



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Municipalidad Metropolitana de Lima
contra el
Poder Ejecutivo

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de mayo de 2008, que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.

Magistrados firmantes:

MESÍA RAMIREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de mayo de 2011, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Álvarez Miranda, Vicepresidente; Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de mayo de 2008, que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.

II. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 22 de noviembre de 2010, la Municipalidad Metropolitana de Lima interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 y normas conexas. Señala que dicha disposición legal vulnera los artículos 194º y 195º, inciso 4), de la Constitución, pues ellos, conjuntamente considerados, reconocen a los gobiernos locales como los únicos entes facultados para crear, modificar y suprimir tasas, en tanto son ellos a quienes se ha conferido potestad tributaria en esta materia.

Alega que corresponde a las municipalidades prestar los servicios que permite la ley, autorizándose en estos casos exigir la tasa (sea ésta un arbitrio, licencia o derecho) que posibilite a dicha entidad solventar y recuperar los gastos en los que se incurre por su prestación a la colectividad, en armonía con el artículo 66º de la Ley de Tributación Municipal, que establece que los gobiernos locales son el único nivel de gobierno con competencia para crear, modificar o suprimir tasas municipales.

Aduce que en el caso específico de las tasas exigibles por la prestación de un servicio administrativo, el artículo 44.1 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que debe existir una vinculación entre el costo asociado a la prestación de un servicio administrativo (vgr. el trámite de licencia de funcionamiento, la obtención de una copia certificada de partida de nacimiento, etc.) y el costo del derecho de trámite que corresponde exigir en estos casos [artículo 68º,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

inciso b), de la Ley de Tributación Municipal]. En ese sentido, considera que es inconstitucional que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 haya impuesto un tope máximo al costo del derecho de trámite por conexiones domiciliarias y procedimientos conexos, pues ésta es una potestad exclusiva de los gobiernos locales y no del Poder Ejecutivo o del Congreso de la República.

Contestación de la demanda

Con fecha 25 de febrero de 2011 el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría Pública en materia constitucional, contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada. Alega que si bien los gobiernos locales y regionales pueden crear, modificar y suprimir tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, sin embargo, el ejercicio de tal competencia debe efectuarse dentro de los “límites que señala la ley”. Por ello considera que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha realizado una interpretación errónea sobre los alcances de la autonomía municipal, al considerarla carente de límites. Ésta autonomía municipal, a su juicio, debe ser interpretada en armonía con las políticas públicas y los planes de desarrollo, nacionales y regionales.

Refiere igualmente que el artículo 26.1 “j” de la Ley de Bases de Descentralización reconoce la competencia del Gobierno Nacional para la regulación de los servicios públicos, y que el Decreto Legislativo impugnado persigue precisamente impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de servicios públicos, a través de medidas que eliminen sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa, en beneficio de los usuarios de los servicios públicos. En esta línea, considera que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 es constitucional, ya que establece un límite máximo para el cobro de los derechos de tramitación, en armonía con los artículos 66º, 68º y 70º de la Ley de Tributación Municipal así como el artículo 44º de Ley del Procedimiento Administrativo General, que preceptúan que los derechos de tramitación se deben establecer en función del costo derivado del servicio que se presta, el cual incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento.

III. FUNDAMENTOS

§1. Petitorio de la demanda

1. De la demanda se desprende que la pretensión es que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014, por vulnerar los artículos 194º y 195º, inciso 4), de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

§2. Sobre la supuesta violación de los artículos 194º y 195º inciso 4 de la Constitución

a) Argumentos de la demandante

2. Alega la demandante que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 viola los artículos 194º y 195º, inciso 4), de la Constitución, pues pese a que los gobiernos locales son los únicos entes con potestad para crear, modificar y suprimir tasas, el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 determina el monto a pagar por concepto de derecho de trámite por conexiones domiciliarias y procedimientos conexos.

b) Argumentos del demandado

3. A juicio del demandado, la Municipalidad Metropolitana de Lima interpreta erróneamente el contenido del artículo 194º y del artículo 195º, inciso 4), de la Constitución, toda vez que el ejercicio de las competencias de los gobiernos locales es limitado. Precisa que el artículo 26.1 "j" de la Ley de Bases de Descentralización reconoce la competencia del gobierno nacional para la regulación de los servicios públicos, y que el Decreto Legislativo impugnado persigue precisamente impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de servicios públicos a través de medidas que eliminen sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa, en beneficio de los usuarios de los servicios públicos.

Del mismo modo, aduce que los gobiernos locales y regionales pueden crear, modificar y suprimir tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, pero con la condición de hacerlo dentro de los "límites que señala la ley". Precisamente, uno de esos límites es que los derechos de tramitación deban determinarse en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado, el cual incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento. Considera entonces que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 establece límites a los costos máximos de los derechos de trámite, tope dentro del cual los gobiernos locales pueden establecer el costo de los derechos de tramitación por conexiones domiciliarias y procedimientos conexos.

c) Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. Tras el artículo 74º de la Constitución subyace el *background* de la Constitución tributaria. Allí, cuando menos, se regulan los siguientes elementos que lo estructuran: a) los principios constitucionales tributarios, b) los órganos del Estado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

que cuentan con potestad tributaria, c) el sistema de las fuentes del derecho tributario y d) los efectos jurídicos de las leyes tributarias inconstitucionales.

5. En diversas ocasiones este Tribunal ha hecho referencia a la naturaleza y a las condiciones del ejercicio de la potestad tributaria. Así, se ha recordado que ésta es la facultad del Estado para crear, modificar o derogar tributos, así como para otorgar beneficios tributarios. Su ejercicio, como sucede con toda competencia jurídico-estatal, es limitada. La imposición de tales límites, en última instancia, se orienta a garantizar que dicha potestad no sea ejercida arbitrariamente, con detrimento de los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, los principios constitucionales tributarios que recoge el artículo 74º de la Constitución cumplen una doble función. Por un lado, constituyen límites al ejercicio de la potestad tributaria del Estado; y por otro son garantías con que cuentan los contribuyentes frente a un eventual ejercicio arbitrario de tal potestad.
6. El artículo 74º de la Constitución confía en el Parlamento la titularidad de la política fiscal del país, al establecer que la creación, modificación o derogación de los tributos se realiza exclusivamente por Ley o, en caso de delegación, mediante Decreto Legislativo, con excepción de los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Tal titularidad de la política fiscal no es incompatible con la consagración de un sistema *deseconcentrado* del ejercicio de la potestad tributaria, pues su ejercicio no se encuentra asignado de manera exclusiva a un específico nivel de gobierno, sino que ha sido confiado a distintos de sus niveles (nacional, regional y local).
7. Entre ellos se encuentran los gobiernos locales, los cuales están facultados para *“crear, modificar, y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley”* [artículo 74º y 195º, inciso 4)]. La asignación de esta competencia jurídico-estatal constituye una de las formas como se concretiza la autonomía que el artículo 194º de la Constitución reconoce a los gobiernos locales. Dicha autonomía, tiene expresado este Tribunal, no es sinónimo del reconocimiento de un régimen de “soberanía interna”. Como ha sido recordado, en un modelo de Estado unitario y descentralizado mediante la regionalización (artículo 43º de la Constitución), la autonomía de los gobiernos locales no debe confundirse con la aularquía.
8. Ese es el sentido en el que debe entenderse el énfasis puesto por el artículo 195º de la Constitución, al precisar que el ejercicio de las competencias constitucionales otorgadas a los gobiernos locales debe realizarse en *“armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”*. No hay competencia, pues, que pueda haberse establecido a favor de los gobiernos locales cuyo ejercicio pueda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

realizarse en contradicción con los planes nacionales o regionales de desarrollo. Ese fue el criterio que se expuso, no por primera vez, en la STC 00014-2009-PI/TC (fundamento 10). Allí el Tribunal sostuvo que “la autonomía regional y municipal (...) no debe ser confundida con la autarquía. Así, si bien los órganos locales y regionales tienen amplias facultades constitucionales para coadyuvar al desarrollo económico del país, ello no puede implicar que las políticas locales o regionales que pretendan el desarrollo económico contravengan a las políticas nacionales dirigidas a procurar el bienestar nacional”.

9. No de otro modo debe entenderse el régimen al cual se encuentra sometido el ejercicio de la competencia de los gobiernos locales *en materia tributaria*. Su ejercicio tampoco puede realizarse prescindiendo de las políticas nacionales de tributación, pues el diseño de la política fiscal, a tenor del artículo 26.1 “g” de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), corresponde a instancias del gobierno nacional.

10. El principal argumento para solicitar la declaración de inconstitucionalidad del artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 es que éste limita la competencia de los gobiernos locales para fijar el monto del derecho de trámite para el procedimiento de conexiones domiciliarias, sin considerar que con ello se les estaría obligando a subvencionar parte del costo del servicio asociado a su prestación. Dicho precepto establece que:

“Las autoridades de cualquier nivel de gobierno, al momento de establecer montos por derecho de tramitación para los procedimientos administrativos para acceso o conexión domiciliaria, a los usuarios y operadores de los servicios públicos señalados en el Artículo 2 del presente Decreto Legislativo, no podrán establecer montos mayores al 1% (uno por ciento) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente por dicho concepto.

La Comisión de Acceso al Mercado (CAM) del INDECOPI establecerá las medidas de oficio para hacer cumplir la presente disposición en el marco de lo establecido por el artículo 11 del presente Decreto Legislativo”.

11. El Tribunal Constitucional observa que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 no priva a los gobiernos locales de la competencia establecida en el artículo 74º y en el artículo 195º inciso 4) de Constitución, esto es, no impide el ejercicio de la potestad tributaria para “*crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley*”. La disposición impugnada no despoja de la potestad tributaria a los gobiernos locales.

12. Por otro lado el Tribunal aprecia que el artículo 4º impugnado no incide sobre la totalidad de tributos que pueden crear, modificar o suprimir los gobiernos locales,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

sino específicamente sobre uno de ellos: las tasas, que se encuentran entre los tributos de competencia de los gobiernos locales, y que pueden ser (i) arbitrios, (ii) derechos o (iii) licencias. El Tribunal advierte también que el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 únicamente se refiere a los derechos de tramitación para los procedimientos administrativos para acceso o conexión domiciliaria por parte de las autoridades de cualquier nivel de gobierno, estableciendo un límite en la fijación de los montos por dicho derecho de tramitación.

13. Tal límite constituye una injerencia en el ejercicio de la potestad tributaria que se reconoce a los gobiernos locales, puesto que la determinación de los costos de los derechos por la prestación de un servicio público o por el uso o aprovechamiento de bienes públicos (Norma II, Código Tributario), en principio, debe determinarse en función del costo derivado de las prestaciones que se efectúa. De una injerencia se trata, pues la autonomía con que cuentan los gobiernos locales les confiere la *potestas* para fijar los montos que los sujetos pasivos de la obligación tributaria deban pagar, tratándose de arbitrios, licencias o derechos, con las limitaciones que la ley pueda establecer.

14. El Tribunal recuerda, sin embargo, que una injerencia, por sí misma, no es sinónimo de que la medida sea inconstitucional. Esto último es consecuencia de que la intervención carezca de justificación. La cuestión, por tanto, se reduce a determinar si la medida que contiene el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 se encuentra justificada (o no). Ésta ha de responderse en sentido afirmativo.

15. A estos efectos, el Tribunal recuerda que el ejercicio de la potestad tributaria por los gobiernos locales se encuentra constitucionalmente obligada a guardar armonía y coherencia con las políticas nacionales de tributación. Ello comprende no sólo los rasgos configuradores del tributo que la ley pueda establecer, sino también los fines parafiscales que con su regulación el Estado pueda orientar, promocionar, impulsar o fomentar [vgr. la protección del medio ambiente (los llamados “impuestos verdes”) o el fomento de que las personas con discapacidad se integren al mercado laboral (estableciendo beneficios tributarios para las empresas que los empleen), etc.].

16. El Tribunal aprecia que el Decreto Legislativo N.º 1014 incorpora una serie de medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura. Igualmente, observa que la limitación contenida en el artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014 [consistente en establecer un monto máximo en el establecimiento de montos por derecho de tramitación para los procedimientos administrativos para acceso o conexión domiciliaria, a los usuarios y operadores de los servicios públicos señalados en el artículo 2º del Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

Legislativo N.º 1014], está orientada a fomentar políticas públicas que propicien la inversión privada en servicios y obras públicas. Según especifica el artículo 1º del mismo Decreto Legislativo N.º 1014, su objeto es *“impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo humano, a través de la implementación de medidas que eliminen sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa, en beneficio de los usuarios de dichos servicios públicos”*.

17. En opinión del Tribunal, el establecimiento de límites de la naturaleza que aquí se viene analizando se encuentra justificado si con ello se persigue implementar determinadas políticas públicas compatibles con la Constitución, o que se puedan desprender (directa o indirectamente) de ella. En el caso de la finalidad parafiscal a la que coadyuva la disposición impugnada, observa el Tribunal que se trata de una concretización directa del artículo 58º de la Ley Fundamental, según el cual el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en la promoción de servicios públicos e infraestructura. Dicha finalidad, como antes se ha recordado, es impulsar una política nacional de prestación de servicios públicos esenciales tales como: a) agua potable y alcantarillado, b) transmisión y distribución de electricidad, así como alumbrado público, e) gas natural y d) telecomunicaciones.

18. Por otro lado, el Tribunal comparte el criterio de la demandante en el sentido de considerar que el monto a pagar por el derecho de tramitación debe guardar relación proporcional con los costos reales que genere la tramitación de los procedimientos administrativos para el acceso o conexión domiciliaria a los usuarios y operadores de los servicios públicos señalados en el artículo 2º del Decreto Legislativo N.º 1014. Sin embargo, discrepa de que la disposición impugnada impida que los gobiernos locales se encuentren impedidos de considerar, al momento de establecer el monto a pagar por el derecho de tramitación, una relación proporcional con los costos reales que genere la tramitación de los procedimientos administrativos para el acceso o conexión domiciliaria a los usuarios y operadores de los servicios públicos señalados en el artículo 2º del Decreto Legislativo N.º 1014.

19. La disposición impugnada solo establece un tope máximo por derecho de tramitación ascendente al 1% de de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, por debajo del cual los gobiernos locales deberán calcular proporcionalmente el costo del derecho de tramitación. El propósito de una medida de esta naturaleza es evitar que el costo de la tramitación de una solicitud para la conexión domiciliaria de los servicios públicos señalados anteriormente, resulte tan oneroso que se convierta en una traba u obstáculo irrazonable que impida a los usuarios acceder a estos servicios públicos esenciales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

20. Si bien al Tribunal no le corresponde evaluar la conveniencia (o no) de una medida como la adoptada, sin embargo, no puede dejar de llamar la atención sobre las consecuencias observadas, en el próximo pasado, de la inexistencia de límites en este ámbito.

a) Es el caso, por ejemplo, de lo que se desprende de la Resolución N.º 1050-2008/TDC- INDECOPI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de junio de 2008, mediante el cual INDECOPI declaró como barreras burocráticas ilegales los *cobros por autorización de obras en la vía pública, determinados en función de la extensión de las obras y no del costo efectivo del servicio de tramitación brindado por la Municipalidad*, contraviniendo el artículo 70º de la Ley de Tributación Municipal; o,

b) El Informe Técnico-Legal N.º 14-2011-EM/DGH-DNH de 9 de febrero de 2011, mediante el cual la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas dio cuenta que “diversas municipalidades pese a la política de masificación del gas natural adoptada por el Estado peruano, y alegando sus facultades de poder imponer tasas municipales, cobraban alrededor de S/. 254.00 soles por cada conexión domiciliaria, con lo cual los usuarios del servicio de distribución de gas natural no sólo debían efectuar una inversión de aproximadamente S/. 2,000.00 (...), sino que debían incurrir en un gasto mayor pagando los montos que las municipalidades cobraban para autorizar las conexiones correspondientes (...)”.

c) De la misma forma, en las STC 02233-2007-PA/TC y STC 06304-2006-PA/TC, en relación a determinados servicios públicos, este Tribunal precisó que “el cobro de la tasa denominada ‘derecho de ejecución de la obra’ vulnera el artículo 70º de la Ley de Tributación Municipal, por cuanto la tasa no está calculada en función al costo real del servicio prestado, sino en criterios como metros lineales, número de postes, milímetro o fracción del cavado de zanjas, entre otros”, lo cual resultaba manifiestamente irrazonable y, por ende, inconstitucional.

Por todo lo anterior, este Tribunal no tiene razones para reprochar la validez constitucional del artículo 4º del Decreto Legislativo N.º 1014.

21. Finalmente, el Tribunal considera necesario realizar dos acotaciones puntuales. En primer lugar, que no siempre el monto a pagar por el derecho de tramitación puede o debe ser igual al monto máximo (1% de la UIT vigente) establecido en el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00031-2010-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA

4º. Este puede resultar sensiblemente menor a ese monto máximo, dependiendo de la determinación del costo real del procedimiento correspondiente.

En segundo lugar, la determinación del monto a pagar por el derecho de tramitación debe estar adecuada y suficientemente sustentada en criterios idóneos, objetivos y razonables. Puesto que la prestación de los servicios públicos posibilita que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos, y en ese sentido, su prestación constituye un elemento inherente al Estado social de Derecho, que tiene en la persona humana y la protección de su dignidad, el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1º de la Constitución), corresponde a los gobiernos locales sustentar cumplidamente la determinación del monto por los derechos de tramitación de las solicitudes de conexión a los servicios públicos.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI**

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR