



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 011-2001-AI/TC
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de setiembre de 2002, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Presidente; Revoredo Marsano, Vicepresidente; Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia por unanimidad.

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde Metropolitano de Lima, representado por su apoderado judicial, doctor Ernesto Blume Fortini, contra la Ley N.º 27180, que modifica diversos artículos del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal.

ANTECEDENTES

El Alcalde Metropolitano de Lima y la Municipalidad Metropolitana de Lima solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.ºs 27180, que modifica diversos artículos del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal, debiendo pronunciarse este Tribunal también respecto de las relaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia la ley cuestionada.

Sustenta la inconstitucionalidad de dicha norma en:

I. Fundamentos de la Inconstitucionalidad Formal

Afirma que la ley impugnada, no es una norma aprobada, promulgada ni publicada con el carácter expreso de ley orgánica, contraviniendo los artículos 106º y 196º de la Constitución; en tal sentido, el artículo 106º de la Constitución establece que, mediante leyes orgánicas se regula la estructura y funcionamiento del Estado previstas en la Constitución, así como las materias cuya regulación por ley orgánica se establezcan en la misma, requiriendo para su aprobación o modificación más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Agrega que las Municipalidades están previstas como entidades del Estado u órganos de carácter constitucional, en el Capítulo XIV (De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades) del Título IV (De la Estructura del Estado) de la misma Constitución, por lo que las disposiciones sobre su estructura, funcionamiento, competencia y demás

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

características, incluyendo las normas sobre su economía, ingresos y tributos las que deben ser objeto de desarrollo legal, a través de una ley orgánica y no de una ordinaria.

Esta exigencia queda reafirmada con el artículo 196° de la Constitución, que establece que tanto la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento con ubicación fronteriza, tienen un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades; con ello queda fuera de duda que las municipalidades, como entidades del Estado previstas en la Constitución, “deben ser desarrolladas legislativamente mediante la respectiva ley orgánica” (sic), siendo un aspecto esencial dentro de su estructura y funcionamiento el referido a la regulación de su poder tributario y el procedimiento para la aprobación de normas tributarias, potestades de las municipalidades que como es obvio sólo pueden ser reguladas vía ley orgánica.

Resulta entonces vidente que la Ley N.° 27180 está afectada por un vicio de inconstitucionalidad, al regular una materia cuyo desarrollo legislativo está reservado a una ley orgánica, o a una modificatoria aprobada con tal carácter, por lo que el Tribunal Constitucional debe tener presente lo dispuesto por el artículo 21° de su Ley Orgánica, Ley N.° 26435, y declarar la inconstitucionalidad total de la ley acotada, por haber sido aprobada, promulgada y publicada si el carácter expreso de ley orgánica, transgrediendo la noción formal de ley orgánica prevista en el artículo 106° de la Constitución.

2. Fundamentos de la Inconstitucionalidad de Fondo

Para el demandante, la ley impugnada contraviene los artículos 191°; 192°, inciso 3), y 77° de la Constitución, que consagran la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades, su competencia de crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; y, el principio de equilibrio presupuestario, respectivamente.

Además, constituye una intromisión inconstitucional en la precaria economía de las municipalidades de todo el país, al despojarlas de rentas aprobadas y presupuestadas a través de la Ley del Presupuesto General de la República por el propio Poder Legislativo, que ha causado y viene causando grave daño al conjunto de gobiernos locales y sus vecinos, que han visto afectada su capacidad para el cumplimiento de sus funciones.

Concluye sosteniendo que la norma en cuestión transgrede el bloque constitucional municipal, al infringir el artículo 90° de la Ley Orgánica de Municipalidades, N.° 23853, que desarrolla las facultades tributarias de los gobiernos municipales, melladas desde que se expidió el inconstitucional Decreto Legislativo N.° 776, más aún, cuando dichas entidades gozan de potestad tributaria originaria (sic), por lo que son plenamente

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competentes para crear sus tasas, sin necesidad de autorización expresa por parte del Congreso. Del mismo modo, afirma que corresponde a las municipalidades, conforme a lo establecido en los incisos 4) y 5) del artículo 192°, las competencias para otorgar las autorizaciones de funcionamiento de actividades comerciales, industriales y de servicios, así como fiscalizarlas, y de fijar sus responsabilidades tributarias y económicas frente a ellas.

La demanda es admitida a trámite, por resolución del 20 de junio del 2001, corriéndose traslado al Congreso de la República para que designe a su apoderado y proceda a contestarla.

Don Jorge Campana Ríos, en su condición de Apoderado del Congreso, se apersona al proceso y contesta la demanda el 8 de agosto del 2001, solicitando que sea declarada infundada, por las siguientes consideraciones

1. Respetto de la presunta inconstitucionalidad formal

Considera necesario delimitar si la reserva de ley orgánica implica que toda la regulación sobre una entidad pública determinada debe agotarse vía tal norma, o por el contrario, se limita a los aspectos esenciales constitutivos de su ámbito funcional constitucionalmente protegido, quedando lo demás sujeto a normas legales ordinarias, pues la categoría "ley orgánica" no es una fuente jurídica de flexible interpretación o extensión indeterminada, sino más bien una exigencia excepcional que impone el Constituyente al Poder Legislativo, para que reúna determinado consenso o mayoría para algunos pronunciamientos, por lo que incluir en las leyes orgánicas aspectos no previstos por el Constituyente distorsiona el modelo constitucional, cercena atribuciones a las mayorías parlamentarias y eventualmente ocasionaría que efímeras mayorías puedan forzar o impedir que otras futuras mayorías, ejerzan su actividad ordinaria, aprobando como leyes orgánicas, aspectos que no corresponden, por no exigirlo el ordenamiento constitucional; por todo ello, considera que tales normas son figuras excepcionales y deben ser interpretadas en forma restrictiva.

En tal sentido, afirma que el objeto de las leyes orgánicas es regular tanto la estructura como el funcionamiento de las entidades previstas en la Constitución, debiendo entenderse por estructura la organización interna, los niveles organizacionales y las definiciones de áreas esenciales, mientras que por funcionamiento debe comprenderse a las tareas, atribuciones y asignación de responsabilidades que la Constitución provee a estas entidades. Por ello, la reserva de ley orgánica, alcanza a la facultad de regular la tributación municipal, es un despropósito sin respaldo constitucional.

De otro lado, manifiesta que el artículo 74° de la propia Constitución establece que los tributos se crean, modifican o derogan por ley o decreto legislativo, y no por ley

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orgánica, no existiendo previsión en tal sentido, por lo que la facultad prevista en el inciso 3), del artículo 192° de la Constitución debe concordarse con el 74° antes acotado; y, es que si bien la potestad tributaria tiene raíz constitucional, lo tiene también su límite, que es la ley, descansando esta previsión en el carácter unitario de gobierno previsto en el artículo 43° de la Constitución, que impide que las potestades de los entes a los que la propia Constitución les confiere autonomía, se ejerzan de manera extremadamente descoordinada, en perjuicio de los ciudadanos y sus derechos fundamentales.

2. Respetto de la presunta inconstitucionalidad material

El ejercicio de la facultad tributaria está limitada por el marco legal correspondiente, conforme lo expresa la última parte del artículo 74° de la Constitución. Por ello, la norma impugnada introduce modificaciones en el Decreto Legislativo N.° 776 -Ley de Tributación Municipal- (LTM), que tiene por objeto adecuar el tratamiento otorgado a la licencia de funcionamiento (ahora “licencia de apertura de establecimiento”), a su verdadera naturaleza de tasa, e introducir precisiones en el tratamiento de las otras licencias que pueden expedir las municipalidades, con el objeto de evitar abusos en perjuicio de los contribuyentes.

En la modificación del artículo 66° de la LTM, los cambios son accesorios, reduciéndose a precisar que el hecho generador de la tasa es la prestación de un servicio público o administrativo y no un “servicio público administrativo”, redacción no muy apropiada desde el punto de vista técnico, porque hacía referencia sólo a los servicios por tramitación de procedimientos administrativos y no al resto de servicios públicos.

La modificación del inciso c), del artículo 68°, así como de los artículos 71°, 72° y 74° de la LTM, se realizó por considerar que el tratamiento que las disposiciones originales otorgaba a la licencia de funcionamiento no correspondía a la naturaleza de tasa, dado que éstas deben tener como hecho generador de la obligación tributaria la prestación efectiva de un servicio por parte del Estado, individualizado en el contribuyente, lo que no ocurría, ya que el hecho generador era la realización, por parte de un particular, de actividades a través de establecimientos industriales, comerciales o de servicios.

Como el cobro de este tributo no se originaba en la prestación de un servicio individualizado en el contribuyente por parte de la Municipalidad, y además tenía el carácter de periódico, es válido concluir que su naturaleza era la de un impuesto, conforme a lo expuesto en el inciso a) de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, lo que significaba que las normas municipales que las creaban en cada circunscripción violaban el artículo 74° de la Constitución, pues los gobiernos locales sólo tienen potestad tributaria en el caso de contribuciones y tasas, mas así en el de los impuestos.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estas modificaciones adecuan la regulación de las licencias a su verdadera naturaleza de tasa, pues el cobro tiene como contrapartida la prestación de un servicio administrativo por parte de la Municipalidad, razón por la cual la expedición de las mismas no puede exceder el costo de dicho servicio, eliminándose, de otro lado, las “renovaciones automáticas” que daban lugar al cobro periódico del tributo, disponiéndose que dichas renovaciones sólo tendrán lugar en determinados supuestos, como los de cambio de giro, uso o zonificación.

Finalmente, con relación a la modificación del artículo 67° y del inciso e), del artículo 68° de la LTM, ella obedece a la necesidad de precisar la regulación contenida en dicha norma, para evitar los abusos de algunas municipalidades, pues si bien la LTM autorizaba a los gobiernos locales, exigir licencias para actividades sujetas al control o fiscalización, éstas necesariamente debían contar con la autorización legal para ello, esto es, debían ser competentes para controlar y fiscalizar las actividades por las cuales cobraban las licencias.

Así, las actividades por las que se podía cobrar licencias, diferentes a las de funcionamiento, son aquellas que requieren de un control o fiscalización especial por parte de la municipalidad, pues la fiscalización ordinaria es una función inherente al poder de policía de ésta, que por no conllevar la prestación de un servicio individualizado, en el contribuyente, no podía dar nacimiento a una tasa.

Producida la vista de la causa, el estado del proceso es el de expedir sentencia.

FUNDAMENTOS

Sobre la presunta Inconstitucionalidad Formal de la Ley N.° 27180

1. La Ley N.° 27180 regula las tasas que pueden crear las municipalidades así como las actividades por las cuales éstas pueden ser cobradas; del mismo modo, legisla sobre la vigencia de la licencia de apertura de establecimiento, su oportunidad de pago, el tope del monto a pagar y la forma de fijar dicho monto; y, finalmente, los casos en que procede la renovación de la licencia.

Se demanda su inconstitucionalidad porque, a criterio del demandante, no fue expedida con el carácter de ley orgánica, contraviniendo así lo dispuesto en los artículos 106° y 196° de la Constitución.

El artículo 74° de la Carta Magna dispone que la potestad tributaria está sujeta a reserva de ley y, en el caso específico de los gobiernos locales, que ellos pueden “(...) **crear, modificar y suprimir contribuciones y tasa, o exonerar de las mismas, dentro de su jurisdicción y con los límites señalados por la ley**”. Este artículo necesariamente debe

8

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concordarse con lo dispuesto por el inciso 4) del artículo 195° de la Constitución, que establece que los gobiernos locales, son competentes para ***“Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley”***.

2. Cabe precisar que, si bien los gobiernos locales son competentes para crear, modificar o suprimir tasas y licencias, deben de hacerlo con arreglo a ley; esto es, que el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo, en el caso de facultades delegadas, están en la obligación de dictar una ley marco en materia tributaria que regule la base impositiva, montos que se deban pagar en cada caso, los servicios por los cuales se puede cobrar tasas, etc. Por ello, los mecanismos normativos idóneos son los antes señalados, los cuales regulan situaciones o hechos de alcance general, lo que no ocurre en el caso de las ordenanzas, porque estas están circunscritas a la jurisdicción territorial de cada una de las municipalidades, sea provincial o distrital, según corresponda.

En el sentido del artículo 74° de la Constitución, pues, conforme a dicha norma, los gobiernos locales pueden ejercer la potestad tributaria que la Constitución les reconoce, dentro de ***“los límites señalados por la ley”***.

3. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la reserva establecida por la Constitución en materia tributaria es de ley ordinaria y no de ley orgánica, más aún cuando, a tenor del artículo 106° de la misma norma, si bien las leyes orgánicas regulan la “estructura y funcionamiento” de las entidades estatales previstas en la Carta Fundamental, el cobro de tributos no necesariamente constituye una función de las municipalidades, aun cuando los recursos que se capten por dicha vía sean necesarios para el funcionamiento de los gobiernos locales.

4. No obstante, en el caso de la modificación introducida al artículo 68° del Decreto Legislativo N.° 776 por el artículo 1° de la norma impugnada, se establece que ***“Las Municipalidades pueden imponer las siguientes tasas”***. La última parte de dicho enunciado puede interpretarse de dos maneras:

- a. Que las tasas reguladas en dicho artículo son las únicas que pueden ser impuestas; o,
- b. Que la relación establecida en dicho artículo es meramente enunciativa y, en tal sentido, no se contrapone a los artículos constitucionales citados.

Dado que el primer criterio interpretativo riñe con la Constitución, el ahora artículo 68° del Decreto Legislativo N.° 776 debe entenderse según el segundo criterio planteado, pues, como se ha visto, los artículos 74° y 195° inciso 4) de la Constitución disponen que los gobiernos locales pueden crear tasas con los límites establecidos en la ley, por

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que la lista de tasas enumerada en el artículo 68°, modificado por la Ley N.° 27180, debe ser considerada de manera enunciativa y no limitativa, más aún cuando el inciso e) del mismo artículo –también modificado por la ley impugnada–, permite el pago de tasas distintas a las detalladas en el referido artículo cuando se realicen labores de fiscalización o control extraordinario.

5. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que la pretensión relativa a la inconstitucionalidad formal, debe ser desestimada.

Sobre la presunta Inconstitucionalidad Material de la Ley N.° 27180

6. Como se ha señalado en los fundamentos precedentes, aun cuando la Constitución dispone que los gobiernos locales pueden crear, suprimir y modificar tasas, dicha potestad debe ejercerse con arreglo a ley, esto es, se trata de una potestad tributaria derivada, en el sentido de que sus alcances deben haber sido previamente definidos y establecidos por el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo –en caso de delegación de facultades–, lo que ha sucedido en el presente caso, encontrarse regulado por el Decreto Legislativo N.° 776 el marco legislativo correspondiente a la tributación municipal.

7. Así, la pretendida inconstitucionalidad de las modificaciones introducidas por la Ley N.° 27180 a los artículos 66°, 67° y 68° de la Ley de Tributación Municipal debe desestimarse dado que dichos artículos regulan de manera general lo que debe entenderse por tasas, así como los casos en que las mismas pueden ser objeto de cobro por las municipalidades y cuáles son las tasas que pueden ser impuestas a los administrados.

Y, cuando en el segundo párrafo del artículo 67° del Decreto Legislativo N.° 776, modificado por la ley impugnada, se señala que en el caso de fiscalización o control distinto al ordinario, el cobro de dicho servicio debe ser autorizado por una ley expresa del Congreso, no se está imponiendo ningún requisito nuevo, sino únicamente reproduciendo las disposiciones pertinentes de los artículos 74° y 195°, inciso 4), de la Constitución.

8. En el caso de las modificaciones introducidas a los artículos 71°, 73° y 74°, referidas a la licencia de apertura de establecimiento, es decir, vigencia, costo, forma de fijar la tasa, oportunidad del pago, así como los supuestos en que procede la renovación de dicha licencia, respectivamente, también han sido regulados por el Congreso de la República en la norma impugnada, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos constitucionales antes citados, lo cual no conlleva afectación alguna de la Constitución.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. De otro lado, la regulación impugnada tampoco afecta la autonomía administrativa, económica y financiera de los gobiernos locales, dado que el ejercicio de las competencias y atribuciones consagradas a su favor por la Constitución no son ilimitadas, y por el contrario, es ella la que para evitar excesos en el desarrollo de la potestad tributaria concedida a las municipalidades, establece que el ejercicio de dicha potestad debe ser concordante no sólo con la Constitución, sino también con el marco legislativo que se dicte para tal efecto.

También ha señalado de el demandante que la norma cuestionada constituyen una inconstitucional intromisión en la economía de las municipalidades, al despojarlas de rentas aprobadas y presupuestadas; sin embargo, no se ha tomado en cuenta el tantas veces citado artículo 74° de la Constitución, el cual expresamente prescribe que ningún tributo puede tener efectos confiscatorios, situación que se presenta cuando se pretende que el administrado pague por servicios no prestados efectivamente, o por aquellos que le corresponde otorgar a la administración en el ejercicio regular de sus funciones, por lo que, en conclusión, no puede considerar que la Ley N.° 27180, al ordenar el sistema de tributación municipal, en materia de tasas y licencias de apertura de establecimiento, tenga un contenido inconstitucional.

10. Finalmente, sobre las 3 disposiciones transitorias y finales establecidas en la Ley N.° 27180, no se ha formulado argumento alguno que justifique su inconstitucionalidad, razones todas éstas por las que la demanda presentada debe desestimarse.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **INFUNDADA** la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley N.° 27180. Dispone la incorporación del Fundamento N.° 4. al Fallo de la presente sentencia, la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

REY TERRY
REVOREDO MARSANO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR