

**“CUADRO DE CRITERIOS” DEL PROCEDIMIENTO DE SALA PLENA – CRITERIOS EVALUADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O POR EL TRIBUNAL FISCAL**

**A. Criterios generales**

	<b>Criterio</b>	<b>Nº de RTF</b>
a.1	<i>No se puede cobrar Arbitrios Municipales que estén sustentados en ordenanzas municipales que no han sido ratificadas conforme a ley<sup>1</sup>.</i>	<b>04346-7-2011</b>
a.2	<i>No se puede cobrar Arbitrios Municipales que estén sustentados en ordenanzas municipales que no han sido publicadas conforme a ley<sup>2</sup>.</i>	---
a.3	<i>El Tribunal Fiscal no constata la forma en la que las Municipalidades determinan sus costos sino que solo analiza si éstos se encuentran debidamente explicados<sup>3</sup>.</i>	<b>7656-11-2012 6559-8-2012 5572-11-2012 5140-8-2012 1595-7-2012 1263-7-2012 9817-7-2011 8591-11-2011 8581-11-2011 8580-11-2011</b>
a.4	<i>No es válida la ordenanza que no contenga un Informe Técnico<sup>4</sup>.</i>	<b>9641-8-2012 7917-8-2012 7656-11-2012 6559-8-2012 5572-11-2012 5140-8-2012 1595-7-2012 1263-7-2012 9817-7-2011 8591-11-2011 8581-11-2011 8580-11-2011 4346-7-2011 5611-7-2010 5948-7-2009 13640-5-2008</b>

<sup>1</sup> Al respecto, en la citada resolución del Tribunal Fiscal se ha señalado que el mecanismo de ratificación ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y N° 0053-2004-AI/TC, concluyéndose que la ratificación es un elemento esencial para la producción normativa de ordenanzas distritales sobre arbitrios, esto es, un requisito de validez.

<sup>2</sup> En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0041-2004-AA/TC, se ha señalado lo siguiente:

*“... los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave “validez o invalidez”, sino de “eficacia o ineficacia”. Una ley que no ha sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él.*

*Consecuentemente, las Ordenanzas Municipales quedan constituidas tras su aprobación y sanción por parte del Concejo Municipal, pero carecen de eficacia y obligatoriedad mientras no sean publicadas”.*

<sup>3</sup> Se ha señalado que conforme con lo indicado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en los Expedientes N° 0041-2004-AI/TC y N° 0053-2004-PI/TC, el Tribunal Fiscal no constatará la forma en que las municipalidades determinan sus costos pues dicha labor corresponde a la Contraloría General de la República así como la determinación de las responsabilidades que correspondan. En tal sentido, sólo se analiza si los costos y su relación con el servicio se encuentran explicados en la ordenanza.

<sup>4</sup> Al respecto, se ha señalado que conforme con lo indicado por el Tribunal Constitucional, si bien corresponde a las municipalidades determinar el costo que demanda la prestación de los servicios, ello no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues estos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste, por lo que toma importancia la publicación del informe técnico que sustenta el costo de los servicios, como una garantía de transparencia frente al contribuyente y de cumplimiento del principio de reserva de ley.

**B. Criterios referidos a la explicación de costos de los Arbitrios Municipales.**

	Criterio	Nº de RTF
<b>b.1</b>	<i>Ordenanzas que regulan la cobranza de Arbitrios Municipales correspondientes a servicios que ya han sido prestados (casos de “regularización”).</i>	
<b>b.1.1</b>	<i>No es válido que no se detalle los costos al máximo posible cuando se trata de servicios que ya fueron prestados<sup>5</sup>.</i>	5572-11-2012 5140-8-2012 1263-7-2012 4346-7-2011 5611-7-2010 13640-5-2008
<b>b.1.2</b>	<i>No es válido que la ordenanza que regula arbitrios por servicios que ya fueron prestados no haga mención sobre la manera en la que los montos que en su momento han sido recaudados, fueron imputados al costo global<sup>6</sup>.</i>	5572-11-2012 5140-8-2012 1263-7-2012 4346-7-2011 5611-7-2010
<b>b.2</b>	<i>Ordenanzas que regulan la cobranza de Arbitrios Municipales que corresponden a servicios que se prestarán en el futuro<sup>7</sup>.</i>	
<b>b.2.1</b>	<i>Los rubros y conceptos incluidos en los cuadros de estructuras de costos deben ser disagregados y explicarse por sí mismos así como su relación con el servicio a prestarse<sup>8</sup>:</i>	
<b>b.2.1.1</b>	<i>El costo de campañas educativas no puede ser trasladado a los contribuyentes.</i>	7917-8-2012 3264-2-2007
	<i>El costo de campañas educativas no</i>	<b>7917-8-2012</b>

<sup>5</sup> Siguiendo el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 00030-2007-AI/TC, publicada el 19 de marzo de 2009, el detalle de los costos debe ser el máximo posible. En este sentido, el citado Tribunal indicó que la “*previsión a futuro de la determinación del costo global del servicios, sino ante erogaciones, en su mayoría, ya realizadas, su sustento técnico debe realizarse con el máximo detalle posible, a fin de reflejar el correcto uso de los fondos recaudados para tal efecto de la manera más clara posible a fin de permitir al ciudadano estar plenamente informado de su destino*”.

<sup>6</sup> Asimismo, de acuerdo también a lo señalado en la citada resolución N° 00030-2007-AI/TC, debe hacerse referencia a los montos que en su momento ya fueron recaudados e imputados al costo global. Así, el Tribunal Constitucional ha indicado que “*Y es que sorprende a este Tribunal la metodología empleada por la demandada, en tanto ha obviado hacer mención alguna respecto de la manera en que los montos, que en su momento han sido recaudados, fueron imputados a dicho costo global*. Dicha omisión, a criterio de este Tribunal, impide tener certeza respecto del verdadero costo global a repartir entre los contribuyentes que aún no han cancelado su deuda vinculada por tales conceptos. Así, la Municipalidad no puede simplemente omitir los pagos ya efectuados por el servicio prestado, y partir de ello, elaborar el costo global de los arbitrios”. El subrayado pertenece a la sentencia.

<sup>7</sup> Estos criterios también son aplicables a los casos de Ordenanzas que regulan la cobranza de Arbitrios Municipales que corresponden a servicios que ya han sido prestados.

<sup>8</sup> Al respecto, se ha recogido el criterio contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 0041-2004-AI/TC, en la cual se ha indicado que las municipalidades no pueden prever de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos pues éstos deben ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste. Asimismo, ha señalado en dicha resolución que no se logra dicho objetivo justificando el costo en mayor medida a través de costos indirectos. El citado Tribunal ha precisado también que no puede admitirse como válidos aquellos costos que integran el rubro “*otros gastos indirectos*” sin que ellos sean disagregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos.

En concordancia con este criterio, se ha establecido que la forma que utiliza el informe técnico para presentar los costos debe permitir identificar los conceptos que conforman los costos sin que se deba recurrir a términos que no se expliquen por sí mismos o que se presten a ambigüedad. En este sentido, en el siguiente cuadro, se aprecian términos que conforme con las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal, no se explican por sí mismos o su relación con el servicio prestado.

	<i>puede ser trasladado a contribuyentes en el caso del servicio de barrido de calles<sup>9</sup> (“Servicio de Promoción y educación comunal de la gestión comunal”).</i>	8580-11-2011
b.2.1.2	<i>No puede incluirse el concepto “servicios de terceros” o “servicios generales” sin explicación sobre su finalidad o relación con el servicio.</i>	7656-11-2012 5140-8-2012 1263-7-2012 4346-7-2011 5611-7-2010 5948-7-2009
b.2.1.3	<i>No puede incluirse conceptos abstractos como “materiales sanitarios”, “materiales de construcción”, “repuestos” “gastos administrativos”, “costos de personal”, “equipamiento”, “plan maestro de áreas verdes”, “Brigada Ecológica” y “Supervisión SUMSEL”, sin explicarlos.</i>	5140-8-2012 8580-11-2011 5948-7-2009 3264-2-2007
b.2.1.4	<i>No puede incluirse el concepto “seguros” sin especificar los bienes o personas aseguradas o el motivo por el que se les asegura con el fin de determinar su relación con el servicio.</i>	7656-11-2012 5140-8-2012 5948-7-2009
b.2.1.5	<i>No puede incluirse el concepto “alquileres” sin especificar los bienes alquilados o su relación con el servicio.</i>	7656-11-2012 5140-8-2012 5948-7-2009
b.2.1.6	<i>No puede incluirse el concepto “otros” sin explicar su relación con el servicio.</i>	1263-7-2012 4346-7-2011 5948-7-2009
b.2.1.7	<i>No puede incluirse el concepto “gastos variables” u “otros costos y gastos variables” sin explicar su relación con el servicio.</i>	6559-8-2012 5140-8-2012 4346-7-2011 13640-5-2008
b.2.1.8	<i>No puede incluirse sumas globales sin disagregar.</i>	6559-8-2012 1263-7-2012 4346-7-2011
b.2.1.9	<i>No puede incluirse costos por depreciación sin indicar los bienes que serán depreciados ni el porcentaje.</i>	6559-8-2012 5140-8-2012 1263-7-2012
b.2.1.10	<i>En el caso de partidas de maquinaria y equipos no deben trasladarse costos por inversiones sino solo la depreciación.</i>	5140-8-2012 4346-7-2011
b.2.1.11	<i>No puede incluirse partidas denominadas “costos corporativos” o “bienes de consumo” sin explicar su relación con el servicio.</i>	4346-7-2011
b.2.1.12	<i>No puede incluirse partidas por capacitación sin explicar su propósito.</i>	5140-8-2012

<sup>9</sup> Se ha establecido que los costos de aquellas campañas destinadas a concientizar a los contribuyentes en temas sanitarios no están directa ni indirectamente involucrados con la prestación del servicio de barrido de calles. En el caso del servicio de Recolección de Residuos, se ha señalado que si este costo podría estar relacionado con las publicaciones mediante las que se anuncia horarios de recojo de residuos, maneras de reciclarlos, entre otros, puede ser trasladado a los contribuyentes.

<b>b.3</b>	<i>Los costos de los servicios de barrido de calles y recolección de residuos no deben consignarse de manera conjunta, por consiguiente, deben detallarse por separado los que correspondan a cada servicio.</i>	5572-11-2012 5140-8-2012
<b>b.4</b>	<i>Los elementos necesarios para la cuantificación no pueden ser publicados en la web de la municipalidad sino que deben ser publicados en la ordenanza.</i>	5140-8-2012
<b>b.5</b>	<i>Si los servicios son prestados por empresas concesionarias no corresponde que en la ordenanza se discrimine sus costos dado que es de cargo del concesionario realizar dicha disagregación para el cabal cumplimiento de su contrato de concesión<sup>10</sup>.</i>	9641-8-2012 7917-8-2012

**C. Criterios referidos a la distribución de costo de los servicios**

<b>c.1</b>	<i>Los elementos necesarios para la distribución del costo del servicio deben constar en la ordenanza por lo que no puede publicarse dichos elementos en la página web de la municipalidad.</i>	8591-11-2011 8580-11-2011
<b>c.2</b>	<i>Si la norma ha previsto inafectaciones y beneficios especiales, debe consignarse la cantidad de contribuyentes y diferenciar a aquellos casos que gozan de los indicados beneficios, para tener certeza respecto de la cantidad de contribuyentes que participarán en la distribución.</i>	5572-11-2012 4346-7-2011
<b>c.3</b>	<i>No puede utilizarse como criterio de distribución el valor del predio.</i>	9817-7-2011
<b>c.4</b>	<i>Distribución del costo del servicio de barrido de calles.</i>	
<b>c.4.1</b>	<i>Se puede presumir que la medida del frontis de un predio equivale a la raíz cuadrada del terreno, siempre que se otorgue la posibilidad de presentar una declaración jurada para desvirtuar dicha presunción.</i>	5611-7-2010
<b>c.4.2</b>	<i>Resulta válido dividir el costo total del servicio entre la sumatoria de metros de fachada para encontrar un costo unitario que luego es multiplicado por el metraje específico de cada fachada<sup>11</sup>.</i>	9817-7-2011 7656-11-2012
<b>c.4.3</b>	<i>En caso de predios sujetos a propiedad horizontal, quintas y</i>	7656-11-2012

<sup>10</sup> Ello, sin perjuicio de lo señalado en el punto 4 del fallo de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0053-2004-PI/TC, que señala que la información concerniente a los costos deberá ser auditada por la Contraloría General de la República.

<sup>11</sup> Este acápite sólo aplica para predios que son casa habitación. Para predios ubicados en edificios, quintas o condominios es de aplicación el acápite c.4.3.

	<i>condominios, el importe a pagar se puede distribuir en forma proporcional a la participación de las áreas comunes.</i>	
	<i>En el caso predios ubicados en edificios, quintas, condominios, entre otros, el frontis puede definirse a partir del que corresponde a la participación en el área total de terreno declarada.</i>	9641-8-2012
c.4.4	<i>Se puede incluir como criterio la frecuencia de barrido.</i>	8581-11-2011 8580-11-2011
c.4.5	<i>Se puede considerar a la cantidad de población flotante que generan los predios como un criterio de distribución, lo cual debe ser explicado.</i>	9641-8-2012
c.4.6	<i>El costo puede ser dividido entre zonas o casas municipales de acuerdo con la producción de servicio que se presenta en cada una. No cabe establecer zonificaciones sin explicar el sustento.</i>	9641-8-2012 1595-7-2012
c.4.7	<i>Debe señalarse la cantidad de contribuyentes entre los que se va a distribuir el costo.</i>	3264-2-2007
c.5	<i>Criterios de distribución del servicio de recolección de residuos sólidos</i>	
c.5.1	<i>Debe señalarse el número de contribuyentes entre los que se hará la distribución.</i>	8591-11-2011 13640-5-2008 3264-2-2007
c.5.2	<i>El distrito puede ser dividido en zonas o casas municipales en función de los residuos generados por cada una.</i>	9641-8-2012 1595-7-2012
c.5.3	<i>Es válido presumir el número de habitantes de los predios utilizados como casa habitación, siempre que se otorgue la posibilidad de desvirtuar dicha presunción con una declaración jurada.</i>	1595-7-2012 5611-7-2010
c.5.4	<i>Puede distribuirse el costo según el uso del predio.</i>	9641-8-2012
	<i>Para ello pueden utilizarse estudios que respalden porcentajes de distribución.</i>	5611-7-2010
	<i>Si se utilizan estudios, debe señalarse la metodología y criterios usados para realizarlo.</i>	9817-7-2011
c.5.5	<i>Si se utilizan factores de distribución, deben ser explicados en la norma.</i>	7656-11-2012 1595-7-2012 3264-2-2007
c.5.6	<i>Puede clasificarse a los predios según su uso con el fin de otorgar a cada tipo un porcentaje de distribución que se encuentre sustentado.</i>	8581-11-2011 8580-11-2011
c.5.7	<i>Si se clasifican a los predios por uso, el costo que corresponde a cada tipo de uso puede ser repartido en función al tamaño de área construida.</i>	8581-11-2011
c.5.8	<i>El criterio de número de habitantes no</i>	7656-11-2012

	<i>puede establecerse por manzanas, sin otorgar la posibilidad de declarar el número real de habitantes por predio.</i>	
c.5.9	<i>No puede obviarse el criterio referido al número de habitantes en el caso de predios usados como casa habitación.</i>	7917-8-2012 4346-7-2011 5948-7-2009 3264-2-2007
c.5.10	<i>No puede indicarse tasas sin explicar cómo se han determinado.</i>	8591-11-2011
c.5.11	<i>No puede hacerse la distribución únicamente sobre la base de criterios subjetivos, como por ejemplo, en base a encuestas.</i>	7917-8-2012
c.6	<i>Criterios de distribución referidos al servicio de Parques y Jardines.</i>	
c.6.1	<i>Para la distribución puede considerarse el área de parques y jardines que existan en cada zona y el criterio de “ubicación del predio”, de manera que las zonas que presenten mayores áreas verdes soportarán una carga del costo mayor a aquellas que presenten menos áreas verdes, por lo que los predios ubicados en las primeras pagarán un monto mayor de Arbitrios Municipales.</i>	5611-7-2010
c.6.2	<i>El distrito puede ser dividido por zonas en función de la cantidad de áreas verdes que hay en cada una. Así, se establece la participación porcentual de áreas verdes que corresponde a cada una y su participación relativa en el costo.</i>	1595-7-2012
c.6.3	<i>Debe detallarse las áreas verdes que existen en el distrito o en cada zona, de ser el caso.</i>	1595-7-2012 8591-11-2011 8581-11-2011 8580-11-2011 3264-2-2007
c.6.4	<i>Si se establecen porcentajes de participación o factores de ponderación o reparto, deben explicarse en la norma.</i>	7656-11-2012 5572-11-2012 1595-7-2012 8581-11-2011 8580-11-2011 5948-7-2009 13040-5-2008
	<i>Si para sustentar algún porcentaje o factor se hace algún estudio, debe indicarse la metodología empleada.</i>	7656-11-2012
c.6.5	<i>Los predios pueden clasificarse según su cercanía a las áreas verdes: Pueden clasificarse según sean adyacentes o no a las áreas verdes. Puede considerarse que hay predios fuera del alcance del área de influencia de todas las áreas verdes.</i>	9641-8-2012
c.6.6	<i>Los terrenos sin construir no participan en la distribución. Ello debe apreciarse en la norma.</i>	7656-11-2012 5572-11-2012 5948-7-2009 7917-8-2012
c.6.7	<i>No puede hacerse la distribución</i>	7917-8-2012

	<b>únicamente sobre la base de criterios subjetivos, como por ejemplo, en base a encuestas.</b>	9817-7-2011
c.6.8	<b>Debe señalarse el número de contribuyentes entre los que se hará la distribución.</b>	3264-2-2007
c.6.9	<b>No puede utilizarse como criterio de distribución al uso del predio.</b>	7917-8-2012
c.7	<b>Criterios de distribución referidos al servicio de seguridad ciudadana.</b>	
c.7.1	<b>Debe hacerse referencia al número de contribuyentes entre los que se hará la distribución.</b>	4346-7-2011
	<b>Si se hace zonificaciones debe indicarse la cantidad de contribuyentes que hay en cada una.</b>	8591-11-2011
c.7.2	<b>Puede dividirse al distrito en función a zonas de peligrosidad identificadas en la ordenanza.</b>	8581-11-2011 3264-2-2007
	<b>Si se hace división por zonas o áreas de peligrosidad, deben identificarse para que los contribuyentes puedan saber en cual zona se encuentra ubicado su predio.</b>	8591-11-2011 8580-11-2011
c.7.3	<b>Si se asignan factores, porcentajes o ponderaciones, deben encontrarse explicados en la norma.</b>	9641-8-2012 7656-11-2012 5572-11-2012 9817-7-2011 8581-11-2011 8580-11-2011 13640-5-2008
	<b>Los factores de distribución pueden sustentarse en el análisis histórico de incidencias ocurridas.</b>	5611-7-2010 5948-7-2009
c.7.4	<b>No puede incluirse en la distribución a los predios construidos pero inhabitados.</b>	7656-11-2012
c.7.5	<b>No puede hacerse la distribución únicamente sobre la base de criterios subjetivos, como por ejemplo, en base a encuestas.</b>	7917-8-2012

**D. Criterios referidos al uso de mecanismos de subvención en la distribución del costo de los servicios<sup>12</sup>**

<sup>12</sup> Mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 592-2005-AA/TC, publicada el 20 de enero de 2006 en el Diario Oficial "El Peruano", el Tribunal Constitucional ha establecido los criterios que deben ser cumplidos por las municipalidades a través de las ordenanzas que crean los Arbitrios para la aplicación del principio de capacidad contributiva, en base al principio de solidaridad.

Al respecto, indicó que para poder invocar de modo excepcional el principio de solidaridad y por ende, el de capacidad contributiva, el municipio se encuentra obligado a detallar, en primer lugar, las razones socio económicas que justifican que en su caso, dicho criterio les sea aplicable. Esto, agrega, supone que a continuación se demuestre técnicamente que habiendo otras opciones de cálculo donde no se considere el factor solidaridad, éstas no logran un resultado más beneficioso para la mayoría. Finalmente, en dicha ordenanza se deberá precisar no solo el monto objeto del principio de solidaridad sino que también se deberá detallar el porcentaje de solidaridad asumido por la municipalidad sin que se afecte el equilibrio presupuestal y aquél que será trasladado a los contribuyentes.

De lo expuesto puede concluirse que la ordenanza que crea los Arbitrios debe cumplir los siguientes requisitos para poder aplicar los principios de solidaridad y de capacidad contributiva:

- Detallar y explicar en la ordenanza que crea los Arbitrios las razones sociales y económicas que justifican el uso de la capacidad contributiva como consecuencia del principio de solidaridad como un criterio para la distribución del costo global de los Arbitrios.

d.1	<i>No es válido que la norma no detalle las razones sociales y económicas que justifican la aplicación del principio de capacidad contributiva. La norma no puede limitarse a establecer de manera genérica que la aplicación del principio de solidaridad se justifica en “condiciones socio económicas” sin explicar cuáles son éstas.</i>	9641-8-2012 7917-8-2012 8591-11-2011 8581-11-2011 8580-11-2011 5948-7-2009
d.2	<i>No es válido que la norma no recoja la demostración técnica en la que se establezca la existencia de otras metodologías de distribución de costos en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuya aplicación no se obtendría un resultado más beneficioso para la mayoría.</i>	9641-8-2012 7917-8-2012 8591-11-2011 8581-11-2011 8580-11-2011 5948-7-2009
d.3	<i>No es válido que la norma no establezca con precisión cuál es el monto objeto del principio de solidaridad así como el porcentaje que asumirá la Municipalidad y el que sería trasladado a los contribuyentes.</i>	5948-7-2009 9641-8-2012
d.4	<i>No puede usarse como referencia normas que han sido invalidadas.</i>	7917-8-2012 5948-7-2009
d.5	<i>No es válido el uso de tasas mínimas o máximas que no tengan sustento.</i>	9641-8-2012”

- 
- b) Debe demostrarse técnicamente en la misma ordenanza que hay otras opciones en las que no se utilice el principio de solidaridad pero de cuyo uso no se obtiene un resultado más beneficioso para la mayoría.
- c) Debe detallarse y demostrarse en ésta cuál es el monto objeto del principio de solidaridad, cuál es el porcentaje que asumirá la municipalidad (con el límite de no afectación del equilibrio presupuestal) y cuál es el porcentaje que será trasladado a los contribuyentes.