



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
TRIBUNAL FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"  
"AÑO DE LA UNIÓN NACIONAL FRENTE A LA CRISIS EXTERNA"

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2009-20

TEMA : DETERMINAR SI LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS TIENEN COMPETENCIA PARA ADMINISTRAR EL IMPUESTO PREDIAL QUE CORRESPONDA A LOS PREDIOS QUE SE ENCUENTREN UBICADOS DENTRO DE SU ÁMBITO TERRITORIAL.

FECHA : 27 de octubre de 2009  
HORA : 5:00 pm.  
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258 Miraflores

ASISTENTES : Ana María Cogorno P. Rosa Barrantes T. Carlos Moreano V.  
Marina Zelaya V. Renée Espinoza B. Juana Pinto de A.  
Mariella Casalino M. Cristina Huertas L. Raúl Queuña D.  
Ada Flores T. Gabriela Márquez P. Caridad Guarníz C.  
Sergio Ezeta C. Marco Huamán S. Elizabeth Winstanley P.  
José Martel S. Silvia León P. Doris Muñoz G.  
Licette Zuñiga D. Zoraida Olano S.

NO ASISTENTES : Lourdes Chau Q. (vacaciones: fecha de votación)

I. ANTECEDENTES:

Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, el acuerdo adoptado y su fundamento, tal como se detalla en el cuadro que se transcribe a continuación, siendo la decisión adoptada la siguiente:

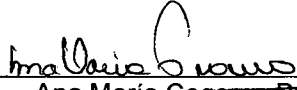
**"Las municipalidades de centros poblados no tienen competencia para administrar el Impuesto Predial que corresponda a los predios que se encuentren ubicados dentro de su ámbito territorial".**





### III. DISPOSICIONES FINALES:


Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

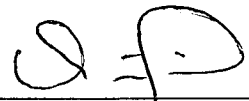
No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión procediendo los vocales asistentes a firmar la presente Acta en señal de conformidad.

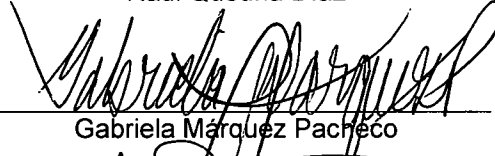
  
\_\_\_\_\_  
Ana María Cogorno Prestinoni

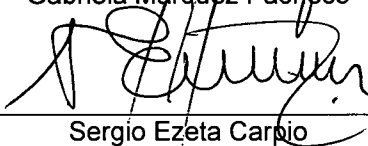
  
\_\_\_\_\_  
Carlos Moreano Valdivia

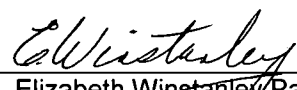
  
\_\_\_\_\_  
Renée Espinoza Bassino

  
\_\_\_\_\_  
Mariella Casalino Mannarelli

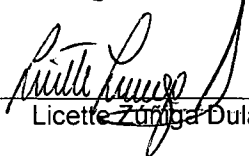
  
\_\_\_\_\_  
Raúl Queuña Díaz

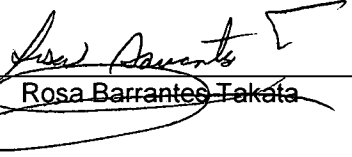
  
\_\_\_\_\_  
Gabriela Márquez Pacheco

  
\_\_\_\_\_  
Sergio Ezeta Carpio


  
\_\_\_\_\_  
Elizabeth Winstanley Patio

  
\_\_\_\_\_  
Silvia León Pinedo

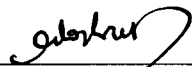
  
\_\_\_\_\_  
Licette Zúñiga Dulanto

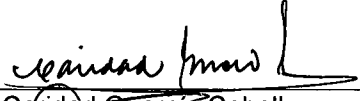
  
\_\_\_\_\_  
Rosa Barrantes Takata

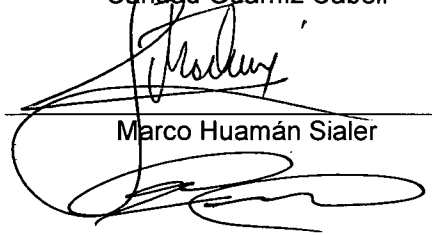
  
\_\_\_\_\_  
Marina Zelaya Vidal

  
\_\_\_\_\_  
Juana Pinto de Aliaga


  
\_\_\_\_\_  
Cristina Huertas Lizarzaburu

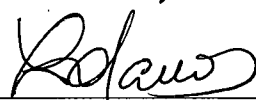
  
\_\_\_\_\_  
Ada Flores Talavera

  
\_\_\_\_\_  
Caridad Guarniz Cabell

  
\_\_\_\_\_  
Marco Huamán Sialer

  
\_\_\_\_\_  
José Martel Sánchez

  
\_\_\_\_\_  
Doris Muñoz García

  
\_\_\_\_\_  
Zoraida Olano Silva

## INFORME DE SALA PLENA

**TEMA: DETERMINAR SI LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS TIENEN COMPETENCIA PARA ADMINISTRAR EL IMPUESTO PREDIAL QUE CORRESPONDA A LOS PREDIOS QUE SE ENCUENTREN UBICADOS DENTRO DE SU ÁMBITO TERRITORIAL.**

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que las municipalidades provinciales pueden crear municipalidades de centros poblados a través de ordenanzas municipales para lo cual debe cumplirse los requisitos previstos por el artículo 129° de la citada ley. De igual forma, la derogada Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, previó la existencia de municipalidades delegadas, a las que en virtud de la Ley N° 23854<sup>1</sup> se les cambió de denominación por la de municipalidades de centro poblado menor, las cuales eran creadas igualmente por la municipalidad provincial.

Las municipalidades de centros poblados tienen por función satisfacer la necesidad de servicios locales en lugares que están fuera del área urbana del distrito al cual pertenecen, siendo que el artículo 128° de la Ley N° 27972 establece que la ordenanza de su creación determina las facultades económico tributarias que se le atribuyen, mientras que el artículo 133° de la citada ley señala que la delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población recursos por concepto de arbitrios como contraprestación por los respectivos servicios<sup>2</sup>.

Por otro lado, el artículo 8° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por Decreto Legislativo N° 776<sup>3</sup>, establece que la recaudación, administración y fiscalización del Impuesto Predial corresponde a la municipalidad distrital donde se encuentre ubicado el predio.

De acuerdo con la normatividad que rige a las municipalidades de centros poblados y al Impuesto Predial, se precisa determinar si éstas son competentes para ejercer la administración de dicho impuesto respecto de los predios que se encuentran dentro de su ámbito territorial.

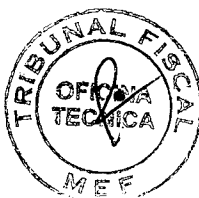
Amerita llevar este tema a conocimiento del Pleno en aplicación del artículo 154° del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF, que establece que las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por ley, y que de presentarse resoluciones con fallos contradictorios entre sí, debe someterse el asunto a debate en Sala Plena para decidir el criterio que deba prevalecer, constituyendo éste precedente de observancia obligatoria en las posteriores resoluciones emitidas por el Tribunal.

En el caso en particular del cobro del Impuesto Predial por las municipalidades de centros poblados, este Tribunal ha emitido la Resolución N° 2309-6-2005 en la que se interpretó que éste le correspondía a la municipalidad distrital y no a la del centro poblado, mientras que en las Resoluciones N° 3872-7-2008 y N° 3365-2-2007 se declaró la nulidad de las resoluciones

<sup>1</sup> Publicada el 9 de junio de 1984.

<sup>2</sup> El artículo 162° de la Ley N° 23853 preveía que "En los Distritos en que existan Municipalidades Delegadas las rentas recaudadas se distribuirán en proporción de los servicios públicos delegados".

<sup>3</sup> Su Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, publicado el 15 de noviembre de 2004.



apeladas por distintos fundamentos que no involucraron el análisis sobre si las aludidas municipalidades podían ejercer el cobro de dicho impuesto.

## 2. ANTECEDENTES

Los antecedentes normativos y jurisprudenciales pueden ser revisados en los Anexos I y II.

## 3. PROPUESTAS

### 3.1 PROPUESTA ÚNICA

#### DESCRIPCIÓN

Las municipalidades de centros poblados no tienen competencia para administrar el Impuesto Predial que corresponda a los predios que se encuentren ubicados dentro de su ámbito territorial.

#### FUNDAMENTO

El primer párrafo del artículo 194° de la Constitución Política de 1993 establece que *"Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley"*<sup>4</sup>. Su artículo 196° dispone que forman parte de las rentas municipales los tributos creados por ley a su favor así como las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por ordenanzas municipales, conforme a ley.

A su vez, el artículo 74° de la mencionada Carta Magna establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Agrega el citado artículo que los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley<sup>5</sup>.

Por su parte, el artículo 40° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783<sup>6</sup>, cuando define a las municipalidades señala que son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la citada ley. Agrega la misma norma que en la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima y que en los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Este artículo fue modificado por la Ley N° 28607, publicada el 4 de octubre de 2005, sin embargo su primer párrafo mantuvo el mismo texto que tenía antes de dicha modificación.

<sup>5</sup> Antes de la modificación dispuesta por la Ley N° 28390, publicada el 17 de noviembre de 2004, el artículo 74° de la Constitución contenía una similar redacción sin incluir mención alguna a los gobiernos regionales: *"Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley."*

<sup>6</sup> Publicada el 20 de julio de 2002.

<sup>7</sup> El artículo 41° de la citada ley dispone que las competencias que se asignan a las municipalidades son: competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos; competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales; competencias exclusivas para las municipalidades provinciales; competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales; competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio; funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades; y delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados, incluyendo los recursos correspondientes.



El artículo 46° de la mencionada ley refiere que constituyen rentas municipales, entre otros, los tributos creados por ley a su favor y las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por los concejos municipales, los que constituyen sus ingresos propios<sup>8</sup>.

Asimismo, el artículo 48° de la misma ley establece que las municipalidades de los centros poblados se rigen por las normas que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades, para su creación, ámbito, competencias y funciones delegadas, elección de sus autoridades y rentas para su operación y funcionamiento, agregándose que las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregarles a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción un porcentaje de sus recursos propios y/o transferidos por el Estado, para cumplir con las funciones delegadas y la prestación de los servicios municipales.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972<sup>9</sup>, dispone en su artículo III que las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, y que las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial<sup>10</sup>. En su artículo 3° añade que en función de su jurisdicción, las municipalidades se clasifican en: la municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado, la municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito, y la municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital, siendo que de acuerdo con el artículo 4° de la anotada ley, son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales, cuya estructura orgánica está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía<sup>11</sup>.

En cuanto a las municipalidades de centros poblados, el artículo 128° de la ley en referencia reitera que son creadas a través de ordenanzas de la municipalidad provincial, agregando que mediante éstas además se determina la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se les delegan, los recursos que se les asignan y sus atribuciones administrativas y económico-tributarias, debiendo cumplirse para su creación los requisitos previstos por el artículo 129° de la citada ley. Este último artículo establece que para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados; 2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece; 3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento; 4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva; y, 5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada<sup>12</sup>.

A su vez, el artículo 133° de la citada ley establece que las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la

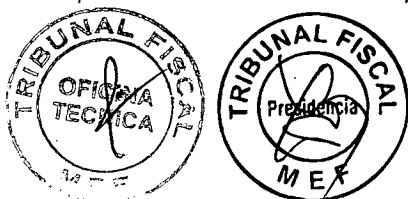
<sup>8</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, prevé similar disposición en su artículo 69°.

<sup>9</sup> Publicada el 27 de mayo de 2003.

<sup>10</sup> El artículo 2° de la ley en mención al regular los tipos de municipalidades indica que "Las municipalidades son provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la presente ley".

<sup>11</sup> La ley anotada define a los gobiernos locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, los cuales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Al respecto, véase sus artículos I y II.

<sup>12</sup> Agrega esta norma que "Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial".



prestación de los servicios públicos delegados<sup>13</sup>. Agrega el citado artículo que la ordenanza de creación o de adecuación, según sea el caso, podrá contemplar otros ingresos, y que *“la delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población los recursos que por concepto de arbitrio se encuentren estimados percibir como contraprestación de los respectivos servicios.”*

De igual forma, la derogada Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, previó la existencia de municipalidades delegadas, a las que en virtud de la Ley N° 23854<sup>14</sup> se les cambió de denominación por la de municipalidades de centro poblado menor, las cuales eran creadas igualmente por la municipalidad provincial<sup>15</sup>. Asimismo, en su artículo 162° dispuso que en los distritos en que existiesen dichas municipalidades las rentas recaudadas se distribuirían en proporción de los servicios públicos delegados<sup>16</sup>.

La Constitución, al igual que las leyes citadas, diferencia a las municipalidades de centros poblados de las municipales provinciales y distritales, a las cuales se les atribuye la calidad de órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, siendo las primeras creadas por la municipalidad provincial bajo el cumplimiento de ciertos requisitos previstos por ley, ante la comprobada necesidad de servicios públicos locales cuya prestación le son delegados en su ámbito territorial, no ostentando las mismas atribuciones y competencias de las últimas. Para el cumplimiento de dicha función, las municipalidades provinciales y distritales deben entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, pudiéndosele otorgar la facultad de cobrar directamente la contraprestación por los servicios delegados.

El Tribunal Constitucional ha dado cuenta de dicha diferencia en la Sentencia de 20 de febrero de 2006 recaída en el Expediente N° 0003-2005-PC/TC, en la que señala que *“Es útil precisar que, en el caso de la Constitución, su artículo 194° hace referencia a que las municipalidades de los centros poblados menores deben ser creadas conforme a ley, pero en modo alguno considera a estas corporaciones como poseedoras de las mismas atribuciones o competencias que las municipalidades provinciales o distritales, a las que expresamente se les reconoce como órganos de gobierno local”*.

Ahora bien, el artículo 5° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo N° 776<sup>17</sup>, establece que los impuestos municipales son los tributos mencionados por el Título II

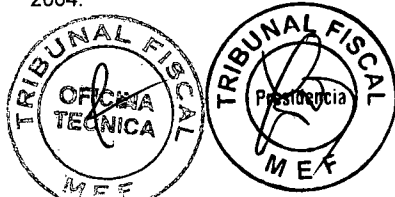
<sup>13</sup> El citado artículo precisa que la entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del alcalde y del gerente municipal correspondiente, y añade que las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.

<sup>14</sup> Publicada el 9 de junio de 1984.

<sup>15</sup> El artículo 4° de la Ley N° 23853 señalaba que existían municipalidades en la capital de la República, que tenían el régimen especial que se establecía en dicha ley, en las capitales de provincia, en las capitales de distrito, y en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas, que determinase el concejo municipal provincial, precisándose que en este último caso su denominación era municipalidad delegada. De acuerdo con el numeral 10) del artículo 70° de dicha ley, esta última municipalidad era creada por la municipalidad provincial, encargándosele los servicios públicos que debía atender. Para su creación, según lo previsto por el artículo 5° de la misma ley, se requería la comprobada necesidad de servicios locales, que su territorio no se hallase comprendido dentro de los límites de la capital de la provincia o en el núcleo poblacional central de su distrito, que contara con más de 50 personas mayores de edad, que poseyera medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales, que fuese solicitado por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad, y que fuese aprobada por el concejo provincial previo conocimiento del concejo distrital respectivo.

<sup>16</sup> Esta norma agregaba que la asamblea distrital de alcaldes de municipalidad delegada acordaría el procedimiento para la consolidación mensual de la recaudación y la determinación de la cuota de cada municipalidad, y que la municipalidad delegada que hubiese recaudado por encima de su cuota remitiría el excedente a la distrital y ésta remitiría el faltante a la que hubiese recaudado por debajo de su cuota, dentro de los 30 días del mes siguiente, bajo responsabilidad del alcalde respectivo.

<sup>17</sup> Su Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, publicado el 15 de noviembre de 2004.



de dicha ley en favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente, correspondiendo la recaudación y fiscalización de su cumplimiento a tales órganos. De acuerdo con su artículo 6°, dichos impuestos comprenden al Impuesto Predial.

El Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, y su recaudación, administración y fiscalización corresponde a la municipalidad distrital donde se encuentre ubicado el predio, según lo previsto en el artículo 8° de la ley en mención, siendo que de acuerdo con lo dispuesto por sus artículos 11° y 20°, la base imponible para determinar el impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital, constituyendo el rendimiento de dicho tributo renta de la municipalidad distrital respectiva en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios materia del impuesto, estando a su cargo la administración del mismo<sup>18</sup>.

El artículo 4° del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF, define al acreedor tributario como aquél en favor del cual debe realizarse la prestación tributaria, precisando que el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales son acreedores de la obligación tributaria, así como las entidades de derecho público con personería jurídica propia, cuando la ley les asigne esa calidad expresamente.

Por otro lado, el artículo 52° del citado Código dispone que los gobiernos locales administrarán exclusivamente las contribuciones y tasas municipales, sean éstas últimas, derechos, licencias o arbitrios, y por excepción los impuestos que la ley les asigne, mientras que su artículo 54° que *"ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los señalados en los artículos precedentes, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad"*.

La administración del tributo es una atribución de la que goza en principio el acreedor tributario, la cual comprende facultades referidas a la aplicación y cobro de los tributos, como son las de fiscalización y determinación, recaudación, sancionatoria y de cobranza coactiva, siendo que en algunos casos la calidad de administrador tributario no la ostenta el propio acreedor tributario, sino un ente distinto a quien se le otorga la administración del tributo<sup>19</sup>.

El Impuesto Predial es un tributo creado y regulado por el gobierno central en favor de los gobiernos locales, siendo que la calidad de acreedor tributario y administrador de dicho impuesto corresponde a la municipalidad distrital<sup>20</sup> en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios gravados con aquél<sup>21</sup>, no habiéndose atribuido dicha condición ni conferido la administración de este tributo a las municipalidades de centros poblados.

Si bien de acuerdo con el artículo 128° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 la ordenanza de la municipalidad provincial que crea la municipalidad de centro poblado determina, entre otros, sus atribuciones administrativas y económico-tributarias, éstas no pueden estar referidas a la calidad de acreedor tributario del Impuesto Predial ni a su administración, pues les corresponde a las municipalidades distritales, interpretación que es acorde con lo previsto por la Carta Magna.

---

<sup>18</sup> Si bien estas disposiciones han sido modificadas por la Ley N° 27305, publicada el 14 de julio de 2000, y el Decreto Legislativo N° 952, publicado el 03 de febrero de 2004, han mantenido el mismo tenor.

<sup>19</sup> Al respecto, véase: TALLEDO MAZÚ, César, *Manual del Código Tributario*, Tomo I, Editorial Economía y Finanzas, actualizado a agosto de 2009, Lima, p. 20. El citado autor precisa que *"Las funciones que ejerce la Administración Tributaria son las de fiscalización y determinación, sancionatoria, de recaudación, de resolución de asuntos contenciosos y no contenciosos, de cobranza coactiva y de denuncia"*.

<sup>20</sup> Debe considerarse que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley N° 27972, la jurisdicción de la municipalidad provincial comprende el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.

<sup>21</sup> PÉREZ ROYO señala que el sujeto activo de la relación jurídica tributaria suele ser identificado con el de acreedor de la deuda, y que puede distinguirse entre el ente público que tiene poder tributario o potestad normativa para crear tributos y aquel que es titular del crédito en la relación jurídica que se origina con el hecho imponible. Al respecto, véase: PÉREZ ROYO, Fernando: *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Civitas, 2000, Madrid, p. 139.





En efecto, conforme con el artículo 74° de la Constitución la potestad tributaria de los gobiernos locales está referida a la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones y tasas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley, esto es, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, que integran el bloque de la constitucionalidad como parámetro de control de la producción normativa municipal<sup>22</sup>. Como se aprecia, respecto de los impuestos los gobiernos locales no cuentan con potestad tributaria, y por lo tanto, no pueden, sin infringir la norma constitucional, modificar a través de sus ordenanzas la regulación que acerca de ellos prevé la Ley de Tributación Municipal, lo que está fuera de su alcance en aplicación del principio de competencia.

En ese sentido, si las atribuciones que pueden otorgarse a las municipalidades de centros poblados son las previstas por la ordenanza municipal de su creación y la potestad tributaria de los gobiernos locales excluye la posibilidad de regular aspectos relacionados con los tributos del tipo impuestos, dicha ordenanza no podrá válidamente conferir a tales municipalidades la calidad de acreedor del Impuesto Predial ni su administración, pues ello implicaría una modificación a lo establecido por la Ley de Tributación Municipal, respecto de lo cual no tiene competencia.

Ello es concordante con lo establecido por los citados artículos 52° y 54° del Código Tributario en el sentido que los gobiernos locales administran por excepción los impuestos que la ley les asigna y que ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los señalados por el citado Código, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

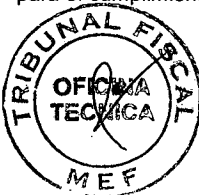
Por otro lado, una ordenanza provincial que contenga una disposición de tal naturaleza, esto es, que otorgue a las municipalidades de centros poblados las atribuciones mencionadas respecto del Impuesto Predial, implicaría además la afectación de los recursos que constituyen rentas de las municipalidades distritales, y por tanto, una vulneración a la dimensión económica de su autonomía municipal definida por el numeral 9.3) del artículo 9° de la Ley de Bases de la Descentralización<sup>23</sup>.

En esta línea interpretativa se explica que el artículo 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades prevea expresamente la posibilidad de que se atribuya a las municipalidades de centros poblados la facultad de cobrar los Arbitrios que correspondan por la prestación de los servicios públicos que realicen, pues éstos constituyen tasas locales que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Por lo expuesto, cabe concluir que las municipalidades de centros poblados no son competentes para administrar el Impuesto Predial que corresponda a los predios que se encuentren ubicados dentro de su ámbito territorial.

<sup>22</sup> De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 2005 recaída en el Expediente N° 0053-2004-AI/TC, "... la Constitución ha dispuesto que sea por ley como se desarrollen las reglas de contenido material o de producción jurídica que sirvan para determinar la validez o invalidez de las normas municipales que crean tributos. En este caso, dicho contenido se encuentra previsto en las disposiciones de la Ley de Tributación Municipal y en la Ley Orgánica de Municipalidades." Según el citado Tribunal, el bloque de la constitucionalidad está integrado tanto por la Ley Orgánica de Municipalidades como por la Ley de Tributación Municipal que, con arreglo a la Constitución, regulan la producción normativa municipal en materia tributaria.

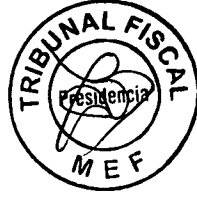
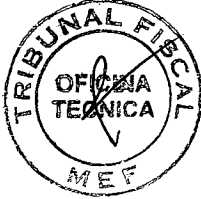
<sup>23</sup> Esta norma la define como la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto, siendo que su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.



#### IV. CRITERIO A VOTAR

##### 4.1 PROPUESTA ÚNICA

Las municipalidades de centros poblados no tienen competencia para administrar el Impuesto Predial que corresponda a los predios que se encuentren ubicados dentro de su ámbito territorial.



## ANEXO I

### ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### CONSTITUCIÓN DE 1993

**Artículo 74°.-** “Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley”.

**Artículo 194°.-** “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”.

**Artículo 195°.-** “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.  
(...)
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley”.

**Artículo 196°.-** “Son bienes y rentas de las municipalidades:

- (...)
2. Los tributos creados por ley a su favor.
  3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley”.

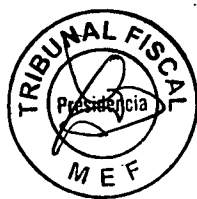
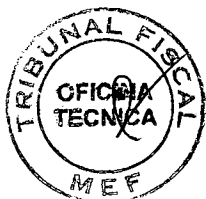
#### LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, LEY N° 23853

**Artículo 2°.-** “Las Municipalidades son los Órganos del Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional”.

**Artículo 4°.-** “Existen Municipalidades en:

- 1.- La capital de la República, que tiene el régimen especial que se establece en la presente ley.
- 2.- Las capitales de Provincia.
- 3.- Las capitales de Distrito.
- 4.- Los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas, que determine el Concejo Municipal Provincial. Su denominación es Municipalidad Delegada”.

**Artículo 5°.-** “Para la creación de una Municipalidad Delegada se requiere:



- 1.- La comprobada necesidad de servicios locales.
- 2.- Que su territorio no se halle comprendido dentro de los límites de la capital de la Provincia o en el núcleo poblacional central de su Distrito.
- 3.- Que cuente con más de 50 personas mayores de edad.
- 4.- Que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales.
- 5.- Que sea solicitado por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad.
- 6.- Que sea aprobada por el Concejo Provincial previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo”.

**Artículo 6°.-** “Las Municipalidades ejercen jurisdicción con los siguientes alcances:

- 1.- La Municipalidad Provincial sobre el territorio de la respectiva Provincia y el Distrito del Cercado.
- 2.- La Municipalidad Distrital sobre el territorio del Distrito.
- 3.- La Municipalidad Delegada sobre el territorio que le corresponde según delimitación hecha por el respectivo Concejo Provincial.”

**Artículo 70°.-** “Las Municipalidades Provinciales tienen las siguientes atribuciones (...)

- 10.- Crear las Municipalidades Delegadas, con arreglo al artículo 5° de la presente ley, encargándole los servicios públicos que deben atender”.

**Artículo 162°.-** “En los Distritos en que existan Municipalidades Delegadas las rentas recaudadas se distribuirán en proporción de los servicios públicos delegados.

La Asamblea Distrital de Alcaldes de Municipalidad Delegada acordará el procedimiento para la consolidación mensual de la recaudación y la determinación de la cuota de cada Municipalidad. La Municipalidad Delegada que hubiera recaudado por encima de su cuota remitirá el excedente a la Distrital y ésta remitirá el faltante a la que hubiere recaudado por debajo de su cuota, dentro de los 30 días del mes siguiente, bajo responsabilidad del Alcalde respectivo”.

## LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, LEY N° 27972

### ARTÍCULO I.- GOBIERNOS LOCALES

“Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”.

### ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA

“Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.



### ARTÍCULO III.- ORIGEN

*“Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente.*

*Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial”.*

### Artículo 128°.- CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

*“Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además:*

1. *La delimitación territorial.*
2. *El régimen de organización interior.*
3. *Las funciones que se le delegan.*
4. *Los recursos que se le asignan.*
5. *Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias”.*

### Artículo 129°.- REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO

*“Para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:*

1. *Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.*
2. *Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.*
3. *Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.*
4. *Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.*
5. *Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.*

*Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial”.*

### Artículo 133°.- RECURSOS DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO

*“Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del alcalde y del gerente municipal correspondiente. Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.*

*La ordenanza de creación o de adecuación, según sea el caso, podrá contemplar otros ingresos.*



La delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población los recursos que por concepto de arbitrio se encuentren estimados percibir como contraprestación de los respectivos servicios.

La percepción de los recursos que cobren, por delegación expresa, las municipalidades de centro poblado, se entenderán como transferencias efectuadas por parte de la municipalidad provincial o distrital pertinente, para cuyo efecto, deben rendir cuenta mensualmente de los importes recaudados por dicho concepto”.

## **LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, DECRETO LEGISLATIVO N° 776**

**Artículo 5°.-** “Los impuestos municipales son los tributos mencionados por el presente Título en favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente.

*La recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los Gobiernos Locales”.*

**Artículo 8°.-** “El Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos. (...)

*La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio”.*

**Artículo 11°.-** “La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital”.

**Artículo 20°.-** “El rendimiento del impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital respectiva en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios materia del impuesto estando a su cargo la administración del mismo”.

## **LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN, LEY N° 27783**

### **Artículo 9°.- Dimensiones de las autonomías**

*“9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias”.*

### **Artículo 40°.- Definición de municipalidades**

*“Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley. En la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. En los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley”.*

### **Artículo 41.- Asignación de competencias a las municipalidades**

*“Las competencias que se asignarán a las municipalidades serán las siguientes:*

1. *Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos.*



2. Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales.
3. Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales.
4. Competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales.
5. Competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio.
6. Funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades.
7. Delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados, incluyendo los recursos correspondientes.”

#### **Artículo 44°.- Distribución de competencias municipales**

“44.1. Las competencias municipales señaladas en los artículos precedentes, se distribuyen en la Ley Orgánica de Municipalidades, según la jurisdicción provincial o distrital, precisando los niveles y funciones en cuanto a normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control”.

#### **Artículo 46°.- Bienes y rentas municipales**

(...)

- b) Los tributos creados por Ley a su favor.
- c) Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios”.

#### **Artículo 48°.- Régimen de las municipalidades de centros poblados**

“48.1. Las municipalidades de los centros poblados se rigen por las normas que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades, para su creación, ámbito, competencias y funciones delegadas, elección de sus autoridades, y rentas para su operación y funcionamiento.

48.2. Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, un porcentaje de sus recursos propios y/o transferidos por el Estado, para cumplir con las funciones delegadas y la prestación de los servicios municipales. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del Alcalde y del Director Municipal correspondientes”.



## ANEXO II

### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

#### RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF)

##### RTF N° 2309-6-2005 (14-04-2005)

*"...Que la controversia materia de autos consiste en determinar si se encuentra correcta la determinación de deuda efectuada por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo de Colán, así como las multas impuestas;*

*Que con respecto al Impuesto Predial, es del caso indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° del Título II de la Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo N° 776, los impuestos municipales son los tributos mencionados por el presente Título en favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente, siendo que la recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los Gobiernos Locales, encontrándose entre ellos, el Impuesto Predial;*

*Que el artículo 8° de la citada ley señala que el Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, siendo que la recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio;*

*Que el artículo 20° agrega que el rendimiento del Impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital respectiva en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios materia del impuesto, estando a su cargo la administración del mismo;*

*Que de acuerdo a las normas expuestas, a las Municipalidades Distritales les corresponde la recaudación, administración y fiscalización del Impuesto Predial, constituyendo el rendimiento del Impuesto renta para éstas respecto de los predios que se encuentren en su jurisdicción;*

*Que de otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, vigente en los períodos acotados, señaló en su artículo 4° que existen Municipalidades en la Capital de la República, Capitales de Provincia, Capitales de Distrito y en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas, que determine el Concejo Municipal Provincial, siendo su denominación en estos últimos casos Municipalidad Delegada;*

*Que el artículo 5° agregó que para la creación de una Municipalidad Delegada se requiere, entre otros requisitos, comprobada necesidad de servicios locales, que su territorio no se halle comprendido dentro de los límites de la capital de la Provincia o en el núcleo poblacional central de su Distrito y que sea aprobada por el Concejo Provincial previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo;*

*Que el artículo 70° señala que las Municipalidades Provinciales tienen entre otras atribuciones, crear las Municipalidades Delegadas, con arreglo al artículo 5° de la presente ley, encargándole los servicios públicos que deben atender;*

*Que se aprecia de autos que la Municipalidad Provincial de Paita mediante Resolución Municipal N° 002-2000-CPP publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 8 de marzo de 2000, señaló que la Municipalidad Delegada San Lucas de Colán al delegársele la prestación de servicios públicos, debe recaudar sus respectivas rentas, ejerciendo jurisdicción sobre el territorio que le corresponde, folio 48, lo que concuerda con lo señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades;*

*Que sin embargo, la recurrente presentó las declaraciones correspondientes al Impuesto Predial por los ejercicios 2002 y 2003, efectuando el pago respectivo ante la Municipalidad Delegada San Lucas de Colán, aún cuando conforme a las normas expuestas era la*





*Municipalidad Distrital a la que le correspondía la recaudación, administración y fiscalización del citado impuesto, constituyendo su rendimiento renta para la Municipalidad Distrital;*

*Que en tal sentido, resulta arreglado a ley que la Municipalidad Distrital le acote a la recurrente por concepto de Impuesto Predial por el predio materia de autos y le imponga las multas correspondientes por la no presentación de las declaraciones respectivas, sin perjuicio del derecho de la recurrente de solicitar a la Municipalidad Delegada la devolución de lo indebidamente pagado”.*

**RTF N° 3872-7-2008 (27-03-2008)**

*“VISTAS las apelaciones interpuestas por (...) contra las Resoluciones de Gerencia Municipal N° 007-05-MCPSMH y N° 060-05-MCPSMH, emitidas el 6 de enero y 8 de marzo de 2005 por la Municipalidad del Centro Poblado Santa María de Huachipa, que declararon infundados los recursos de reclamación formulados contra la determinación del Impuesto Predial de los años 2003 y 2004.*

*(...)*

*Que con relación al Impuesto Predial del año 2003, se aprecia que la recurrente impugna el documento denominado “Liquidación de los Tributos 2003” (folio 87 del Expediente N° 3180), el cual no se encuentra dentro de los supuestos contemplados por el artículo 135° del Código Tributario, pues se trata de un documento con carácter meramente informativo mediante el cual la Administración Tributaria hace de conocimiento de la recurrente el monto que figura en sus registros como deuda pendiente de pago, sobre cuya base no puede requerirle el pago ni iniciarle un procedimiento de cobranza coactiva.*

*Que de igual modo, respecto al Impuesto Predial del año 2004, mediante el escrito del 4 de agosto de 2004 (folios 40 a 43 del Expediente 8347-2005), la recurrente cuestiona la cobranza del anotado impuesto, sin identificar ni adjuntar algún acto que según el artículo 135° del Código Tributario califique como reclamable.*

*Que como se puede apreciar, no cabía que la Administración emitiera pronunciamiento sobre el fondo del asunto, dado que conforme con lo dispuesto por los artículos 132° y 135° del Código Tributario, la vía idónea para cuestionar la determinación de deuda tributaria es el recurso de reclamación, siempre que dicha determinación se encuentre sustentada en un acto administrativo que califique como acto reclamable conforme con lo dispuesto por el artículo 135° del Código Tributario, lo que no ha sucedido en el presente caso, por lo que al amparo del numeral 2 del artículo 109° del Código Tributario, corresponde declarar la nulidad de las Resoluciones de Gerencia Municipal N° 007-05-MCPSMH y N° 060-05-MCPSMH”.*

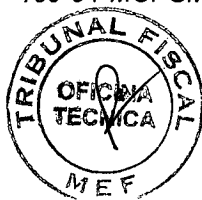
**RTF N° 3365-2-2007 (12-04-2007)**

*“VISTA la apelación interpuesta por (...) contra la Resolución de Gerencia Municipal N° 109-04-MCPSMH emitida el 15 de julio de 2004 por la Municipalidad Distrital de Centro Poblado de Santa María de Huachipa, que declaró inadmisibile la reclamación formulada contra la Resolución de Determinación N° 1013-2000/DAR/MCPMSMH girada por Impuesto Predial de los años 1997 (tercer y cuarto trimestres), 1998, 1999 y 2000 (primer a tercer trimestres).*

*(...)*

*Que de autos se aprecia que el 2 de setiembre de 2002 (folios 33 a 37), el recurrente interpuso recurso de reclamación contra la Resolución de Determinación N° 1013-2000/DAR/MCPMSMH notificada el 17 de octubre de 2000 mediante acuse de recibo, de conformidad con el artículo 104° del Código Tributario (folio 23).*

*Que el citado recurso fue declarado inadmisibile mediante Resolución de Gerencia Municipal N° 109-04-MCPSMH (folio15), contra la que el recurrente interpuso recurso de impugnación, el*



que si bien fue denominado "recurso de reconsideración" (folios 7, 8, 13 y 14), de conformidad con el artículo 213° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, procede ser calificado como uno de apelación, correspondiendo emitir pronunciamiento al respecto.

Que al haber el recurrente interpuesto recurso de reclamación contra el citado valor cuando el plazo legal establecido por el artículo 137° del Código Tributario había vencido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 140° del código citado, la Administración debió requerir al recurrente que acreditara el pago previo de la totalidad de la deuda reclamada, lo que no hizo, por lo que al haber vulnerado el procedimiento legal establecido, procede declarar la nulidad de la resolución apelada, en virtud del numeral 2 del artículo 109° del mismo código, a fin que la Administración proceda a requerir la subsanación correspondiente, conforme a ley'.

