los servicios de recolección de residuos sólidos y parques y jardines a los propietarios de terrenos sin construir, en la medida que no se verificaría una prestación del servicio en estos supuestos”.*

El Tribunal Constitucional también precisó en las sentencias recaídas en los expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 0053-2004-PI/TC, que la ratificación es un elemento constitutivo para la validez de una Ordenanza distrital que aprueba arbitrios, encontrándose su sustento en el propio artículo 74° de la Constitución y en el artículo 40° de la LOM; debiendo ser tramitada por la municipalidad distrital considerando como parámetro de referencia el plazo establecido en la LOM para efecto de la publicación de la Ordenanza que aprueba arbitrios. De tal manera, la ratificación por parte de la Municipalidad Provincial se debe producir antes del 31 del ejercicio anterior al de su aplicación. (Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009)

Por su parte el Tribunal Fiscal en su RTF N° 04346-7-2011¹⁸, entre otras, en concordancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional, reconoce que la ratificación es un elemento esencial para la producción normativa de ordenanzas distritales sobre arbitrios, al constituirse en un requisito de validez.

Entonces, este procedimiento de aprobación busca garantizar la consistencia de los tributos que financian los servicios públicos que prestan las Municipalidades Distritales en una determinada jurisdicción provincial, sin desconocer las particularidades de cada jurisdicción distrital, pero velando porque éstas tengan una adecuación coherente con el esquema de tributación municipal de cada provincia. Es decir, se ha establecido una suerte de “tutela” de la Municipalidad Provincial sobre la Distrital en materia tributaria (Alfaro Limaya, 2015).

¹⁸ RTF N° 04346-7-2011 señala “(...) No se puede cobrar Arbitrios Municipales que estén sustentados en ordenanzas municipales que no han sido ratificadas conforme a ley.

Con esta intervención, la Municipalidad Provincial debe garantizar lo siguiente: (Alfaro Limaya, 2015)

- ✓ Adecuada evaluación del sustento técnico y legal del tributo distrital.
- ✓ La idoneidad del servicio público que se presta.
- ✓ Los costos que se trasladan a los administrados sean apropiados para la recaudación del tributo.
- ✓ Los beneficios que se reportan a los administrados.
- ✓ Todos aquellos otros aspectos que garanticen que la exigencia de la norma tributaria distrital no transgreda los derechos de los ciudadanos en materia tributaria.

En concordancia con el Dr. Ruiz de Castilla Ponce de León, quien analiza los alcances del artículo 40º de la LOM, precisa que *“Los objetivos de esta norma son: a) Posibilitar el apoyo técnico de la Municipalidad Provincial; y, b) Dotar de un control de calidad para que el diseño del tributo creado responda a los criterios más racionales y técnicos posibles”* (Ruiz de Castilla Ponce de León, 2008).

1.2.2.3. Actual Procedimiento de Ratificación de las Municipalidades Provinciales

Los gobiernos provinciales han emitido disposiciones que ordenan y regulan el procedimiento de ratificación, como por ejemplo el gobierno provincial de Lima a través de las Ordenanzas N° 1533 y 1833, publicadas en el diario oficial El Peruano con fecha 27 de junio de 2011 y el 19 de diciembre de 2014, respectivamente, y el del Callao con la Ordenanza N° 019-2014 publicada el 10 de setiembre de 2014 en el diario oficial El Peruano.

La Municipalidad Provincial de Lima ha establecido que el procedimiento de ratificación se inicia en el Servicio de Administración Tributaria- SAT, habiéndose considerado primigeniamente la siguiente normativa: (Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, 2009)

- a) La Ordenanza N° 607, norma que aprueba el procedimiento para la ratificación de las ordenanzas tributarias distritales en el ámbito de la provincia de Lima, publicada el 24 de febrero de 2004.
- b) La Directiva N° 001-006-00000001 publicada el 24 de junio de 2004, a través de la cual se establecieron parámetros técnicos y legales para la cuantificación de los costos de los servicios públicos a cargo de las municipalidades de la provincia de Lima.
- c) La Directiva N° 001-006-00000006 publicada el 2 de octubre de 2005, donde se establecieron lineamientos para la elaboración del Informe Técnico que forma parte de la ordenanza de arbitrios a ser aprobada por las municipalidades de la provincia de Lima.

Posteriormente, la Municipalidad Provincial de Lima a través de la Ordenanza N° 1533-MML modificada por la N° 1833-MML y con la Directiva N° 001-006-0000015, publicada el 30 de junio de 2011, denominada *“Directiva sobre la Determinación de los Costos de los Servicios Aprobados en Ordenanzas Tributarias Distritales de la Provincia de Lima”* se precisa que el Informe Técnico debe contener: 1) explicación de los costos de los servicios prestados según el número de contribuyentes, 2) cuadro que indique el número de predios y contribuyentes de cada servicio, así como el número de contribuyentes inafectos y exonerados, 3) Metodología de distribución de costos propuesta por la Municipalidad para el cálculo de las tasas de cada uno de los servicios, incluyéndose información relevante que permita sustentar los diferentes grados materia de prestación del servicio que se brinde, 5) Cuadro comparativo por tipo de arbitrio de los contribuyentes y predios, cuyas tasas presenten variaciones respecto de aquellas que fueran aprobadas en el ejercicio precedente, y 6) Justificación a

detalle de los incrementos producidos respecto de los costos de cada uno de los arbitrios con relación al ejercicio anterior de darse el caso.

En la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC se resalta en su §5 la importancia de la ratificación y del informe técnico en la determinación del costo global, ya que considera que la ratificación es un filtro que constata que todos los montos que se distribuyan entre la totalidad de contribuyentes de una determinada localidad sean sólo aquellos gastos justificados para financiar el servicio.

La Ordenanza N° 1533-MML, precisa en su artículo 9°, que es en el SAT donde se inicia el procedimiento de ratificación, la cual deberá efectuarse dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la aprobación de la ordenanza, bajo responsabilidad de la Municipalidad Distrital. Estas solicitudes deben sujetarse a los requisitos especificados en el numeral 7.1 del artículo 7° de la referida ordenanza, siendo uno de ellos el Informe Técnico Financiero. En esa línea, es necesario precisar que en la Ordenanza N° 1533-MML se define al Informe Técnico Financiero como un “Anexo de la Ordenanza que aprueba los arbitrios municipales”, que explica a detalle los costos de los servicios públicos y los mecanismos de distribución de dicho costos, según lo establecido en la Sentencia N° 00053-2004-PI/TC.

La Ordenanza N° 1533-MML modificada por la Ordenanza N° 1833-MML, desarrolla el procedimiento aplicable para la ratificación de las ordenanzas distritales que aprueban los arbitrios municipales, facultándose al SAT a efectuar requerimientos¹⁹ de información y/o algún aspecto que pudiera impedir la continuidad del procedimiento, otorgando a las municipalidades distritales un plazo de diez (10) días hábiles para su atención. Asimismo, se establece un plazo de sesenta (60) días hábiles para atender la solicitud de ratificación presentada por las municipalidades distritales, devolviéndose el expediente de ratificación de detectarse observaciones técnicas y/o legales, sin perjuicio de que se vuelva a presentar una nueva solicitud en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles acogiendo y subsanando las observaciones efectuadas por el SAT, caso contrario se devuelve definitivamente el expediente, dándose por concluido el procedimiento de ratificación en el año.

Es preciso indicar, que este plazo de sesenta (60) días hábiles para la ratificación de las ordenanzas expedidas por las Municipalidades Provinciales que regulen la tasa de arbitrios ha sido también precisada en la primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1272²⁰, expedido por el Poder Ejecutivo dado el otorgamiento de facultades legislativas, el cual sería de carácter generar para todos los gobiernos locales.

Cabe señalar, que el SAT evalúa y emite opinión a través de un “Informe Técnico Legal” respecto de los aspectos vinculados con la determinación de la tasa municipal, verificando que ésta responda al costo que el servicio genera, que de ser favorable, el SAT remite a la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización del Consejo Metropolitano (CMAEO) el expediente de ratificación con el Informe Técnico Legal, a fin de que emita el dictamen correspondiente, previa evaluación, el cual es inimpugnable, y requerido para la emisión del Acuerdo de Concejo ratificatorio²¹. Si el dictamen emitido por el CMAEO es desfavorable, el expediente de ratificación es remitido a la Municipalidad Distrital de origen²², pudiendo iniciar un nuevo procedimiento de ratificación, siempre que se encuentre dentro del término legal.

Entonces tenemos, que una vez iniciado el procedimiento de ratificación, si el Servicio de Administración Tributaria detecta omisiones u observaciones técnicas y/o legales que pudieran impedir la continuidad del procedimiento, deberá emitir los respectivos requerimientos a la

¹⁹ Artículo 11° de la Ordenanza N° 1533-MML modificada por la Ordenanza N° 1833-MML.

²⁰ Publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

²¹ Artículo 13° de la Ordenanza N° 1533-MML modificada por la Ordenanza N° 1833-MML.

²² Artículo 14° de la Ordenanza N° 1533-MML modificada por la Ordenanza N° 1833-MML.

Municipalidad Distrital a fin de que las subsane, constituyéndose en un primer filtro para la ratificación respecto del cumplimiento de las disposiciones del Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC. Asimismo, el SAT realiza un Informe Técnico Legal que efectúa una evaluación también, constituyéndose en un segundo filtro para la ratificación; y finalmente es con el Dictamen de la CMAEO un tercer filtro que al efectuar una evaluación determina si la ordenanza de la Municipalidad Distrital puede ser favorable o desfavorable.

Entonces, tanto la Municipalidad Metropolitana de Lima como del Servicio de Administración Tributaria- SAT, verifican que la ordenanza objeto de ratificación cumpla con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC.

1.2.2.4. Aspectos críticos del Procedimiento de Ratificación

De acuerdo a lo desarrollado previamente, es con el 40° de la LOM, que se sujeta a las ordenanzas distritales que aprueban regímenes tributarios a un procedimiento de ratificación, el cual se encuentra regulado a través de Ordenanzas; sin embargo cabe preguntarse si la Municipalidad Provincial de Lima, la Municipalidad Provincial del Callao u otro gobierno provincial, cuentan con competencia legal para regular este procedimiento a través de Ordenanzas.

En principio, las ordenanzas municipales y regionales tienen rango de ley dentro de su circunscripción, por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 74° de la Constitución y en la Norma IV del Título Preliminar del TUO del CT, siendo objeto de control jurídico por parte del Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial, Poder Legislativo y Ejecutivo. Además, las ordenanzas municipales y regionales deben emitirse en concordancia con la Constitución y la Ley, por tanto (Guzmán Napurí, 2013) no es posible que una ordenanza regional o municipal derogue tácita o expresamente una norma con rango de ley emitida por el gobierno nacional, de la misma forma que el gobierno nacional (Poder Legislativo y Poder Judicial) no podría derogar una ordenanza.

En el artículo II del Título Preliminar de la LPAG especifica su aplicación sobre las actuaciones administrativas del Estado y el procedimiento administrativo común de las entidades que la conforman, como es el caso de los gobiernos locales, siendo sus disposiciones observables, en tanto no exista norma con rango de ley que establezca un procedimiento especial.

De acuerdo a la LPAG, en el numeral 1.1. del artículo IV de su Título Preliminar, se desarrolla el “Principio de Legalidad” a través del cual sujeta a las autoridades administrativas a actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para lo que les fuera conferidas (Guzmán Napurí, 2013), por lo que no cabe la creación de procedimientos especiales a través de reglamentos, sean estos ejecutivos o autónomos.

Asimismo, se debe resaltar lo desarrollado en la Norma IV del Título Preliminar del CT, donde se reconoce la institución de “Preferencia de Ley”, cuya finalidad es evitar que las normas reglamentarias puedan regular materias amparadas por la preferencia, sin que exista una previa deslegalización. (Gamba Valega, 2003).

En efecto, el artículo 40° de la LOM, señala expresamente que las Ordenanzas son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba asuntos de organización interna, regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa, pudiendo interpretarse que el “acto de ratificación” de ordenanzas en materia tributaria de las municipalidades distritales se encuentran en el ámbito de su competencia; sin embargo resulta cuestionable que a través de una ordenanza se establezca un “procedimiento especial”, toda vez que ésta se encontraría sujeta a la

LPAG al no existir disposición normativa con rango de ley, como la LOM, que la regule estableciendo requisitos, plazos, entre otros²³.

Esta conclusión es concordante con lo precisado por el Dr. Francisco Ruiz de Castilla al señalar que *“Sería conveniente que en una norma de alcance nacional se establezcan reglas de detalle sobre el procedimiento para la ratificación de Ordenanzas Municipales, de tal modo que sean consistentes y eficaces”* (Ruiz de Castilla Ponce de León, 2008).

Cabe señalar que, si bien las municipalidades provinciales han procurado establecer un procedimiento ordenado para la ratificación de ordenanzas en materia tributaria distrital, éstas aún tienen deficiencias, como es el caso de la Municipalidad Provincial de Lima, tal como a continuación se precisan:

- En el numeral d) del punto 7.1. del artículo 7º de la Ordenanza 1533- MML modificada por la 1833- MML, se precisa entre los requisitos que la Municipalidad Distrital debe presentar información y documentación que sustente la ejecución de los montos totales establecidos en la estructura de costos de las ordenanzas ratificadas en el ejercicio anterior, no precisándose algún porcentaje mínimo o máximo de avance, considerando que la presentación del expediente para dar inicio al procedimiento de ratificación es el último día hábil del mes de setiembre, es decir tres (03) meses antes de que concluya el ejercicio; por lo que la Municipalidad Provincial de Lima no estaría cumpliendo con su función garantista, conforme lo identificó el Tribunal Constitucional.
- El artículo 11º de la Ordenanza 1533- MML modificada por la 1833-MML, precisa que el SAT de Lima puede emitir requerimientos de información o de algún aspecto que considere necesario porque podría afectar la continuidad del procedimiento; sin embargo, consideramos que es importante que la evaluación de tipo legal sea restringida, más aún cuando cuestiones políticas podrían afectar el procedimiento, que es principalmente técnico.
- Asimismo, en el artículo 11º de la Ordenanza 1533- MML modificada por la 1833-MML se precisa que el SAT de Lima puede efectuar requerimientos otorgándoles a las Municipalidades Distritales un plazo de diez (10) días hábiles como máximo para su atención, debe procurarse que éstos no sean remitidos al concluir el plazo de los sesenta (60) días hábiles que tiene el Servicio de Administración Tributaria y la Municipalidad de Lima para atender la solicitud de ratificación, precisada en el inciso a) del artículo 12º de la referida norma.
- Finalmente, sería conveniente dotar de mayor transparencia al procedimiento si normativamente se incorporan los criterios generales vinculados al costo y su distribución evaluados y aprobados tanto por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Fiscal, los cuales serían objeto de revisión por parte de la Municipalidad Provincial.

Como es de verse, las Municipalidades Distritales requieren obtener la ratificación provincial a fin de obtener una base legal válida para la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria por concepto de arbitrios municipales, toda vez que la ausencia de este podría implicar el desabastecimiento de los servicios municipales.

²³ Sobre el particular: Téngase presente que de acuerdo al artículo 42º de la LOM, es a través de los Decretos de Alcaldía que se establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sea de competencia del concejo municipal.

1.2.3. PUBLICACIÓN DE LA ORDENANZA DE ARBITRIOS MUNICIPALES

Para que una ordenanza distrital pueda ser considerado válido y con efectos jurídicos en su aplicación, no sólo es necesario elaborar el instrumento normativo idóneo y aprobado, así como tampoco que haya sido ratificado, sino que es necesario que haya sido publicada en el plazo establecido en el artículo 69-A de la LTM. La publicidad de la norma es importante para el inicio de la vigencia de la ordenanza municipal, tal como se desprende del artículo 51° de la Constitución Política²⁴ y la Norma X del TUO del CT²⁵.

Cabe indicar, que el artículo 69-A de la LTM señala que *“Las Ordenanzas que aprueben el monto de las tasas de los arbitrios, explican los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen sus incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación”*; por su parte el artículo 69-B del mismo dispositivo legal precisa que de no cumplirse con el plazo establecido *“(…) sólo podrán determinar el importe de las tasas por servicios públicos o arbitrios, tomando como base el monto de las tasas cobradas por servicios públicos o arbitrios al 1 de enero del año fiscal anterior reajustado con la aplicación de la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (...) correspondiente a dicho ejercicio fiscal”*. En efecto, la no publicación de la ordenanza distrital que aprueba los arbitrios municipales al 31 de diciembre implica una afectación en su vigencia.

Otro aspecto importante vinculado a la publicación es la información publicable, aspecto que ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 0053-2004-PI/TC y por parte del Tribunal Fiscal en la RTF N° 00663-2-2006, a través del cual se precisó la importancia de publicar el Informe Técnico como parte integrante de la Ordenanza que aprueba el régimen tributario por arbitrios municipales.

Sentencia del Tribunal Constitucional en expediente N° 0053-2004-PI/TC

§ 5. Importancia de la ratificación y del informe técnico en la determinación del costo global

(...) 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.

RTF's N° 00663-2-2006

La Ordenanza fue publicada sin adjuntar el informe técnico ni el detalle de los montos a pagar por concepto de arbitrios municipales, siendo que ambos elementos al constituir partes integrantes de la ordenanza debieron ser publicadas conjuntamente con ella, por lo que no cumple con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional resultando inválida.

Como es de verse, es importante para la validez de las ordenanzas distritales que regulan los arbitrios municipales que se publiquen de forma integral con su “Informe Técnico”, pudiendo dirigirse los contribuyentes al Tribunal Constitucional, INDECOPI, Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial.

²⁴ Artículo 51° de la Constitución Política.- (...). La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

²⁵ Norma X del TUO del CT.- Las leyes tributarias rigen desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. (...)

1.2.4. INSTITUCIONES REVISORAS DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES QUE REGULAN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES

a) El Servicio de Administración Tributaria

De acuerdo a lo señalado en el artículo 18° de la Ordenanza N° 1533 modificada por la N° 1833 de la MML, el SAT en el procedimiento de ratificación, promueve como una de las medidas para el fomento de la participación ciudadana, que los contribuyentes pueden presentar “*observaciones sobre aspectos técnicos y legales de las Ordenanzas que aprueben, modifiquen o regulen tributos, respecto de sus municipalidades, debidamente sustentadas, dentro de los 5 días hábiles de publicada la solicitud de ratificación por la Municipalidad Distrital (...)*”, las cuales se deberán presentarse en el SAT, quien pondrá en conocimiento de la Municipalidad Distrital para que las absuelva en el plazo de cinco (05) días hábiles. La atención de estas observaciones implica por parte del SAT la emisión de un Informe Técnico legal en el cual puede acogerse o no las observaciones, pudiendo requerirse inclusive información adicional o complementaria al interesado.

b) El Tribunal Fiscal

El Tribunal Fiscal tiene como atribución el de conocer y resolver en última instancia administrativa las apelaciones interpuestas contra las resoluciones que resuelven las reclamaciones emitidas por la administración tributaria del Gobierno Nacional²⁶ y Local²⁷, respecto de los valores tributarios conocido como orden de pago, resolución de determinación, resolución de multa u otros actos vinculados a la determinación de la obligación tributaria; así como las resoluciones que resuelven solicitudes no contenciosas vinculadas con la determinación de la obligación tributaria, y de las aportaciones a EsSalud²⁸ y ONP²⁹, las cuestiones de competencia que se susciten en materia tributaria, las quejas contra las actuaciones o procedimientos que los afecten directamente o infrinjan lo establecido en el CT y normas aduaneras, entre otros precisados en el artículo 101° del TUO del CT. Por lo que, el Tribunal Fiscal sólo podría emitir pronunciamiento respecto de la determinación de la obligación tributaria de acuerdo a los parámetros establecidos por las municipalidades en materia de tasas.

Cabe precisar, que el Tribunal Constitucional a través del fundamento §62 de la Sentencia expedida en el expediente N° 0041-2004-AI/TC dispuso que el Tribunal Fiscal no debe eludirse al análisis de una ordenanza municipal de conformidad con la LTM y la LOM, al considerarlo un tribunal especializado; por lo que estuvo emitiendo resoluciones precisando si las Ordenanzas cumplen o no con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional para la determinación del costo de los servicios y su distribución, toda vez que en concordancia con otra Sentencia recaída en el Expediente N° 03741-2004-PA/TC se precisó el deber constitucional de los tribunales administrativos o de sus órganos colegiados de realizar control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a su interpretación, impartándose una “justicia administrativa”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC, emitida el 18 de marzo de 2014, determinó dejar sin efecto el precedente vinculante establecido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 03741-2004-PA/TC, razón por la cual el Tribunal Fiscal mediante Acta de Reunión de Sala Plena N° 2014-12 de 9 de julio de 2014, estableció que no puede ejercer control difuso y, por tanto, no puede analizar la determinación del costo de los arbitrios municipales y los criterios previstos para su distribución contenidos en ordenanzas municipales, cesándose de esta manera la expedición de estas resoluciones.

²⁶ SUNAT. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas

²⁷ Podemos señalar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de Lima u otras administraciones tributarias de los gobiernos locales.

²⁸ Seguro Social de Salud del Perú.

²⁹ Oficina Nacional de Normalización Previsional

c) EL INDECOPI

El INDECOPI tiene como función velar por la protección de la libre iniciativa y la libre competencia, para lo cual cuenta con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas – CEB, que tiene como atribución declara actos administrativos como barreras burocráticas ilegales³⁰ y/o irracionales, implicando su eliminación.

Es importante señalar, que la CEB del INDECOPI efectúa un doble análisis, consistente en evaluar su legalidad y su razonabilidad, las cuales consisten en:

Análisis de legalidad (Art. 14° DL 1256)	Análisis de Razonabilidad (Art. 18° DL 1256)
<ul style="list-style-type: none"> a) Existencia de atribuciones para establecer la norma objeto de evaluación. b) Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal aplicable para la emisión de la disposición normativa. c) Si a través de la disposición normativa se contravienen normas o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Existencia de interés público que sustento el establecimiento de la medida objeto de cuestión contenida en la norma. b) La existencia del problema que se pretendía solucionar con la emisión de la norma cuestionada. c) La medida es idónea para la solución del problema. d) Evaluación de beneficios por la generación de la medida, así como de los impactos negativos y los agentes económicos afectados. e) La medida debe proporcionar mayores beneficios que costos. f) Precisar si de existir otras medidas, éstas hubiesen resultado muy costosas ni efectivas.

A efecto de cumplir con esta labor, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI cuenta con lineamientos³¹ aprobados en materia de arbitrios, los cuales se encuentran en su portal web, las cuales fueron publicadas en el diario oficial El Peruano el 03 de diciembre de 2005, motivado por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 0053-2004-PI/TC, estableciendo sus criterios que se encuentran asociados con lo delineado por el Tribunal Constitucional, conforme se evidencia en su guía:

³⁰ En el inciso 3 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1256, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 08 de diciembre de 2016, se define “Barrera Burocrática”, como a la exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.(...).

³¹ Se encuentra en: <http://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/4352>

GUIA PARA LA ELABORACION Y APROBACION DE ARBITRIOS

Elaboración de Informe Técnico

Deben identificarse los recursos que se destinarán para cada tipo de arbitrio: remuneraciones del personal que participa directamente en la prestación del servicio, los insumos o materiales, depreciación o mantenimiento de equipos, entre otros. Con base en ello, debe elaborarse un informe técnico que contenga la información sobre los costos de cada uno de los servicios a prestar. Asimismo, debe realizarse una distribución de los costos en función del número de contribuyentes, de acuerdo a los siguientes criterios:

CRITERIOS	Limpieza pública y/o relleno sanitario		Parques y jardines	Seguridad Ciudadana
Criterios que se pueden utilizar	Uso del predio		Ubicación geográfica del inmueble (cercanía a áreas verdes)	Ubicación del inmueble (según peligrosidad de la zona)
	Vivienda o Casa-habitación	Uso comercial, industrial o de servicios		
	Número de habitantes por vivienda	Tipo de giro	Uso del inmueble como criterio tangencial	Giro comercial del predio
	Superficie construida del inmueble (en m ²)	-		
	Limpieza de calles: longitud del frontis del inmueble		Otros criterios válidos	Otros criterios válidos
	Otros criterios válidos		-	-
Criterios que no se deben utilizar	Valor del inmueble como criterios único y/o principal o combinado con el valor de la UIT		Uso del predio como único criterio o criterio principal	Valor del predio como único criterio o principal
	Tamaño del predio como único criterio		Valor del predio como único criterio o principal	Tamaño del predio
	Valor de la Unidad Impositiva Tributaria – UIT		Tamaño del predio	Valor de la Unidad Impositiva Tributaria
	-		Valor de la Unidad Impositiva Tributaria	-

Determinar el monto a pagar por cada contribuyente: debe existir equivalencia entre la totalidad de costos que sustenta el servicio correspondiente y la totalidad del monto a cobrar.

El régimen debe aprobarse mediante Ordenanza Municipal, la cual debe contener:

1. El monto a pagar por cada contribuyente.
2. El informe técnico con explicación de los costos y su distribución entre el número de contribuyentes.
3. La justificación de los incrementos dispuestos respecto del año anterior, de ser el caso.

El texto completo de la norma debe ser publicado de acuerdo a lo siguiente:

1. Municipalidades de la Provincia de Lima, en el diario oficial El Peruano.
2. Municipalidades de las capitales de distrito judicial, en el diario encargado de las publicaciones judiciales.
3. Municipalidades que no sean capital de distrito judicial, mediante bandos públicos y carteles en lugares visibles y en el local municipal (certificado judicialmente).

Ratificación del Concejo Provincial en el caso de municipalidades distritales. El acuerdo ratificadorio debe ser publicado conforme a lo señalado en el cuadro anterior.

La totalidad de estos pasos deben haberse efectuado hasta el 31 de diciembre del año anterior al ejercicio que se desea aplicar.

A manera de ejemplo, podemos traer a colación el procedimiento seguido en ésta institución en materia de arbitrios municipales con el expediente N°000093-2004/CAM, en el cual se denunció a la Municipalidad Distrital de Miraflores de exigir el pago por concepto de arbitrios municipales, sustentándose en la Ordenanza N° 70-2000, determinándose montos excesivos que afectaban el desarrollo de sus actividades económicas. Al respecto, a través de la Resolución 1257-2005/TDC-INDECOPI emitida por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual confirmo la Resolución emitida por la Comisión de Acceso al Mercado el 12 de mayo de 2005 con la Resolución N° 0070-2005/TDC-INDECOPI, en el cual se declara que la Ordenanza N° 70-2000 constituye una barrera burocrática ilegal, al haberse declarado mediante la STC N° 00053-2004-PI/TC fundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo contra distintas ordenanzas de la Municipalidad Distrital, encontrándose entre ellas la Ordenanza N° 70-2000.

Otro ejemplo que podemos mencionar es el procedimiento seguido ante la CEB de INDECOPI por la Municipalidad de San Isidro, el cual se tramita con el expediente N° 000088-2013/CEB, a través del cual se denunció la existencia de barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad el origen de la exigencia de pago de las Ordenanzas N° 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI, 244-MSI, 276-MSI, 314-MSI, 333-MSI y 346-MSI, que regularon el régimen tributario de arbitrios municipales de los años 2006 a 2013, al pretenderse cobrar arbitrariamente los arbitrios por 206 espacios de estacionamiento como si se tratara de 206 playas de estacionamiento individuales. Al respecto, la CEB a través de la Resolución N° 0336-2013/CEB-INDECOPI, de fecha 22 de agosto de 2013, declaro que no existe barrera burocrática ilegal la exigencia del pago de los arbitrios sustentadas en las ordenanzas señaladas, toda vez que en la evaluación de legalidad las ordenanzas han cumplido con las formalidades que la ley exige, y en la evaluación de la razonabilidad, la CEB considero que no es competente para analizar la deuda particular por concepto de arbitrios en la medida que no es una instancia de revisión tributaria, por cuanto existen instancias que se encuentran facultados para ello³².

Cabe agregar, que la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPI a través de la Resolución N° 0032-2015/SDC-INDECOPI de fecha 20 de enero de 2015, confirmó el pronunciamiento emitido en la Resolución N° 0336-2013/CEB-INDECOPI de la CEB CON fecha 22 de agosto de 2013, por haberse emitido las Ordenanzas N° 134-MSI, 175-MSI, 214-MSI, 244-MSI, 276-MSI, 314-MSI, 333-MSI y 346-MSI con el instrumento legal idóneo y conforme a lo establecido en los artículo 40° y 44° de la LOM y la 69-A de la LTM, asimismo por no cumplir el denunciante con presentar argumentos que sustenten un presunto apartamiento de los criterios de distribución dispuestos por el TC a través de los expedientes N° 0041-2004-AI-TC y 0053-2004-PI/TC.

d) Defensoria del Pueblo

La Defensoria del Pueblo ha sido creada a través de la Constitución Política en su artículo 161°, la cual es autónoma, y tiene como atribución defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En ejercicio de sus funciones³³, la Defensoria del Pueblo ha elaborado informes y recomendaciones por los casos reportados por los ciudadanos respecto de las municipalidades, pudiendo inclusive interponer demandas de inconstitucionalidad en ejercicio de sus competencias constitucionales³⁴. En efecto, una prueba respecto del ejercicio de su competencia, fue la interposición de la demanda de inconstitucionalidad que motivo la expedición de la STC 0041-2004-AI/TC del Tribunal Constitucional,

³² En la Resolución N° 0336-2013/CEB-INDECOPI, se precisa que éste criterio ha sido precisado en anteriores pronunciamientos de la CEB y de la Sala de Defensa de la Competencia, en las resoluciones N° 0139-2008-CEB-INDECOPI, 0226-2008/CEB-INDECOPI, 0159-2009/CEB-INDECOPI, 0096-2010/CEB, 0159-2011/CEB-INDECOPI, y la Resolución N° 0214-2007/TDC-INDECOPI en el cual la Sala señalo: "(...) Las barreras burocráticas pueden estar comprendidas en normas de alcance general (disposiciones), derivarse de una aplicación indebida de ellas o, inclusive pueden configurarse por exigencias que la administración pública imponga a los particulares sin sustento normativo alguno. Sin embargo, el ejercicio de estas funciones debe distinguirse de las vías recursivas especiales que en cada sector o ámbito se establezcan. De allí que la evaluación de legalidad o racionalidad de un acto o disposición de la administración pública no puede implicar el desconocimiento de las instancias administrativas sectoriales y colocar a la Comisión como última instancia de revisión. (...) La Sala considera que la denuncia interpuesta por ENAPU contra la Municipalidad involucraba el cuestionamiento de actos administrativos que fueron impugnados oportunamente ante la denunciada y sobre los que la Comisión no puede asumir competencia en tanto no es una instancia de revisión en materia tributaria (...)".

³³ Sus funciones están precisadas en su Ley Orgánica, Ley N° 26520.

³⁴ Artículo 99° del Código Procesal Constitucional.- "(...) El Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo interponen directamente la demanda (...)".

la cual es de observancia obligatoria³⁵, así como la STC 0053-2004-PI/TC³⁶ también de observancia obligatoria.

De acuerdo a lo reseñado en su Informe Defensorial N° 106 denominado “Informe sobre el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban arbitrios municipales en Lima y Callao”, la Defensoría del Pueblo presentó tres demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por el reiterado incumplimiento de sus recomendaciones que se publicaron en el año 2000 a través del Informe Defensorial N° 33 denominado “Tributación Municipal y Constitución”, que tenía como objetivo orientar al ciudadano y a los funcionarios municipales sobre el marco general de la tributación municipal a partir de la Constitución Política.

En el Informe Defensorial N° 106 se ha precisado los aspectos que la Defensoría del Pueblo debe supervisar, los cuales se señalan a continuación:

1. Publicación y ratificación oportuna de la ordenanza distrital y Acuerdo de Concejo de la Municipalidad Provincial en el diario oficial El Peruano, o en el diario de la localidad, antes del 31 de diciembre del año previo al de su aplicación.
2. La ordenanza distrital debe contener el Informe Técnico que incluya la estructura de costos en los que se incurre para la prestación de los servicios, permitiéndose conocer la base imponible y la distribución de su monto. El Informe Técnico debe ser publicado conjuntamente con la ordenanza distrital.
3. Los costos precisados en la estructura contenida en el Informe Técnico deben ser idóneos y guardar objetiva relación con la provocación del costo, no siendo justificable que en mayor medida se justifique con los costos indirectos como, por ejemplo, remuneraciones o dietas de regidores.
4. Los criterios para la distribución del costo deben ser aquellos en donde se constate una vinculación directa o indirecta entre el servicio prestado y la “intensidad de su goce” por parte del contribuyente, considerándose parámetros razonables:

Arbitrio	Parámetros razonables
Limpieza pública	Uso de predio
	Tamaño del predio (siempre que medie relación con el uso)
	Número de habitantes
Parques y Jardines	Ubicación en función a la cercanía a áreas verdes
Seguridad Ciudadana	Uso
	Ubicación en función de zonas de mayor peligrosidad.

5. Las Municipalidades pueden utilizar reglas de justicia en la imposición de las tasas de arbitrios atendiendo a la capacidad contributiva de los vecinos, fundándose en el “principio de solidaridad”, el cual determinará que se pueda reducir la cuota contributiva siempre que el desbalance pueda ser compensado en mayor medida con los recursos de cada municipio, a fin de evitar su traslado total a otros contribuyentes que se encuentran en capacidad de asumir dicho costo.

³⁵ La STC 00041-2004-AI/TC fue publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2005.

³⁶ La STC 00053-2004-PI/TC fue publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de agosto de 2005.

CAPITULO II:

AMBITO DE APLICACIÓN: HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS

En el presente capítulo se desarrolla la hipótesis de incidencia tributaria en los arbitrios municipales, identificándose sus aspectos de forma general y específica en la Ordenanza N° 413- MSI de la Municipalidad de San Isidro, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 30 de diciembre de 2015, la cual es objeto de análisis en el presente trabajo.

2.1. LA NORMA TRIBUTARIA

La norma tributaria es una norma jurídica, y en función a ello, desde la perspectiva de Kelsen, son juicios hipotéticos condicionales, en virtud de los cuales se enlaza determinada consecuencia a la realización condicional de un evento. (Bravo Cucci & Carvalho, 2015), es decir la norma jurídica es aquella regla que genera el estado, la cual contiene: a) un supuesto que tiene que ver con manifestaciones de riqueza económica o actuación estatal, y b) cierta consecuencia que – en estricto – es la obligación tributaria.

En palabras de Gerardo Ataliba, la norma que está en el centro del derecho tributario es aquella que contiene el mandato “entregue dinero al Estado” (...) La norma de derecho tributario material no es diferente, por lo tanto, de las demás normas jurídicas.

2.2. LA HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA

El profesor Geraldo Ataliba conceptualiza a la Hipótesis de Incidencia Tributaria como la descripción hipotética del hecho que se pretende afectar, que es construida por la voluntad del legislador en lenguaje prescriptivo, es decir la descripción legal de un “(...) hecho que es capaz de generar el nacimiento de una obligación tributaria” (Bravo Cucci, 2009).

Se conoce como “Tributo Vinculado” a la norma jurídica cuya hipótesis de incidencia tributaria consiste en una determinada actuación del Estado. En cambio se denomina como “Tributo No Vinculado” a la norma jurídica que contiene una hipótesis de incidencia tributaria que se encuentra vinculada a la manifestación de riqueza económica, como lo son las rentas patrimoniales y de consumo,

En el tema específico de la tasa de arbitrio, se debe destacar que nos encontramos ante una hipótesis de incidencia tributaria que es típica del “Tributo Vinculado” en la medida que se refiere a la ejecución de servicios públicos que ejecuta el Estado, en este caso representado por las Municipalidades.

2.3. ASPECTOS DE LA HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA

Los aspectos de la hipótesis de incidencia tributaria son de tipo: a) objetivo o material, b) subjetivo, c) espacial y d) temporal. A continuación vamos a estudiar cada uno de estos aspectos en el caso específico de la tasa por arbitrios municipales regulado a través de la Ordenanza N°413-MSI.

2.3.1. ASPECTO MATERIAL U OBJETIVO

El aspecto material de la Hipótesis de Incidencia Tributaria tiene que ver con la descripción de un hecho, que en materia de la tasa de arbitrios no es otro que la prestación de un servicio público por parte del Estado.

Según Héctor Villegas, las tasas son prestaciones tributarias exigidas a quienes de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal; siendo concordante con la definición establecida en la Norma II del Título Preliminar del CT, así como del artículo 66º de la LTM, en el cual se define a las “Tasas”, como tributos cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva de un servicio

público individualizado en el contribuyente. Por lo que, es relevante para el nacimiento de la obligación tributaria del tributo tipo “Tasa” la prestación de un servicio público por parte del Estado.

2.3.1.1. El Servicio Público

Se puede identificar que la prestación de un “Servicio público por parte del Estado”, constituye el hecho generador para el nacimiento de la tasa de arbitrios, correspondiendo preguntarnos si todo servicio prestado por el estado puede considerarse como hecho generador de una “Tasa”.

Desde el punto de vista objetivo, Duguit define al “Servicio Público” como “(...) *toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante (...)*”. Asimismo, desde su carácter subjetivo o bien organizativo, el servicio público es aquella actividad que es asumida en su titularidad por el poder público, excluyendo su prestación de la iniciativa privada (Tornos, 2016). Entonces, por un lado, está la aproximación que parte de la preocupación por los derechos de los ciudadanos en la sociedad y el papel del Estado como garante de los mismos; resultando los servicios públicos en actividades indispensables para la realización del desenvolvimiento de la interdependencia social y cuya prestación no garantiza el mercado, debiendo ser garantizadas por las diversas administraciones públicas, convirtiéndolas en servicios públicos (Tornos, 2016).

En efecto, el Servicio Público es una actividad prestacional por parte del Estado que satisface necesidades públicas en la medida que tiene que ver con la efectivización de los derechos humanos, plasmándose de esta manera el artículo 1º de la Constitución Política que señala que es deber del estado la defensa de la persona y su dignidad.

Por su parte el Tribunal Constitucional en el fundamento 40 de la sentencia correspondiente al expediente 034-2004-PI/TC³⁷, se caracterizó los rasgos del servicio público, precisándose (Ochoa Cardich, 2013):

- *Su naturaleza esencial a la comunidad.*
- *La necesaria continuidad de su prestación.*
- *Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.*
- *La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.*

Entonces tenemos que el Servicio Público presenta las siguientes características, las cuales son las que marcan su existencia:

1. *La prestación del servicio no tiene origen contractual.*- La prestación del servicio por parte de la municipalidad obedece a un deber legal, toda vez que se trata de satisfacer necesidades colectivas, al ser necesidades esenciales, constantes, vinculadas existencialmente al estado. (Villegas, n.d.)
2. *El servicio debe prestarse en forma efectiva.*- El servicio será efectivo en tanto se cumpla con su prestación, cuya probanza corresponderá a la administración del gobierno local competente.

Es importante resaltar, que el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia expedida por el expediente 00053-2004-PI-TC, ha precisado que en el caso de los arbitrios de limpieza pública, ornato y seguridad ciudadana, hace que su exigencia trascienda al beneficio directo y/o

³⁷ A través del expediente 034-2004-PI/TC, se declaró infundada una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 al 5 de la Ley N° 26271.

concretizado (individualización). Efectivamente, en los servicios esenciales de carácter municipal, al confluir tanto la utilidad singular como la colectiva, no siempre podrá apelarse a un beneficio directo, sino más bien a uno indirecto cuando prioritariamente sea la comunidad la beneficiaria directa.

3. **Beneficio por el servicio.**- La prestación del servicio público municipal genera beneficios, es decir ventajas para el ciudadano.

2.3.1.2. El Servicio Público Municipal

La LOM, así como la Ley de Bases de Descentralización³⁸, Ley N° 27783, precisa las competencias tanto de los gobiernos locales provinciales y distritales, las cuales cuentan con competencias exclusivas y compartidas, de acuerdo a su jurisdicción y atribución por disposición normativa, como por ejemplo:

Atribuciones Exclusivas	Atribuciones Compartidas
<i>Base Legal: Artículo 42º de LBD</i>	<i>Base Legal: Artículo 43º de LBD</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción y ejecutar los planes correspondientes. 2. Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos. 3. Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter social. 4. Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación, participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia. 2. Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente. 3. Seguridad ciudadana. 4. Gestión de residuos sólidos. 5. Atención y administración de programas sociales.

Por lo que podríamos definir al servicio público municipal o local, en primer lugar, como la actividad prestacional efectuada por las municipalidades, destinadas a satisfacer necesidades colectivas de sus ciudadanos, en atención a su competencia de carácter local. Por otro lado, atendiendo que el legislador ha considerado que su prestación puede ser efectuada de forma directa por el estado o por privados; en el artículo 32° de la LOM faculta que éstos se gestionen de forma directa o indirecta³⁹, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal. Por lo que podríamos finalmente definir que el “servicio público municipal” es la actividad prestacional efectuada por las municipalidades, destinadas a satisfacer necesidades colectivas de sus ciudadanos, en atención a su competencia de carácter local, la cual puede ser prestada de forma directa o indirecta a través de privados, asegurando su eficiencia y eficacia a través de un adecuado control municipal.

El “servicio público municipal” constituye el supuesto de hecho que específicamente es financiado con el tributo tasa; toda vez que se trata de un “tributo vinculado”, al existir una relación directa entre el

³⁸ El inciso c) del artículo 42° de la ley de bases de descentralización, Ley N° 27783, precisa que constituye una competencia exclusiva de las municipalidades administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.

³⁹ La gestión indirecta para la prestación de servicios públicos locales, de acuerdo a lo precisado en el artículo 33° de la LOM puede ser prestada a través de la “CONCESION”, en la cual participan privados como personas jurídicas, nacionales o extranjeros.

pago al Estado que realiza el contribuyente y una determinada actividad de la municipalidad a su favor (Ruiz de Castilla Ponce de León, 2009).

El servicio público municipal que es financiado en función a lo determinado y recaudado a través de tributo – tasa, la cual sólo puede ser prestado por la Municipalidad competente, que si bien puede hacer uso de las concesiones, éstas sólo se encargan de la operatividad de su prestación, respondiendo ante la Municipalidad más no ante el ciudadano.

Cabe precisar que la Ordenanza N° 413-MSI en su Informe Técnico identifica claramente que la Municipalidad de San Isidro ha optado por prestar los servicios de forma indirecta (a través de terceros) y en situación de garante respecto del servicio de barrido de calles y recojo de residuos sólidos; asimismo de forma directa respecto de los servicios de parques y jardines y seguridad ciudadana.

2.3.1.3. Servicio público municipales específicos que son financiados por la Tasa-Arbitrio

En la actualidad, es conocido que los gobiernos locales efectúan el cobro de tasas por la prestación de los servicios de: Barrido de calles, recojo de residuos sólidos, mantenimiento e implementación de parques y jardines, y seguridad ciudadana o serenazgo. Al respecto, es importante señalar que estos servicios fueron incorporadas al ámbito tributario municipal provincial a través de la Municipalidad de Lima en el año 1993 con el Edicto⁴⁰ N° 182- MML, para los casos específicos de mantenimiento de la limpieza pública, parques y jardines, y relleno sanitario; y con Edicto N° 183-MML respecto del servicio de serenazgo municipal, facultando a las municipalidades distritales su determinación.

Es importante resaltar, que éstos servicios públicos que sustentan la tasa por arbitrios municipales, son concordantes en la atención de necesidades sustanciales de obligatoria atención por parte del estado, cuya competencia corresponde a los gobiernos locales.

Por otro lado, de acuerdo a los numerales b) y c) del artículo segundo, y el artículo tercero⁴¹ de la Ordenanza N° 413-MSI publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 30 de diciembre de 2016, la Municipalidad de San Isidro ha precisado los servicios que sostienen el cobro de los arbitrios municipales, tales como:

➤ *Barrido de Calles*

Comprende la organización, ejecución y mantenimiento de los servicios de limpieza de las vías públicas (calles, avenidas, pasajes, veredas y bermas, plazas y parques públicos, conforme a lo señalado en el Plan Anual de Servicios, así como la supervisión de dicho servicio.

➤ *Servicio de Recolección de Residuos Sólidos*

Comprende la organización, ejecución y mantenimiento del servicio de recolección domiciliar de residuos sólidos, contenedores, recolección de desmonte y escombros, transporte y disposición final de los residuos sólidos en rellenos sanitarios autorizados conforme lo señalado en el Plan Anual de Servicios, así como la supervisión de dichos servicios.

⁴⁰ La Ley Orgánica de Municipalidades N° 25853, vigente hasta el 27 de mayo de 2003, en su artículo 94° se precisa que “Las contribuciones, arbitrios, derechos y licencias se aprueban por la Municipalidad mediante Edictos (...)”.

⁴¹ ARTICULO TERCERO.- HECHO IMPONIBLE Y BASE IMPONIBLE.- El hecho imponible de la obligación tributaria de los arbitrios está constituido por la prestación, implementación y/o mantenimiento de los servicios públicos de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines, y seguridad ciudadana prestados en el distrito. (...).

➤ *Servicio de Parques y Jardines*

Implementación, mantenimiento y recolección de maleza, recuperación y mejora de los parques, jardines y demás áreas verdes de uso público conforme lo señalado en el Plan Anual de Servicios respectivo, así como la supervisión del mismo.

➤ *Servicio de Seguridad Ciudadana*

Organización, implementación, mantenimiento y mejora del servicio de vigilancia diurna y nocturna, con fines de prevención y disuasión de acciones delictivas, faltas, accidentes, protección civil y atención primaria de emergencias en coordinación con la autoridad local competente, en procura de lograr una mejor seguridad y colaboración con la labor de la Policía Nacional del Perú, todo ello conforme lo señalado en el Plan Anual de Servicios.

2.3.2. ASPECTO SUBJETIVO O PERSONAL

El aspecto subjetivo de la Hipótesis de Incidencia Tributaria se refiere a quien es el sujeto que realiza el hecho que es capaz de generar el nacimiento de la obligación tributaria. En el caso específico la tasa-arbitrio, el aspecto subjetivo de la hipótesis de incidencia tributaria tiene que ver con el Estado, específicamente el gobierno local que presta el servicio público.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 195° de la Constitución los gobiernos locales se encuentran obligados a prestar servicios públicos, teniendo competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, pudiendo crear, modificar y suprimir arbitrios. En efecto, son los gobiernos locales quienes representan al vecindario y promueven la prestación de servicios públicos locales.

Los servicios públicos locales o municipales pueden ser prestados por las Municipalidades distritales y provinciales, en los casos que no se haya creado un distrito o cuando las municipalidades distritales soliciten de forma excepcional que la municipalidad provincial cubra temporalmente la demanda de servicios públicos⁴².

Cabe agregar, que en la LOM se regula a las Municipalidades de centro poblado⁴³, la cual es creada por la Municipalidad Provincial siempre que se apruebe por la mayoría de regidores que integren el Concejo Provincial, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 129° de la LOM, encontrándose entre los más importantes, que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece, y que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento. Cabe agregar, que es el Concejo Provincial quien determina los recursos y sus atribuciones administrativas y económico – tributarias.

Al respecto, el Tribunal Fiscal ha precisado en el Acuerdo de Sala Plena N° 2009-20 del 27 de octubre de 2009, que *“Las municipalidades de centros poblados no tienen competencia para administrar el Impuesto Predial que corresponde a los predios que se encuentren ubicados dentro de su ámbito territorial”*, y entre sus fundamentos precisa que el artículo 133° de la LOM prevé la posibilidad de que atribuya a las municipalidades de centros poblados la facultad de cobrar arbitrios que correspondan por la prestación de servicios públicos que realicen, pues constituyen tasas locales que se pagan por la prestación y mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Por otro lado, es importante precisar que los gobiernos locales pueden otorgar concesión a personas jurídicas nacionales o extranjeras para la prestación de servicios públicos⁴⁴; teniendo los contratos de

⁴² Artículo 77° de la LOM.- AVOCACIÓN

⁴³ Artículo 128° de la LOM y ss.

⁴⁴ Artículo 33° de la LOM.- OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN

Concesión una naturaleza mixta que implica una transferencia de facultades de administración de un servicio público, respecto de los cuales el Estado tiene facultades de imperio, correspondiendo al particular las facultades necesarias para la prestación del servicio, manteniendo los gobiernos locales sus poderes de control y supervisión, pudiendo resolver o modificar el contrato atendiendo al interés público⁴⁵. Entonces, los concesionarios sólo se encargan de la operatividad de su prestación, respondiendo ante la Municipalidad más no ante el ciudadano.

De lo señalado, se puede concluir que el sujeto pasivo de la hipótesis de incidencia tributaria son: las municipalidades distritales, provinciales y las de centro poblado.

La Ordenanza N° 413-MSI publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2015, precisa en su estructura de costos que para la prestación de los servicios de barrido de calles y recolección de residuos sólidos se ha tercerizado con una empresa que se encargara al 100% de su prestación, encargándose la Municipalidad de San Isidro los costos de gestión y supervisión de los mismos. Situación similar se presenta con el servicio de mantenimiento de parques y jardines, el cual se encontrará tercerizado de forma parcial para un 87.33% de las áreas verdes del distrito.

2.3.3. ASPECTO ESPACIAL

De acuerdo al profesor Ataliba, los hechos que son capaces de generar una obligación tributaria suceden en un determinado lugar y tienen que estar previstos en la Ley (Ordenanza Municipal).

En materia de tasas, éstos hechos consisten en la prestación de un servicio público municipal. Al respecto, de acuerdo con lo establecido con la LOM y la ley de bases de descentralización, los gobiernos locales se encuentran obligados a prestar servicios en su jurisdicción, es decir a un correlato geográfico.

Es preciso indicar, que las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para establecer la demarcación territorial se encuentran reguladas en la Ley de Demarcación Territorial – Ley N° 27795, cuya competencia a establecerlo es del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7 del artículo 102⁴⁶ de la Constitución Política.

La Ordenanza N° 413-MSI ha establecido su ámbito de aplicación en la jurisdicción en el distrito de San Isidro⁴⁷, toda vez que la municipalidad se encuentra obligada a brindar servicios públicos en su circunscripción territorial claramente definida, siendo concordante con la LTM en su definición de tasa; sin embargo, existen circunstancias que no permiten identificar claramente la circunscripción o jurisdicción del distrito, como lo son las situaciones de conflicto.

La LOM en su Décimo Tercera Disposición Complementaria ha establecido criterios aplicables para estas situaciones de conflicto de jurisdicción de los gobiernos locales, precisando que: *“los predios respecto de los cuales dos o más jurisdicciones reclamen los tributos municipales que se calculan en base al valor de autovalúo de los mismos o al costo de servicio prestado, se reputarán como válidos los pagos efectuados al municipio de la jurisdicción a la que corresponda el predio según inscripción en el registro de propiedad inmueble correspondiente. En caso de predios que no cuenten con inscripción registral, se reputarán como válidos los pagos efectuados a cualquiera de las jurisdicciones distritales en conflicto, a elección del contribuyente”*; asimismo señala que ésta validación de pagos *“tendrá vigencia hasta que se defina el conflicto de límites existente, de manera tal que a partir del año siguiente a aquél en que se defina el conflicto de límites, se deberá tributar al municipio a cuya jurisdicción se haya atribuido el predio”*.

⁴⁵ Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2488-2004-AA/TC

⁴⁶ Artículo 102° de la Constitución.- Son atribuciones del Congreso: (...) 7) Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. (...).

⁴⁷ Mediante Decreto Ley N° 7113 de fecha 24 de abril de 1931 se crea el distrito de San Isidro.

Por su parte, el Tribunal Fiscal ha emitido sendas resoluciones en atención a lo dispuesto en la Décimo Tercera Disposición Complementaria de la LOM, ordenando que los gobiernos locales ejecuten el descargo de los predios y definiendo periodos de vigencia tributaria, los cuales se glosan a continuación:

Acto Resolutivo	Disposición/ Considerando
<p>RTF 00461-11-2011 (11/01/2011)</p>	<p><u>Décimo Sexto Considerando:</u> “Que por lo antes expuesto, corresponde dar de baja el código de contribuyente ante la Municipalidad Distrital de San Isidro respecto del impuesto predial y de los arbitrios municipales opera a partir del año 2006, hasta que se defina la jurisdicción (...)”</p>
<p>RTF 10789-11-2014 (05/09/2014)</p>	<p><u>Décimo Cuarto Considerando:</u> Que en consecuencia, procede la baja del contribuyente ante la Municipalidad de San Isidro, a partir del 1 de enero de 2013 respecto del Impuesto Predial y desde el mes de agosto de año 2012 en cuanto a los arbitrios municipales, hasta que se determine la jurisdicción en la que se encuentra ubicado el predio y la Administración a la que corresponda la calidad de sujeto activo, por lo que procede revocar la apelada en el extremo referido a la solicitud de código de contribuyente, a fin de que la Administración proceda conforme a lo expuesto.</p>
<p>RTF 04227-7-2014 (02/04/2014)</p>	<p><u>Décimo Quinto Considerando:</u> Que por lo antes expuesto, la baja de contribuyente ante la Municipalidad Distrital de San Isidro respecto del impuesto predial opera a partir del año 2013 y respecto de los arbitrios municipales opera a partir del mes de diciembre del año 2012, hasta que se defina la jurisdicción en que se encuentra ubicado el predio y la administración a la que corresponda la calidad de sujeto activo, procede revocar la resolución apelada.</p>
<p>RTF 16043-11-2013 (22/10/2013)</p>	<p><u>Décimo Primer Considerando:</u> Que en consecuencia, procede la baja de contribuyente ante la Municipalidad Distrital de San Isidro, a partir del 1 de enero de 2013 respecto del Impuesto Predial y desde el mes de octubre del año 2012 en cuanto a los Arbitrios Municipales, hasta que se determine la jurisdicción en la que se encuentra ubicado el predio y la Administración a la que corresponda la calidad de sujeto activo, procede revocar la resolución apelada.</p>

Al respecto, es importante señalar que de acuerdo al artículo 102º inciso 7) de la Constitución Política del Perú⁴⁸, *corresponde al Poder Ejecutivo la atribución de proponer la demarcación territorial y al Congreso de la República aprobar dicha demarcación. En consecuencia, las municipalidades provinciales y distritales carecen de competencia para aprobar o modificar la demarcación territorial.*

⁴⁸ **Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

(...)

7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

(...)

Es por ello, que a través de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795⁴⁹, se reguló el procedimiento para solucionar los conflictos territoriales, la cual se encuentra a cargo de la Dirección Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Respecto de la situación de conflicto entre los distritos de Magdalena del Mar y San Isidro, se tiene conocimiento que el área de conflicto involucra 42 manzanas⁵⁰, las cuales implican predios y contribuyentes, afectando el aspecto espacial de la hipótesis de incidencia tributaria en materia de arbitrios municipales.

En la Ordenanza N° 413-MSI no se identifica la existencia de alguna disposición vinculada a los contribuyentes y predios que se encuentran en la zona de conflicto con Magdalena del Mar, así como tampoco algún detalle en su informe técnico, pudiéndonos llevar a concluir que la Municipalidad de San Isidro considera a los contribuyentes o predios ubicados en la zona de conflicto, toda vez que resulta muy difícil diferenciar el lugar de prestación de cada uno de los servicios que sustenta cada tasa por arbitrio.

Es importante resaltar, que esta situación de imprecisión vinculada a la jurisdicción del distrito, permite evidenciar que el cumplimiento del aspecto espacial de la hipótesis de incidencia tributaria, se encontraría limitada a la fecha de inscripción de cada predio en el registro de predios de la Superintendencia de Registros Públicos – SUNARP-, conforme se muestra en las resoluciones del Tribunal Fiscal, detallada en el cuadro previo, en las cuales se consideraron válidos los Certificados de Jurisdicción emitidas por ambos gobiernos locales, implicando un desorden para la determinación de la tasa en relación con el servicio público, por ejemplo en una propiedad horizontal; situación que podría considerarse revertida con la modificación del nuevo Reglamento de Predios⁵¹ de SUNARP, la cual es concordante con lo dispuesto en la Décimo Tercera Disposición Complementaria de la LOM.

2.3.4. ASPECTO TEMPORAL

De acuerdo al profesor Ataliba, la ley que contiene la hipótesis de incidencia tributaria trae la indicación de las circunstancias de tiempo que son importantes para la configuración de los hechos que constituyen los aspectos objetivos de la hipótesis de incidencia tributaria, y esta indicación puede ser implícita o explícita (Robles Moreno, 2006). En el caso específico de los servicios públicos que son financiados con la tasa – arbitrios se tiene que desde el punto de vista operativo nos encontramos ante un servicio continuo.

El legislador goza de discrecionalidad para establecer el aspecto temporal del hecho generador de la obligación tributaria.

⁴⁹ La Ley N° 27795 se reglamentó a través del Decreto Supremo N° 019-2003-PCM

⁵⁰ El Comercio. (2015). SAN ISIDRO Vs. MAGDALENA: PELEA POR LOS LIMITES (CRONOLOGIA). *28 de Octubre*. Lima. Retrieved from <http://elcomercio.pe/sociedad/lima/san-isidro-vs-magdalena-peleas-limites-cronologia-noticia-1822849>

⁵¹ El artículo 90° del nuevo Reglamento de Inscripciones de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 097-2013-SUNARP/SN, refuerza el criterio de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos- SUNARP, que fuera expuesto en el artículo 56° del derogado Reglamento de Inscripciones de Registro de Predios aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 248-2008-SUNARP-SN, sujetando siempre el registro de una jurisdicción territorial cuando sea a solicitud de la Municipalidad competente, es decir a favor de quien se resolvió un conflicto de competencia, incorporando la posibilidad de rectificar su registro en favor de la Municipalidad competente.

El Estado, entendido como el Gobierno Nacional, Regional y Local, se encuentra sujetos a la ejecución de un presupuesto⁵² que es aprobada cada año por el Poder Legislativo⁵³, la cual se regula por el principio de “Eficiencia en la Ejecución de los Fondos Públicos” que establece que las políticas del gasto público deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica – financiera, siendo ejecutadas mediante una gestión de fondos públicos, orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad, que en el caso de la prestación de los servicios públicos municipales se ejecutan de forma continua e implican el devengo de la obligación de pago del gobierno local en favor de sus proveedores, teniendo por tanto una periodicidad mensual. Entonces, siendo coherentes con los aspectos objetivos de la hipótesis de incidencia tributaria que hacen alusión a la prestación efectiva de los servicios públicos de barrido de calles, recojo de residuos sólidos, parques y jardines y de seguridad ciudadana, y a lo dispuesto en el artículo 2° del Libro I del TUO del CT que precisa el nacimiento de la obligación tributaria con la realización del hecho generador, el aspecto temporal debería ser el último día hábil de cada mes.

En efecto, en el Informe Técnico de la Ordenanza N° 413-MSI⁵⁴ de la Municipalidad de San Isidro, en su estructura de costos describe cada elemento del costo, detallando por ejemplo que en el caso de “Servicio Operativo de Tercero”, quien se hace cargo del 100% la prestación del servicio de Barrido de Calles y Recojo de Residuos Sólidos su costo corresponde al pago mensual por su prestación.

Asimismo, respecto del servicio de parques y jardines se precisa también la contratación de un “Servicio Operativo de Tercero”, quien se hace cargo del 87.33% de las áreas verdes del distrito, también cuenta con un pago mensual por su prestación.

Es importante señalar, que aun así los servicios se presten de forma directa por personal de la Municipalidad de San Isidro, como es el caso del servicio de seguridad ciudadana, éstos tienen devengamiento mensual al tener los gobiernos locales la obligación de atender sus obligaciones mensuales con los contratos que hayan suscrito sus proveedores, siendo esta forma de organización aceptada.

Cabe resaltar, que en la estructura de costos por la prestación de los servicios públicos municipales se ha precisado su costo mensual y anual para el cálculo de cada uno de los servicios en el Anexo de la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, la cual es de obligatorio uso por lo dispuesto en el inciso b) del numeral 7.1 del artículo 7° de la Ordenanza N° 1533 modificada por la Ordenanza N° 1833 de la MML.

⁵² Regulado a través del TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto- Ley N° 28411, y la Directiva para la Ejecución Presupuestaria N° 005-2010-EF/76.01 modificada por Resolución Directoral N° 022-2011-EF/50.01

⁵³ Para el año 2016 se aprobó el presupuesto a través de la Ley N° 30372 publicada en el diario oficial El Peruano el 06 de diciembre de 2015.

⁵⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 30 de diciembre de 2015

CAPITULO III:

LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES

En el presente capítulo se desarrollan los aspectos vinculados a la obligación tributaria relativa a la tasa de arbitrios municipales, evidenciándose las dificultades para su determinación y su recaudación a partir de la Ordenanza N° 413-MSI de la Municipalidad de San Isidro.

3.1. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y SU NACIMIENTO

El término “obligación” nace del derecho de las obligaciones, siendo conocido en el “Institutas” de Justiniano como el vínculo de derecho por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa, según las Leyes de nuestra ciudad (Ferrero Costa, n.d.); desarrollándose en el derecho contemporáneo como una relación entre dos sujetos, en cuya virtud uno de ellos queda “obligado”, esto es sometido a un deber o “comprometido” frente al otro a cumplir una prestación, o sea, a desarrollar una actividad determinada patrimonialmente valorable; y se atribuye al acreedor un correspondiente poder, que consiste en la pretensión a la prestación”. (Messineo, 1979)

Según Dino Jarach “... la obligación tributaria es una relación *ex lege*, en virtud del cual una persona está obligada ante el estado u otra entidad pública, al pago de una determinada suma de dinero, desde que se verifica el hecho generador determinado por la ley...”.

Por su parte Héctor Villegas considera a la obligación tributaria como “... el vínculo jurídico obligacional que se entabla entre el fisco como sujeto activo, que tiene la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo y, un sujeto pasivo, que está obligado al cumplimiento de una obligación...”.

El artículo 1° del Libro I del TUO del CT ha definido a la “obligación tributaria” como el vínculo entre el acreedor y el deudor tributario, establecido por la ley, que tiene por objeto el cumplimiento de una prestación tributaria, pudiendo ser exigible coactivamente, la cual nace con la realización del hecho previsto en la ley; por lo que la obligación tributaria es la consecuencia de la concreción de la hipótesis de incidencia tributaria en la realidad por mandato de la ley, es decir del “Hecho Imponible”, el cual “... es un hecho concreto acaecido en el mundo fenoménico, que es juridizado por la incidencia de una norma jurídica” (Bravo Cucci, 2009), y que “...debe coincidir exactamente con el supuesto hipotético, al cual denominamos hipótesis de incidencia tributaria...”. (Robles Moreno, 2004)

3.2. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN LA TASA DE ARBITRIOS MUNICIPALES

Como acabamos de ver la obligación tributaria nace al coincidir un hecho con el supuesto de hecho establecido en la norma tributaria. En el caso específico de la tasa conocida como arbitrio municipal, la obligación nace con el beneficio percibido a partir de la prestación de un servicio público por parte del estado, que implica una contraprestación de tipo pecuniario a favor del estado, en este caso el gobierno local de su circunscripción.

3.2.1. EL ACREEDOR Y DEUDOR TRIBUTARIO EN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES

Entre los elementos de la obligación tributaria tenemos a los “sujetos”, quienes son los que se encuentran vinculados con el hecho generador de la obligación tributaria, constituyéndose la figura del sujeto pasivo, teniendo que cumplir el deber jurídico de prestación; y el sujeto activo, quien viene a ser el titular del derecho subjetivo respecto de esta prestación.

En esta relación jurídica obligacional vinculada a los arbitrios encontramos la presencia del acreedor tributario en el gobierno local prestador del servicio público, y como sujeto pasivo a las personas naturales y jurídicas que se benefician de su prestación.

En Lima Metropolitana el Servicio de Administración Tributaria – SAT, es quien ejerce las funciones de administración tributaria, el cual fue creado a través del Edicto N° 225, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 17 de mayo de 1996, encontrándose entre sus facultades la de determinar y liquidar la deuda tributaria, así como fiscalizar y requerir coactivamente el cumplimiento de la obligación tributaria.

La Ordenanza N° 413-MSI ha establecido en su artículo 5° que “(...) se encuentran obligados al pago de los arbitrios municipales, en calidad de contribuyentes, los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción de San Isidro, cuando los habiten, desarrollen actividades en ellos (...)” o se encuentran desocupados, y en el caso del arbitrio de barrido de calles y seguridad ciudadana se encuentran obligados al pago los titulares de predios bajo la condición de terrenos sin construir.

Asimismo, el referido dispositivo ha considerado como sujeto obligado a los terceros que usen el predio bajo cualquier título o sin él, inclusive en situaciones de copropiedad participando de forma proporcional. Por otro lado, se atribuye una responsabilidad solidaria a los poseedores de los predios, cuando no se pueda ejecutar la cobranza al propietario.

Sin embargo, éste sujeto pasivo de la obligación puede presentar algunas circunstancias que pueden afectar el nacimiento de la obligación en la tasa de arbitrio, las cuales se desarrollan a continuación:

3.2.1.1. La inafectación y exoneración tributaria en razón al sujeto pasivo de la obligación en la tasa por arbitrios municipales

Los servicios públicos de los gobiernos locales se prestan a sus ciudadanos de forma indistinta, sean personas naturales o jurídicas, así como instituciones públicas o privadas, los cuales por sus características especiales generan dificultades en la determinación de su obligación tributaria.

La inafectación es cuando una actividad municipal no ha sido comprendida dentro del campo de la aplicación del tributo, porque no corresponde a la descripción legal de la hipótesis de incidencia tributaria⁵⁵, la cual es diferente a la figura de la exoneración que implica la no exigibilidad de una actividad prevista en la ley pero no resulta exigible, por disposición del legislador.

En el artículo 60° de la LTM se ha establecido que las Municipalidades pueden otorgar exoneraciones en materia de tasas dentro de los límites de la ley. Sin embargo, la LTM no ha establecido inafectaciones en materia de tasas y, por el contrario, ha otorgado inafectaciones sólo en impuestos, como en el Impuesto Predial. Sin embargo, a través de la Ordenanza N° 413-MSI, la Municipalidad de San Isidro ha establecido inafectaciones, así como exoneraciones para la aplicación de la tasa por arbitrios municipales en razón de las características del sujeto pasivo o de las condiciones del predio.

(a) Inafectaciones en la Ordenanza N° 413-MSI

La Ordenanza N° 413-MSI publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 30 de diciembre de 2016, ha precisado en su artículo quinto como sujeto pasivo a los propietarios de los predios ubicados en su jurisdicción, sean personas naturales o jurídicas que conduzcan, usufructúen o posean a cualquier

⁵⁵ Tribunal Fiscal en su RTF N° 559-4-97 precisó la diferencia entre las inafectaciones y las exoneraciones, precisando que ésta última se refiere a que, no obstante que la hipótesis de incidencia prevista legalmente se verifica en la realidad, es decir que se produce el hecho imponible, éste por efectos de una norma legal no da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, por razones de carácter objetivo o subjetivo.

título predios de propiedad del Estado Peruano, haciendo referencia a las concesiones reguladas por el Decreto Supremo N° 059-96-PCM⁵⁶.

Por otro lado, en el artículo octavo de la Ordenanza N° 413-MSI, se han establecido inafectaciones de forma general (respecto de todos los servicios que sustentan la tasa de arbitrios) y parcial (respecto de algunos servicios), entendiéndose que estas implican la no prestación de un servicio público municipal, encontrándose fuera de hipótesis de incidencia tributaria.

De la revisión de las inafectaciones establecidas en la Ordenanza N° 413-MSI, se puede identificar que se ha establecido una de carácter general por los servicios municipales que presta la Municipalidad de San Isidro respecto de sus propios predios, al existir una confusión⁵⁷ entre las calidades de acreedor y deudor tributario, respecto de las cuales la doctrina ha precisado de forma diferenciada sus alcances, según se detallan a continuación:

- a) Al tener el estado una doble identidad como sujeto pasivo y activo tributario, la obligación tributaria no podría nacer por el vínculo jurígeno que supone la existencia de dos sujetos independientes.
- b) Si bien el estado puede encontrarse contenido en el supuesto establecido en la norma tributaria, implicando la generación del hecho imponible, la obligación tributaria tampoco podría nacer por la confusión entre el sujeto activo y pasivo del tributo.

Cabe indicar que, en aplicación del artículo 27° del CT se precisa como una forma de extinción de la obligación tributaria a la “Consolidación”, a través de cual la obligación tributaria se extingue cuando el acreedor de la obligación tributaria se convierte en deudor de la misma como consecuencia de la prestación del servicio⁵⁸.

Por otro lado tenemos que, el artículo octavo de la Ordenanza N° 413-MSI ha establecido inafectaciones, que obedecen a criterios ajenos a la prestación de los servicios públicos municipales, toda vez que la obligación tributaria de la tasa arbitrio nace por su sola prestación; sin embargo existen situaciones especiales vinculadas a los servicios de recojo de residuos sólidos y parques y jardines respecto de los propietarios de los predios que tengan uso de “terreno sin construir” y “subestaciones eléctricas o similares”, y en el de seguridad ciudadana por las comisarias pertenecientes al Ministerio del Interior.

Respecto, de la inafectación por la prestación de los servicios de recolección de residuos y de parques y jardines para los propietarios de los predios que tengan uso de “terreno sin construir”, podría decirse que atiende a los parámetros establecidos por el TC en la Sentencia recaída en el expediente N° 00053-2004-PI-TC, que considera para la prestación del servicio de recojo de residuos los parámetros mínimos, de tamaño de predio, entendido en metros cuadrados de superficie (área construida), y el número de habitantes y uso, las cuales no serían aplicables a los “terrenos sin construir”. Por otro lado, en el caso del servicio de parques y jardines, el TC en su aclaratoria a la Sentencia del expediente N° 00053-2004-PI-TC precisó que si bien es la “ubicación del predio” debe ser considerado como parámetro determinante, habilita que el tamaño del predio pueda ser considerado como criterio complementario, siendo éste último tampoco aplicable a un “terreno sin construir”, al no existir estructura alguna.

⁵⁶ TUO de las normas que regulan la Concesión al Sector Privado de las Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos.

⁵⁷ Existe el carácter de sujeto pasivo y activo yacen en un solo sujeto.

⁵⁸ Glosario de tributos internos del Tribunal Fiscal. En: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-29859/tributos-internos>

Cabe indicar, que presta especial atención la declaración de inafectación por los servicios de parques y jardines y recojo de residuos sólidos a las “Subestaciones eléctricas”, la cual podría decirse que es una instalación destinada a establecer niveles de tensión adecuados para la transmisión y distribución de energía eléctrica, y que por su nivel de peligrosidad se encuentra cercada, no escapando del criterio de área construida establecida por el TC, así como tampoco del uso, toda vez que la Ordenanza N° 413-MSI si le ha identificado un uso determinado en tu tabla, la cual contiene la definición general de los distintos usos en los predios e inmuebles ubicados en el distrito de San Isidro, según sus registros prediales.

Tabla de usos del predio		
Denominación del uso	Concepto del uso	Código
Terreno sin construir	Predio en el cual no hay edificación ni actividad comercial alguna o declarado como tal.	15
Subestación eléctrica, telefónica o similar	Predio o unidad catastral utilizada total o parcialmente para la distribución de energía eléctrica en el distrito o para prestar un servicio electrónico automatizado a la comunidad.	19

Fuente: Tabla de usos de la Ordenanza N° 413-MSI

De lo señalado, cabe preguntarse, si resulta válido que los gobiernos locales denominen como “inafectación” a la imposibilidad de aplicar los parámetros mínimos de validez constitucional establecidos por el Tribunal Constitucional que son aplicables a la distribución del costo de los servicios, como por ejemplo en el arbitrio de recojo de residuos sólidos, en el cual se requiere la existencia de una construcción en metros cuadrados para que se considere válida su distribución, situación que no existe en un terreno sin construir⁵⁹.

Al respecto, y conforme se ha definido que la “Inafectación” importa que la actividad desarrollada por el sujeto pasivo se encuentra fuera de la hipótesis de incidencia tributaria establecida en la norma; es decir, que se requiere para el nacimiento de la tasa por arbitrio que la Municipalidad de San Isidro ejecute un servicio público municipal en favor de su ciudadano, sea una persona natural o jurídica privada o pública; por lo que resulta incorrecto que se considere como parámetro de “Inafectación” a los criterios establecidos por el TC, toda vez que no se está considerando al sujeto obligado sino a una de las características del objeto de imposición.

Por otro lado, también resulta interesante la inafectación otorgado por el servicio de seguridad ciudadana a los predios de propiedad del Ministerio del Interior⁶⁰, porque la Municipalidad de San Isidro al definir el servicio precisa que consiste en la organización, implementación, mantenimiento, y mejora de servicio diurna y nocturna, con fines de prevención y disuasión de acciones delictivas, faltas, accidentes, protección civil y atención primaria de emergencias, en procura de lograr una mejor seguridad y colaboración a la labor de la PNP⁶¹, marcando claramente que el servicio que se presta por la Municipalidad de San Isidro no es el mismo que el de la PNP, quien inclusive requiere de sus implementos (Cámaras, movilidad, etc.) para cumplir su función. Asimismo, esta llamada

⁵⁹ La Defensoría del Pueblo en su Informe N° 106 ha precisado que existen “(...) reparos en aceptar como razonable el acotamiento del pago de arbitrios a los propietarios de un predio sin construir o en construcción, en el caso de servicios como el de mantenimiento de parques y jardines y recojo de residuos (...)”, toda vez que es evidente que no existe algún beneficio porque no hay habitantes. (Pueblo, 2006)

⁶⁰ El Ministerio del Interior, ejerce funciones de gobierno interior y de policía a través de los órganos policiales y no policiales para proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de las personas, así como para mantener y restablecer el orden interno democrático y el orden público. Actualmente el Ministerio del Interior tiene como órganos adscritos a la Policía Nacional del Perú, al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), a la Superintendencia Nacional de Migraciones y a la Oficina Nacional de Gobierno Interior (ONAGI). En: <https://www.mininter.gob.pe/content/qui%C3%A9nes-somos>

⁶¹ Numeral c.4) del artículo Segundo de la Ordenanza N° 413-MSI.

“inafectación” tampoco es coincidente con alguna imposibilidad de la aplicación de los criterios del Tribunal Constitucional⁶², por lo que podría decirse que obedece a un criterio de índole político.

Entonces consideramos, que se han señalado indebidamente como “Inafectaciones” a las liberaciones tributarias establecidas en favor de los propietarios de los predios de uso terreno sin construir, subestaciones eléctricas y comisarias.

(b) Exoneraciones en la Ordenanza N° 413-MSI

La “exoneración” implica que el hecho se halla dentro del campo de aplicación del tributo, es decir en la hipótesis de incidencia tributaria, pero que por efectos de una norma legal no da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, por razones de carácter objetivo⁶³ o subjetivo⁶⁴. (Pont Clemento, n.d.)

El establecimiento de exoneraciones en la aplicación de tasas o contribuciones por parte de los gobiernos locales, ha sido contemplado en el artículo 60° de la LTM; es decir, que el legislador ha reconocido la potestad tributaria establecida en favor de los gobiernos locales en el artículo 74° de la Constitución Política, la cual se encuentra sujeta a las reglas establecidas en la Norma VII del Título Preliminar del CT, como son: *“a) Contar con una exposición de motivos que detalle el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos, b) La exoneración deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas, c) Señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años, d) Informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas, e) Su de aplicación será a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma, f) Aplicable solo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, pudiendo establecer selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar”*.

Es de verse, que estas reglas han sido diseñadas principalmente para la regulación de tributos administrados por el gobierno nacional, toda vez que algunas de las reglas no son aplicables a los gobiernos locales para la regulación de las tasas o contribuciones, como por ejemplo el d).

Por otro lado, las exoneraciones tributarias otorgadas por el gobierno local usualmente obedecen a decisiones propias de carácter técnico o político, tal es así que la Ordenanza N° 413-MSI ha precisado exoneraciones generales y parciales en su artículo noveno y décimo, para algunas instituciones, pensionistas y para los contribuyentes que cuentan con el beneficio de “Arbitrio Cero”, estableciendo en algunos de ellos condiciones para su aplicación, las cuales serán objeto de análisis en el presente trabajo.

⁶² De acuerdo a la STC N° 0053-2004-PI/TC

⁶³ Cuando el legislador considera que ciertos hechos imponderables no deben generar el nacimiento de la obligación tributaria.

⁶⁴ Cuando el legislador exime de la obligación tributaria considerando que el sujeto pasivo no es idóneo para soportar la carga tributaria.

La Ordenanza N° 413-MSI ha establecido que se encuentran “exonerados” al pago de la obligación tributaria por las tasas de arbitrio por barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana los predios de propiedad de:

1. Los gobiernos extranjeros, siempre que cuenten con tratado vigente en condición de reciprocidad, y que sus predios se destinen a residencias de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas.

Es importante señalar, que el artículo 23° de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas⁶⁵, señala que *“El Estado acreditante y el jefe de la misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilina”*, por lo que corresponde preguntarse si efectivamente la Municipalidad de San Isidro ha establecido de forma correcta si se trata de una “exoneración”.

Al respecto, es de conocimiento que a través del artículo 55° de la Constitución se ha incorporado al derecho nacional los tratados, como es el caso de la Convención de Viena, estableciéndose reglas que pueden afectar la potestad tributaria reconocida a cualquier nivel de gobierno, como es el caso de los gobiernos locales; por lo que se presenta una especie de “inmunidad tributaria”, esta situación nos permite concluir que no podríamos hablar de una exoneración, toda vez que éstos sujetos se encontrarían fuera de la Hipótesis de Incidencia Tributaria, al encontrarse dentro de una “Inafectación” de tipo legal.

Por otro lado, la Ordenanza N° 413-MSI ha establecido condiciones para el acceso a esta “exoneración”, tales como: 1) Condición de reciprocidad en el país extranjero respecto del cobro de los arbitrios vinculados a los predios de los representantes diplomáticos del Estado Peruano, 2) Que la representación diplomática del gobierno extranjera sea propietaria del predio, y 3) El uso de los predios sean de embajada o residencia de representantes diplomáticos.

2. Los Organismos Internacionales Oficiales, siempre que sus predios se destinen al funcionamiento de sus oficinas dependientes.

Es importante señalar, que el Perú es miembro del sistema de las Naciones Unidas⁶⁶ la misma que se encuentra amparada por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, y ratificada por el Perú con Decreto Ley N° 14542 del 04 de julio de 1963, es decir que todos éstos organismos internacionales se encuentran reconocidos oficialmente por el Estado Peruano, siéndole aplicables sus disposiciones.

Al respecto, tenemos que en el Artículo II de la sección 7° de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, precisa que *“las Naciones Unidas, así como sus bienes, ingresos y otros haberes estarán: a) exentas de toda contribución directa; entendiéndose, sin embargo, que las Naciones Unidas no podrán reclamar exención alguna por concepto de contribuciones que, de hecho, constituyan una remuneración por servicios públicos”*; por lo que en principio les correspondería tributar por los servicios públicos municipales que sustentan el cobro de la tasa de arbitrios.

Cabe mencionar, que el Estado Peruano se adhiere a través de acuerdos a cada uno de los organismos internacionales, que establecen reglas adicionales que implican un análisis individualizado, a manera de ejemplo podemos enunciar el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que cuenta con un Acuerdo que data de 1960, el cual señala en su Artículo IV,

⁶⁵ Decreto Ley N° 17243 publicado el 30 de noviembre de 1968.

⁶⁶ Resoluciones Legislativas N° 10225 y N° 4010

Sección 10, que *“La Organización, sus haberes y sus demás bienes estarán exentos: a) del pago de cualquier impuesto, quedando entendido, sin embargo, que la Organización no se acogerá a esa exención cuando se trate de impuestos o arbitrios que sean simples pagos de servicios públicos”*, así como su Acuerdo de Sede de la Oficina Regional de la OIT para la América Latina suscrito el 13 de diciembre de 2002, que reitera en el Artículo VIII, Sección 11, que *“La Organización, sus haberes e ingresos y sus demás bienes estarán exentos: a) del pago de todo impuesto directo, quedando entendido, sin embargo, que la Organización no se acogerá a esa exención cuando se trate de impuestos o arbitrios que sean simples pagos de servicios públicos”*.

Entonces, tenemos que en estos casos si se configura la hipótesis de incidencia tributaria, pero no se genera la obligación tributaria por la figura de “exoneración” precisada de forma correcta en la Ordenanza N° 413-MSI, la cual puede obedecer a aspectos de tipo político, siempre que cumpla con el único requisito, que obliga su aplicación en el predio que se encuentre en uso de sus oficinas.

3. Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Al respecto, tenemos un correcto establecimiento de la figura de la “exoneración”, el cual se encuentra adscrito al Ministerio del Interior, obedeciendo éste a un carácter de tipo político o social, vinculado a las actividades voluntarias en favor de la comunidad que realizan los bomberos.

4. Entidades Religiosas, debidamente constituidas y acreditadas ante el Ministerio de Justicia, cuyos predios se encuentren destinados a templos, conventos y/o monasterios.

En el numeral 3 del artículo 2° de la Constitución Política se reconoce el derecho a la libertad de religión a toda persona, pero a su vez en su artículo 50° efectúa un reconocimiento a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú.

En este punto, es importante detallar lo precisado por el Tribunal Fiscal en el Acuerdo de Sala Plena N° 2016-17 de 16 de agosto de 2016, en el cual ha adoptado el siguiente criterio: *“El Artículo X del Acuerdo suscrito entre la Santa Sede y la República del Perú es aplicable a los predios en los que se desarrollen las actividades propias de la Iglesia Católica y alcanza a los arbitrios municipales creados con posterioridad a su suscripción, por lo que no corresponde el pago de dichos conceptos”*; de la revisión de los puntos considerados por el Tribunal Fiscal, se identifica que se efectuó una evaluación al Concordato suscrito por el Perú y la Santa Sede del 19 de julio de 1980, precisando que de la lectura de su Artículo X⁶⁷ se aprecia que se otorgó a la iglesia católica, sus jurisdicciones y comunidades religiosas un régimen de permanencia en el tiempo de las prerrogativas tributarias que a la fecha de la suscripción de dicho documentos se encontraban previstas en nuestra normativa, las que se consideran deben ser mantenidas aun cuando se produzca algún cambio normativo, siendo que al efectuar una interpretación auténtica del Artículo X de dicho tratado, el Tribunal Fiscal colige que está referido a las actividades propias de la Iglesia Católica y no solo a los tributos vigentes a la suscripción sino también a los creados con posterioridad, consagrándose un régimen de inmunidad tributaria permanente en favor de la Iglesia Católica, afectándose por tanto a los arbitrios municipales.

Al respecto, es importante considerar que, previo a la emisión del criterio adoptado por el Tribunal Fiscal en el Acuerdo de Sala Plena N° 2016-17, se consideraba que el régimen de permanencia con el cual contaba la iglesia católica no garantizaba la inalterabilidad del régimen tributario, por lo que no impedía la creación de nuevos tributos ni el cambio de alícuotas o base imponible, siendo que a

⁶⁷ El artículo X del Acuerdo celebrado entre la Santa Sede y la República del Perú de fecha 19 de julio de 1980 señala: *“La Iglesia Católica y las jurisdicciones y comunidades religiosas que la integran continuaran gozando de las exoneraciones, beneficios tributarios y franquicias que les otorgan las leyes y normas legales vigentes”*.

la fecha de suscripción sólo se encontraba vigente el arbitrio de limpieza pública y alumbrado público para conventos y templos, no alcanzando los arbitrios creados con posterioridad⁶⁸.

De lo señalado, se puede identificar que la Municipalidad de San Isidro procura un trato igualitario a las otras religiones diferentes a la Católica, las cuales se encontrarían afectas al pago por los servicios que sustentan a los arbitrios municipales, exigiendo dos (02) requisitos para acceder a la “exoneración”: 1) que se encuentren constituidas y acreditadas ante el Ministerio de Justicia⁶⁹, y 2) sus predios se encuentren destinados a templos, conventos y/o monasterios.

5. Los beneficiarios de la Ordenanza N° 379-MSI (Arbitrio Cero)

Es importante también hacer una mención especial al beneficio tributario creado en el distrito de San Isidro denominado “Arbitrio Cero”⁷⁰, el cual consiste en otorgar una desgravación consistente en el cien por ciento (100%) del pago de los arbitrios vinculados a la prestación de servicios de limpieza pública, parques y jardines y seguridad ciudadana, siempre que cumpla con determinados requisitos, como por ejemplo, que los contribuyentes sean mayores de setenta (70) años o más, propietarios de un solo predio a nombre propio o de la sociedad conyugal, con valor de autoavalúo no supere las cien (100) UIT⁷¹, se encuentre destinado a vivienda y que tenga calidad de contribuyente por un mínimo de cinco (05) años.

Cabe precisar, que en aplicación a lo dispuesto en la Norma VII del TUO del CT las exoneraciones, incentivos o beneficios que no han señalado un plazo de vigencia, como es el caso de la ordenanza de “Arbitrio Cero”, se entiende otorgado por un plazo máximo de tres (03) años.

Respecto al beneficio que consiste en el “Arbitrio Cero”, cabe preguntarse las razones por el cual se ha optado por liberar a los contribuyentes que reúnan dichas condiciones; al respecto en la Ordenanza N° 379-MSI⁷² se precisa que obedece a las políticas de desarrollo social y solidario de los vecinos, facilitando el acceso a las personas adultas mayores a una mejor calidad de vida, por lo que obedece a aspectos de carácter político.

En efecto, esta desgravación implica un desabastecimiento en la captación de recursos del gobierno local para la prestación de los servicios públicos municipales, lo que implica una afectación en el tiempo, toda vez que tiene una vigencia por tres años, periodo en el cual cualquier vecino del distrito puede cumplir setenta (70) años, así como cinco (05) años con la calidad de contribuyentes del distrito.

6. Beneficio parcial para pensionistas

La Ordenanza N° 413-MSI ha establecido en el artículo Décimo de la Ordenanza N° 413-MSI un beneficio en el pago en favor de los pensionistas encontrándose vinculado al artículo 19° de la LTM actualmente vigente y habiendo sido modificada a través de la Ley N° 30490⁷³ publicada el 21 de

⁶⁸ RTF's N° 07355-7-2011, 676-4-1997, 295-4-2000, 501-4-2000, 8759-3-2001, 05265-2-2004, entre otras.

⁶⁹ La Dirección de Asuntos Interconfesionales del Ministerio de Justicia tiene a su cargo el Registro de Entidades Religiosas a fin de facilitar las relaciones entre estas y el Estado, siendo un registro es voluntario.

⁷⁰ Aprobado a través de la Ordenanza N° 379- MSI publicado el 25 de enero de 2015 en el diario oficial El Peruano, y modificado a través de la Ordenanza N° 423-MSI publicado el 30 de marzo de 2016.

⁷¹ Unidad Impositiva Tributaria

⁷² Publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2015.

⁷³ La Ley de la persona adulta mayor, Ley N° 30490, se encuentra aún sujeta a la publicación de su reglamento y a un periodo de adecuación de 180 días para las instituciones públicas y privadas.

julio de 2016, que amplía su alcance para efecto del impuesto predial en favor de las personas adultas mayores no pensionistas.

Al respecto, corresponde preguntarnos si este descuento del 50% sobre la tasa de arbitrios municipales se trataría de una “exoneración” como lo ha precisado la Ordenanza N° 413-MSI. De acuerdo a lo desarrollado, la “exoneración” implica una prerrogativa sobre la obligación tributaria nacida de la coincidencia entre el hecho y el supuesto establecido en la norma tributaria, por lo que al ser única la obligación tributaria es única la exención, no pudiendo ser parcial.

Cabe precisar, que de la lectura del artículo Décimo de la Ordenanza N° 413-MSI se señala expresamente que el “50% del monto insoluto de los arbitrios de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana (...)”, es decir que la designación tiene que con el monto liquidado y determinado por concepto de la tasa resultante de la aplicación de los criterios de distribución establecidos por el gobierno local, por lo que este porcentaje aplicable sobre la liquidación no es otra cosa que un descuento, por lo que estaríamos hablando de un “Beneficio”, al ser un mecanismo que reduce la carga tributaria del contribuyente, porque un “(...) beneficio tributario es toda ventaja que se otorga al agente económico (contribuyente) en materia del débito tributario y crédito tributario”.(Ruiz de Castilla Ponce de León, 2011)

Es de verse que en éstas exoneraciones no se encuentran contemplados los predios del estado en sus tres niveles de poder (gobierno central, regional y local, salvo la propia Municipalidad de San Isidro), toda vez que el estado puede constituirse en sujeto pasivo de las tasas, al ser tributos vinculados.

Entonces, de la aplicación de las inafectaciones y exoneraciones precisadas en la Ordenanza N° 413-MSI existe una diferencia bien marcada respecto de la cantidad de contribuyentes afectos al pago de la tasa de acuerdo a cada servicio público, conforme se aprecia en el cuadro siguiente:

Servicio Público	Cantidad de contribuyentes afectos/pagantes	Contribuyentes Exonerados	Contribuyentes Inafectos
Servicio Público de Barrido de Calles	27,876	1,770	1
Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos	27,583	1,769	295
Servicio Público de parques y jardines	27,582	1,770	295
Servicio Público de Seguridad Ciudadana	27,875	1,770	2

Fuente: Ordenanza 413-MSI

En el cuadro se puede identificar que existe una gran cantidad de contribuyentes identificados por la Ordenanza N° 413-MSI como “exonerados” y un poco como “inafectos”, preguntándonos como ésta clasificación afecta la distribución del costo de los servicios municipales que sustentan el cobro de los arbitrios.

De acuerdo a la definición de “Inafectos”, tenemos que al encontrarse fuera del supuesto establecido en la norma tributaria se encuentra también de la obligación tributaria, por lo que no puede ser considerado dentro de la distribución del costo de los servicios públicos. Caso contrario se presenta con el “Exonerado”, quienes por su coincidencia en el supuesto establecido en la norma tributaria, se encontrarían obligados a efectuar el pago de la tasa, pero no les es exigible por estar exentos, entonces el costo por prestarles los servicios municipales si son objeto de distribución.

Por otro lado, en la Ordenanza N° 413-MSI se precisa por cada servicio la cantidad de predios y contribuyentes sobre los cuales va efectuar la distribución, el cual se muestra a continuación:

Servicio		Total pagantes	Exonerados	Inafecto	Total Registrado	Total participante en la distribución
Barrido de Calles	Predios	33,971	1,642	31	35,644	35,613 ⁷⁴
	Contribuyentes	27,876	1,770	1	29,647	29.646 ⁷⁵
Recojo de Residuos Sólidos	Predios	33,709	1,637	298	35,644	35,346 ⁷⁶
	Contribuyentes	27,583	1,769	295	29,647	29,647 ⁷⁷
Parques y Jardines	Predios	33,704	1,642	298	35,644	35,346 ⁷⁸
	Contribuyentes	27,582	1,770	295	29,647	29.352 ⁷⁹
Seguridad Ciudadana	Predios	33,970	1,642	32	35,644	35,612 ⁸⁰
	Contribuyentes	27,875	1,770	2	29,647	29,645 ⁸¹

Al respecto, es de observarse, que la Municipalidad de San Isidro no ha considerado en la distribución del costo a los inafectos. Sin embargo, y atendiendo al análisis efectuado a los contribuyentes que gozan de una inafectación, así como de exoneración, puede deducirse que éstas cantidades pueden sufrir una variación, implicando una redistribución del costo de cada uno de los servicios públicos municipales.

Cabe preguntarse, si es económicamente conveniente para los gobiernos locales otorgar exenciones a los contribuyentes para el pago de los arbitrios municipales, atendiendo que lo recaudado contribuye en el financiamiento de los servicios públicos municipales que prestan. En efecto, es de conocimiento que los gobiernos locales no sólo recaudan arbitrios, sino que también recaudan impuestos, como es el caso del Impuesto Predial u otros, los cuales pueden compensar la falta de recaudación de la tasa de arbitrios, implicando la desatención de algún otro servicio público municipal que pudieran prestar diferente al que sustenta la tasa de arbitrios.

Es importante señalar, que ésta acción de compensar con impuestos u otros ingresos municipales, en principio cubriría la morosidad por el no pago de los arbitrios municipales en forma oportuna, la cual es una circunstancia constante en toda administración tributaria para asegurar la prestación de los servicios que sustentan su cobro; por lo que resulta riesgoso para los gobiernos locales otorgar muchas exenciones que no generan algún beneficio adicional para los contribuyentes, toda vez que no se puede dar atención a otras necesidades con nuevos proyectos, sino que por el contrario causaría un trato desigual entre los mismos.

3.2.1.2. Responsabilidad solidaria en situaciones de posesiones de tipo legal

La responsabilidad solidaria ha sido definida en la doctrina como un deudor por cuenta ajena se encuentra obligado a cumplir con la prestación por mandato de la ley.

⁷⁴ Pág. 570814 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁷⁵ Pág. 570814 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁷⁶ Pág. 570834 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁷⁷ Pág. 570834 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁷⁸ Pág. 570862 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁷⁹ Pág. 570862 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁸⁰ Pág. 570883 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁸¹ Pág. 570883 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

El responsable solidario puede involucrar a una o más personas, sobre los cuales la administración tributaria puede exigir el cumplimiento del tributo de forma simultánea o sucesiva, en esta situación tenemos por ejemplo a las sucesiones intestadas, cuyos miembros deben responder por el tributo y los intereses⁸², pudiendo la administración tributaria requerir a cualquiera de ellos su pago, encontrándose facultado cualquiera de éstos exigir el reembolso de lo pagado de acuerdo a la normatividad civil.

Por su parte los artículos 16°, 17°, 18° y 19° del TUO del CT ha detallado a los sujetos que detentan responsabilidad solidaria al pago de un tributo, reconociéndoles el derecho a repetir contra los contribuyentes el pago del tributo efectuado.

El cuarto párrafo de su artículo quinto de la Ordenanza 413-MSI, se ha establecido excepcionalmente la calidad de “Responsable Solidario” al poseedor del predio cuando no sea posible ejecutar la cobranza al propietario, quien es en primera instancia el sujeto pasivo de la tasa por arbitrios municipales. Por ejemplo, en esta situación podemos encontrar a los inquilinos, quienes en esencia se benefician de los servicios que presta la Municipalidad de San Isidro al ocupar un predio ubicado en su circunscripción.

Otra situación controvertida, y que se encontraría sujeta también a la responsabilidad solidaria, sería aquella vinculada a circunstancias de poseedores precarios⁸³, definiéndose su derecho de propiedad con la emisión de una sentencia judicial, que puede tomar más de un ejercicio fiscal.

Asimismo tenemos aquella que se presenta en los casos de predios incautados por investigaciones de índole judicial; encontrándose dichos predios bajo la administración de la Comisión Nacional de Bienes Incautados – CONABI, quienes pueden asignar en uso a otras entidades públicas los predios de los investigados, constituyéndose por tanto en responsables solidarios de la tasa por arbitrios municipales.

De lo señalado, no resulta válido que las instituciones públicas posesionarias de un predio no sean considerados responsables solidarios para el cumplimiento de la tasa por concepto de arbitrios municipales, toda vez que son destinatarios del beneficio que genera el servicio público municipal.

3.2.1.3. Variabilidad de número de contribuyentes afectos al pago de la tasa

De lo precisado, y conforme se ha ido desarrollando en el presente trabajo, para la distribución del costo de los servicios públicos que determinan las tasas por arbitrios municipales, es importante contar con la cantidad de contribuyentes afectos al pago de la tasa de arbitrios del distrito, quienes asumen el costo del servicio de los contribuyentes exonerados, los cuales numéricamente varían con el tiempo, pudiendo implicar cambios en la distribución del costo.

Mes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. % 2016/2015
Enero	26,245	26,670	27,461	28,525	29,320	30,287	3.30%
Febrero	26,333	26,743	27,609	28,663	29,641	30,377	2.48%
Marzo	26,356	26,762	27,717	28,743	29,732	30,483	2.55%
Abril	26,396	26,871	27,839	28,772	29,752	30,516	2.57%
Mayo	26,427	26,930	27,871	28,867	29,797	30,645	2.85%
Junio	26,395	27,081	27,929	28,921	29,877	30,715	2.80%

⁸² Si bien la deuda tributaria está compuesta por tributo, las multas e intereses, de acuerdo al artículo 28° del CT, en aplicación del artículo 167° del CT las multas tributarias no son trasmisibles a los herederos y legatarios por tener una naturaleza personal.

⁸³ Artículo 911° del Código Civil Peruano, señala que la posesión precaria es la que se ejerce sin título alguno o cuando el que se tenía ha fenecido.

Julio	26,414	27,162	28,116	28,934	29,931	30,763	2.78%
Agosto	26,492	27,190	28,177	29,035	29,956	30,800	2.82%
Setiembre	26,692	27,280	28,246	29,096	29,994	30,746	2.94%
Octubre	26,573	27,327	28,351	29,061	30,055		
Noviembre	26,563	27,348	28,401	29,213	30,192		
Diciembre	26,581	27,403	28,468	29,268	30,220		

Fuente: Gerencia de Administración Tributaria- Subgerencia de Servicios al Contribuyente. En: Reporte estadístico setiembre 2016 de la Municipalidad de San Isidro del Portal de Transparencia

En efecto, de acuerdo al cuadro, es de verse que la cantidad de contribuyentes en el distrito de San Isidro se ha visto incrementada a lo largo de los años, existiendo variaciones mensuales que evidencian una constante movilidad, que puede inclusive superar la proyección efectuada por la Municipalidad de San Isidro para la distribución del costo de los servicios públicos municipales, quien empieza a elaborar sus informes técnicos a mediados de cada ejercicio por razones de tipo normativo, como lo es la obligatoriedad de pasar por una ratificación, así como el plazo límite para efectuar la publicación de la Ordenanza ratificada.

En efecto, la variabilidad en los aspectos controlados por los contribuyentes, como el uso del predio o el tamaño del predio (en casos de acumulación o demolición) por ejemplo, puede implicar la movilización de las tasas en un mismo ejercicio de forma constante, así como las modificaciones normativas o el establecimiento de criterios jurisprudenciales que pudieran existir a lo largo del ejercicio, como se dio por ejemplo con el Acuerdo de Sala Plena N° 2016-17 vinculado con el Convenio de la Santa Sede.

3.2.1.4. El acreedor tributario en los arbitrios municipales

El sujeto activo, quien en materia tributaria es reconocido como el “Acreedor Tributario”, no puede ser otro que el “Estado”, en su nivel de gobierno local, al ser el titular del servicio público municipal, constituyéndose el tributo en una obligación pública.

Por su parte el artículo 4° del TUO del CT ha definido al acreedor tributario como aquel en favor del cual debe realizarse la prestación pecuniaria, identificando al Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y a las entidades de derecho público con personería jurídica propia como acreedores tributarios en lo que fuera de su competencia⁸⁴.

Al respecto, la Ordenanza N° 413-MSI de la Municipalidad de San Isidro se reconoce como acreedor de la tasa de arbitrios municipales, toda vez que es dicha comuna que presta los servicios que lo sustentan, precisando en su Plan Anual la organización y planificación de las actividades que conllevan su cumplimiento.

En efecto, esta afirmación concuerda con lo precisado en el segundo párrafo del artículo 69⁸⁵ de la LTM, identificando que por los servicios prestados por los gobiernos locales se obtiene un beneficio individual prestado de manera real o potencial. Esta característica también ha sido reconocida por el TF, quien en sendas resoluciones ha precisado que “(...) la obligación de pago de arbitrios no se genera

⁸⁴ Es importante señalar, que muchas veces se ha considerado como “Acreedor Tributario” a la “Administración Tributaria”, quien no es otra que “(...) el órgano estatal o entidad de derecho público que asume el encargo de procurar dicho cobro y que se convierte, por ello, en el interlocutor válido con quien el contribuyente habrá de tratar”. (Sevillano Chávez, 2014)

⁸⁵ Art. 69° LTM.- (...)La determinación de las obligaciones referidas en el párrafo anterior deberán sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.

en el hecho que el contribuyente, personal y directamente disfrute del servicio, sino que es suficiente que el Concejo lo tenga organizado, aun cuando algún vecino no lo aproveche directamente, porque el servicio es prestado en la Jurisdicción, lo que beneficia también al recurrente, por lo que carece de sustento su argumento en el sentido que no recibe de manera individualizada los servicios al no tener en la circunscripción colindante a su negocio parque alguno ni contar con un servicio de seguridad ciudadana, jardinero o personal de limpieza para su negocio, ello sin perjuicio, de que aquél esté facultado a canalizar sus inquietudes respecto a la calidad de los servicios brindados al órgano competente de la Municipalidad⁸⁶, por lo que a pesar de que de forma particular los vecinos se organicen para asegurarse la prestación de un servicio, como por ejemplo contratar una empresa de seguridad, igual se mantiene su obligación al pago de la tasa de arbitrios municipales, situación que es concordante con lo establecido en el artículo 26⁸⁷ del TUO del CT.

3.2.2. LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA EN LOS ARBITRIOS MUNICIPALES

Para el establecimiento del importe de la tasa, es importante primero conocer el costo del servicio público, toda vez que la tasa o alícuota es un porcentaje representativo respecto de la base imponible.

En el artículo tercero de la Ordenanza N° 413-MSI se señala expresamente que la base imponible de los arbitrios es el costo que demanda la prestación de cada uno de los servicios públicos, y los criterios de distribución precisados en el informe técnico de la ordenanza, los cuales son objeto de análisis a continuación.

3.2.2.1. Establecimiento del Costo de los servicios que sustentan los arbitrios municipales

Geraldo Ataliba, señala que la base imponible es la perspectiva mensurable del aspecto material de la hipótesis de incidencia que la ley califica con la finalidad de fijar criterio para la determinación, en cada obligación tributaria concreta, del *quantum debeat*. La base imponible es la magnitud apreciable y calculable del aspecto material. (Sevillano Chávez, 2014)

El Tribunal Fiscal a través de las resoluciones N° 1070-3-1997, 14230-7-2011 y 15556-7-2011, entre otras, ha señalado que la base imponible sirve para establecer el “cuanto” que debe pagarse por el tributo. En efecto, al ser la tasa de arbitrio un tributo vinculado con los servicios públicos que se prestan en favor del contribuyente resulta importante identificar su base imponible.

Entonces en concordancia con lo precisado en el artículo 69° de la LTM, las tasas por servicios públicos o arbitrios se calculan en función al costo efectivo de los servicios públicos que presta la municipalidad.

La Ordenanza N° 413-MSI precisa una metodología de costeo que explica la vinculación de las actividades a ejecutarse para la prestación de un servicio público municipal, que implica el consumo de recursos materiales, personal, equipos, servicios, etc., el cual se expresa en valores y según la estructura establecida en la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, dividiendo los costos en: Directos⁸⁸, Indirectos⁸⁹ y Fijos⁹⁰.

⁸⁶ RTF N° 1273-4-2002 del 08 de marzo de 2002. (Alva Matteucci, 2003)

⁸⁷ Art. 26° CT.- Los actos o convenios por los que el deudor tributario transmite su obligación tributaria a un tercero, carecen de eficacia frente a la Administración Tributaria.

⁸⁸ Los costos directos son los costos necesarios para brindar el servicio, es decir es aquel costo en el que se verifica una relación directa de causalidad entre la generación del mismo y el desarrollo de la actividad asociada a un determinado servicio municipal.

⁸⁹ Los costos indirectos comprende los costos que no se vinculan con la prestación misma de un servicio municipal, sino más bien con actividades administrativas, de gestión y de supervisión.

⁹⁰ Costo fijo, es el costo cuyo monto no depende necesariamente de la cantidad o volumen que se preste del servicio municipal. Ello en la medida que su uso o empleo no se puede vincular a la realización de una determinada actividad directa o indirecta sino que son consumidos durante la prestación del servicio municipal.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 7° y 8° de la Directiva N° 001-006-00000015 se define como “Costo Directo” a aquel que tiene una relación directa de causalidad entre la generación del mismo y el desarrollo de la actividad asociada a un determinado servicio municipal, dependiendo de su grado de vinculación, identificando a la mano de obra del personal que presta el servicio municipal, los materiales como uniformes, herramientas, insumos y repuestos que se usan para prestar el servicio, así como las maquinarias y equipos vinculados también con el servicio, como por ejemplo la máquina podadora vinculado al servicio de parques y jardines.

Respecto de los “Costos indirectos” la mencionada directiva en su artículo 9° señala que si bien se encuentra asociada a la realización de un servicio municipal, ésta no se puede vincular con la prestación misma, sino con las actividades administrativas, de gestión y de supervisión, encontrándose en éste rubro a los jefes, secretarías, uniformes, útiles de oficina, entre otros. Al respecto, es importante precisar, que tanto la directiva del SAT como de la Municipalidad de San Isidro, han previsto que estos tipos de costos no deben superar el 10% del costo total de cada uno de los servicios municipales.

Por otro lado, el artículo 12° de la Directiva N° 001-006-00000015 define a los “Costos Fijos” como aquel cuyo uso o empleo no se puede vincular a la realización de una actividad directa o indirecta, sino que son consumidos durante la prestación del servicio municipal, como por ejemplo el agua, la luz y telefonía.

Cabe agregar, que para la elaboración de la estructura de costos y el establecimiento del costo de los servicios, la Directiva N° 001-006-00000015 ha considerado un mecanismo de depreciación aplicable a los activos fijos utilizados para la prestación de los servicios (por ejemplo: Edificios e infraestructura: 3%, Maquinarias: 10%, Muebles y enseres: 10%, Equipos de transporte: 25%, y Equipos de cómputo: 25%), así como la figura del porcentaje (%) de dedicación aplicable a cada tipo de costo, pudiendo ser exclusiva o parcial.

Es importante señalar, que ni la Ordenanza N° 1533-MML modificada por la N° 1833-MML, ni la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT no precisan que tipo de insumo debe considerarse como un costo directo o indirecto e inclusive fijo; sin embargo fue la Defensoría del Pueblo⁹¹, como el Tribunal Fiscal⁹², en su labor de revisión precisaron aspectos que deben observarse para la elaboración de la estructura de costos de los arbitrios municipales, los cuales se precisan a continuación algunos de ellos:

Concepto de costo	Razón	Entidad
<ul style="list-style-type: none"> Refrigerios 	Estos deben solventarse en la remuneración de los trabajadores, considerándose entonces en “mano de obra”.	Defensoría del Pueblo
<ul style="list-style-type: none"> Otros costos y gastos variables Servicio Indirecto Mano de obra indirecta 	Ausencia de detalle en la explicación de las diferencias de cada uno.	Defensoría del Pueblo
<ul style="list-style-type: none"> Campañas educativas 	Al no encontrarse directa ni indirectamente relacionado con la prestación del servicio. (RTF N° 7917-8-2012, entre otras)	Tribunal Fiscal
<ul style="list-style-type: none"> Servicio de terceros 	No es admisible si no cuentan con la explicación respectiva. (RTF N° 7656-11-2012, entre otras)	Tribunal Fiscal
<ul style="list-style-type: none"> Seguros 	No es admisible si no se especifican los bienes o personas aseguradas o motivo que los vincula con el servicio. (RTF N° 5140-8-2012, entre otras)	Tribunal Fiscal

⁹¹ (Pueblo, 2006)

⁹² (Tribunal Fiscal, 2013)

• Alquileres	No es admisible si no se especifica los bienes o su relación con el servicio. (RTF N° 7656-11-2012, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Otros	No es admisible sin explicar su relación con el servicio. (RTF N° 5998-7-2009, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Gatos variables • Otros costos y gastos variables	No es admisible sin explicar su relación con el servicio. (RTF N° 13640-5-2008, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Depreciación	No es admisible si no se indica los bienes y el porcentaje (%) de depreciación aplicable. (RTF N° 1263-7-2012, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Costos por inversiones	No debe trasladarse el costo de inversiones en los casos de maquinarias y equipos, sino solo la depreciación. (RTF N° 4346-7-2011, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Costos corporativos • Bienes de consumo	No es admisible sin explicar su relación con el servicio. (RTF N° 4346-7-2011, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Capacitación	No es admisible si no explica su propósito. (RTF N° 5140-8-2012, entre otros)	Tribunal Fiscal
• Costos conjuntos por el servicio de barrido de calles y recojo de residuos sólidos	Deben detallarse por separado. (RTF N° 5572-11-2012, entre otros)	Tribunal Fiscal

Por su parte, la Ordenanza N° 413-MSI ha precisado en su informe técnico los siguientes costos respecto de los servicios de barrido de calles, recojo de residuos sólidos, parques y jardines y seguridad ciudadana:

a) En Barrido de Calles

La Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que este servicio tiene un costo anual para el ejercicio fiscal 2016 de **S/. 7, 818,713.38** (Siete millones ochocientos dieciocho mil setecientos trece con 38/100 Soles), el cual es el resultado de la sumatoria de los costos directos, indirectos y fijos precisados en su estructura:

TIPO DE COSTO	IMPORTE
COSTO DIRECTO	7,475,623.71
COSTO INDIRECTO	316,215.26
COSTOS FIJOS	26,874.41
TOTAL	7, 818,713.38

Entre los “Costos Directos” tenemos:

✓ Otros Costos y Gastos Variables	
Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Servicio Operativo de Terceros	Corresponde al costo por la tercerización total del servicio operativo de barrido de calles. Es decir, considera el pago mensual por la prestación del servicio que se brinda en el distrito de San Isidro, servicio que es brindado por una empresa especializada por su cuenta y riesgo con sus propios recursos financieros, técnicos y materiales.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Barrido de Calles de la Ordenanza N° 413-MSI⁹³

⁹³ Pág. 570733 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Concepto	Detalle	Cantidad	Unidad de Medida	Costo Unitario	% de Dedicación	% de Depreciación	Costo Mensual	Costo Anual	%
COSTOS DIRECTOS							1,126,720.89	7,475,623.71	95.61%
OTROS COSTOS Y GASTOS VARIABLES							1,126,720.89	7,475,623.71	
Servicio operativo de terceros							1,126,720.89	7,475,623.71	
	Servicio Tercerizado de Barrido de calles y avenidas (Enero)	1	Servicio/Año	491,830.61	100.00%		491,830.61	491,830.61	
	Servicio Tercerizado de Barrido de calles y avenidas (Febrero a Diciembre)	11	Servicio/Año	634,890.28	100.00%		634,890.28	6,983,793.10	

Fuente: Numeral 4. Distribución del costo del Servicio de Barrido de Calles de la Ordenanza N° 413-MSI⁹⁴

De acuerdo a lo desarrollado, tenemos que la Municipalidad de San Isidro ha optado por prestar los servicios públicos a través de una tercerización del servicio de barrido de calles al cien por ciento (100%), la cual puede darse a través de la figura de la Concesión o de otras establecidas en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE), Ley N° 30225⁹⁵. Al respecto, debe entenderse que la actividad a ejecutarse por el tercero comprende: personal, equipos, insumos, entre otros, necesarios para la ejecución del servicio.

Cabe indicar, que de acuerdo a lo precisado en la Ordenanza N° 413-MSI, para el ejercicio 2015 la Municipalidad de San Isidro se encontraba con el contrato de Concesión suscrito con la empresa Innova Ambiental S.A por vencer, la cual se hacía cargo de la prestación de los servicios de barrido de calles, recojo de residuos sólidos y parques y jardines, por lo que la Municipalidad de San Isidro optó por ejercer un derecho establecido en la cláusula novena del Contrato de Concesión, modificado por la Adenda de fecha 17 de noviembre de 2005, que precisa que "Al término de contrato, EL CONCESIONARIO estará obligado, al requerimiento de LA MUNICIPALIDAD a continuar con la prestación de los servicios por un plazo de ciento ochenta (180) días calendarios (...)", el cual concluiría el 05 de febrero de 2016, razón por la cual la determinación del costo anual de éstos servicios tuvieron que atender a un doble cálculo, considerando el primero el costo de los servicios hasta el 05 de febrero de 2016 y el otro a partir del día siguiente hasta el último día hábil del mes de diciembre de 2016.

En efecto, este doble cálculo ha implicado que por la prestación del servicio de barrido de calles se registró un incremento de S/. 2, 496,025.69 (Dos millones cuatrocientos noventa y seis mil veinticinco con 69/100 Soles) en comparación con el 2015 con la Ordenanza N° 370-MSI⁹⁶ - la cual efectuó un reajuste con la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) al mes de agosto de 2014 (equivalente al 2,59%) sobre los costos y tasas determinadas en la Ordenanza N° 360-MSI⁹⁷ aplicable al ejercicio 2014 -, precisándose que el nuevo costo obedece a que se ha considerado una actualización de los precios del mercado, labor que fue efectuada por su área de logística⁹⁸.

Costos Directos:			
✓ Otros Costos y Gastos Variables.-			
Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Servicio operativo de terceros - Barrido de calles y avenidas	7,475,623.71	4,979,598.02	2,496,025.69
Totales	7,475,623.71	4,979,598.02	2,496,025.69

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI⁹⁹

⁹⁴ Pág. 570810 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁹⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de julio de 2014.

⁹⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de noviembre de 2014.

⁹⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2013.

⁹⁸ En la Ordenanza N° 413-MSI, se precisa que la actualización del importe de los costos a precio de mercado, se realizó considerando como fecha de inicio para la prestación del servicio por parte de un tercero el 06 de febrero 2016.

⁹⁹ Pag. 5707737 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Al respecto, corresponde preguntarnos si se puede considerar válido la realización de proyecciones en el costo del servicio de barrido de calles, toda vez que por los meses de febrero a diciembre de 2016, éste aún no se encuentra contratado.

Por otro lado, de acuerdo a la LCAE es el área encargada de las contrataciones quien efectúa la labor de determinar el “valor estimado” en el caso de los servicios, a partir del requerimiento de las áreas usuarias, es decir no es el importe real que implica la prestación de este servicio al 100%, pudiendo presentarse la probabilidad que pudiera ser un valor mayor o menor al establecido por el área de logística de la Municipalidad de San Isidro.

Cabe precisar, que en las ordenanzas N° 1533 y 1833 no se precisa alguna habilitación para que los gobiernos locales distritales puedan hacer uso de estas estimaciones; sin embargo puede colegirse que esta actividad es considerada válida por la MML con el Acuerdo N° 419, que ratificó la Ordenanza N° 413-MSI.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia expedida en el Expediente N° 0018-2005-PI/TC ha señalado que los criterios vinculantes de constitucionalidad material precisados en la STC N° 0053-2004-PI/TC, constituyen bases presuntas mínimas que no deben entenderse como rígidas porque tampoco lo es la realidad social y económica de cada municipio; por lo que podría concluirse que la determinación del costo de los servicios basados en proyecciones es válidamente aplicable en arbitrios.

Entre los “Costos Indirectos”, los cuales se encuentran vinculados a actividades administrativas, control o supervisión, encontramos a:

✓ Mano de Obra Indirecta	
Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Contratado CAS	Comprende el costo del personal administrativo, contratado bajo la modalidad del RECAS (D.L. 1057 y su reglamento – Essalud 9% tope 30% de la UIT), que realizan actividades de asistencia, supervisión y apoyo administrativo en el servicio de barrido de calles, se considera el 6.67% del Gerente de Desarrollo Distrital, el 20.00% del Subgerente de Mantenimiento Urbano y el 100.00% del Fiscalizador y Técnico Administrativo de Barrido de Calles.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Barrido de Calles de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁰⁰

El recurso humano requerido para las actividades administrativas o de control han sido descritas en la Ordenanza N° 413-MSI, los cuales comprenden diferentes modalidades contractuales.

En el servicio de barrido de calles, se ha considerado dentro de los costos indirectos al recurso humano sujeto a la contratación administrativa de servicios (CAS), incluyéndose a los funcionarios dentro de esta forma de contratación¹⁰¹, atendiendo a la habilitación establecida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849, que dispone la habilitación a contratar al personal directivo siempre que pueda ocupar una plaza contenida en el Cuadro de Asignación de Puestos – CAP, en concordancia con la Cuarta Disposición Transitoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, y en concordancia con el numeral 2 del artículo 4° de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175.

¹⁰⁰ Pag. 570733 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁰¹ De acuerdo a la Ordenanza N° 360-MSI, aplicable para el régimen tributario 2014, el personal nombrado considerado como costo indirecto es el Subgerente de servicios a la ciudad.

Asimismo, en la Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que por éste concepto se ha registrado también un incremento en su costo por S/. 2,496, 025.69 (Dos millones cuatrocientos noventa y seis mil veinticinco con 69/100 Soles), por la transferencia del costo del subgerente del área prestadora del servicio como CAS, incluyéndose el costo del gerente del área quien es el responsable de su supervisión.

✓ Costo de Mano de Obra.-			
Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal nombrado	0.00	32,189.45	-32,189.45
Personal contratado - CAS	209,145.64	204,105.68	5,039.96
Totales	209,145.64	236,295.12	-27,149.48

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁰²

Cabe agregar, que en la Ordenanza N° 413-MSI se ha registrado la existencia de varios incrementos por efecto de su actualización al precio de mercado, así como al requerimiento de nuevos insumos, toda vez que la estructura de costos considerada para el ejercicio 2015 es la misma a la del ejercicio 2014, sólo que actualizada con el IPC, como es el caso de los útiles de oficina, uniformes, repuestos, entre otros.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Útiles de oficina	3,666.07	1,618.79	2,047.27
Uniformes	4,199.00	3,600.50	598.50
Repuestos	56,559.74	621.02	55,938.72
Combustibles y lubricantes	33,738.99	19,561.75	14,177.25
Material de limpieza y sanitario	235.95	230.17	5.78
Totales	98,399.75	25,632.23	72,767.52

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁰³

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de equipos de transporte	0.00	817.13	-817.13
Depreciación de equipos	559.60	574.09	-14.49
Depreciación de muebles y enseres	85.00	87.20	-2.20
Depreciación de equipos de computo	1,072.48	877.67	194.81
Totales	1,717.08	2,356.10	-639.01

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁰⁴

Sin embargo, también en la Ordenanza N° 413-MSI se registraron reducciones en el costo, como es el caso de los "Otros costos y gastos variables" en el cual se encuentran los gastos por servicio y

¹⁰² Pag. 5707738 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁰³ Pag. 5707738 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁰⁴ Pag. 5707739 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

operación, telefonía y movilidad; la cual consideró el 2.37%¹⁰⁵ del costo de cuatro (04) operarios designados al mantenimiento de las unidades asignados al servicio, que es coincidente con su porcentaje de dedicación.

Asimismo, similar situación es el de telefonía y movilidad, obedeciendo la variación de la primera de estas, a la reducción en el porcentaje de dedicación del uso de los móviles al 0.24%¹⁰⁶, en el caso de la movilidad su eliminación¹⁰⁷.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Mantenimiento y reparación	6,346.06	7,139.11	-793.04
Servicio de telefonía	606.72	1,136.55	-529.83
Movilidad	0.00	787.89	-787.89
Totales	6,952.78	9,063.55	-2,110.76

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁰⁸

Por tanto entre los costos indirectos señalados en la Ordenanza N° 413-MSI tenemos los siguientes:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	209,145.64
Costo materiales	98,399.75
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	1,717.08
Otros costos y gastos variables	6,952,.78
Total	316,215.26

Es importante, verificar el cumplimiento de lo señalado en la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, que precisa que los costos indirectos no deben superar el 10% ¹⁰⁹del costo total del servicio, especificación que se estaría cumpliendo en la Ordenanza N° 413- MSI, como se evidencia en el cuadro siguiente:

Costo total del servicio	Tope 10%	Costo indirecto precisado en Ordenanza N° 413-MSI
7, 818,713.38	781,871,338	316,215.26

Los “Costos Fijos” son consumidos durante la prestación del servicio municipal, siendo que la Municipalidad de San Isidro en la Ordenanza N° 413-MSI ha considerado los siguientes:

¹⁰⁵ En la Ordenanza N° 360-MSI correspondiente al ejercicio 2014 se consideró el 1.59% del costo de cinco (05) operarios que realizan el servicio de mantenimiento de las unidades vehiculares con las que se presta el servicio.

¹⁰⁶ En la Ordenanza N° 360-MSI correspondiente al ejercicio 2014 se consideró el 0.26%.

¹⁰⁷ En la Ordenanza N° 360-MSI correspondiente al ejercicio 2014, se consideró la movilidad para actividades de coordinación con la concesionaria.

¹⁰⁸ Pag. 5707740 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁰⁹ De acuerdo al Informe Defensorial N° 106, los costos directos deben constituir la mayor parte de los costos globales de los servicios.

Costos Fijos.- Comprende lo siguiente:

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Seguros	Comprende el 2.37% del costo por aseguramiento preventivo ante cualquier siniestro (seguro vehicular) de las unidades vehiculares asignadas al servicio de barrido de calles. Asimismo, considera el costo por seguro obligatorio de accidentes de tránsito - SOAT para las 6 unidades vehiculares asignadas a éste servicio.
Servicio de Agua Potable	Comprende el 2.16% del costo por consumo de agua potable del suministro N° 2600855-7, utilizado en los servicios higiénicos con los que cuenta el personal administrativo y fiscalizadores del servicio, encargados de las labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, fiscalización y apoyo administrativo.
Servicio de Energía Eléctrica	Comprende el 7.94% del costo por consumo de energía eléctrica del suministro N° 1721060, que abastece a la oficina administrativa, equipos informáticos y servicio higiénico que utiliza el personal del servicio, en labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, fiscalización y apoyo administrativo.
Servicio de Telefonía	Comprende el 0.21% del consumo total de 01 anexo utilizado para las labores de coordinación con la empresa que brinda el servicio y para la comunicación con los vecinos, recogiendo a través de ellos sus necesidades con respecto al servicio de barrido de calles.
Internet	Comprende el 0.50% del consumo total de 4 equipos de cómputo asignados al área, utilizados para recibir y atender los requerimientos de los vecinos, y, para el envío en línea de los programas diarios de operaciones del servicio a Relima, el cual ejecuta y nos envía la confirmación del mismo. Asimismo, para control de las unidades vehiculares, anexas a este servicio, mediante monitoreo GPS.

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹⁰

De acuerdo a lo precisado en la norma, éstos han registrado incrementos – a excepción del servicio de telefonía -, los cuales obedecen al el incremento en el consumo de los servicios, como por ejemplo el mayor uso del seguro por el incremento de unidades vehiculares.¹¹¹

Por el contrario por el servicio de telefonía, se efectuó una reducción en el porcentaje de dedicación al 0.21%.

Costos Fijos:

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Seguros	21,350.26	7,131.53	14,218.73
Agua potable	897.84	260.25	637.58
Energía eléctrica	3,347.30	2,127.85	1,219.46
Telefonía	237.57	261.62	-24.05
Internet	1,041.44	537.48	503.96
Totales	26,874.41	10,318.72	16,555.68

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹²

b) En Recojo de Residuos Sólidos

La Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que este servicio tiene un costo anual para el ejercicio fiscal 2016 de **S/. 14, 544,226.82** (Catorce millones quinientos cuarenta y cuatro mil doscientos veintiséis

¹¹⁰ Pág. 5707735 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹¹¹ A diferencia de la Ordenanza N° 360-MSI del ejercicio 2014 que sólo considero tres (03) bici motos, la Ordenanza N° 413-MSI consideró seis (06) unidades vehiculares (01 camioneta y 5 motocicletas).

¹¹² Pág. 5707739 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

con 82/100 Soles), el cual es el resultado de la sumatoria de los costos directos, indirectos y fijos precisados en su estructura:

TIPO DE COSTO	IMPORTE
COSTO DIRECTO	14, 140,488.82
COSTO INDIRECTO	387,450.86
COSTOS FIJOS	16,287.15
TOTAL	14, 544,226.82

La estructura de costos del servicio de recojo de residuos sólidos presenta una situación similar a la de barrido de calles, toda vez por en el caso de los “Costos Directos”, éste también prevé que su prestación al cien por ciento (100%) se va efectuar en dos periodos: una por la empresa Innova Ambiental S.A hasta el mes de enero, en atención al ejercicio de un derecho establecido en la cláusula novena del Contrato de Concesión; y otra por un tercero por los meses de febrero a diciembre 2016, cuyo costo obedece al resultado del estudio de mercado efectuado por su área logística de la Municipalidad de San Isidro.

✓ Otros Costos y Gastos Variables	
Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Servicio Operativo de Terceros	Corresponde al costo por la tercerización total del servicio operativo de recolección de residuos sólidos. Es decir, considera el pago mensual por la prestación del servicio que se brinda en el distrito de San Isidro, servicio que es brindado por una empresa especializada por su cuenta y riesgo con sus propios recursos financieros, técnicos y materiales.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Recojo de Residuos Sólidos de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹³

Asimismo, se precisa que también por este servicio existe un incremento en S/. 4, 434,187.10 (Cuatro millones cuatrocientos treinta y cuatro mil ciento ochenta y uno con 10/100 Soles) a diferencia de la estructura de costos aprobada con la Ordenanza N° 370-MSI del ejercicio 2015.

Concepto	Detalle	Cantidad	Unidad de Medida	Costo Unitario	% de Dedicación	% de Depreciación	Costo Mensual	Costo Anual	%
COSTOS DIRECTOS							2,268,873.77	14,140,488.82	97.22%
OTROS COSTOS Y GASTOS VARIABLES							2,268,873.77	14,140,488.82	
Servicio operativo de terceros							2,268,873.77	14,140,488.82	
	Servicio Tercerizado de Recolección de residuos sólidos domiciliarios (Enero)	1	Servicio/Año	1,071,592.27	100.00%		1,071,592.27	1,071,592.27	
	Servicio Tercerizado de Recolección de residuos sólidos domiciliarios (Febrero a Diciembre)	11	Servicio/Año	1,188,081.50	100.00%		1,188,081.50	13,068,896.55	

Fuente: Numeral 4. Distribución del costo del Servicio de Recojo de residuos sólidos de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹⁴

Otros Costos y Gastos Variables	14,140,488.82	9,706,301.72	4,434,187.10
Servicio operativo de terceros - Cotización	14,140,488.82	9,706,301.72	4,434,187.10

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹⁵

¹¹³ Pág. 570748 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹¹⁴ Pág. 570830 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹¹⁵ Pág. 570751 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Respecto de los “costos indirectos” del servicio de recojo de residuos, en la Ordenanza N° 413-MSI se han considerado los siguientes conceptos e importes:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	288,950.86
Costo materiales	93,232.90
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	1,482.18
Otros costos y gastos variables	3,779.75
Total	387,450.86

En lo que respecta a “mano de obra”, se ha identificado que a diferencia del servicio de barrido de calles, se está considerado sólo a una (01) persona estable de las tres (03)¹¹⁶ que se precisaban en la estructura aprobada en la Ordenanza N° 360- MSI del 2014, toda vez que, al igual que al servicio de barrido de calles, se trasladó el costo del subgerente del área prestadora del servicio y del gerente como CAS, y se reubico a otro trabajador estable en otra área administrativa.

✓ **Mano de Obra Indirecta**

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Nombrado	Comprende el costo del personal nombrado que realiza actividades de supervisión en el servicio de recolección de residuos sólidos.
Personal Contratado CAS	Comprende el costo del personal administrativo, contratado bajo la modalidad del RECAS (D.L. 1057 y su reglamento – Essalud 9% tope 30% de la UIT), que realizan actividades de planificación, dirección, gestión, asistencia, fiscalización y apoyo administrativo en el servicio de recolección de residuos sólidos, se considera el 6.67% del Gerente de Desarrollo Distrital, el 20.00% del Subgerente de Mantenimiento Urbano y el 100.00% del Fiscalizador, auxiliar, chofer, operador, fiscalizador y Técnico Administrativo de recolección de residuos sólidos.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Recojo de Residuos Sólidos de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹⁷

✓ **Costo de Mano de Obra.-**

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal Nombrado	71,458.98	155,447.81	-83,988.83
Personal Contratado - CAS	217,497.04	220,280.84	-2,783.80
Totales	288,956.02	375,728.65	-86,772.63

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹¹⁸

Respecto de los otros costos indirectos, como el de materiales, en la Ordenanza N° 413-MSI se precisó su incremento, el cual obedece a la actualización de los precios unitarios, así como en la cantidad requerida por el área prestadora del servicio de recojo de residuos sólidos, y por cumplimiento de condiciones en el contrato de concesión¹¹⁹.

¹¹⁶ En la Ordenanza N° 360-MSI del ejercicio 2014 se precisó como personal nombrado a: Subgerente de Servicios a la Ciudad, su secretaria y un fiscalizador.

¹¹⁷ Pág. 570748 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹¹⁸ Pág. 570753 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹¹⁹ Al término del contrato de Concesión la Municipalidad de San Isidro se hace responsable de las unidades vehiculares utilizadas para la prestación del servicio.

✓ **Costo de Materiales.-**

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Útiles de oficina	5,647.17	4,160.86	1,486.31
Uniformes	4,695.00	3,839.53	855.47
Repuestos	47,073.34	0.00	47,073.34
Combustibles y lubricantes	35,352.44	28,466.86	6,885.58
Material de limpieza y sanitario	464.95	462.91	2.04
Totales	93,232.90	36,930.16	56,302.74

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹²⁰

Depreciación de Bienes Muebles y Equipos.-

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de equipos	409.70	594.61	-184.91
Depreciación de muebles y enseres	0.00	87.20	-87.20
Depreciación de equipos de computo	1,072.48	877.67	194.81
Totales	1,482.18	1,559.49	-77.30

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹²¹

Al igual que en el servicio de barrido de calles, la depreciación de los bienes para la prestación del servicio varía a un menor costo, siendo que solamente en los materiales de computo se incrementa, al actualizarse el costo de un equipo multifuncional adquirido en el 2014.¹²²

En lo que respecta a "Otros costos y gastos variable" se encuentra el gasto por mantenimiento y reparación, el cual constituye una inclusión al tener la Municipalidad de San Isidro hacerse cargo de las unidades vehiculares que se utilizan para la prestación del servicio de recojo, estableciéndose un 1.19% de porcentaje de dedicación.

Respecto a los gastos por servicio de telefonía, en la estructura de costos la Municipalidad de San Isidro consideró el 0.24%¹²³ del costo de un equipo, que es coincidente con su porcentaje de dedicación.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Mantenimiento y reparación	3,173.03	0.00	3,173.03
Servicio de telefonía	606.72	1,136.55	-529.83
Movilidad	0.00	787.89	-787.89
Totales	3,779.75	1,924.44	1,855.31

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹²⁴

¹²⁰ Pág. 570753 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹²¹ Pág. 570754 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹²² En la Ordenanza N° 360-MSI aplicable para el 2014, se precisa la inclusión en su costo de la cotización de los equipos de cómputo a adquirir.

¹²³ En la Ordenanza N° 360-MSI correspondiente al ejercicio 2014 se consideró el 0.26% del costo de cinco (05) operarios que realizan el servicio de mantenimiento de las unidades vehiculares con las que se presta el servicio.

¹²⁴ Pág. 570755 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Por otro lado, de la verificación del cumplimiento de la condición establecida en la Ordenanza 1533-MML y N° 1833-MML, respecto a que los indirectos no deben superar el 10% del costo total del servicio, se evidencia en el cuadro siguiente que ha sido cumplida en la Ordenanza N° 413-MSI:

Costo total del servicio	Topo 10%	Costo indirecto precisado en Ordenanza N° 413-MSI
14,544,226.82	1,454,422.682	387,450.86

Para el servicio de recojo de residuos sólidos, la Municipalidad de San Isidro ha considerado como “Costos Fijos” a: Seguros, servicio de agua, luz y telefonía.

Costos Fijos.- Comprende lo siguiente:

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Seguros	Comprende el 1.19% del costo por aseguramiento preventivo ante cualquier siniestro (seguro vehicular) de las unidades vehiculares asignadas al servicio de barrido de calles. Asimismo, considera el costo por seguro obligatorio de accidentes de tránsito - SOAT para las 3 unidades vehiculares asignadas a este servicio.
Servicio de Agua Potable	Comprende el 2.71% del costo por consumo de agua potable del suministro N° 2600855-7, utilizado en los servicios higiénicos con los que cuenta el personal administrativo y fiscalizadores del servicio, encargados de las labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, fiscalización y apoyo administrativo.
Servicio de Energía Eléctrica	Comprende el 8.93% del costo por consumo de energía eléctrica del suministro N° 1721060, utilizado por los equipos de cómputo que utiliza el personal administrativo para las labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, fiscalización y apoyo administrativo del servicio de recolección de residuos sólidos.
Servicio de Telefonía	Comprende el 0.21% del consumo total de 01 anexo utilizado para las labores de coordinación con la empresa que brinda el servicio y para la comunicación con los vecinos, recogiendo a través de ellos sus necesidades con respecto al servicio de recolección de residuos sólidos.
Internet	Comprende el 0.50% del consumo total de 4 equipos de cómputo asignados al área, utilizados para recibir y atender los requerimientos de los vecinos, y, para el envío en línea de los programas diarios de operaciones del servicio a Relima, el cual ejecuta y nos envía la confirmación del mismo. Asimismo, para control de las unidades vehiculares, anexas a este servicio, mediante monitoreo GPS.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Recojo de Residuos Sólidos de la Ordenanza N° 413-MSI¹²⁵

Sin embargo, en el caso de los “Seguros”, la Municipalidad de San Isidro ha precisado que su variación por la inclusión de unidades vehiculares (2 camionetas y 1 motocicleta), siendo que en el caso de la luz y el agua, obedecen a su consumo y al porcentaje de dedicación¹²⁶.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Seguros	10,120.13	0.00	10,120.13
Agua potable	1,122.29	507.29	615.00
Energía eléctrica	3,765.72	4,147.63	-381.91
Telefonía	237.57	523.24	-285.67
Internet	1,041.44	716.63	324.81
Totales	16,287.15	5,894.79	10,392.36

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹²⁷

¹²⁵ Pág. 570749 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹²⁶ En la Ordenanza N° 413-MSI se ha considerado una participación del 2.71% por el consumo del agua, y 8.93% en la luz, para la prestación del servicio.

¹²⁷ Pág. 570756 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

b) En Parques y Jardines

La Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que este servicio tiene un costo anual para el ejercicio fiscal 2016 de **S/. 19, 690,371.47** (Diecinueve millones seiscientos noventa mil trescientos setenta y uno con 47/100 Soles), el cual es el resultado de la sumatoria de los costos directos, indirectos y fijos precisados en su estructura:

TIPO DE COSTO	IMPORTE
COSTO DIRECTO	18,057,261.80
COSTO INDIRECTO	1,232,640.03
COSTOS FIJOS	400,469.64
TOTAL	19,690,371.47

Respecto de los “Costos Directos” por la prestación del servicio de parques y jardines, en la Ordenanza N° 413-MSI se ha precisado su ejecución parcial por parte de la Municipalidad de San Isidro y otra por parte de un tercero, quien efectúa un 1, 022,099.11 m² que representa el 87.33% del área total de área verde del distrito, correspondiéndole a la Municipalidad 1, 170,387.65 m² que representa el 12.67%.

Cabe indicar, que en la Ordenanza N° 360-MSI aplicable para el ejercicio 2014, así como en la Ordenanza 370-MSI para el ejercicio 2015, se consideró una prestación parcial del servicio también con la Empresa Vega Upaca S.A. – Relima encargándose del 94.31% que son 942,256.50 m²¹²⁸.

Entonces, por el servicio de parques y jardines involucra se presentan los siguientes “Costos Directos”:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	2,775,027.08
Costo materiales	1,342,400.88
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	281,431.01
Otros costos y gastos variables	13,658,402.83
Total	18,057,261.80

En lo que respecta al “Costo por mano de obra”, se ha considerado al personal de la Municipalidad de San Isidro contratado bajo el régimen CAS o con la condición de estable para la prestación del servicio de parques y jardines, que comprende la implementación, mantenimiento, recolección de maleza, recuperación y mejora de parques y jardines y demás áreas verdes de uso público, así como su supervisión, de acuerdo a lo señalado en el Plan Anual de Servicio.

Por otro lado, de acuerdo a la estructura de costos del servicio de parques y jardines, es de verse que a diferencia del año 2015, se registra una disminución de S/. 1, 286,020.23 (Un millón doscientos ochenta y seis mil veinte con 23/100 Soles) por el retiro de los ingresos por pacto sindical que percibía el personal estable, y por el cese de personal por límite de edad y reubicación.

¹²⁸ En la Ordenanza N° 360-MSI del 2014, se precisó que la Municipalidad de San Isidro, se haría cargo de 56,870 m².

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Nombrado	Comprende el costo del personal nombrado que realiza labores operativas en el servicio de parques y jardines, su costo considera la remuneración anual, gratificaciones de julio y diciembre, beneficios sociales, aportaciones de salud, entre otros costos que de acuerdo a las disposiciones vigentes percibe el personal de la Municipalidad de San Isidro, las funciones que desarrollan son las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de áreas verdes. • Corte de césped con máquinas desbrozadoras. • Siembra y resiembra de césped, plantas ornamentales y árboles, poda de árboles. • Abonamiento orgánico y químico, compost, humus de lombrices y otros a fin de mejorar la estructura del suelo, abono foliar con el uso de mochilas moto fumigadoras. • Producción y propagación de plantas, se realiza en el vivero municipal. • Recuperación y remodelación de áreas verdes, consiste en roturar el suelo, nivelar abonamiento, siembra de césped, riego y primer corte. • Fumigación y control cajas de riego, buzones, etc.
Personal Contratado CAS	<ul style="list-style-type: none"> • Limpieza y lavado de plantas y árboles, mediante hidrolavadoras de alta presión con la finalidad de retirar el monóxido de carbono, residuos de plagas, polvo, etc. • Limpieza de canales de riego, aguas provenientes del río surco. • Riego por gravedad y con cisterna. • Operar los equipos manuales y eléctricos para el correcto funcionamiento de la Planta de Tratamiento. • Dosificar la correcta cantidad de cloro gas de acuerdo al caudal de agua ingresado a la planta de tratamiento. <p>Asimismo, comprende el costo del personal contratado bajo la modalidad del RECAS - D.L. 1057 y su reglamento, que realiza labores operativas en el servicio de parques y jardines, su costo considera su remuneración anual, aguinaldos por fiestas patrias y navidad y aportaciones de salud, las funciones que desarrollan son las mismas del personal nombrado.</p>

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹²⁹

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal nombrado	1,825,588.88	3,053,462.49	-1,227,873.61
Personal contratado - CAS	949,438.20	1,007,584.81	-58,146.61
Totales	2,775,027.08	4,061,047.30	-1,286,020.23

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁰

En efecto, la necesidad de La Municipalidad de San Isidro de contar con personal para que atiendan el 12.67% del total del servicio, implica dotarlos de equipamiento y materiales a considerarse en la estructura de costos, los cuales harían suponer la existencia de un incremento por la atención de una mayor área verde¹³¹, a diferencia del ejercicio 2014.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Uniformes	Comprende el costo por adquisición de pantalón tipo drill, camisa manga larga, gorros y polos, botines, guantes mascarilla, orejeras, ameses, lentes protectores entre otros implementos, para una correcta presentación y seguridad del personal nombrado y contratado que efectúa labores de mantenimiento de áreas verdes y el correcto funcionamiento de la planta de tratamiento a cargo de la municipalidad (la entrega de prendas que se realiza de 1 a 4 veces al año).
Herramientas	Comprende el costo de herramientas tales como: manguera para succión de agua, brochas y rodillos para pintar los cercos metálicos que protegen las áreas verdes, guadaña, lampa, pico, soga, carretilla, tijera de podar y demás herramientas necesarias para las labores de mantenimiento de la planta de tratamiento de agua para riego y de las áreas verdes del distrito.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹³²

¹²⁹ Pág. 570769 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹³⁰ Pág. 570775 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹³¹ Para el 2016 la Municipalidad de San Isidro atenderá un área de 1, 170,387.65 m², a diferencia del 2014 que atendía directamente un área de 56,870 m².

¹³² Pág. 570770 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Insumos	Comprende el costo de los fertilizantes (fungicidas, pesticidas, bioestimulante, detergente agrícola), fertilizante nitrogenado (cloro a gas o líquido), gras americano, abono orgánico, tierra de chacra, plantas y semillas, insumos necesarios para ser utilizados en el mantenimiento de las áreas verdes que administra la municipalidad, estos insumos son utilizados en la preparación de la tierra, siembra de áreas verdes, renovación de plantas y flores y para combatir diferentes clases de plagas.
Repuestos	Comprende el costo de los repuestos utilizados en el mantenimiento preventivo de la flota vehicular del servicio, tales como: baterías, amortiguadores, llantas y demás repuestos necesarios para mantener en operatividad la flota vehicular, se cuenta con: 2 camionetas (traslado del personal operativo), 5 camiones cisterna (para riego de áreas verdes) y 1 tractor agrícola (para fumigación), 1 camión baranda (para el traslado de maquinarias, herramientas e insumos) y una retroexcavadora para la recuperación de áreas verdes.
Combustibles y Lubricantes	Comprende el costo de gasolina, petróleo, aceite, grasa, refrigerante y líquido de freno, utilizados para el funcionamiento y mantenimiento de la flota vehicular y maquinaria utilizadas en el servicio, teniendo en cuenta la recuperación de áreas verdes en el distrito, es necesario incrementar la operatividad de las unidades de transporte y maquinaria en el servicio.
Material Disolvente y Pinturas	Material utilizado en el mantenimiento de los cercos de protección de las áreas verdes del distrito, así como el mantenimiento de los vehículos de transporte y maquinarias utilizadas en la prestación del servicio, comprende pintura, thinner estándar y base zincromato.
Material Eléctrico	Comprende el costo de materiales tales como focos, la cual corresponde a la iluminación de las zonas donde se guardan los vehículos, maquinarias y equipos asignados al servicio de parques y jardines.
Materiales Diversos	Comprende diversos materiales para ser utilizados en el servicio de parques y jardines tales como: bolsas para embolsar las plantas del vivero, bolsa para recojo de maleza de áreas verdes (poda de árboles y corte de césped), cinturón de seguridad (para cargar las máquinas de corta césped o maquina desbrozadora – maquinistas), protector solar UV (para el personal operativo de que desarrolla labores en campo, Ley N° 30102 – Ley que dispone medidas preventivas contra los efectos nocivos para la salud por la exposición prolongada a la radiación solar), entre otros materiales que son necesarios para el desarrollo de las actividades operativas de mantenimiento y conservación de plantas y semillas del vivero municipal, así como para el mantenimiento de los equipos de riego tecnificado y planta de tratamiento de agua.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹³³

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Uniformes	181,813.20	48,715.78	133,097.42
Herramientas	156,383.96	54,121.35	102,262.61
Insumos	448,202.80	370,134.34	78,068.46
Repuestos	178,434.78	71,382.19	107,052.59
Combustibles y lubricantes	211,382.40	175,500.45	35,881.96
Material disolvente y pintura	10,185.00	17,440.30	-7,255.30
Material eléctrico	187.20	384.10	-196.90
Materiales diversos	155,811.54	30,612.04	125,199.50
Totales	1,342,400.88	768,290.55	574,110.33

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁴

¹³³ Pág. 570770 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹³⁴ Pág. 570776 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Conforme se precisó anteriormente, existe una variación en la estructura de costos en “Herramientas” e “insumos” por la mayor atención de áreas verdes por parte de la Municipalidad de San Isidro; siendo en el caso de los “uniformes” a la necesidad de vestir al personal nombrado que realiza labores operativas, toda vez que no se va entregar en dinero dicho concepto¹³⁵.

Por otro lado, en el caso de los “Repuestos y combustibles” su incremento obedece al abastecimiento de las unidades vehiculares a entregarse por la Concesionaria (Empresa Vega Upaca S.A. – Relima) al término del contrato.

En lo que respecta al costo de “Depreciación de Maquinaria y Equipos”, en la estructura de costos se ha precisado su incremento, el cual obedece a una actualización en el costo de acuerdo a su valor de compra, el cual fue mucho mayor al proyectado en la estructura de costos del 2014 y por ende del 2015.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Depreciación de Equipos de Transporte	Comprende el costo por desgaste de tres (3) camiones cisternas, que son utilizados para el riego de las áreas verdes que administra la Municipalidad de San Isidro.
Depreciación de Maquinaria y Equipos	Comprende el costo por desgaste de 50 equipos, utilizados por el personal operativo en actividades de corte de césped, poda de árboles, siembra de plantas, riego, recuperación, fumigación y el mantenimiento en general de áreas verdes del distrito, equipos de uso exclusivo del personal operativo del servicio.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁶

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de Equipos de Transporte	260,500.00	173,917.08	86,582.92
Depreciación de Maquinarias y Equipos	20,931.01	20,537.18	393.83
Totales	281,431.01	194,454.26	86,976.75

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁷

En lo que respecta a “Otros Costos y Gastos Variables” ubicado en los “Costos Directos”, encontramos al “Servicio Operativo de Tercero”, que no es otro que el encargado de prestar el servicio al 87.33% del área total de área verde del distrito, entre otros relevantes para su prestación.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Servicio Operativo de Terceros	Corresponde al costo por la tercerización parcial del servicio operativo de mantenimiento de áreas verdes. Es decir, considera el pago mensual por la prestación del servicio que se brinda en el distrito de San Isidro, servicio que es brindado por una empresa especializada por su cuenta y riesgo con sus propios recursos financieros, técnicos y materiales. El distrito contará con un aproximado de 1'170,387.65 m ² de áreas verdes, de los cuales 1'022,099.11 m ² será asumido por la empresa prestadora del servicio (87.33%) y 148,288.54 m ² será asumido por la Municipalidad de San Isidro (12.67%).

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁸

¹³⁵ De lo señalado en la Ordenanza N° 413-MSI, el concepto de “Uniforme” se entregaba en dinero por Acuerdo Sindical.

¹³⁶ Pág. 570770 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹³⁷ Pág. 570777 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹³⁸ Pág. 570771 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

El mismo, que al igual que los servicios de barrido de calles y recojo de residuos sólidos ha considerado su costo en dos periodos: una por la empresa Innova Ambiental S.A hasta el mes de enero, en atención al ejercicio de un derecho establecido en la cláusula novena del Contrato de Concesión; y otra por un tercero por los meses de febrero a diciembre 2016, cuyo costo obedece al resultado del estudio de mercado efectuado por su área logística de la Municipalidad de San Isidro.

Asimismo, se registra un incremento por la actualización de los costos, toda vez que tanto en el ejercicio 2014 y 2015 se han considerado costos de una concesión de diez (10) años, que se han estado actualizando mediante IPC.

Servicio de Agua Potable (riego)	Corresponde al costo por consumo de agua potable – sedapal, para ser utilizado en el riego de las áreas verdes que viene asumiendo la municipalidad, actualmente se cuenta con 45 suministros que dotan de agua potable a las áreas verdes del distrito.
Servicio de Agua Potable (comisión de regantes)	Comprende el costo por derecho de consumo de agua proveniente del río Surco, agua que pasa por un proceso en la planta de tratamiento de la municipalidad, para posteriormente ser utilizada en el riego de áreas verdes que viene asumiendo la municipalidad, el importe considerado corresponde solo al consumo asumido por la Municipalidad de San Isidro.
Servicio de Energía Eléctrica (riego tecnificado)	Corresponde al costo por consumo de energía eléctrica, utilizado en el funcionamiento de los equipos para el sistema de riego tecnificado de las diferentes áreas verdes del distrito, actualmente se cuenta con un total de 43 suministros a cargo de la municipalidad.
Mantenimiento y Reparación	Comprende el costo por mantenimiento básico y especializado de unidades vehiculares y maquinarias que se posee para el servicio de mantenimiento de áreas verdes, los cuales necesitan un mantenimiento correctivo y preventivo para su operatividad. La relación es directa, puesto que sin ello los vehículos y maquinarias asignados al servicio, presentarían deficiencias en su operatividad afectando la prestación del mismo. La municipalidad cuenta con un taller de mantenimiento mecánico, del cual los vehículos asignados al servicio vienen demandando un 3.16% de su accionar, los trabajos que requieren de mayor especialización y equipamiento son realizados en talleres externos, adicionalmente, comprende la recarga y mantenimiento de extintores para las unidades vehiculares y planta de tratamiento.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹³⁹

Por otro lado, en lo que respecta al “Servicio de agua potable (riego)”, se precisa en la Ordenanza N° 413-MSI que su incremento obedece a su consumo y a la cantidad de suministros a utilizar para el 2016¹⁴⁰. Situación similar concurre con el “Servicio de Agua Potable (Comisión de Regantes)” cuyo incremento es por el incremento de área verde a asumir por la Municipalidad de San Isidro.

Cabe indicar, que en la Ordenanza N° 413-MSI se ha incluido el costo de “Mantenimiento y Reparación”, el cual está vinculado al mantenimiento de la planta de tratamiento de agua de la Municipalidad de San Isidro que garantiza el buen estado de las áreas verdes del distrito.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Servicio operativo de terceros - Mantenimiento de Áreas Verdes	12,977,556.89	5,263,581.11	7,713,975.78
Servicio de agua potable - Sedapal	343,869.18	253,111.40	90,757.78
Servicio de agua potable - Comisión de regantes	20,914.94	6,646.71	14,268.23
Servicio de energía eléctrica	238,161.60	250,598.03	-12,436.43
Mantenimiento y reparación	77,900.22	75,729.59	2,170.63
Totales	13,658,402.83	5,849,666.84	7,808,735.99

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴¹

¹³⁹ Pág. 570771 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁴⁰ Para el 2016 la Municipalidad de San Isidro se hace cargo de 45 suministros, a diferencia del ejercicio 2014 que eran 42 suministros.

¹⁴¹ Pág. 570777 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Respecto de los “Costos Indirectos”, vinculados a las labores administrativas y de supervisión por la prestación del servicio de parques y jardines, su estructura involucra los siguientes conceptos:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	1,083,587.77
Costo materiales	130,737.75
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	4,843.56
Otros costos y gastos variables	13,470.95
Total	1,232,640.03

En lo correspondiente a “Mano de Obra” se verifica que la disminución en lo que respecta a “Personal Nombrado” e incremento en “Personal contratado”, obedece al traslado del costo del Subgerente y del Gerente del área prestadora de los servicios que han pasado a ser CAS, como en el caso de los servicios de barrido de calles y parques y jardines.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Nombrado	Comprende el costo del personal nombrado que realiza actividades coordinación, asistencia y apoyo administrativo en el servicio de parques y jardines, así como el administración del almacén donde se guardan todas las herramientas y maquinarias utilizadas en el servicio, se considera a un (1) técnico administrativo para áreas verdes, un (1) apoyo administrativo de áreas verdes, 1 chofer de fiscalización, un (1) encargado de almacén y un (1) apoyo en almacén, todos al 100%.
Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Contratado	Comprende el costo del personal administrativo, contratado bajo la modalidad del RECAS (D.L. 1057 y su reglamento – Essalud 9% tope 30% de la UIT), que realizan actividades de asistencia, supervisión, fiscalización y apoyo administrativo en el servicio, se cuenta con un (1) auxiliar administrativo, (1) chofer para traslado de fiscalizadores, un (1) chofer para planta de tratamiento, un (1) controlador de asistencia de personal, cuatro (4) fiscalizadores del servicio, tres (3) supervisores de áreas verdes, un (1) supervisor de planta de tratamiento de agua, dos (2) supervisores de riego tecnificado, y un (1) técnico administrativo de áreas verdes.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴²

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal nombrado	302,888.13	462,998.66	-160,110.53
Personal contratado - CAS	780,699.64	643,774.82	136,924.82
Totales	1,083,587.77	1,106,773.48	-23,185.71

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴³

Por otro lado, tenemos los “Costos Indirectos” por “Útiles de oficina” cuyo incremento es por la actualización de los precios unitarios al valor de mercado, que se han visto incrementados en lo que respecta al 2014, a pesar de su actualización con IPC para el ejercicio 2015.

Asimismo, tenemos los costos por concepto de “Repuestos” y “Combustibles y Lubricantes”, cuyo incremento obedece a la inclusión de unidades vehiculares a la conclusión de la Concesión con la Empresa Innova Ambiental S.A.

¹⁴² Pág. 570771 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁴³ Pág. 570780 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

En el caso de los “Uniformes” para el personal administrativo o de supervisión, se identifica que se presenta la misma situación que en los “Uniformes” para el personal que presta el servicio (costo directo), cuyo incremento obedece a la necesidad de vestir al personal estable.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Útiles de oficina	7,248.09	2,388.60	4,859.49
Uniformes	13,460.00	8,583.46	4,876.54
Repuestos	63,898.20	27,509.29	36,388.91
Combustibles y lubricantes	39,322.23	38,310.68	1,011.56
Material de limpieza y sanitario	6,809.23	924.19	5,885.03
Totales	130,737.75	77,716.22	53,021.53

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴⁴

En la “Depreciación” el incremento obedece a la renovación de equipos para acciones de supervisión y a la inclusión de un equipo multifuncional, el cual también es utilizado para los servicios de barrido de calles y recojo de residuos sólidos,

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de Equipos de transporte	0.00	408.56	-408.56
Depreciación de Equipos	1,106.06	1,425.08	-319.02
Depreciación de Muebles y Enseres	541.70	901.05	-359.35
Depreciación de Equipos de Computo	3,195.80	1,779.09	1,416.71
Totales	4,843.56	4,513.78	329.78

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴⁵

En lo que respecta a los “Otros Costos y Gastos Variables” se ha incorporado en “Mantenimiento y Reparación” el costo de cuatro (04) operarios con un porcentaje de dedicación de 2.77% para el mantenimiento de las unidades vehiculares, el cual ha implicado una disminución respecto del año 2014 que consideraba a cinco (05) operarios, con una participación de 2.12%.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Mantenimiento y reparación	7,403.74	9,518.81	-2,115.07
Servicio de telefonía	6,067.21	11,365.48	-5,298.27
Movilidad	0.00	787.89	-787.89
Totales	13,470.95	21,672.18	-8,201.23

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴⁶

¹⁴⁴ Pág. 570780 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁴⁵ Pág. 570781 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁴⁶ Pág. 570782 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

En lo que respecta al “Servicio de Telefonía” en la Ordenanza N° 413-MSI se ha considerado la misma cantidad de equipos con los que se contó en el ejercicio 2014 y 2015, sin embargo éstos representan el 2.37%¹⁴⁷ de todo el servicio de telefonía RPC.

Finalmente, en la Ordenanza N° 413-MSI no se ha incorporado el costo por concepto de “movilidad”, toda vez que no se requiere el traslado del personal a las oficinas de la Concesionaria Vega Upaca Relima.

Es importante en este punto verificar el cumplimiento de la condición establecida en la Ordenanza 1533-MML y N° 1833-MML, respecto a que los indirectos no deben superar el 10% del costo total del servicio, se evidencia en el cuadro siguiente que ha sido cumplida en la Ordenanza N° 413-MSI:

Costo total del servicio	Tope 10%	Costo indirecto precisado en Ordenanza N° 413-MSI
19,690,341.47	1,969,034.15	1,232,640.03

Respecto de los “Costos Fijos”, en la Ordenanza N° 413-MSI se ha considerado los conceptos de: Seguros, servicio de agua, luz, telefonía, entre otros.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Seguros	Comprende el costo por aseguramiento preventivo ante cualquier siniestro, de los activos y personal nombrado obrero con que cuenta el servicio de parques y jardines. Asimismo, se considera la adquisición del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) para 17 unidades vehiculares asignadas a éste servicio.
Servicio de Agua Potable	Comprende el 26.51% del costo por consumo de agua potable del suministro N° 2600855-7, utilizado en los servicios higiénicos por el personal operativo y administrativo del servicio de parques y jardines, personal encargado de las labores de mantenimiento de áreas verdes, planificación, dirección, gestión, asistencia, supervisión, fiscalización y apoyo administrativo.
Servicio de Energía Eléctrica	Comprende el 11.90% del costo por consumo de energía eléctrica del suministro N° 1721060, utilizado para la iluminación de las zonas donde se ubican los vehículos, maquinaria y equipos asignados al servicio, vestuarios y para los equipos de cómputo que utiliza el personal administrativo para las labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, supervisión, fiscalización y apoyo administrativo del servicio de parques y jardines,
Servicio de Telefonía	Comprende el 0.63% del consumo total de 03 anexo asignado al servicio, para la comunicación de los vecinos, recogiendo a través de ellos sus necesidades con respecto al servicio.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴⁸

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Servicio de Internet	Comprende el 1.62% del consumo total de 13 computadoras asignadas al servicio de parques y jardines, los mismos que son utilizados para recibir y atender los requerimientos de los vecinos, y para el envío en línea de los programas diarios de operaciones del servicio a Relima, el cual ejecuta y nos envía la confirmación del servicio. Asimismo, para control de las unidades vehiculares mediante monitoreo GPS.
Depreciación de Inmueble e Infraestructura Pública	Comprende el desgaste de los bienes inmuebles utilizados en la prestación del servicio de parques y jardines (1 inmueble y 9 infraestructuras), tales como: Planta de tratamiento para procesar el agua con que se riegan las áreas verdes del distrito (inundación), sistema de riego tecnificado construidas en diferentes parques del distrito, mejorando así el riego tecnificado en áreas verdes.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Parques y Jardines de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁴⁹

¹⁴⁷ En la Ordenanza N° 360-MSI aplicable para el ejercicio 2014, diez (10) equipos representaron el 2.60%.

¹⁴⁸ Pág. 570772 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁴⁹ Pág. 570773 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Al respecto, en la Ordenanza N° 413-MSI se ha precisado variaciones en el costo de cada uno de estos conceptos, siendo que en el caso de los “Seguros”, éstos obedecen a la actualización de su precio unitario y a una mayor cantidad de unidades vehiculares, siendo que a diferencia del ejercicio 2014¹⁵⁰, se cuenta con 17 unidades vehiculares, que representan el 6.72% de dedicación para el servicio de parques y jardines.

Por otro lado, tenemos el “Agua potable” que presenta un incremento por el consumo que se ha efectuado, abasteciendo los servicios higiénicos y duchas del personal operativo y administrativo, asignándoles un porcentaje de dedicación de 26.51%. Similar cálculo se ha efectuado para determinar el costo de “Energía Eléctrica”, cuyo costo representa el 11.90%, considerando la cantidad de equipos eléctricos con los que se cuentan para la prestación del servicio de parques y jardines.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Seguros	105,374.20	58,886.22	46,487.98
Agua Potable	10,998.48	5,646.93	5,351.56
Energía eléctrica	5,020.95	6,275.47	-1,254.52
Telefonía	712.71	261.62	451.09
Internet	3,384.68	2,329.06	1,055.62
Depreciación de Infraestructura Pública	274,978.60	315,924.80	-40,946.19
Totales	400,469.64	389,324.10	11,145.54

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵¹

En lo que respecta a la “Telefonía”, para la determinación del costo se ha determinado de acuerdo a la cantidad de anexos con los que cuenta el área prestadora del servicio, identificándose que éstos representan el 0.63%¹⁵² del total.

Respecto del “Internet” se ha registrado un incremento en la estructura de costos, que obedece a la modificación del porcentaje (%) de dedicación por el incremento de los equipos de cómputo del área prestadora del servicio, constituyéndose en 1.62% del total con los que cuenta la Municipalidad.

b) En Seguridad Ciudadana

La Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que este servicio tiene un costo anual para el ejercicio fiscal 2016 de **S/. 29, 724,014.10** (Veintinueve millones setecientos veinticuatro mil catorce con 10/100 Soles), el cual es el resultado de la sumatoria de los costos directos, indirectos y fijos precisados en su estructura:

TIPO DE COSTO	IMPORTE
COSTO DIRECTO	28,270,607.13
COSTO INDIRECTO	898,305.94
COSTOS FIJOS	555,101.02
TOTAL	29, 724,014.10

¹⁵⁰ En la Ordenanza N° 360-MSI, aplicable para el 2014, se consideró 11 unidades vehiculares que representaron el 4.91% de dedicación.

¹⁵¹ Pág. 570783 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁵² Tres (03) anexos.

Este servicio, a diferencia de los servicios de barrido de calles, recojo de residuos sólidos y parques y jardines, es prestado en su totalidad por la Municipalidad de San Isidro, y a su vez, es el más costoso en la estructura de costos precisada en la Ordenanza N° 413-MSI.

En el “Costo Directo” encontramos los siguientes conceptos:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	21,163,863.60
Costo materiales	4,238,630.15
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	1,780,889.04
Otros costos y gastos variables	1,087,224.35
Total	28,270,607.13

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Contratado	<p>Comprende el costo del personal operativo contratado bajo la modalidad del RECAS - D.L. 1057 y su reglamento) que labora en el Servicio de Seguridad Ciudadana, sus funciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controlar el Centro de Operaciones, para establecer una comunicación continua con los vecinos, a fin de prestarles auxilio y protección en salvaguarda de su vida e integridad física, así como de prevenir acciones para salvaguardar su patrimonio dentro del marco establecido en la ley. • Acciones de apoyo en caso de prevención y emergencias en caso de desastres. • Ejecutar acciones de apoyo de prevención y control de la seguridad ciudadana de su competencia, con la Fiscalía de Prevención de Delito, la Jefatura Distrital de la PNP-San Isidro y las Comisarias de la Jurisdicción. • Ejecutar acciones de apoyo a la PNP, para la el Control de Tránsito y Vialidad en la jurisdicción Distrital de conformidad a las disposiciones dictadas por la Gerencia Municipal de Transporte Urbano de la MML. • Apoyar a la PNP en el control del tránsito urbano de peatones y vehículos de conformidad con lo establecido en la regulación provincial. • Apoyar en el control de tránsito vehicular en caso de emergencia, hasta su normal funcionamiento por la PNP. • Realizar operativos de control de vehículos de transporte público urbano en paraderos no autorizados, en apoyo a la PNP, y con los inspectores de Transporte Urbano de MML. • Apoyar el Patrullaje disuasivo contra el consumo de drogas y licor en parques y en vía pública. • Apoyar a la frustración y Captura de presuntos delincuentes por hurto, robo y robo agravado o requisitorados (Remisión de DD.CC a la Comisaría del Sector). • Apoyar ante denuncias de robos y asaltos a mano armada. <p>Apoyar en la Seguridad y Patrullaje prestado a: Eventos Organizados, Predios, Locales Particulares y/o Eclesiásticos..</p>
Personal Especializado en Seguridad	<p>Comprende el costo del personal especializado en brindar servicio de seguridad al vecino, personal con facultad para realizar detenciones en caso de disturbios, robos, entre otros; son efectivos policiales que prestan servicio complementario individualizado (R.M. N° 026-2014-IN) y están capacitados para cumplir dicha labor conjuntamente con los serenos, realizan recorridos diarios en los vehículos de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de brindar mayor seguridad a los vecinos, se proyecta cubrir 111 puestos fijos, los mismos que serán cubiertos en tres turnos diarios de 08 horas cada uno (37 puestos en turno mañana, 37 puestos en turno tarde y 37 puestos en turno noche).</p>

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵³

¹⁵³ Pág. 570793 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Al respecto, en la Ordenanza N°413-MSI se ha precisado su incremento en atención al Plan Anual del área usuaria, quien ha previsto incrementar el personal de serenazgo a ciento once (111), a diferencia del 2014 que se consideraron ochenta (80). Por otro lado, es conocido, que para la prestación del servicio de seguridad ciudadana los serenos cuentan con el apoyo de la Policía Nacional – PNP, quienes son titulares de la fuerza pública y que cuentan con convenio de cooperación interinstitucional, siendo que se incrementaron su costo de Setenta y cuatro con 00/100 Soles (S/. 74.00) a Noventa y ocho con 00/100 Soles (S/. 98.00) afectando la estructura de costos.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal contratado - CAS	17,193,393.60	17,675,152.31	-481,758.71
Personal especializado en seguridad	3,970,470.00	2,216,764.72	1,753,705.28
Totales	21,163,863.60	19,891,917.03	1,271,946.57

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁴

Por otro lado, entre otros “Costos Directos” tenemos sus materiales, los cuales han sufrido incremento a comparación del ejercicio 2014, los cuales obedecen principalmente a la actualización de los costos unitarios de acuerdo a la información del área de logística de la entidad.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Uniformes	Comprende el costo por uniforme del personal operativo que brinda el servicio de seguridad ciudadana (877 efectivos), se requiere mantener uniformado a todo el personal operativo con el objetivo de brindar buena presencia en el distrito, entre las prendas se tiene: borceguíes, botas de jebe, camisa manga larga y corta color celeste, pantalón, chompa cuello V y Jorge Chávez, zapatos tipo korfán, casacas impermeables, cascos para motorizados, lentes de protección, entre otros implementos, utilizados por el personal operativo que brinda el servicio de seguridad ciudadana en el distrito, dada la intensidad del servicio se entregan de 01 a 04 uniformes e implementos al año.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁵

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Repuestos	Comprende el costo por rodajes, amortiguadores, bujía, disco de freno, baterías, filtros, llantas y demás repuestos utilizados para el mantenimiento preventivo de la flota vehicular del servicio de seguridad ciudadana, a fin de no perjudicar el servicio de vigilancia en el distrito, los repuestos son cambiados dada la intensidad, antigüedad y uso de las unidades vehiculares que brindan el servicio de seguridad ciudadana en todo el distrito, se ha considerado repuestos para 05 automóviles, 240 bicicletas, 35 camionetas, 61 motocicletas, 2 camiones, 2 grúas, 19 Segway (transportador personal) y 4 ómnibus.
Combustibles y Lubricantes	Comprende el costo de combustibles (gasolina 90, petróleo diésel D2) utilizados en las unidades vehiculares del servicio de seguridad ciudadana, que realizan las labores de patrullaje en todo el distrito, el recorrido se realiza en tres turnos durante las 24 horas del día de los 365 días del año, las unidades que requieren de este recurso para brindar el servicio, son las siguientes: 05 automóviles, 35 camionetas, 61 motocicletas, 2 camiones, 2 grúas y 4 ómnibus.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁶

¹⁵⁴ Pág. 570799 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁵⁵ Pág. 570793 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁵⁶ Pág. 570794 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Alimento para Canes	Corresponde al costo por alimento balanceado para 12 canes que realizan servicio de vigilancia en el distrito, el consumo regular es de 0.705 kilogramos por can al día, 206 bolsas de 15 Kg., por los 12 meses del año.
Material de Salud	Comprende el costo de medicinas para la dotación del botiquín instalado en cada unidad vehicular (camionetas, automóviles, camiones, ómnibus, grúas, bicicletas, motocicletas y segway) asignada al servicio de seguridad ciudadana, para brindar primeros auxilios en casos de accidente ocurridos durante la prestación del servicio. Asimismo, incluye material veterinario como: vacunas, antiparasitarios y demás medicamentos para preservar en óptimo estado la salud de los canes.
Material Disolvente y Pinturas	Comprende el costo por pintura y thinner utilizado en el pintado y mantenimiento de 10 módulos, 24 casetas de vigilancia, 2 centros de control (Acuario y Orión) y 1 subse de serenazgo. Asimismo, para el pintado de las unidades de transporte (autos, camionetas, camión, motocicletas, ómnibus, bicicletas y segway) y demás equipos utilizados en el servicio.
Herramientas	Comprende el costo de herramientas tales como: brochas, rodillos, espátula y plancha para empastado, herramientas necesarias para el mantenimiento y pintado de los inmuebles del servicio, tales como subse de serenazgo, centros de control, módulos de seguridad ciudadana y casetas de vigilancia ubicados en puntos estratégicos del distrito de San Isidro.
Material Eléctrico	Comprende el costo por material de iluminación tales como: foco, fluorescentes, tomacorriente, socket para fluorescentes, cable, entre otro, material necesario para el mantenimiento de las instalaciones del servicio de seguridad ciudadana: sede, subse, módulos descentralizados y casetas de vigilancia, ubicados en diferentes zonas del distrito, así como también, para el uso eléctrico de las unidades vehiculares.
Materiales Diversos	Comprende el costo de materiales diversos para el mantenimiento preventivo de la flota vehicular, casetas, centros de control, subse y módulos de serenazgo con la que cuenta el servicio de seguridad ciudadana. Asimismo, comprende el costo de los materiales utilizados en el adiestramiento canino, tales como: pelota, mangas de protección canina, bozal de seguridad, collar, entre otros materiales.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁷

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Uniformes	1,037,622.00	914,510.99	123,111.01
Repuestos	1,171,237.12	858,764.49	312,472.63
Combustibles y lubricantes	1,851,183.30	1,721,493.26	129,690.04
Alimento para canes	49,440.00	68,617.32	-19,177.32
Material de salud	28,369.15	24,060.04	4,309.11
Material disolvente y pintura	38,598.00	28,392.30	10,205.70
Herramientas	8,012.05	11,009.24	-2,997.19
Material eléctrico	11,939.03	8,598.61	3,340.42
Materiales diversos	42,229.50	17,620.40	24,609.10
Totales	4,238,630.15	3,653,066.64	585,563.51

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁸

Por otro lado, en lo que respecta a la “Depreciación”, la Municipalidad de San Isidro ha considerado incremento en lo referente a “Bienes Muebles y Equipos”, el cual obedece al requerimiento del área prestadora del servicio en renovar parte de la flota vehicular.

¹⁵⁷ Pág. 570794 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁵⁸ Pág. 570799 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Asimismo, en lo que respecta a “Equipos de Transporte”, el incremento obedece a la adquisición de unidades por reemplazo (10 camionetas y 11 motocicletas), al encontrarse varias unidades depreciadas.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Depreciación de Equipo de Transporte	Corresponde el costo por desgaste de 339 unidades vehiculares utilizadas en la prestación del servicio, los mismos que prestan servicio las 24 horas del día durante los 365 días de año en sus sectores correspondientes, los minibús son utilizados para el traslado del personal operativo a las diferentes zonas del distrito. Se ha consignado como costo unitario el valor del bien, que permite determinar mediante aplicación de fórmula, el costo anual y en base a este importe, determinar el costo mensual de la depreciación, se considera solo a los bienes que cuentan con vida útil.
Depreciación de Maquinaria y Equipos	Comprende el costo por desgaste de 871 equipos utilizados en servicio de seguridad ciudadana, tales como: radios portátiles para la comunicación del personal operativo, cámaras domo para la vigilancia en todo el distrito, cámaras fotográficas, filmadoras y de video para la realización de operativos en todo el distrito, torre metálica y antena parabólica para captar señal de comunicación y video y demás equipos necesarios para la óptima prestación del servicio. Cabe indicar, que se ha consignado como costo unitario el valor del bien, que permite determinar mediante aplicación de fórmula, el costo anual y en base a este importe, determinar el costo mensual de la depreciación, se considera solo a los bienes que cuentan con vida útil.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁵⁹

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Depreciación de Equipos de Cómputo	Comprende el costo por desgaste de 80 equipos informáticos que son utilizados en los centros de control de video vigilancia para el Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) (centro de control acuario Av. Ejército y centro de control orión Av. Carriquiry), equipos que sirven para la vigilancia mediante cámaras de video en todo el distrito (Solución de respaldo y almacenamiento para video vigilancia en el centro de control), se considera solo a los bienes que cuentan con vida útil.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁰

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de equipos de transporte	1,260,622.96	1,043,414.94	217,208.02
Depreciación de maquinarias y equipos	436,736.17	534,479.74	-97,743.57
Depreciación de equipos informáticos	83,529.91	118,700.35	-35,170.44
Totales	1,780,889.04	1,696,595.03	84,294.01

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶¹

En lo que respecta a “Otros Costos y Gastos Variables” se ha identificado que se han reducido algunos costos, con excepción de la Energía Eléctrica, cuyo incremento se sustenta en la consideración de una mayor cantidad de suministros, toda vez que hay una mayor cantidad de cámaras de video vigilancia.¹⁶²

¹⁵⁹ Pág. 570794 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶⁰ Pág. 570795 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶¹ Pág. 570801 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶² Para el ejercicio 2016 se está considerando 122 suministros, a diferencia del 2014 que se consideraron 118 suministros).

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Asesoría Técnica Especializada	Comprende el costo por servicio especializado para el diseño de estrategias de seguridad y re-entrenamiento que permita ampliar y fortalecer la capacidad técnica del personal operativo que presta el servicio en seguridad ciudadana (Patrullaje y Operatoria de Intervención, Rol del Sereno como Agente de Cambio, Fundamentos de Seguridad Ciudadana, entre otros).
Mantenimiento y Reparación	Comprende el costo por mantenimiento básico y especializado de vehículos y equipos que posee la municipalidad para brindar el servicio de seguridad ciudadana, los cuales necesitan un mantenimiento correctivo y preventivo para su operatividad. La relación es directa, puesto que sin ello los vehículos y equipos asignados al servicio de seguridad ciudadana presentarían deficiencias en su operatividad afectando la prestación. Asimismo, se cuenta con un taller interno de mantenimiento mecánico, del cual los vehículos asignados al servicio vienen demandando un 43.08% de su accionar, los trabajos que requieren de mayor especialización y equipamiento son realizados en talleres externos. Adicionalmente, comprende el mantenimiento de 10 módulos, 24 casetas de vigilancia, 2 centros de control (Acuario y Orión), 1 subse de serenazgo, el mantenimiento de las 152 cámaras de video vigilancia ubicados en todo el distrito de San Isidro y el mantenimiento de las unidades ligeras - 240 bicicletas con que cuenta el servicio.
Servicio de Energía Eléctrica (cámaras y módulos)	El servicio de energía eléctrica responde al consumo de 122 suministros, principalmente para el funcionamiento de equipos de monitoreo a distancia vía cámaras de video y para la operatividad de los módulos descentralizados instalados en el Distrito, así como, para la sede y subse de serenazgo. Adicionalmente, se ha considerado la instalación de una mayor cantidad de cámaras en puntos estratégicos a lo largo del distrito. Cabe resaltar que al existir tres turnos diarios de 8 horas de labor, el servicio se brinda ininterrumpidamente todo el año, haciéndose necesario la energía eléctrica para la prestación del servicio en todos los puntos de monitoreo.
Servicio de Telefonía	Comprende el 11.61% del contrato por servicio de telefonía celular RPC, el mismo que corresponde al consumo de cuarentainueve (49) equipos móvil RPC, los cuales son utilizados por el personal operativo para la comunicación con la central de operaciones (circuito cerrado de video vigilancia) para reportarse mutuamente las incidencias diarias que ocurren en el servicio.
Otros Servicios de Terceros	Comprende el costo por servicio de rastreo y ubicación satelital GPS de 128 equipos, para las diferentes unidades vehiculares de seguridad ciudadana y recarga de 71 extintores para las unidades vehiculares, centros de control de video vigilancia y módulos de serenazgo, los cuales se recargan 02 veces al año, servicios complementarios que son necesarios para el servicio de seguridad ciudadana.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶³

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Asesoría Técnica Especializada	312,000.00	333,417.50	-21,417.50
Mantenimiento y reparación	256,154.00	423,901.84	-167,747.84
Servicio de energía eléctrica	106,241.28	94,052.05	12,189.23
Servicio de telefonía	29,729.33	55,690.85	-25,961.52
Otros servicios de terceros	383,099.74	382,512.15	587.59
Totales	1,087,224.35	1,289,574.39	-202,350.04

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁴

Por otro lado, respecto a “Otros servicios de Terceros”, también se evidencia un incremento que obedece a la actualización del contrato del servicio de radio troncalizado, reajustándose a su actual valor, implicando su incremento.

¹⁶³ Pág. 570795 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶⁴ Pág. 570801 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Respecto de los “Costos Indirectos”, en la estructura de costos precisado en la Ordenanza N° 413-MSI, se han precisado los siguientes conceptos:

Concepto de costo	Importe
Costo mano de obra	778,379.40
Costo materiales	95,913.21
Depreciación de bienes muebles e inmuebles	13,092.36
Otros costos y gastos variables	10,920.98
Total	898,305.94

En lo referente a la “Mano de Obra” se ha precisado una reducción por el traslado del gerente y subgerente como personal CAS y el retiro de personal estable que no realizaba actividades vinculadas al servicio.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Personal Nombrado	Comprende el costo del personal nombrado que realiza actividades de asistencia y apoyo administrativo en el servicio de seguridad ciudadana, se considera a un (1) técnico administrativo.
Personal Contratado	Comprende el costo del personal administrativo, contratado bajo la modalidad del RECAS (D.L. 1057 y su reglamento – Essalud 9% tope 30% de la UIT) que realizan actividades de planificación, dirección, gestión, asistencia y apoyo administrativo en el servicio de seguridad ciudadana, personal encargado del cuidado de los canes, encargado de los proyectos en logística, encargado de la plataforma del circuito cerrado de televisión, chofer de la gerencia de seguridad ciudadana, analista estadístico de las incidencias delictivas de seguridad ciudadana, entre otras actividades de asistencia y gestión que requiere el servicio de seguridad ciudadana.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁵

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Personal Nombrado	75,337.65	500,257.06	-424,919.41
Personal Contratado - CAS	703,041.75	524,483.78	178,557.97
Totales	778,379.40	1,024,740.84	-246,361.45

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁶

En lo que respecta al “Costo de Materiales”, se ha identificado su reducción en la mayoría de los conceptos que la integran, sin embargo en los “Útiles de Oficina” no ocurrió lo mismo, al actualizarse los costos unitarios según lo precisado por el área de logística de la Municipalidad de San Isidro.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Útiles de Oficina	Comprende los materiales de escritorio y demás materiales de oficina (archivador, bolígrafos, fólder, engrapador, papel bond, cinta adhesiva), para ser utilizados en labores administrativas de coordinación y gestión en el servicio de seguridad ciudadana.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁷

¹⁶⁵ Pág. 570795 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶⁶ Pág. 570802 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶⁷ Pág. 570795 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Material de Limpieza y Sanitario	Comprende el costo de los materiales utilizados en la limpieza de oficina y servicios higiénicos que utiliza el personal operativo (sede, subsede, módulos y casetas de vigilancia) y administrativo que presta el servicio de seguridad ciudadana en el distrito, el importe mostrado comprende el consumo de artículos utilizados tales como: trapeadores, escobas, escobillones, ceras, entre otros.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁸

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Útiles de oficina	58,554.91	34,047.30	24,507.61
Repuestos	0.00	7,310.75	-7,310.75
Combustibles y lubricantes	0.00	15,835.32	-15,835.32
Material de limpieza y sanitario	37,358.30	41,893.24	-4,534.94
Totales	95,913.21	99,086.61	-3,173.40

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁶⁹

En lo que respecta a la “Depreciación” vinculado a costos indirectos, la reducción de los “Equipos Informáticos”, sin embargo en el caso de la “Maquinaria y Equipos” su incremento obedece a la adquisición de equipos de aire acondicionado para sus sedes, que no fueron consideradas en la estructura de costos de la Ordenanza N° 360-MSI del ejercicio 2014.

Asimismo, en el caso de la “Depreciación de Muebles y Enseres” su incremento se origina por la adquisición de gabinetes de metal y sillas giratorias para el personal operativo que labora en los módulos de seguridad.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Depreciación de Maquinaria y Equipos	Comprende el costo por desgaste de 9 equipos que posee el servicio de seguridad ciudadana, para uso del personal administrativo que se encarga de realizar labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, supervisión y apoyo administrativo en el servicio. Se consideran balanzas para el pesaje de canes y alimento para canes, equipos de aire acondicionado para la sede, subsede y módulos de vigilancia) y fuentes de poder para la conexión de las computadoras e impresoras que se utilizan para las labores administrativas del servicio, se considera solo a los bienes que cuentan con vida útil.
Depreciación de Muebles y Enseres	Comprende el costo por desgaste de 77 muebles y enseres que posee el servicio de seguridad ciudadana, para uso del personal administrativo que se encarga al 100% de realizar labores de asistencia, supervisión y apoyo administrativo en el servicio.
Depreciación de Equipos Informáticos	Comprende el costo por desgaste de 1 equipo informático que utiliza el personal administrativo de seguridad ciudadana, para las labores de asistencia, supervisión y apoyo administrativo en el servicio, se considera solo a los bienes que cuentan con vida útil.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷⁰

¹⁶⁸ Pág. 570796 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁶⁹ Pág. 570803 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁷⁰ Pág. 570796 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Depreciación de maquinaria y equipos	3,216.98	2,520.12	696.87
Depreciación de muebles y enseres	7,308.83	5,531.03	1,777.80
Depreciación de equipos informáticos	2,566.55	10,545.77	-7,979.23
Totales	13,092.36	18,596.92	-5,504.56

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷¹

En lo correspondiente a “Otros Costos y Gastos Variables”, se ha considerado el servicio de telefonía RPC que son de uso para las labores de supervisión para el reporte de incidencias, el cual ha reducido su costo por considerar dieciocho (18) equipos que constituyen el 4.27%¹⁷² del consumo total.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Servicio de Telefonía	Comprende el 4.27% del consumo total del contrato por servicio de telefonía celular RPC, el cual corresponde a dieciocho (18) equipos móvil RPC, los mismos que son utilizados para la comunicación entre el personal supervisor, administrativo y operativo del servicio de seguridad ciudadana, a efecto de reportar las incidencias del servicio diario.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷³

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Mantenimiento y reparación	0.00	2,379.70	-2,379.70
Servicio de telefonía	10,920.98	20,457.86	-9,536.89
Movilidad	0.00	787.89	-787.89
Totales	10,920.98	23,625.46	-12,704.48

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷⁴

Al igual, que en los otros tres servicios, los costos indirectos no superan el 10% del total del servicio, cumpliendo con las disposiciones de la Directiva N° 001-006-00000015 del SAT, constituyendo sólo su 3.02%.

Costo total del servicio	Tope 10%	Costo indirecto precisado en Ordenanza N° 413-MSI
29,724,014.10	2,972,401.41	898,305.94

Respecto de los “Costos Fijos”, en la Ordenanza N° 413-MSI se ha precisado variaciones en su costo, identificándose disminuciones, con excepción de la “Energía Eléctrica” que obedece al incremento de consumo, cuyo costo representa el 67.20% del total.

¹⁷¹ Pág. 570803 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁷² En la Ordenanza N° 360-MSI para el 2014, se precisó que los 18 equipos constituían el 4.68% del total.

¹⁷³ Pág. 570796 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁷⁴ Pág. 570804 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Respecto del “Internet” se ha registrado un incremento en la estructura de costos, que obedece a la actualización del costo de mercado por nuevo contrato, constituyéndose en el 6.49% del total con los que cuenta la Municipalidad.

Elemento de Costo	Descripción del Elemento de Costo
Seguros	Comprende el 43.08% del costo por aseguramiento preventivo ante cualquier siniestro de los activos de la Municipalidad con los que cuenta el servicio de seguridad ciudadana. Asimismo, se está considerando la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para 99 unidades vehiculares asignadas a este servicio (unidades directas).
Servicio de Agua Potable	Comprende el consumo de agua potable (08 suministros) para el aseo del personal operativo y el uso de los servicios higiénicos que se ubican en la sede, subsele, centros de control, oficina administrativa y los módulos descentralizados del servicio de seguridad ciudadana.
Servicio de Energía Eléctrica	Comprende el 67.02% del costo por consumo de energía eléctrica del suministro N° 286801, utilizado en la iluminación de las zonas donde se ubican los vehículos asignados al servicio, vestuarios y para los equipos de cómputo que utiliza el personal administrativo para las labores de planificación, dirección, gestión, asistencia, supervisión y apoyo administrativo del servicio.
Servicio de Telefonía	Comprende el 4.02% del consumo de 19 anexos y el 100% de 4 líneas directas asignadas al servicio, para la comunicación del vecino con la municipalidad ante cualquier emergencia ocurrida en el distrito.
Servicio de Internet	Comprende el 6.49% del servicio, utilizado para comunicar y atender los requerimientos de seguridad que realizan los vecinos, para comunicación en línea con la central “ALERTA SAN ISIDRO”, donde los operadores especializados atenderán la comunicación. Adicionalmente se utiliza para la vigilancia vía Internet de unidades vehiculares con GPS y centros de control. Comprende el costo proporcional de 52 equipos.
Depreciación de inmuebles	Comprende el desgaste de los bienes inmuebles utilizados en la prestación del servicio de seguridad ciudadana (7 inmuebles), tales como: caniles, circuito cerrado de televisión, subsele y módulos de serenazgo utilizados por el personal operativo que cumple labores de vigilancia en el distrito.

Fuente: Numeral 3.1.3. Explicación detallada de Recursos del Servicio de Seguridad Ciudadana de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷⁵

Concepto	Costo Proyectado 2016	Ordenanza N° 370-MSI-2015	Variación 2016-2015
Seguros	369,384.75	419,821.56	-50,436.81
Agua potable	47,898.71	55,825.04	-7,926.33
Energía eléctrica	57,460.02	35,697.33	21,762.70
Telefonía	26,562.62	39,987.12	-13,424.51
Internet	13,538.73	9,316.25	4,222.48
Depreciación de inmuebles	40,256.19	94,063.96	-53,807.77
Totales	555,101.02	654,711.25	-99,610.23

Fuente: Numeral 3.1.6. Justificación de variaciones de la Ordenanza N° 413-MSI¹⁷⁶

Por otro lado, en la Ordenanza N° 413-MSI precisa que respecto de “Seguros”, “Agua” y “Telefonía”, sus reducciones obedecen a modificaciones contractuales o consumo.

¹⁷⁵ Pág. 570796 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁷⁶ Pág. 570804 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

Entonces, tenemos que en la estructura de costos de la Ordenanza N° 413-MSI, aplicable para el ejercicio 2016, se han precisado y sustentado la consideración como “Costos Directos”, “Indirectos” y “Fijos”, clasificándolos e informando las razones de sus incrementos en comparación con el ejercicio precedente.

3.2.2.2. Distribución del Costo de los servicios que sustentan los arbitrios municipales

De acuerdo a lo establecido en el artículo 69° de la LTM la determinación de la tasa de arbitrios no sólo se establece en los costos que racionalmente corresponden al servicio y su mantenimiento, sino que también obedece al beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.

Asimismo en la Ordenanza N° 413-MSI se han establecido principios¹⁷⁷ que se adhieren a lo señalado en el referido dispositivo, precisando la generalidad de su aplicación, así como el beneficio que se obtiene por la prestación de los servicios públicos municipales.

El Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el expediente N° 00053-2004-PI-TC, estableció parámetros mínimos de distribución que razonablemente implican una mejor distribución del costo de los arbitrios, siendo de obligatoria adopción por los gobiernos locales, las cuales se detallan a continuación:

a) Arbitrio de Limpieza Pública

Esta tasa se cobra por la prestación de dos servicios, los cuales son el de barrido de calles y recojo de residuos sólidos, por los que el Tribunal Constitucional ha considerado los siguientes criterios:

a.1) Para el servicio de barrido de calles, se ha considerado la longitud del predio, entendiendo que a mayor longitud mayor es el servicio. Al respecto, debe entenderse que la longitud obedece a los metros lineales que tiene un predio.

a.2) Para el servicio de recojo de residuos sólidos, se ha considerado el tamaño del predio, entendido en metros cuadrados del predio, pues a mayor área construida se presume mayor provocación de desechos.

Para el caso de “Casa habitación” el Tribunal ha considerado que se dotará de una mayor precisión utilizando como criterio adicional el número de habitantes en cada vivienda, lo cual permitirá una mejor mensuración de la real generación de desperdicios.

Asimismo, para el caso de supuestos distintos al de casa habitación, se ha considerado como criterio el uso del predio, pues un predio con uso distinto al de casa habitación, como lo es por ejemplo un restaurante, genera mayores residuos.

b) Arbitrio de Mantenimiento de Parques y Jardines

En esta tasa se ha considerado la utilización del criterio de ubicación de predio, al ser relevante su cercanía respecto a áreas verdes.

c) Arbitrio de Serenazgo

Para esta tasa se ha considerado el criterio de ubicación del predio y uso del predio, por cuanto el servicio tendrá una mayor demanda en las zonas de mayor peligrosidad, así como también la actividad económica que se desarrolla en el predio.

¹⁷⁷ Artículo Cuarto de la Ordenanza N° 413-MSI

3.2.2.3. *Parámetros de distribución establecidos por la Municipalidad de San Isidro en la Ordenanza N° 413- MSI*

La Municipalidad de San Isidro en su Informe Técnico ha desarrollado los criterios de distribución aplicables para determinar la cuantía de las tasas por arbitrios municipales, para lo cual adicionó criterios complementarios a los establecidos por el Tribunal Constitucional.

Estos criterios complementarios, en principio deben contribuir en facilitar una equitativa distribución de la carga tributaria, toda vez que la prestación de los servicios públicos municipales se prestan de forma diferenciada a cada uno de los contribuyentes, como por ejemplo, el servicio de recojo de residuos sólidos se intensifica en los predios que tienen uso de restaurante respecto de los que son casa- habitación, como también se intensifica respecto de un centro comercial respecto del restaurante.

a) Arbitrio de Barrido de Calles

La Municipalidad de San Isidro ha considerado el criterio adicional de “frecuencia de barrido”, toda vez que cada sector presenta diferentes prestaciones en el servicio, encontrándose precisado en el Plan Anual de Servicios.

Frecuencias de servicio		
Frecuencia	Cantidad de Prestaciones al mes	Días de servicio semanal
Interdiaria	13	Lunes, Miércoles, Viernes o Martes, Jueves y Sábado
Interdiaria + Dominical	17	Interdiaria + Domingo
Diaria	26	Lunes a Sábado
Diaria + Dominical	30	Lunes a Sábado + Domingo
Diaria + Turno Tarde	52	Lunes a Sábado, en doble turno
Diaria + Dominical + Turno Tarde	56	Lunes a Sábado + Domingo, en doble turno

Fuente: Informe Técnico de la Ordenanza 413-MSI¹⁷⁸

Este criterio complementario de “Frecuencia de Barrido”, se puede considerar relevante para poder identificar el beneficio individual que presenta a los contribuyentes la periodicidad con la que se presta el servicio, toda vez que existen sectores que involucran una mayor intensidad por las actividades económicas que se prestan. Por ejemplo, la zona comercial de un distrito requerirá una mayor prestación del servicio de barrido que las zonas residenciales donde hay menos tránsito de personas.

Asimismo, la Municipalidad de San Isidro ha considerado también como criterio el “Uso del Predio”, el cual puede resultar razonable atendiendo a la intensidad del servicio, y porque la distribución del costo debe ser razonable. Por ejemplo, razonablemente implica una mayor prestación del servicio en los predios en los que se ejecutan actividades comerciales, las cuales pueden implicar una mayor o un moderado tránsito, en efecto implica una mayor prestación del servicio los supermercados a una bodega, contribuyendo este criterio en una equitativa distribución.

A efecto de identificar los usos que implican una mayor prestación del servicio, se realizó un pesaje de residuos a través del “Estudio para la determinación del pesaje de los residuos sólidos de viviendas y comercios (Estudio de generación de residuos sólidos según los usos del predio para el servicio de barrido de calles)”, el cual identificó veintiún (21) usos que facilita una distribución del costo.

¹⁷⁸ Pág. 570815 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

b) Arbitrio de Recolección de Residuos Sólidos

La Municipalidad de San Isidro no ha incorporado criterio adicional para la determinación de la tasa, circunscribiéndose a los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional.

c) Arbitrio por el servicio de Parques y Jardines

La Municipalidad de San Isidro ha considerado como criterio adicional a la “capacidad habitable” entendida como los metros cuadrados de área construida que permite albergara las personas, permitiendo presumir que a mayor capacidad habitable mayor es la cantidad de personas disfrutan real o potencialmente de las áreas verdes.

Al respecto, es importante señalar que el Tribunal Constitucional en la ampliación efectuada en la Sentencia N° 0053-2004-PI/TC de fecha 01 de setiembre de 2005, señala que “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, uso, valor u otros) podría actuar como factor determinante para la distribución del costo, sin que ello reste la posibilidad de utilizarlos como criterios complementarios”.

Como otro criterio adicional tenemos al “valor de disfrute”, el cual está vinculado a la potencialidad del uso del servicio, el cual es resultado del “Índice de concurrencia”, que cuantifica a las personas a las personas que concurren a las áreas verdes a través de un conteo, y el “disfrute potencial”, que también podría considerándose un índice basado en un conteo de las personas ingresante de los predios.¹⁷⁹

d) Arbitrio por el servicio de Seguridad Ciudadana

Para éste servicio se ha considerado como criterio complementario a las “Incidencias”, la cual contabiliza la cantidad de hecho u ocurrencias registradas y atendidas por la unidad orgánica encargada del servicio

Asimismo ha utilizado como criterio complementario a la “afluencia” a través de la cual se mide la carga de la población por movilidad cotidiana de la población flotante y residente que concurre a los predios por sus actividades personales y comerciales¹⁸⁰.

Por lo que se podría concluir, que los criterios complementarios de distribución pueden ser válidamente utilizados por los gobiernos locales, siempre que sean racionales y permitan una distribución equitativa y racional del costo de los servicios públicos municipales que sustentan el cobro de los arbitrios municipales.

3.2.2.4. Factibilidad de utilización de estudios estadísticos para la construcción de criterios complementarios

El Tribunal Constitucional en el §2 de la Sentencia expedida en el expediente N° 00053-2004-PI-TC, desarrollo el “criterio de razonabilidad” que precisa que pudiendo existir diversas fórmulas para la distribución del costo total de arbitrios, se opte por aquella que logre un mejor equilibrio en la repartición de las cargas económicas, la cual debe ser realizada por el municipio por su grado de tecnicidad al contar con información sectorizada de los servicios y de los predios, además de contar con personal técnico especializado.

¹⁷⁹ De acuerdo a la Ordenanza 413-MSI la obtención del resultado del criterio “valor de disfrute” se ha determinado en base a dos estadísticas denominadas “Estudio de concurrencia de personas a las áreas verdes” y “Estudio para la determinación de habitantes por vivienda y afluencia de personas a los predios”.

¹⁸⁰ De acuerdo a la Ordenanza 413-MSI la obtención del resultado del criterio “Afluencia” se ha determinado en base a la estadística denominadas “Estudio de afluencia de personas a los predios según grupos”.

A efecto de poder establecer la participación de cada uno de los contribuyentes, muchos de los municipios han recurrido a efectuar estudios estadísticos a efecto de procurar una mejor distribución del costo de los servicios públicos que por ley se encuentra obligado a proporcionar a sus ciudadanos.

La utilización de estos estudios estadísticos fueron objeto de revisión por parte del Tribunal Fiscal, antes del Acta de Reunión de Sala Plena N° 2014-12¹⁸¹ de 9 de julio de 2014, precisó en diversas RTF's dotados de algunas formalidades, a continuación se detallan algunas de éstas¹⁸²:

Número de RTF	Criterio
5611-7-2010	Pueden utilizarse estudios que respalden porcentajes de distribución.
9817-7-2011	Si se utilizan estudios, debe señalarse la metodología y criterios usados para realizarlos.

Entonces, el Tribunal Fiscal consideró que los estudios presentados por los gobiernos locales serán válidos siempre que contribuyan en los criterios complementarios que permitan una mejor distribución del costo de los servicios, siempre que su metodología se encuentre precisada en la norma tributaria (ordenanza), concluyéndose en su utilización referencial y no determinante.

En la Ordenanza 413-MSI, la cual es objeto de estudio, se verifica que se han utilizados estudios para la distribución del costo, las cuales se reseñan a continuación:

Servicio Público prestado	Denominación de estudio
Servicio Público de Barrido de Calles	"Estudio para la determinación del pesaje de los residuos sólidos de viviendas y comercios (Estudio de generación de residuos sólidos según los usos del predio para el servicio de barrido de calles)"
Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos	"Estudio para la determinación de habitantes por vivienda"
	"Estudio para la determinación del pesaje de residuos sólidos de viviendas y comercios"
Servicio Público de parques y jardines	"Estudio de correlación lineal entre capacidad habitable y cantidad de personas"
	"Estudio de concurrencia de personas a las áreas verdes"
Servicio Público de Seguridad Ciudadana	"Estudio de afluencia de personas a los predios según grupos"

Fuente: Ordenanza 413-MSI

De la revisión de la Ordenanza N° 413-MSI, se verifica que se ha detallado la metodología aplicada en cada estudio para la determinación de los criterios complementarios aplicados, así como sus resultados, los cuales se aplican para distribución del costo de los servicios públicos que sustentan el cobro de la tasa por arbitrios municipales, por lo que se encontrarían acorde a las exigencias del Tribunal Fiscal en las RTF's N° 5611-7-2010 y 9817-7-2011 glosadas anteriormente.

¹⁸¹ Mediante Acta de Reunión de Sala Plena, el Tribunal Fiscal estableció que en aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 04293-2012-PA/TC, no puede ejercer control difuso, por tanto no puede analizar la determinación del costo de los arbitrios municipales y los criterios previstos para su distribución contenidos en las ordenanzas municipales.

¹⁸² Cuadro de criterios "Del Procedimiento de Sala Plena – Criterios evaluados por el Tribunal Constitucional o por el Tribunal Fiscal".

3.2.3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El Tribunal Constitucional en el §4 de la STC N ° 0053-2004-PI/TC volvió a enunciar las reglas establecidas a través de la STC N° 0041-2004-AI/TC, vinculada a la capacidad contributiva en materia de arbitrios municipales, las cuales señalan lo siguiente:

- a) La capacidad contributiva puede ser aplicable como criterio de distribución de forma excepcional, siempre que tenga como base el principio de solidaridad, la cual debe explicarse en la ordenanza.
- b) La capacidad contributiva debe ser un criterio secundario o complementario o subsidiario.
- c) No es aceptable se haga uso del valor del predio (autovalúo) como criterio cuantificador cuando se use como único criterio base o de mayor prevalencia.
- d) No se admite el uso conjunto del valor de predio y la UIT como criterios únicos de distribución al no estar vinculados con la prestación del servicio.
- e) La capacidad contributiva basada en el principio de solidaridad puede aceptarse como razonable cuando sirva para reducir la cuota contributiva en situaciones excepcionales.
- f) El desbalance por la aplicación de la reducción del arbitrio en situaciones excepcionales debe ser compensado por los recursos del municipio, siempre que no afecte su equilibrio presupuestal, evitando su traslado a los contribuyentes.

Cabe indicar, que de acuerdo a lo precisado por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 106, muchos municipios han establecido “exoneraciones” o descuentos a los contribuyentes con reducida capacidad económica, los cuales son asumidos por otros vecinos, situación que podría encontrar justificación en el principio de solidaridad.

Sin embargo, para que el traslado sea válido primero la Municipalidad debe verificar si se encuentra en capacidad de subvencionar (sin afectar su presupuesto) en lugar de trasladar el costo a los vecinos que cuentan con mayor capacidad económica; toda vez que un traslado desproporcionado evidencia la necesidad de reducir el costo de los servicios en atención a la realidad económica de los vecinos, sin afectarla prestación de los servicios.

Por su parte, la Municipalidad de San Isidro en su Ordenanza N° 413-MSI no ha considerado la aplicación del principio de solidaridad al poder responder la Municipalidad de San Isidro con sus recursos propios, no afectándose su presupuesto, por lo que no es materia de análisis en el presente trabajo.

3.2.4. EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES

Una vez determinada la obligación tributaria por concepto de arbitrio municipal por parte del gobierno local, corresponde al contribuyente extinguirla a través de su pago. En efecto, la norma tributaria ha previsto distintas formas de extinción de la misma, y ha autorizado que las administraciones tributarias suscriban convenios con instituciones privadas, a efecto de facilitar la concreción del pago.

En efecto, este acto de interés por parte del estado al ingreso del dinero, se evidencia también al permitir que cualquier tercero pueda ejecutar el pago, así como al proporcionar un abanico de formas para que el deudor tributario cumpla oportunamente con el pago del tributo, pudiéndolo efectuar a

través de los bancos, en línea, débitos automáticos, cheque, entre otros, requiriendo en algunos de ellos la pre existencia de resoluciones autoritativas¹⁸³.

Cabe precisar, que la legislación tributaria faculta a los gobiernos locales que consideren el pago de las tasas en especie, la cual deben establecerlo a través de una Ordenanza Municipal, pasando por una valuación de acuerdo al mercado; con respecto a esto último la Municipalidad de San Isidro, cuenta con la Ordenanza N° 51-2003-MSI publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2003¹⁸⁴.

En este punto, es importante señalar, la reciente disposición emitida por el gobierno nacional con el Decreto Legislativo N° 1253 publicado el 03 de diciembre de 2016, que faculta a los gobiernos locales a cobrar a través de los recibos de luz por el servicio de seguridad ciudadana, a efecto de luchar contra la delincuencia, no pudiendo aún ser acogida por las municipalidades al encontrarse, a la fecha de su publicación, las ordenanzas distritales en el procedimiento de ratificación ante la MML.

3.2.3.1. El descuento en la Ordenanza N° 413-MSI

La Ordenanza N° 413-MSI adicionalmente al beneficio de descuento establecido a los pensionistas que sólo pagan el 50% de su obligación tributaria por concepto de arbitrios municipales, ha precisado en su segunda disposición final y complementaria un subsidio de cargo de la Municipalidad de San Isidro, en favor de los contribuyentes que registren un incremento en su determinación 2016 del 5% respecto de la tasa determinada para el ejercicio 2015, es decir que si el incremento respecto del año 2015 supera en un 1% al 5% es de cargo del contribuyente, siendo el exceso de cargo de la Municipalidad de San Isidro.

Asimismo, el referido dispositivo, que fuera modificado a través de la Ordenanza N° 423-MSI, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de marzo de 2016, precisa su alcance a los contribuyentes registrados en el 2015 y cuando atienda cambios en su condición de afectación y/o exoneración, así como a las variaciones en las características del predio, como por ejemplo una mayor área construida que pudiera afectar la determinación de la tasa por el arbitrio de recojo de residuos sólidos, exceptuándose éste alcance cuando se trate de actualización en el uso del predio.

Al respecto, es indudablemente colegir que este “Beneficio de Descuento” va implicar una menor recaudación de lo que efectivamente costó prestar los servicios públicos, implicando que el gobierno local, en este caso la Municipalidad de San Isidro, tenga que hacer uso de otros recursos para asegurar la prestación de los servicios; siendo esta situación aceptada expresamente en el referido artículo por el gobierno local.

La Ordenanza N° 413-MSI ha precisado que la subvención implica un importe de S/. 11, 994,406.50 (Once millones novecientos noventa y cuatro mil cuatrocientos seis con 50/100 Soles), el cual sumado con las exoneraciones precisadas anteriormente, implican un importe total de S/. 13, 383,845.55, el mismo que es atendido con otros recursos de la Municipalidad de San Isidro.

¹⁸³ Al respecto el artículo 29° del TUO del CT señala que “a solicitud del deudor tributario” la administración tributaria podrá solicitar el pago mediante debito en cuenta corriente o de ahorros. Sin embargo debe tenerse en cuenta que está en sin perjuicio de las formas establecidas en el artículo 32° del mismo cuerpo normativo.

¹⁸⁴ Reglamentada con Decreto de Alcaldía N° 020 publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 29 de diciembre de 2011.

Estimación de subvención							
Servicio	Costo por servicio	Subvención					
		Casa Habitación > 5.00%		Otros Usos > 5.00%		Exoneraciones	Total
		Predios	Importe S/.	Predios	Importe S/.		
BARRIDO DE CALLES	7,818,713.38	23,662	332,122.16	10,777	2,010,626.92	155,175.03	2,497,924.10
RECOLECCION DE RESIDUOS SOLIDOS	14,544,226.82	19,912	1,331,861.09	10,506	1,829,648.10	297,499.46	3,459,008.65
PARQUES Y JARDINES	19,690,371.47	23,704	1,743,498.89	10,509	4,263,972.71	654,994.79	6,662,466.39
SEGURIDAD CIUDADANA	29,724,014.10	*	—	1,153	482,676.63	281,769.79	764,446.42
TOTAL	71,777,325.77		3,407,482.14		8,586,924.36	1,389,439.06	13,383,845.55

Fuente: Punto 9. Del Informe Técnico de la Ordenanza 413-MSI¹⁸⁵

Es relevante señalar, que los gobiernos locales no se encuentran legalmente habilitados a otorgar estos beneficios sobre el pago, pero obedecen a la facultad discrecional de las administraciones tributarias de los gobiernos locales, a pesar de no ser económicamente ideal, ya que adicionalmente sus administraciones tributarias deben lidiar con la morosidad que se presenta en cada ejercicio.

Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la STC N° 0053-2004-PI/TC, los gobiernos locales no pueden eludir la prestación de los servicios públicos esenciales, al atender intereses de carácter particular y general, el cual coincide con su deber constitucional.

3.3.2. EL CARÁCTER EXIGIBLE DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA POR ARBITRIOS MUNICIPALES

Si bien es cierto que la exigibilidad de la obligación tributaria depende del sujeto que la determine¹⁸⁶, siendo en el caso de los arbitrios municipales efectuada por el gobierno local. Sin embargo, en el segundo y tercer párrafo del artículo 31° de la Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones- Ley N° 29090, se precisa que no corresponde exigir el pago de los incrementos por concepto de arbitrios municipales cuando se estén ejecutando obras, disposición que ha sido implementada con la Ley N° 30494, publicado en el diario oficial El Peruano el 02 de agosto de 2016, se modificó el artículo 14° de la LTM.

Cabe mencionar, que éste criterio también ha sido objeto de análisis por el Tribunal Fiscal en el Acta de reunión de Sala Plena del Tribunal Fiscal N° 2016-02¹⁸⁷ de fecha 01 de febrero de 2016 y publicado en el diario oficial El Peruano el 05 de marzo de 2016, el cual coincide parcialmente con las

¹⁸⁵ Pág. 570924 de las normas legales publicada en el diario oficial El Peruano de fecha 30 de diciembre de 2015.

¹⁸⁶ En concordancia con lo dispuesto en el artículo 3° del TUO del CT

¹⁸⁷ **Acuerdo N° 2016-02: Criterio de Observancia Obligatoria:** "A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor".

modificaciones del artículo 31° de la Ley N° 29090 y el artículo 14° de la LTM, toda vez que no hace referencia a la afectación de la tasa de arbitrios municipales, sino sólo al impuesto predial, señalando que “(...) se procederá con el cobro de los incrementos por concepto de Impuesto Predial cuando la obra se encuentre concluida, aun cuando el administrado no solicitó o se declaró improcedente su solicitud de recepción o conformidad de obras, al constituirse un ejercicio abusivo del derecho, aprovechándose de un menor pago del Impuesto Predial originado por una omisión suya (...)”, por lo que “(...) resulta necesario que la Administración verifique si al 1 de enero del año (...), las obras de construcción realizadas en los referidos predios se encontraban concluidas y si contaban con la respectiva recepción o conformidad de obras, a efecto de establecer si correspondía o no el incremento de la base imponible del Impuesto Predial (...) por el aumento de valor de los citados predios, y, de esta manera determinar si el pago efectuado por la recurrente por dicho tributo y periodo devino o no en exceso con relación a ellos (...)”, toda vez que “(...) el administrado tampoco puede verse favorecido del no incremento del Impuesto Predial alegando no contar con la recepción o con la conformidad de obras, pues ello se debe a un incumplimiento suyo. (...)”, situación que también podría ser aplicable en el caso de los arbitrios municipales; sin embargo con la Ley N° 30494 que modificó el artículo 14° de la LTM se fijó la pre existencia de la recepción de obra y/o conformidad de obra para exigir el pago de los incrementos en los arbitrios, generándose una distorsión en la distribución del costo de los servicios. Por ejemplo, en el caso de un terreno sin construir en el cual se inicia una obra que cuenta con una licencia de tres (03) años para la construcción de un edificio para vivienda, implicará que los gobiernos locales liquiden sus tributos durante esos tres (03) años como terreno sin construir, a pesar de que el servicio que se presta al contribuyente es como a una casa –habitación, u oficina o comercio en tanto se tramite la conformidad de obra.

En efecto, esta situación “en construcción” que pueden tener éstos predios, no implica que la Municipalidad deje de prestar el servicio, por el contrario podría resultar más intensiva – considerando que los predios en construcción generan desmante y polvo -, sin embargo sólo le correspondería tributar de acuerdo a la última condición del predio antes de su modificación.

Por otro lado, de la revisión del cuadro de usos de la Ordenanza N° 413-MSI se puede observar que la Municipalidad de San Isidro no ha considerado a “los predios en construcción”. Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto en el mismo dispositivo, el área construida se considera como criterio determinante y complementario de distribución para la distribución del costo de los servicios de recojo de residuo sólido y/o parques y jardines respectivamente, resultando importante que previo a la distribución del costo los gobiernos locales identifiquen los predios que se encuentran en construcción, a efecto de no gravar los avances de obra, hasta la emisión de su conformidad, toda vez que podría implicar la devolución de lo recaudado dada la modificación normativa.

Finalmente, se considera que la administración tributaria tampoco se encuentra habilitada para requerir el pago de los arbitrios municipales que debieron generarse al aumento del área construida durante el periodo de edificación, es decir ejercicios concluidos, toda vez que al ser inexigibles no podrían ser determinables por parte de la administración tributaria al momento de efectuar la distribución del costo de los servicios.

CONCLUSIONES

1. Para la elaboración de la ordenanza que regula los arbitrios municipales es necesaria la participación de varias áreas que forman parte de la Municipalidad de San Isidro, que inicia con el establecimiento de los servicios a brindarse por las áreas prestadoras, la determinación del costo de requerimientos para la prestación del servicio por parte del área logística y finanzas, y la distribución del costo global entre el universo de contribuyentes registrados por parte de la administración tributaria que establece la tasa.
2. Al tener los gobiernos locales que presentar solicitudes de ratificación el último día hábil del mes de setiembre, la Municipalidad de San Isidro u otras se encuentran obligadas a iniciar sus actividades para la determinación del régimen tributario en materia de arbitrios municipales con bastante anticipación, como lo evidencia la Directiva N° 019-2012/MSI "Determinación del Impuesto Predial y Arbitrios Municipales", aprobada con RGM N° 924-2012-0200-GM/MSI.
3. La ratificación es un acto de colaboración normativa, toda vez que el municipio provincial constata que los costos a trasladar a los contribuyentes se encuentren debidamente sustentados, y que el tributo responda a criterios racionales y técnicos.
4. El procedimiento de ratificación de la MML presenta tres filtros que aseguran la legalidad de la ordenanza de arbitrios municipales, efectuándose las dos primeras por el SAT por observaciones u omisiones técnicas y/o legales, y al realizar su Informe Técnico Legal verificando el cumplimiento de los criterios del TC; y finalmente el tercer filtro por la CMAEO al emitir su dictamen favorable o desfavorable.
5. El procedimiento de ratificación de la MML presenta deficiencias, a pesar de ser ordenado, como es la imprecisión en no requerir un porcentaje mínimo o máximo de avance de la ejecución de los montos aprobados en la estructura anterior, a efecto de cumplir con su función garantista; así como el hecho de que no se establezcan límites a lo largo del procedimiento a los requerimientos de información de orden legal, toda vez que el procedimiento es principalmente técnico y que pueden emitirse inclusive por concluir el plazo de sesenta (60) días hábiles que tiene el SAT y la MML para atender el procedimiento de ratificación.
6. Sería conveniente que normativamente se incorporen criterios vinculados al costo de los servicios públicos municipales y su distribución evaluados y aprobados por el TC y TF para dotar de mayor transparencia al procedimiento de ratificación, sin afectar la consideración de criterios complementarios que se ajusten a la realidad de cada gobierno local.
7. Las ordenanzas municipales que aprueban los arbitrios municipales en cada gobierno local son objeto de verificación por parte de los contribuyentes, respecto al cumplimiento de los criterios del TC, de forma previa a su ratificación por el SAT, así como también de forma posterior por parte del INDECOPI, Defensoría del Pueblo y el TC. Sin embargo, esta actividad no puede ser ejecutada por el TF al carecer de control difuso a partir de la expedición de la STC N° 03741-2004-PA/TC, ciñéndose a emitir pronunciamiento sobre aspectos vinculados a la correcta determinación de la obligación tributaria de acuerdo a los parámetros de la ordenanza de arbitrios emitida por el gobierno local.
8. El servicio público municipal que sustenta los arbitrios municipales puede ser prestado de forma directa por el gobierno local o por privados, a través de la figura de la concesión u otra legalmente aplicable, encontrándose estos últimos encargados de la operatividad de su

prestación, respondiendo ante la municipalidad y no ante el ciudadano. Siendo en el caso de la Municipalidad de San Isidro que se ha optado por una prestación mixta, ejecutándose el servicio de seguridad ciudadana de forma directa y el de barrido de calles, recojo de residuos sólidos y parques y jardines por intermedio de terceros.

9. Se considera las municipalidades distritales, provinciales y centros poblados como sujeto activo para la prestación del servicio público municipal de barrido de calles, recojo de residuos sólidos, parques y jardines, y seguridad ciudadana, y no a los terceros que se encuentren ejecutando el servicio, en virtud a una concesión u otra forma de contratación estatal.
10. Los conflictos limítrofes entre San Isidro y otros distritos, como Magdalena del Mar, dificultan la identificación del correlato geográfico al que corresponde la prestación de los servicios públicos municipales, afectándose la determinación del tributo y su recaudación, pudiéndose presentar situaciones donde un ciudadano se beneficia con una doble prestación de servicio.
11. La prestación de los servicios públicos que sustentan la tasa de arbitrios municipales se ejecuta de forma continua, gozando el legislador de discrecionalidad para establecer la periodicidad de su cobro, que en muchas ocasiones coincide con el devengamiento de sus obligaciones. Sin embargo, en el caso de la Municipalidad de San Isidro se ha considerado las fechas de vencimiento del impuesto predial (trimestral) a pesar de que sus obligaciones frente a terceros se devengan de forma mensual.
12. En la Ordenanza N° 413-MSI de la Municipalidad de San Isidro se han establecido inafectaciones que obedecen a criterios ajenos a la prestación de los servicios públicos, como es la imposibilidad de aplicación de los parámetros mínimos de validez constitucional en el caso de los terrenos sin construir por el servicio de recojo de residuos sólidos, y de índole político o social en el caso de las comisarias por el servicio de seguridad ciudadana.
13. En la Ordenanza N° 413-MSI se han considerado como “exoneraciones” a “inafectaciones” de tipo legal, como es el caso de los gobiernos extranjeros en aplicación del artículo 55° de la Constitución Política, y en el caso de la Iglesia Católica en aplicación del artículo X del Concordato entre la Santa Sede y la República del Perú.
14. El hecho generador de las de la obligación tributaria es uno solo, así como la obligación tributaria; por lo que la exoneración de una obligación tributaria constituye la liberación del íntegro de ésta, no teniendo cabida la figura de una “exoneración parcial”, tal como equivocadamente se indica en la Ordenanza N° 413-MSI, cuando se refiere al beneficio de descuento que se otorga a los adultos mayores con calidad de pensionista.
15. El establecimiento de contribuyentes como “inafectos” implica la no consideración de los servicios que se les presta en la distribución del costo que sustentan los arbitrios, al encontrarse fuera de la hipótesis de incidencia tributaria establecida en la norma; sin embargo para los “exonerados” si corresponde.
16. Las exoneraciones o desgravaciones pueden implicar la desatención de otros servicios públicos municipales adicionales, toda vez que la falta de recaudación en arbitrios, implica una actividad subsidiaria por parte del gobierno local, que suele destinar ingresos de la recaudación por otros tributos para asegurar la prestación de los servicios que deberían ser sostenidos con la recaudación por arbitrios.

17. En la Ordenanza N° 413-MSI de la Municipalidad de San Isidro se ha establecido el costo de los servicios basado en proyecciones, siendo esta actividad aceptada también por la MML en el procedimiento de ratificación, a pesar que en sus Ordenanza N° 1533 y 1833 no habilita expresamente su aplicación; sin embargo podría considerarse válida su consideración, al ser los parámetros mínimos de validez constitucional unas vallas no rígidas.
18. Para efectos de la distribución del costo de los servicios, la Municipalidad de San Isidro en su Ordenanza N° 413-MSI ha considerado la utilización de criterios complementarios basados en resultados de estudios estadísticos. Corresponde que la metodología para la realización de los estudios estadísticos se encuentre precisada en la norma tributaria (ordenanza). Esta metodología es de uso solamente referencial y no determinante.
19. La Municipalidad de San Isidro no ha considerado la aplicación del principio de solidaridad, en efecto los vecinos que poseen mayor riqueza económica pasan a soportar de modo adicional cierta parte del costo total del servicio público municipal en la medida que asumen la diferencia que genera la reducción de la cuantía de la tasa debido a situaciones excepcionales previstas para ciertos contribuyente, tal como ocurre por ejemplo con el “arbitrio cero” o el exceso respecto del incremento del 5% con relación al ejercicio 2015.
20. Tratándose del caso de los avances de obra en los proyectos de construcción, se tiene que la inexigibilidad del cobro de los incrementos del monto de la tasa de arbitrios, derivados de los consiguientes aumentos del área construida, dispuesta por el artículo 31° de la Ley N° 29090 y 14° de la LTM, podrían implicar una distorsión con la realidad al determinarse una tasa que resulta ser inferior al beneficio que percibe el contribuyente por la prestación de los servicios públicos que realiza la municipalidad.
21. Las distorsiones o aspectos críticos en la tasa determinación de la tasa de arbitrios municipales identificadas en la Ordenanza N° 413-MSI, pueden implicar una recaudación inferior con relación al costo del servicio que efectivamente se presta. Sin embargo, este problema puede ser superado con una correcta identificación de los sujetos deudores y de las desgravaciones que otorga o debe atender el gobierno local.

BIBLIOGRAFIA

- Alfaro Limaya, J. (2015). *Manual de Tributación Municipal*. (M. C. S.A., Ed.) (Segunda Ed). Lima.
- Alva Matteucci, M. (2003). Potencialidad del Servicio Vs. Prestación Efectiva: ¿Que criterio aplicar en los arbitrios municipales? Retrieved from <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/04/potencialidad-del-servicio-vs-prestacion-efectiva-que-criterio-aplicar-en-los-arbitrios-municipales/>
- Barrera Ayala, Saúl; Rojas Garcia, Demetrio; Carrasco Villavicencio, Oscar; Villa Caballero, E. (2009). *GUIA PARA LA ELABORACIÓN DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS LOCALES EN EL PERÚ*. (A. F. A. E. I. S.A., Ed.) (Primera Ed). Lima.
- Bravo Cucci, J. (2009). *Fundamentos de derecho tributario*. Lima : Grijley, 2009. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a474033&lang=es&site=eds-live>
- Bravo Cucci, J., & Carvalho, P. de B. (2015). *Fundamentos de derecho tributario*. Lima: Jurista Editores, 2015. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a568821&lang=es&site=eds-live>
- Ferrero Costa, R. (n.d.). *Curso de derecho de las obligaciones*. Lima : Grijley, 2000. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a239131&lang=es&site=eds-live>
- Gamba Valega, C. (2003). Notas para un estudio de la reserva de ley en materia tributaria. *Tratado de Derecho Tributario*, 201–254. <https://doi.org/Tratado de Derecho Tributario>
- Gamba Valega, C. (2006). RESERVA DE LEY Y OBLIGADOS TRIBUTARIOS. *Instituto Peruano de Derecho Tributario*. Lima.
- Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual de procedimiento administrativo general : Comentarios, modelos prácticos, diagramas y flujogramas, actualizado con la normativa vigente*. Lima : Pacífico Ediciones , 2013. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a535370&lang=es&site=eds-live>
- Landa Arroyo, C. (2005). Los Principios Tributarios en la Constitución de 1993. In *Libro Homenaje Armando Zolezzi Moller* (Palestra, pp. 51–95). Lima.
- Messineo, F. (1979). *Manual de Derecho Civil y Comercial: derecho de las obligaciones: parte general* (Ejea). Italia.
- Ochoa Cardich, C. (2013). *El servicio público en la Constitución peruana de 1993. Pensamiento constitucional --*. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a547488&lang=es&site=eds-live>
- Pont Clemento, J.-F. (n.d.). *DISTINCION ENTRE EXENCIONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS*. Barcelona.
- Pueblo, D. del. (2006). Informe Defensorial N° 106 : INFORME SOBRE EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE Octubre , 2006.

- Robles Moreno, C. del P. (2004, December). Introducción a la Obligación Tributaria. *Area Tributaria*, 389–391.
- Robles Moreno, C. del P. (2006). ASPECTOS DE LA HIPOTESIS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA. *Actualidad Empresarial*, 3 pp.
- Ruiz de Castilla Ponce de León, F. J. (2008). EL SISTEMA TRIBUTARIO REGIONAL Y MUNICIPAL. Retrieved from <http://blog.pucp.edu.pe/blog/franciscoruiz/2008/01/19/el-sistema-tributario-regional-y-municipal/>
- Ruiz de Castilla Ponce de León, F. J. (2009). LAS CLASIFICACIONES DE LOS TRIBUTOS, IMPUESTOS CONTRIBUCIONES Y TASAS. *Revista de La Biblioteca Del Colegio de Abogados de Lima N° 8*, pp. 143–150. Lima.
- Ruiz de Castilla Ponce de León, F. J. (2011). *Inmunidad, inafectación, exoneración, beneficios e incentivos tributarios. Foro jurídico --*. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a527027&lang=es&site=eds-live>
- Sevillano Chávez, S. (2014). *Lecciones de derecho tributario : principios generales y código tributario*. Lima : UCP. Fondo Editorial, 2014. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a553504&lang=es&site=eds-live>
- Tornos, J. (2016). Servicios públicos y remunicipalización. *Derecho PUCP*, (76), 51–76.
- Tribunal Fiscal. (2013). “Cuadro de Criterios” del procedimiento de Sala Plena - Criterios evaluados por el Tribunal Constitucional o el Tribunal Fiscal. Retrieved from https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/jurisprude/acuer_sala/2013/acuerdo/10-2013.pdf
- Vera Novoa, M. (2009). REQUISITOS TÉCNICO LEGALES PARA EL COBRO DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES. *Actrualidad Gubernamental*, VII 1-4.
- Villegas, H. B. (n.d.). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires : DePalma, 1975. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.a112121&lang=es&site=eds-live>

ANEXOS

- 1 Ordenanza N° 413-MSI
- 2 Ordenanza N° 1533-MML
- 3 Ordenanza N° 1833-MML
- 4 Directiva N° 001-006-0000015 del SAT
- 5 STC N° 0053-2004-AI/TC
- 6 STC N° 0053-2004-AI/TC - ACLARATORIA
- 7 STC N° 0018-2005-PI/TC
- 8 RGM N° 924-2014-0200-GM/MSI que aprueba la Directiva N° 019-2012
- 9 RGM N° 605-2012-0200-GM/MSI que modifica la Directiva N° 019-2013

